

УДК 341.645.5

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ: ПОНЯТИЕ И КРИТЕРИИ В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

© 2013 г.

*С.Н. Кузнецова*

Нижегородский госуниверситет им Н.И. Лобачевского

s.kuznetsova@bk.ru

*Поступила в редакцию 19.04.2013*

Рассматривается правило исчерпания внутренних эффективных средств правовой защиты, закрепленное в Европейской конвенции о правах человека. Анализируются критерии эффективности, выработанные в практике Европейского суда, а также последствия невыполнения данного требования заявителем и государством.

*Ключевые слова:* Европейский суд по правам человека, Европейская конвенция о правах человека, исчерпание внутригосударственных средств правовой защиты, доступность и эффективность внутригосударственных средств правовой защиты.

Европейский суд по правам человека (далее – Европейский суд, Страсбургский суд, Суд, ЕСПЧ), учрежденный Конвенцией Совета Европы о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Европейская конвенция о правах человека, Европейская конвенция, Конвенция, ЕКПЧ), является уникальным международным органом правосудия, решения<sup>1</sup> которого в настоящее время пользуются непререкаемым авторитетом для национальных властей и служат руководством в повседневной практике для законодательных, судебных и иных органов государств – членов Совета Европы. Они глубоко влияют на развитие национальных правовых систем, в том числе на правовую систему России<sup>2</sup>.

При этом важной особенностью конвенционной системы является не только создание одного из самых эффективных механизмов контроля за исполнением окончательных решений Страсбургского суда, но и за наличием эффективных средств защиты в государствах как гарантии обеспечения конституционных и конвенционных прав человека.

Инициатива создания системы коллективной гарантии прав человека и общеевропейской системы правосудия заключалась в том, чтобы Конвенция применялась изначально внутригосударственными органами (в первую очередь судами), обеспечивая эффективную защиту прав и свобод.

Защита прав и свобод, гарантированных Конвенцией, является прежде всего задачей са-

мых государств – членов Конвенции. Согласно положениям статьи 1 ЕКПЧ именно они «обеспечивают каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы», предусмотренные ею.

Международные органы, учрежденные в соответствии с Конвенцией, в частности Европейский суд по правам человека, должны играть вспомогательную, субсидиарную во времени и по объему роль по отношению к деятельности компетентных национальных властей. Она состоит в рассмотрении конкретных споров о нарушении прав и свобод, которые не удалось решить на национальном уровне. То есть осуществление контроля и вмешательства со стороны ЕСПЧ происходит лишь в том случае, если внутригосударственные механизмы защиты прав и свобод окажутся недостаточными.

Именно этими важными положениями обусловлено то, что в статье 35 Европейской конвенции среди требований, предъявляемых к жалобе в Суд, первым названо правило (требование) исчерпания внутренних средств правовой защиты. Цель этого требования заключается в том, чтобы дать возможность национальным органам, и прежде всего судам, предотвратить или исправить предполагаемые нарушения Конвенции.

Данное требование основывается на положении, отраженном в статье 13 ЕКПЧ, в соответствии с которым во внутреннем правовом порядке должны существовать эффективные средства правовой защиты в государственном

органе от нарушений прав, гарантированных Конвенцией. В этом и заключается субсидиарный характер установленного Конвенцией механизма. Предполагается, что каждое государство – член Совета Европы имеет необходимый механизм защиты прав и свобод, в основном достаточный для реализации целей Совета Европы и Конвенции, тем более что ратификация Конвенции влечет ее имплементацию в правовую систему государства-участника [1, с. 245].

В решении по делу «Калашников против России» ЕСПЧ указывает, что задача п. 1 ст. 35 Конвенции – «предоставить Договаривающимся государствам возможность предотвратить или исправить нарушения, в связи с которыми им предъявляются жалобы, прежде чем эти жалобы будут поданы в Суд. Следовательно, государства освобождаются от ответственности за свои действия перед международным органом до тех пор, пока не получают возможность исправить положение дел, используя собственные правовые системы» [2].

При применении требования исчерпания внутренних эффективных средств правовой защиты ЕСПЧ подчеркивает, что оно не является абсолютным и не может применяться автоматически, а используется Судом с гибкостью и без излишнего формализма, с учетом, во-первых, теоретически предусмотренных во внутренней правовой системе средств защиты, во-вторых, особенностей правовой системы государства, его системы органов правосудия, общего юридического и политического контекста ситуации, а в-третьих, личных обстоятельств заявителя и особенностей каждого конкретного дела.

Для уяснения содержания требования исчерпания внутренних эффективных средств правовой защиты целесообразно проанализировать *критерии эффективности, выработанные в практике Европейского суда*.

