

У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СУДІ З ПРАВ ЛЮДИНИ

**РЕФЕРАТИВНИЙ ОБЗОР КОММЕНТАРИЯ К ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 46 КОНВЕНЦИИ
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД ИЗ КНИГИ
«КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД, ТОМ II.
КОММЕНТАРИИ К СТАТЬЯМ 19-59 И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ ПРОТОКОЛАМ
ПОД РЕДАКЦИЕЙ ПРОФЕССОРА ЛЕХА ГАРЛИЦКОГО»**

Болдинов Я. В.,

преподаватель кафедры конституционного
и административного права
юридического факультета
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

ВВЕДЕНИЕ

5 мая 1998 года Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ), став составляющей правовой системы Российской Федерации, внедрила в российское право принципиально новый механизм обеспечения прав и свобод граждан, включающий в себя наднациональный судебный институт – Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), в ведении которого находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней. Данный орган призван стать важным механизмом обеспечения гарантий, закрепленных в Конвенции, однако его международный статус, позволяющий ЕСПЧ значительно снизить возможность влияния на Суд со стороны национальных органов, в тоже время порождает возможность ненадлежащего отношения к исполнению его решений на национальном уровне. Кроме того, во многих странах, особенно в Восточной Европе, не утихают споры относительно пределов вмешательства международных органов в национальную юрисдикцию.

В российской правовой действительности данный вопрос вновь обрел актуальность, после принятия решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России», явившегося основанием для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации со стороны группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального Закона «о ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 ФЗ «о международных договорах РФ», а также ряда статей ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ и УПК РФ, как обязывающих, суды и иные государственные органы безусловно выполнять решения ЕСПЧ даже вопреки основам российского законодательства.

По этой причине интерес представляет анализ части 1 статьи 46 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой закрепляется обязанность государств исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по делам, в которых они являются сторонами, а равно обозначается орган Совета Европы, ответственный за контроль процесса исполнения решений ЕСПЧ. Данная норма, являясь крайне лаконичной, детально не раскрывает механизм реализации данного обязательства. Зато такой механизм нашел свое отражение в практике самого ЕСПЧ. В настоящее время существует множество различных работ, посвященных исполнению решений ЕСПЧ и анализу ранее указанного положения ЕКПЧ, однако большинство из них носят либо преимущественно теоретический характер, либо, напротив, представляют обзор существующей практики, что, значительно ограничивает их аудиторию и возможность применения полученных знаний.

В этой связи крайне полезной работой является комментарий к части 1 статьи 46 ЕКПЧ, данный в книге «Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Том II. Комментарии к статьям 19-59 и дополнительным протоколам под редакцией профессора Леха Гарлицкого». В данной работе, нашел свое отражение взгляд на анализируемую проблему не только выдающегося ученого, но и специалиста, хорошо знакомого с практической составляющей этой проблематики – Лех Гарлицкий является уникальным исследователем, имевшим опыт как судьи Конституционного Суда Республики Польша (1993–2001), так и судьи ЕСПЧ. Кроме того, вышеуказанная работа дает возможность ознакомиться с тем, как смотрят на проблему исполнения решений ЕСПЧ в восточно-европейских государствах, переживших социально-политические изменения, подобные российским. Причем авторы комментария анализируют взгляд на проблему исполнения решений ЕСПЧ, как с точки зрения практики ЕСПЧ, так и с точки зрения польского законодательства и национальных судебных органов.

§1. Основные понятия

Так, в начале комментария особый акцент делается на том, что обязательность исполнения государством постановлений ЕСПЧ является обязательством, вытекающим из международного договора, а, следовательно, соответствует тем же требованиям, которые распространяются на международно-правовые обязательства, вместе с тем независимо от конкретного характера положений ЕКПЧ, исполнение своих обязательств государством должно носить не только международно-правовой характер, но также должна учитываться определенная специфика исполнения обязательств в соответствии с национальным законодательством (в том числе, должны быть учтены решения национальных судов). В данной работе подробно анализируется эволюция вопроса исполнения постановлений ЕСПЧ у самого Европейского Суда, а также в ряде стран: «В первые четыре десятилетия

существования Конвенции, безусловно доминирует традиционный подход, относящихся к классической концепции международного права, дающий странам-участницам полную свободу в решении вопроса о том, как исполнять постановления Суда. Но вместе с тем постепенно начала формироваться и укрепляться тенденция, подчеркивающая особую специфику отношений, вытекающих из Конвенции, и, соответственно, требующая предоставить Суду более широкие полномочия в части конкретизации механизма исполнения государствами-участницами конвенции обязанностей, возложенных на них. (см. Постановление ЕСПЧ от 30.6.2009. по делу Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) против Швейцарии, в котором Суд признал, что неполное исполнение постановления суда представляет собой новое самостоятельное нарушение Конвенции). Наиболее полным выражением новой тенденции стала процедура принятия «пилотных постановлений».

Также, хотя обязанность выполнения окончательного постановления возлагается на государство-ответчика, вместе с тем, на все государства-члены Совета Европы Конвенцией возложена обязанность соблюдения стандартов защиты прав и свобод человека хотя бы на минимальном уровне, при этом в соответствии со статьей 1 в правовом единстве со статьями 19 и 32 ЕКПЧ, определение этих стандартов осуществляется ЕСПЧ. Таким образом, можно сделать вывод о том, что у государств существует обязанность по обеспечению имплементации правовых позиций ЕСПЧ, причем аргументом в пользу данной точки зрения также служит статья 26 Венской конвенции о праве международных договоров, которая требует добросовестного исполнения государствами договорных обязательств, статья же 46 ЕКПЧ является частным случаем данной статьи Венской конвенции.