К таким критериям относятся: доступность, целесообразность и действенность средства защиты. Содержание каждого из этих критериев и закреплено в решениях ЕСПЧ.

1. Прежде всего внутригосударственное средство защиты должно быть **доступным** для заявителя как в теории, так и на практике:

– Заявители должны использовать только те имеющиеся в наличии внутренние средства, которые могут быть *задействованы напрямую* (то есть непосредственно заявителями). Не требуется использования дискреционных (не доступных заявителю напрямую, а зависящих от дискреционных полномочий промежуточного участника отношений) или экстраординарных средств защиты (таких как обращение о пере-

смотре вступившего в силу судебного решения, обращение в Конституционный суд, прошение о помиловании).

– Средство не будет рассматриваться в качестве доступного, если возможность обращения *ограничена*. Например, если заявителю мешают обратиться в компетентные органы государства, когда он находится под арестом или в психиатрическом центре.

– Не рассматривается в качестве нарушения требования доступности средства защиты необходимость обращения в органы другого государства. По общему правилу, заявители, проживающие вне пределов юрисдикции государства-ответчика, не освобождаются от обязанности исчерпать внутренние средства защиты в этом государстве, несмотря на возможные практические неудобства.

2. Вторым критерием эффективности является **целесообразность**, которая предполагает наличие разумной перспективы положительного исхода дела (перспективы на успех). У заявителя должен существовать шанс на решение в его пользу. Поэтому он освобождается от обязанности использовать средство защиты, если это требование оказалось бы на практике неразумным и создало бы непропорциональные препятствия для осуществления права на личное обращение в ЕСПЧ.

При этом нужно учитывать, что обыкновенное доступное средство может в обстоятельствах конкретного дела стать бессмысленным и бесполезным, а следовательно, ненадлежащим или неэффективным. Это происходит в силу ряда причин:

– Обращение в определенную судебную инстанцию может в конкретной ситуации оказаться неэффективным в силу *устоявшейся судебной практики по схожим делам*. В некоторых исключительных случаях, при особых обстоятельствах, когда средство защиты уже оказалось неэффективным для других обращававшихся к нему и имеется группа находящихся в аналогичной ситуации заявителей, из которых некоторые не обращались в национальный суд, указанный государством-ответчиком, они, тем не менее, могут считаться выполнившими правило об исчерпании, поскольку подобный исход ожидал бы любого, кто решил бы обратиться в этот суд [3, с. 22].

– Та же ситуация возникает, когда есть *разъяснения высших судов* (например, Постановление Пленума Верховного суда), абсолютно лишаящие заявителя шансов на выигрыш дела.

– Требование об исчерпании не применяется и в тех случаях, когда доказано *наличие адми-*

нистративной практики, выражающейся в постоянном повторении действий, представляющих нарушение прав, закрепленных в Европейской конвенции, и терпимом отношении властей. Такая ситуация свидетельствует о бесполезности, а значит, неэффективности данной процедуры.

3. Наконец, еще одним критерием эффективности средства правовой защиты является его **действенность**, то есть способность удовлетворить претензии:

– Используемое средство защиты должно создавать обязательные прямые *правовые последствия*, то есть должно обладать способностью само по себе обеспечить искомый результат и исправить ситуацию непосредственно, а не косвенно. Это возможно, когда решения органа являются актами прямого действия, как в случае с судебными решениями. Поэтому заявитель, который воспользовался средством защиты, способным исправить положение, вызвавшее предполагаемое нарушение, непосредственно, а не только косвенно, не обязан прибегать к другим доступным ему средствам защиты, эффективность которых сомнительна [1, с. 246]. Как было указано выше, основное место среди внутригосударственных правовых средств, подлежащих исчерпанию, занимает судебная защита, а обращение к таким инстанциям, как омбудсмен, парламент, президент, Конституционный суд, квалифицированным Европейским судом как «чрезвычайные средства защиты», как и обращение в любой орган с консультативной компетенцией, не является эффективным средством правовой защиты и будет представлять ошибку со стороны заявителя.

– Чтобы процедура в национальном органе рассматривалась как действенная, необходимо, чтобы *решения этого органа были исполнимы*. Этот вопрос стал предметом подробного рассмотрения Европейским судом в пилотном постановлении «Бурдов против России (№ 2)» [4]. В данном деле ЕСПЧ констатировал отсутствие эффективной защиты в случае неисполнения и чрезмерно длительного исполнения решений национальных судебных органов.

– Средство защиты должно гарантировать *рассмотрение* сути нарушения, то есть изучение *жалобы по существу* должно быть обязанностью, а не правом соответствующего органа.