Однако акты ЕСПЧ обладают особой спецификой, ведь, если речь идет о постановлениях, вынесенных по индивидуальным жалобам, такие акты порождают прямую связь между заявителем и государством, что по своей природе, целям и задачам гораздо ближе к национальным конституционному, гражданскому или административному судопроизводствам.

§2. Правовая природа судебных актов ЕСПЧ

Говоря о правовой природе судебных актов ЕСПЧ, авторы комментария сочли необходимым отметить, что данные акты носят декларативный характер, и основной задачей ЕСПЧ является указание на факт наличия или отсутствия нарушения Конвенции государством. Данная позиция находит свое подтверждение в практике ЕСПЧ, например, в постановлении ЕСПЧ по делу Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT), в котором Суд указал, что «содержащиеся в его постановлениях выводы о нарушении положений Конвенции имеют, по сути, деклараторный характер»¹.

Эта декларация представляет из себя специфическую формулу следующего вида: окончательное судебное постановление будет означать то, что государство не выполняет свои международно-правовые обязательства, и заявитель стал жертвой нарушения. Это означает, что государство больше не может утверждать, что деятельность властей была совместима с Конвенцией. Постановление ЕСПЧ имеет следующие последствия: 1) на государство возлагается обязанность исполнить постановление ЕСПЧ; 2) на Комитет министров – осуществлять контроль за исполнением постановления. При этом, ЕСПЧ не выступает в качестве инстанции, способной пересмотреть или изменить соответствующее национальное решение. Постановление ЕСПЧ не приводит, в частности, к немедленной отмене национального законодательного регулирования положения истца, в результате которого имело место нарушение Конвенции или не приводит к аннулированию того административного акта, который был источником нарушения Конвенции.

Стоит внимания и анализ эволюции позиции суда по вопросу способа исполнения постановлений, ведь конкретный способ надлежащего исполнения постановлений не закреплен ни в одном из положений ЕКПЧ, поэтому основным источником информации по данному вопросу является именно практика ЕСПЧ. Изначально практика Суда исходила из того, что выбор конкретного способа исполнения постановлений ЕСПЧ возлагается на государство-ответчика (см. например постановления ЕСПЧ от 06.13.1979 по делу Маркс против Бельгии (п.58), от 25 февраля 1982 г. Кэмпбелл и Козенс против Соединенного Королевства (п.16); от 29.04.1988 по делу Белилос против Швейцарии (п.78); от 19.02.1991 по делу Занги против Италии (п.26)»), то есть Европейский Суд, с точки зрения авторов, рассматривает свою роль в анализируемом процессе исключительно как органа судебного контроля, в чью компетенцию входит разрешение вопроса о том, есть ли нарушение ЕКПЧ со стороны государства-ответчика.

Однако регулярно возникавшие в процессе исполнения решений ЕСПЧ сложности показали необходимость разработки конкретных способов исполнения постановлений. Поэтому в постановлении от 31.10.1995 по делу Paramichalopoulos против Греции (п. 34-36) ЕСПЧ указал, что основной целью постановлений является устранение последствий нарушения, которое, прежде всего, должно иметь форму *restitutio in integrum*, при этом обязанности устранения последствий нарушения коррелирует обязанность немедленно положить конец существующему нарушению (данный тезис относим к ситуации, когда нарушение носит длящийся непрерывный характер). Именно по этой причине ЕСПЧ все чаще и чаще в современной практике дополняет вывод о наличии нарушений Конвенции указанием конкретных мер, которые «наиболее подходящим образом» будут служить для устранения негативных последствий нарушения.

Отмечается также и то, что указываемые ЕСПЧ конкретные меры, как правило², сформулированы лишь в мотивировочной части постановления, следствием чего является неочевидность обязательности подобных указаний. Тем не менее, если ранее ЕСПЧ в своих постановлениях лишь косвенно указывал на необходимость национальному законодателю внести изменение в дефектное нормативное регулирование, (см. постановление ЕСПЧ по делу Маркс против Бельгии, п. 58), то в настоящее время он пришел к выводу, что часть 1 статьи 46 ЕКПЧ дает ему право указывать государству на необходимость внесения изменений в законодательство. Чаще всего это происходит при вынесении пилотных постановлений, где такие указания зачастую отражены в резолютивной части (например, см. постановление ЕСПЧ от 22.06.2004 по делу Бронёвский против Польши, раздел III резолютивной части).

Нельзя не упомянуть и о том, что постановление о присуждении стороне «справедливой компенсации» (как и постановления о возмещении издержек и расходов, понесенных стороной) является мерой, порождающей конкретные права и обязанности сторон процесса. Можно говорить о возникновении у заявителя соответствующего права требования. И хотя постановления ЕСПЧ не обладают ни в Польше, ни в других государствах, силой исполнительного документа³, однако его неисполнение в этом отношении может послужить основанием для принятия нового постановления ЕСПЧ.

Что касается обязанности государства принимать меры по исполнению постановления ЕСПЧ, то, в соответствии с изложенной в комментарии позицией, изначально она носила общий характер и была закреплена лишь в доктрине, на практике же определение конкретного способа исполнения постановления находилось в ведении Комитета министров. В настоящее время ЕСПЧ признает за собой право самостоятельно формулировать общие указания по исполнению своих постановлений, что, в частности, выразилось в возникновении института пилотных постановлений, сама процедура принятия которых роднит деятельность ЕСПЧ с деятельностью конституционных судов.

Постановления ЕСПЧ должны рассматриваться и с точки зрения судебного прецедента. ЕСПЧ не только разрешает конкретное дело, но также создает новую норму права, применимую при рассмотрении аналогичных случаев. «Периодически постановления [ЕСПЧ] «дополняют» международно-правовые нормы, содержащиеся в Европейской конвенции, что сближает ЕСПЧ в части полномочий с законодательными органами и придает его постановлениям роль судебного прецедента»⁴. ЕСПЧ трактует содержание Конвенции и, вероятно, будет применять данную трактовку в своих будущих постановлениях. Исходя из такой логики постановления ЕСПЧ адресованы всем государствам-членам и выходят за пределы обязательности лишь для сторон конкретного спора. Данная позиция подкрепляется и тем, что в Интерлакенской декларации (пункт В.4.с) была закреплена обязанность всех государств-членов Совета Европы «принимать во внимание изменения прецедентной практики [ЕСПЧ], учитывая выводы, вытекающие из постановлений, устанавливающих факт нарушения Конвенции другим государством, в том случае, если в их правовой системе возникает аналогичная проблема». Нельзя забывать и о том, что правовой принцип может быть сформулирован в судебном акте ЕСПЧ любого вида. Также, когда Суд использует прецедент, он распространяет его действия как на решения, так и на постановления. Правовые нормы формулируются в мотивировочной части постановления, и резолютивная часть постановления является отражением применения этого принципа к конкретной ситуации, это придает разъяснениям ЕСПЧ характер первоисточника о действующих прецедентах и требует отделения *ratio decidendi* от *obiter dicta*.

Кроме того, прецедент ЕСПЧ может быть поддержан практикой национальных судов, особенно в странах, допускающих придание международно-правовым нормам прямого действия и применение их государственными органами (например, Польша и Российская Федерация). Если национальные суды готовы применять положения Конвенции, единственным способом реализации является принятие толкования Конвенции, созданного ЕСПЧ. Это создает возможность имплементации прецедентной практики ЕСПЧ в практику национальных судов. При этом нельзя забывать, что обязательная сила решений национальных судов (в частности – Конституционного и Верховного) гораздо более четко определена, чем обязательная сила постановлений ЕСПЧ.

§3. Пилотные Постановления ЕСПЧ

Особое внимание уделяется институту «пилотных постановлений», что представляется весьма важной темой ввиду новизны данного института и неоднозначности его правовой природы, в комментарии к статье 46 ЕКПЧ подробно анализируется история и причины возникновения данного института, а равно практика принятия подобных актов судом. Так, отмечается то, что понимание неспособности ЕСПЧ справиться с проблемой системных нарушений ЕКПЧ посредством принятия серии отдельных идентичных судебных постановлений стало основанием для внесения ЕСПЧ предложений в части введения механизма «пилотного постановления», которое было определено как «процедурный инструмент для решения обоснованных повторяющихся жалоб»⁵. Причем процедура была описана следующим образом: «в процедуре принятия пилотного постановления взаимодействуют Суд и Комитет министров, а его элементом являются указания на действия государства-ответчика на национальном уровне для [устранения] ситуации системного или структурного нарушения, а также:

-приостановление разбирательства в Суде по сходным делам о подобных нарушениях, допущенных тем же государством-ответчиком;

-ускорение процесса исполнения пилотного постановления перед Комитетом Министров;

-обязание государства-ответчика применить национальные компенсаторные меры в отношении аналогичных установленных нарушений, возникших до принятия постановления». Также ЕСПЧ настаивал на том, что эта процедура будет означать «право Суда отказывать в принятии к рассмотрению [аналогичных] дел (...) после установления наличия системных или структурных нарушений в пилотном постановлении»⁶. Комитет Министров пришел к выводу об отсутствии необходимости в ведении отдельной процедуры путем принятия дополнений к Конвенции, поскольку существующие правила сами по себе допускают принятие подобных актов. И буквально через два месяца ЕСПЧ принял первое пилотное постановление по делу Бронёвского. Цель и причины для данной процедуры были обозначены ЕСПЧ в двух судебных постановлениях по данному делу, а затем дополнены в постановлении ЕСПЧ от 19.06.2006 г. По делу Хуттен-Чапской против Польши.

Так, в Постановлении от 28.09.2005г. по делу Бронёвского ЕСПЧ разъяснил, что принятие «пилотного постановления» имело цель разрешить наиболее быстрым и эффективным способом системную ошибку, приводящую к дисфункции защиты прав собственности в пределах польского правового регулирования. Одновременно ЕСПЧ было отмечено, что ситуация представляет собой угрозу для системы Конвенции и способности ЕСПЧ рассматривать дела из-за постоянно растущего количества жалоб, вытекающих из одной и той же системной проблемы.

Также в комментарии к статье 46 ЕКПЧ отмечается то, что, вводя практику принятия пилотных постановлений, ЕСПЧ ссылался на пункт 1 статьи 46 ЕКПЧ, отмечая, что последствия выявления нарушений Конвенции выходят за пределы спора между конкретными сторонами. Институт пилотных постановлений напрямую связан с принципом субсидиарности, закрепленным в статье 1 ЕКПЧ (см. постановление ЕСПЧ по делу Броневского (2005)), также данное положение следует рассматривать в качестве нормы, основываясь на которой, ЕСПЧ создавал процедурные правила для вынесения пилотных постановлений. Косвенно эта процедура в качестве инструмента для оказания помощи Суду в "обеспечении соблюдения обязательств, вытекающих из (...) Конвенции", также основана на положении статьи 19 ЕКПЧ налагающей на Суд его обязанности и определяющей его роль в системе Конвенции (см. постановление ЕСПЧ от 23.9.2008 по делу E. G. против Польши).