– Кроме того, соответствующее внутригосударственное средство правовой защиты должно быть *адекватным и достаточным* в конкретном деле, то есть способным устранить ситуацию, породившую жалобу, восстановить нару-

шенное право и обеспечить компенсацию, соразмерную нарушению.

– Наконец, не может считаться действенным внутреннее средство защиты, нарушающее разумные сроки для рассмотрения обращений или не содержащее таких сроков и рождающее тем самым правовую неопределенность (нарушение принципа *res judicata*). Данный аргумент неоднократно использовался Европейским судом при оценке надзорного производства в РФ.

**Невыполнение требования исчерпания внутренних эффективных средств правовой защиты заявителем и государством влечет негативные последствия для них.**

В случае, когда заявитель пытается использовать средство защиты, не рассматриваемое Судом в качестве надлежащего, затраченное на это обращение время не прерывает течение шестимесячного срока подачи жалобы в ЕСПЧ, что может привести к отклонению жалобы в связи с пропуском этого срока.

Если же заявитель не обратился к существующим в государстве процедурам защиты, являющимся в данной конкретной ситуации эффективными, то его жалоба в Европейский суд будет признана неприемлемой. В этом случае возможно повторное обращение в ЕСПЧ, но уже после исчерпания внутренних эффективных средств правовой защиты, если не пропущены процессуальные сроки, установленные национальным законодательством.

Результатом ситуации, когда государство – участник Европейской конвенции нарушает обязательство по созданию эффективных средств, может стать принятие Страсбургским судом пилотного постановления.

Рассматривая жалобы в отношении России, Европейский суд выявил наличие целого ряда системных нарушений при отсутствии эффективных средств правовой защиты [5, с. 84]. В связи с этим в отношении РФ на сегодняшний день Судом принято два пилотных постановления. Это уже упоминавшееся выше постановление по жалобе «Бурдов против России (№ 2)» 2009 г., а также принятое в 2012 г. постановление «Ананьев и другие против России» [6]. В данном деле заявители обратились с жалобой на отсутствие эффективных средств защиты от бесчеловечных условий содержания в СИЗО.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что создание и поддержание государством эффективных средств правовой защиты является важной гарантией обеспечения прав человека, закрепленных в Европейской конвенции.

В заключение нужно отметить, что именно благодаря наличию механизма судебной защиты, осуществляемой Страсбургским судом, ЕКПЧ по праву считается самым эффективным международным договором по правам человека. Однако смысл данного достижения был бы потерян, если бы решения не исполнялись на национальном уровне [5, с. 79] и если бы государства – участники Конвенции не пытались самостоятельно предотвращать нарушения прав и свобод и обеспечивать их защиту. Наличие в государстве, участвующем в Совете Европы, эффективных средств правовой защиты прав человека, является одним из свидетельств того, что его политическая и правовая системы отвечают демократическим принципам и требованию верховенства права.

#### *Примечания*

1. Типология актов, принимаемых Европейским судом по правам человека, включает постановления, решения, консультативные заключения. Далее в работе термин «решения» используется в широком смысле, включая как собственно решения, так и постановления Суда.

2. Россия ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод ФЗ от 30 марта

1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» (вступил в силу 5.05.1998 г.).

#### *Список литературы*

1. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практика ее применения / Под общ. ред. д.ю.н., проф. В.А. Туманова и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М.: Издательство НОРМА, 2002. 265 с.
2. Решение о приемлемости по делу «Kalashnikov v. Russia» от 18.09.2001 г. (Жалоба № 47095/99).
3. Практическое руководство по критериям приемлемости. – Совет Европы / Европейский суд по правам человека, 2011. 105 с. URL: <http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Case-Law/Case-law+analysis/Admissibility+guide/> (дата обращения: 10.04.2013).
4. Постановление ЕСПЧ «Бурдов против России (№ 2)» (Burdov v. Russia, № 33509/04) от 15.01.2009 г.
5. Кузнецова С.Н. Решения Европейского суда по правам человека: правовое значение, исполнение и правовое регулирование порядка реализации в Российской Федерации // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. № 6, ч. 3. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2011. С. 79–86.
6. Постановление ЕСПЧ «Ананьев и другие против России» (Ananyev and others v. Russia, № 42525/07, 60800/08) от 10.01.2012 г.

### **EFFECTIVENESS OF DOMESTIC REMEDIES: CONCEPT AND CRITERIA IN THE JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

*S.N. Kuznetsova*

The article considers some issues having regard to the rule of exhaustion of effective domestic remedies guaranteed in the European Convention of Human Rights. We also examine the criteria of effectiveness according to the European Court's judgments, and the consequences for applicants or States in case of non-compliance with this rule.

*Keywords:* European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, exhaustion of effective domestic remedies, availability and effectiveness of domestic remedies.