При отсутствии конкретного нормативного регулирования, в том числе и в Регламенте ЕСПЧ, пилотные постановления являются институтом постепенно созданным судебной практикой.

Элементами, характерными для этой процедуры, являются:

- 1) выявление системного нарушения;
- 2) необходимость принятия общих мер, для реформирования национального права;
- 3) указание судом общих мер, которые в зависимости от обстоятельств, должны содержаться не только в мотивировочной, но и в резолютивной части постановления;
- 4) приостановление разбирательства по другим казусам;
- 5) решение об отсрочке применения ст. 41 ЕКПЧ, если из соображений процесса это не требуется для урегулирования конкретного вопроса.

В ходе дискуссий и работы групп, созданных Судом в целях дальнейшего развития концепции пилотных постановлений возникло разделение между пилотными постановлениями, в точности соответствующими модели, выработанной на основе судебных постановлений по делу Броневского (2004), а также по делу Хуттен-Чапской (постановления, содержащие выводы о том, что проблема является системной, а также указания государству общих мер для того, чтобы устранить эту проблему как в соответствии со ст. 46 ЕКПЧ, так и в соответствии с резолютивной частью постановления) (действительные пилотные постановления), и постановлениями, в которых ЕСПЧ указал на факт выявления системных проблем и способы их устранения лишь в мотивировочной части (квази-пилотные постановления) (например, постановление ЕСПЧ от 29.3.2006 г по делу Scordino против Италии). Данное разделение обусловлено, прежде всего, практическими соображениями, и выбор той или иной формы определяются исходя из того, в каком виде ЕСПЧ установил системную проблему и указал на общие меры, направленные на устранение нарушений ЕКПЧ.

В действительных пилотных постановлениях в резолютивной части содержатся указания на наличие системного нарушения, различающиеся по степени детализации - от лаконичного «сбои в работе национального законодательства и практике» (см. постановление ЕСПЧ по делу Lukenda, пункт 4 постановления.) до более детализированных «диагнозов» ситуации, которая привела к возникновению системных сбоев (см. постановление ЕСПЧ по делу Хуттен-Чапской пункт 3 постановления). Тем не менее, в мотивировочной части ЕСПЧ, как правило, дает значительно более широкую и подробную квалификацию сложившейся ситуации.

Что же касается общих мер, то ЕСПЧ четко соблюдает принцип свободы (хотя и ограниченной выводами, заключенными в постановлении) выбора государством-ответчиком мер, необходимых для исполнения постановления ЕСПЧ. Указания в резолютивной части постановления сформулированы рамочно и имеют открытый характер.

В резолютивной же части квази-пилотных постановлений отсутствуют указания на наличие системной проблемы и предписания, касающиеся общих мер, которые необходимо принять государству. В их содержании отсутствует указание о приостановлении рассмотрения других обращений по аналогичным делам. Характерной чертой квази-пилотных постановлений также является указание на наличие системной ошибки лишь в мотивировочной части постановления, выраженное не в форме категорической директивы, а в форме рекомендации мер общего характера.

И хотя квалификация системной проблемы и требование соответствующих действий со стороны государства в резолютивной части и в мотивировочной части различны, то и другое служит сигналом о наличии нарушения серьезного масштаба, кроме того не менее важно то, что эта формула, хоть и выходит за границы «классического», имеющего декларативный характер судебного постановления, твердо очерчивающего рамки, предмет и объем его реализации, однако вместе с тем то, что квази-пилотные постановления содержат выводы относительно наличия системной проблемы и общие меры только в мотивировочной части постановления не означает, что они имеют меньшее значение, чем указания, содержащиеся в действительных пилотных постановлениях.

Одновременно с этим, авторами комментария делается акцент на том, что квази-пилотные постановления следует отличать от обычных постановлений, в которых лишь устанавливается факт наличия системной проблемы, как, например, в постановлении ЕСПЧ от 18.1.2007 по делу Эстрих против Латвии, где ЕСПЧ, хоть и отмечает тот факт, что ранее уже были установлены случаи нарушения ответчиком п.3 статьи 5 Конвенции, однако не предлагает какие-либо меры по исправлению ситуации. Сам факт наличия института квази-пилотных постановлений предлагается считать показателем того, что ЕСПЧ ищет различные пути развития толкования статьи 46 и имеет практичный и гибкий подход в применении пилотной процедуры относительно различных нарушений.

По мнению авторов комментария к части 1 статьи 46 ЕКПЧ, в настоящее время можно утверждать успешность и оправданность процедуры принятия пилотных постановлений, а равно говорить о высокой степени эффективности механизма устранения «массового» нарушения, затрагивающего большое количество людей. Так, в результате принятия постановления по делу Броневского, государство не только заключило историческое соглашение с заявителем, что открыло новые возможности в пределах статьи 39 ЕКПЧ, но и ввело новую национальную систему правового регулирования механизма компенсации, кроме того, остальные аналогичные дела связанные с

компенсацией за собственность, расположенную в регионе реки Буг были вычеркнуты Судом из списка подлежащих рассмотрению дел, что позволило значительно снизить нагрузку на ЕСПЧ. ЕСПЧ счел необходимым отметить, что его роль будет выглядеть иначе, если государство не приняло своевременных мер по устранению системных нарушений Конвенции. Не исключено, что в ситуации, в которой после установления ЕСПЧ факта нарушения ЕКПЧ, государство затягивает принятие общих мер в течение разумного срока и оставляет проблему нерешенной, у ЕСПЧ не останется другого выбора, как принять к рассмотрению иные аналогичные дела с той целью, чтобы инициировать перед Комитетом Министров процесс ускоренного исполнения постановления ЕСПЧ. Следует подчеркнуть, что не существует каких-либо жестких правил, определяющих, на какую правовую норму, будь то п. 1 ст. 35 ЕКПЧ или п. Б ч. 1 ст. 37 ЕКПЧ, Суд должен ссылаться в пределах практики отказа от продолжения рассмотрения дел после принятия пилотных постановлений.

Не исключено также, что в будущих делах судом будут использоваться и иные основания, например, статья 34 ЕКПЧ, если факты указывают на утрату заявителем статуса жертвы нарушения, или применять новый критерий допустимости обращения («de minimis») п.б.ч.1ст.35, если ЕСПЧ сочтет, что общие меры, принятые ответчиком, достаточны для того, чтобы свести к минимуму последствия нарушения системы.

§4. Исполнение постановлений ЕСПЧ – Перспективы на национальном уровне.

С национальной точки зрения, обязательство соблюдать постановления ЕСПЧ, обусловлено частью 1 статьи 46 ЕКПЧ, а, следовательно, это международно-правовая обязанность. Выполнение постановлений ЕСПЧ должно осуществляться в соответствии с процедурами, установленными национальным законодательством, которые ни в праве изменять международно-правовое содержание и характер данного обязательства. При чем его происхождение и характер закреплены в качестве международно-правового обязательства государства, обеспечиваемого базовыми нормами и принципами международного права, и это даже не смотря на то, что конституция сама по себе может содержать нормы, аналогичные части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации или статье 9 Конституции Республики Польша, которые делают национальное право «толерантным» международному. Государство не может оправдать невыполнение международно-правовых обязательств препятствиями, вытекающими из национального законодательства. Доктрина, описывающая происхождение и характер обязательства, подобного закреплённому в части 1 статьи 46 Конвенции, как части национального законодательства, представляется спорной, поскольку «помещение» международно-правового обязательства в контекст национального права может исказить его суть, сделав его подчиненным национальным правилам.

Как уже указывалось ранее, с точки зрения международного права, принятие ЕСПЧ постановления о наличии нарушения государством-членом конвенции есть ни что иное, как утверждение о наличии факта неисполнения государством своих международно-правовых обязательств. Однако это не исчерпывает международно-правовые последствия такого решения суда, ведь нарушение международного соглашения является международно-правовым деликтом. Надлежащее соблюдение обязательства заключается, прежде всего, в правильном определении предмета и характера этого обязательства, и лишь затем в определении соответствующей процедуры его исполнения. Значительное же влияние на предмет и объем реальных обязательств государства-ответчика оказывает факт наличия или отсутствия в постановлении ЕСПЧ указаний о возложении на ответчика обязанностей, а также то, в какой именно части постановления: резолютивной или мотивировочной, Суд отразит необходимость принятия ответчиком соответствующих государственных мер. Безусловно, что определение точного объема и предмета обязательства государства по исполнению постановлений ЕСПЧ всегда требует соотнесения с конкретным постановлением, даже если речь идет о пилотных постановлениях⁷.

Отмечается также и то, что, согласно общему правилу, порядок и форма исполнения постановления ЕСПЧ остается на усмотрение государства, которое несет ответственность за результат, вместе с тем, как правило, ЕСПЧ приходит к выводу о целесообразности указания в резолютивной или мотивировочной части своих постановлений более или менее конкретных мер эффективного исполнения постановления, при этом способы исполнения постановлений ЕСПЧ в соответствии со статьей 41 ЕКПЧ можно разделить следующим образом:

- 1) выплата «справедливой компенсации»;
- 2) принятие конкретных мер;
- 3) принятие общих мер.

Практика складывается таким образом, что, когда Суд присуждает справедливую компенсацию в соответствии со статьей 41, то считается, что восстановление положения существовавшего до возникновения нарушения либо невозможно, либо затруднительно, и, следовательно, любая мера, которую предпримет государство после того, как суд вынес постановление предписывающее компенсацию, имеют лишь дополнительный характер⁸.

Среди отдельных мер по реализации постановлений ЕСПЧ, активно обсуждаемой является возобновление государственным органом производства по делу, по которому вынесено окончательное решение, явившееся причиной нарушения Конвенции. Положение части 1 статьи ЕКПЧ 46 не обязывает ответчика возобновлять производство по делу и вносить изменения в национальное законодательство. Это подтверждается судебной практикой ЕСПЧ, в которой говорится о том, что пункт 1 статьи 46 ЕКПЧ не дает Суду права обязывать государство возобновлять производство по делу в качестве специфической формы исполнения постановления ЕСПЧ (см. постановления ЕСПЧ от 20.09.1993 по делу Саиди против Франции (п. 46) и от 22.09.2004 по делу Пелладох против Голландии (п. 44), и особенно Постановление ЕСПЧ по делу Verein gegen Tierfabriken Schweiz, VgT). Поэтому, если положения национального законодательства четко не закрепляют постановление ЕСПЧ в качестве основания для возобновления производства по делу, то данное обстоятельство не является международно-правовым деликтом.

Постановления Европейского суда не имеют, исходя из международного права, силы «анулировать» правомочность решений национальных судов: в польской правовой системе, как и в российской, например, подобное

невозможно также исходя из Конституции. Это означает, что, хотя Постановления ЕСПЧ являются юридически обязательными для национальных судов, но при определенных обстоятельствах последние не могут вернуться к пересмотру окончательных решений, даже если те были признаны несовместимыми с Конвенцией, так как правомочность национальных решений незыблема.

Национальным законодательством может быть предусмотрен пересмотр вступивших в законную силу судебных решений на основании принятия постановления ЕСПЧ, причем, если речь идет об уголовных делах, то форма исполнения постановления ЕСПЧ в этом случае принимает особую специфику. Авторами комментария подробно анализируется данная процедура на примере польского законодательства, однако, прежде хочется обратить внимание на различия соответствующих положений польского и российского уголовных законов. Так, в параграфе 3 статьи 540 Уголовно-процессуального кодекса Польши предусмотрено особое основание возобновления производства по делу, по которому вынесено окончательное, вступившее в законную силу решение суда. Согласно этому положению, разбирательство должно быть возобновлено, когда такая необходимость является результатом решения международного органа, действующего в соответствии с международным договором, ратифицированным Республикой Польша. Российское же законодательство содержит аналогичную норму, пункт 2 части 4 статьи 413 УПК РФ, в соответствии с которой, вступившее в законную силу судебное решение может быть отменено и производство по уголовному делу возобновлено, в случае установления ЕСПЧ положений ЕКПЧ при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела. Таким образом, соответствующая норма Польского законодательства является более общей, по сравнению с нормой российского законодательства. Возможно, что данная норма польского законодательства была сформулирована подобным образом, поскольку Польша состоит в значительном количестве международных организаций, предполагающих наличие особых судебных органов, осуществляющих защиту прав человека, и подобная формулировка дает возможность избежать излишней громоздкости правовой нормы. Вместе с тем, любопытным для изучения остается вопрос о том, будет ли служить основанием для пересмотра, вступившего в законную силу решение суда по уголовному делу, принятия решения каким-либо международным не судебным органом, более того, подобная ситуация сама по себе сомнительна с точки зрения независимости судебной системы.

Особая же специфика уголовных дел, отмечаемая авторами комментария, состоит в том, что, в отличие от других видов судопроизводства, невозможно вынесение постановления о государственной ответственности за противоправное судебное решение без устранения решения, которым был нанесен вред. Одновременно, в постановлении от 23.4.2009 г. №II КО 63/08, Верховный суд Польши указал, что правило, закрепленное в § 3 статьи 540 УПК Польши, не содержит предписания "автоматически" возобновлять рассмотрение каждого дела. В каждом конкретном случае внесения ходатайства о возобновлении производства суд обязан оценить действительно ли есть основание для применения вышуканного механизма. Подобная потребность возникает лишь тогда, когда предмет рассмотрения ЕСПЧ относится к самому процессу, а масштабы и характер нарушений подрывают справедливость и обоснованность судебного решения по существу дела.

Исходя из положений § 3 статьи 540 УПК Польши следует признать, что необходимость возобновления разбирательства возникает, либо если ЕСПЧ в своем решении указал, что в отношении заявителя были применены законоположения, противоречащие Конвенции, либо если было установлено, что, несмотря на соответствие положений польского законодательства Конвенции, правовые нормы во взаимосвязи были применены по отношению к заявителю таким образом, что возникло нарушение гарантий, закрепленных в Конвенции (см. пост. Верховного Суда Республики Польша от 24.11.2005 г. № III КО 10/05). Подобная ситуация роднит польское уголовно-процессуальное законодательство с российским, где в п.2 ч.4 ст.413 УПК РФ в качестве оснований для пересмотра судебного решения прямо указаны установленное ЕСПЧ нарушение положений Конвенции, связанное с применением федерального закона, не соответствующего положениям ЕКПЧ, либо иные нарушения положений Конвенции.

Польским законодательством также предусмотрен весьма интересный механизм, в соответствии с которым, при разрешении вопроса о необходимости возобновления производства по делу, следует рассмотреть вопрос о целесообразности использования механизма, закрепленного в статье 193 Конституции Республики Польша, и обратиться в Конституционный суд Республики Польша с запросом о соответствии оспариваемых законоположений Конвенции (и, возможно, Конституции). Такой ход, при согласии Конституционного Суда Республики Польша (далее КС РП) с позицией ЕСПЧ, приведет к возобновлению производства по делу *erga omnes* в соответствии с положением § 2 статьи 540 УПК Польши, которое требует возобновить производство по делу, если КС РП признает законоположение, лежащее в основе судебного решения, несовместимым с Конституцией Республики Польша⁹. Если же ЕСПЧ в своем постановлении не указывает на противоречие национального законодательства ЕКПЧ, постановление ЕСПЧ может непосредственно привести к возобновлению производства только в отношении конкретного лица. При этом важно отметить, что признание КС РП законоположения соответствующим Конституции Республики Польша не нивелирует значимость постановления ЕСПЧ, и, следовательно, не лишает заявителя права на пересмотр его дела.

Дискуссионным также является вопрос о том, связан ли польский суд при разрешении вопроса о возобновлении производства по делу на основании § 3 статьи 540 УПК Польши позицией международного органа, о котором говорится в этом законоположении. Несмотря на то, что в соответствии с § 1 статьи 8 УПК Польши суд принимает решение самостоятельно, и не связан позицией других судов или органов, следует признать, что принцип независимости имеет определенные оговорки, ведь в таком случае, не было бы никакой реальной возможности исполнения международных обязательств, вытекающих из пункта 1 статьи 46 ЕКПЧ.

Иначе обстоит дело с гражданским процессом, так, Гражданский процессуальный кодекс Польши, в отличие от российского законодательства (см. п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ и п. 4 ч. 3 ст. 311 АПК РФ), не содержит положения,

аналогичного § 3 статьи 540 УПК Польши. В связи с этим возникает вопрос о том, не является ли отсутствие в польском законодательстве подобной правовой основы для возобновления гражданского судопроизводства нарушением Польшей части 1 статьи 46 Конвенции. Тем более, что позиция Верховного суда Республики Польша (ВС РП) по вопросу возобновления производства по гражданскому делу в связи с установлением ЕСПЧ факта нарушения пункта 1 статьи 6 ЕКПЧ Судом не является единообразной.

Возобновление гражданского судопроизводства в связи с принятием ЕСПЧ благоприятного для заявителя постановления, с точки зрения авторов, является приемлемым лишь при соблюдении следующих условий:

- 1) обнаруженные факты ЕСПЧ факты нарушения статьи 6 ЕКПЧ совпадают с причинами возобновления производства по делу в соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса Польши,
- 2) из постановления ЕСПЧ очевидно, что нарушение Конвенции допущено национальным судом,
- 3) возобновление производства по гражданскому делу возможно в случаях, когда по делу принято решение национальным судом, и затем ЕСПЧ было принято постановление о нарушении Польшей статьи 6 ЕКПЧ.

Что же касается административного судопроизводства, то здесь ситуация аналогична уголовному судопроизводству, причем данная аналогия прослеживается как в российском, так и в польском процессуальных законах (см. параграф 3 статьи 272 Закона Республики Польша о производстве в административных судах и ч. 4 ст. 350 КАС РФ). С тем лишь отличием, что в польский закон содержит неопределенный термин «необходимо возобновить», делая административное процессуальное законодательство несколько более гибким, по сравнению с уголовно-процессуальным. Российское же законодательство, как и в остальных случаях, указывает установление ЕСПЧ нарушения Конвенции при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека, в качестве безусловного основания для пересмотра судебного акта.

С точки зрения ВС РП, государство обладает свободой выбора путей для исправления судебного решения, при этом положения Конвенции могут быть применены национальными органами напрямую, если это позволяет характер рассматриваемого дела, национальный же суд связан как толкованием Конвенции, данным ЕСПЧ, так и установлением ЕСПЧ факта нарушения Конвенции¹⁰.

Что же касается мер общего характера, то ЕСПЧ не имеет права проверять соответствие законодательства стран-участниц положениям Конвенции и, тем более заявлять о несоответствии этих законов Конвенции, но на практике ЕСПЧ осуществляет такой контроль косвенно, когда заявляет о наличии нарушения Конвенции в конкретном деле, и указывает в качестве источника и первопричины законодательство соответствующего государства. Так же происходит в случае принятия пилотного постановления, в котором указывается нарушение Конвенции, связанное с наличием структурных дефектов правовой системы или вопросами административной практики в стране. Не требует подробного обоснования утверждение о том, что пилотные постановления обязывают государства-участников внести изменения в законодательство. Однако в большинстве случаев для восстановления состояний соответствия Конвенции достаточно интерпретации национального законодательства либо изменения правоприменительной практики.

Исполнение Польшей постановления ЕСПЧ об установлении факта нарушения Конвенции, причиной которого послужили недостатки национального законодательства, может принимать форму постановлений КС РП, который неоднократно проводил проверку соответствия национального права Конвенции и утверждал факт соблюдения или несоблюдения Конвенции в резолютивной части своего постановления (см., например, Постановление КС РП от 5.5.2004 №Р 2/03 и Постановление КС РП от 20.2.2007 г. № Р 1/06). Однако следует отличать постановления КС РП, вынесенные после принятия постановления ЕСПЧ по жалобе заявителя, от постановлений, вынесенных по делам иных заявителей или в связи с решениями в отношении других стран. В делах, основанных на конституционной жалобе, КС РП занимает позицию в соответствии с которой «содержание и значение этих прав, особенно права на справедливый суд и защиту частной жизни в соответствии с Конституцией Республики Польша трактуется с учетом позиций ЕСПЧ. Однако в основе конституционной жалобы, в соответствии со статьей 79 Конституции Республики Польша, лежат нарушения конституционных прав и свобод, а не норм конвенции или иных международно-правовых актов, даже если они являются эквивалентными гарантиям, содержащимся в Конституции. По этим причинам, существует формальное препятствие к рассмотрению в пределах конституционного судопроизводства вопроса о соответствии законодательства международно-правовым нормам. Судопроизводство по данному вопросу должно быть прекращено в связи с недопустимостью жалобы (п. 1 ч. 1 ст. 39 Закона Республики Польша от 1.8.1997 «О Конституционном Суде»)» (см. Постановление КС РП от 17.12.2003 № SK 15/02).

Следовательно, вынесение постановления КС РП по вопросу о соответствии польского законодательства Конвенции не является приемлемым, в то время как, по сути, принесение конституционной жалобы заявителем, который имел статус потерпевшего в разбирательстве в ЕСПЧ, является естественным средством исполнения постановления ЕСПЧ, согласно которому законодательство противоречит Конвенции, особенно в тех ситуациях, когда законодательный орган не внес соответствующие поправки к дефектному закону.

Вышеуказанные ограничения не усматриваются судом в отношении вопросов справедливого суда. Интересный взгляд на обеспечение эффективности исполнения постановлений ЕСПЧ КС РП выразил в своем постановлении от 7.3.2005 г. №Р 8/03, в котором, в частности, заявил, что «контроль со стороны ЕСПЧ сам по себе не относится к оценке национального законодательства государства, которое совершило нарушение прав человека, однако распространяется на оценку конкретного нарушения конвенционных прав конкретного субъекта. По этой причине данные меры контроля не являются оценкой норм национального законодательства. ЕСПЧ изучает факты нарушений прав и свобод человека, в свою очередь в результате изучения может выясниться, что права заявителя могут быть нарушены применением норм, приведшим к нарушениям прав человека, в конкретном случае, установленном ЕСПЧ. Обязанность учитывать соответствующие позиции ЕСПЧ в вопросах функционирования

национальных органов власти также лежит на КС РП в процессе рассмотрения вопросов конституционности норм законодательства и правоприменительной практики, а также в вопросах их соответствия Конвенции и принципам сформулированным ЕСПЧ, для устранения возможных противоречий между ними (см. Постановление КС РП от 18.10.2004 г., №Р 8/04). При этом обязанностью КС РП является оценка конституционности правовых норм, а не правильности их применения в конкретных ситуациях, что относится к компетенции судов общей юрисдикции и административных судов». Хотя государство обязано соблюдать положения Конвенции, в том смысле, в котором толкует эти положения ЕСПЧ, тем не менее, при рассмотрении национальными судами дел о нарушениях конвенционных прав и свобод, соответствующие правовые позиции ЕСПЧ являются лишь директивами для национальных судов.

§5. Контроль за исполнением постановлений. Роль контрольных органов Страсбурга.

Авторы комментария отмечают, что ЕСПЧ не обладает полномочиями по контролю за исполнением своего постановления, хотя, в некоторых ситуациях, ненадлежащее исполнение постановлений ЕСПЧ является самостоятельным нарушением, органом же осуществляющим подобный контроль является Комитет Министров Совета Европы. Комитет не имеет средств принуждения к исполнению постановлений ЕСПЧ, типичных для национальных систем исполнения судебных решений, однако он может применять различные меры убеждения, например, указание на неисполнение государством постановления, или вынесение резолюции по соответствующему вопросу, он может также оказывать политическое давление в различных формах. Важно отметить и то, что ни Конвенцией, ни Регламентом Комитета министров не предусмотрено каких-либо санкций за отказ исполнять или за невыполнение постановлений ЕСПЧ.

Специфический механизм исполнения постановлений ЕСПЧ был введен в соответствии с Протоколом к Конвенции № 14, в буквальном переводе его название звучит как «нарушительное производство», а его цель и характер раскрываются в его нормативном определении: «разбирательство по делу о нарушении части 1 статьи 46 Конвенции», по сути это не производство «в отношении» государства-ответчика, а разбирательство «по факту» нарушения конвенционных обязательств. На основании частей 4 и 5 статьи 46 Конвенции Комитет Министров может обратиться в ЕСПЧ с запросом об установлении факта возможности исполнения государством обязательств, возложенных в соответствии с частью 1 статьи 46. Однако в соответствии с § 2 статьи 11 Регламента Комитета Министров данная процедура может быть инициирована лишь «при исключительных обстоятельствах». При этом, необходимо, во-первых, официально проинформировать государство о намерении открыть такое производство, а, во-вторых, решение об обращении в ЕСПЧ должно быть оформлено в форме промежуточной резолюции, принятой квалифицированным большинством в количестве не менее чем 2/3 голосов от общего числа представителей, имеющих право участвовать в заседаниях Комитета министров. Резолюция должна содержать обоснование и краткое изложение позиции государства-ответчика (§ 3 статьи 11 Регламента Комитета Министров).

ЕСПЧ рассматривает такое обращение в составе Большой Палаты, и принимает решение в форме Постановления (ст. 31 пункт «б» ЕКПЧ, добавленный в соответствии с Протоколом № 14), в котором должен лишь быть установлен факт выполнения или невыполнения государством-ответчиком его обязательств, вытекающих из части 1 статьи 46 ЕКПЧ. Подобное постановление необходимо для информирования Комитета Министров, однако, само по себе, оно не несет никаких юридических последствий. Цель этой процедуры не подразумевает возобновление производства по делу, по которому уже вынесено окончательное постановление. Суд также не вправе налагать санкции в отношении государства, которое нарушило обязательство по исполнению постановлений ЕСПЧ. Данная процедура необходима для расширения инструментов воздействия Комитета Министров.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Постановление ЕСПЧ от 04.10.2007 по делу Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT).
2. Редким исключением является постановление ЕСПЧ по делу Ассанидзе.
3. P. Grzegorzcyk, Skutki, стр. 19-20.
4. M. Balcerzak, Zagadnienie, стр. 146.
5. The Court's Position paper on proposals for reform of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003 (CDDH(2003)006).
6. The Court's Position paper on proposals for reform of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003 (CDDH(2003)006).
7. Third Informal Seminar for Governments Agents and Other Institutions on Pilot Judgment Procedure in the European Court of Human Rights and the Future Development of Human Rights' Standards and Procedures, Warsaw 2009, стр. 23-152.
8. K. Rohleder, Grundrechtsschutz, стр. 137.
9. A. Wojańczyk, Podważanie prawomocnego wyroku, ч.1, стр.155 и ч.2, стр.124 и далее.
10. Постановление ВС РП от 28.11.2008 г. № V CSK 271/08 (OSNC 2009, № 3, п. 78).