

Об исполнении в России постановлений Европейского суда по правам человека по однотипным делам («делам-клонам»)

*Шакирова Р.И.**

В статье рассматриваются группы постановлений Европейского суда в отношении России по сходным делам, которые содержат структурные, повторяющиеся нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Вниманию читателей предлагаются 5 наиболее крупных однотипных групп дел, среди которых дела о неисполнении решений российских судов, о надзорном порядке рассмотрения, о чрезмерной длительности судебного разбирательства, а также дела о насильственных исчезновениях и внесудебных казнях на территории Чеченской Республики. Также приведена статистика работы Европейского суда по российским делам на март 2011 года. Автор исследует меры общего характера, принятые государством во исполнение однотипных постановлений Европейского суда по правам человека, анализирует степень их эффективности и выдвигает предложения по улучшению ситуации с исполнением решений.

Ключевые слова: исполнение; постановления Европейского суда; общие меры.

К моменту подготовки настоящей статьи Европейский суд по правам человека вынес 1098 постановлений (на 22 марта 2011 г.) о различных нарушениях прав человека в России. Еще 41 400 жалоб в отношении России ожидают своего рассмотрения. Всего же к 28 февраля 2011 года в Европейском суде (далее Суд) накопилось 145 700 жалоб, среди которых доля российских жалоб составила 28,4 %¹. В практике Суда по российским делам четко обозначились структурные, из раза в раз повторяющиеся нарушения – так называемые «дела-клоны». Повторяемость жалоб свидетельствует об отсутствии эффективной

* Шакирова Регина Ильгизовна – аспирант кафедры международного и конституционного права НОУ (негосударственное образовательное учреждение) Академия управления «ТИСБИ»; юрист МОО (Местной общественной организации) «Казанский правозащитный центр». shakirova_regina@mail.ru.

1 URL: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/92D2D024-6F05-495E-A714-4729DEE6462C/0/Pending_applications_chart.pdf

национальной стратегии исполнения постановлений Суда. В результате, Европейский суд, вместо формирования стандартов толкования и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Конвенции), вынужден рассматривать однотипные российские дела, подменяя не сработавшую российскую систему защиты прав. При этом Россия тратит организационные и финансовые ресурсы для защиты по отдельным делам в Суде.

Казалось бы, Россия своевременно выплачивает назначенные Судом суммы возмещения морального вреда, однако, по информации Комитета Министров (КМ) на 18 марта 2011 года, в 308 российских случаях секретариат Суда не получил письменного подтверждения выплаты справедливой компенсации и/или пени, либо выплаты находятся в стадии изучения и оценки². Впрочем это не означает, что в указанных случаях выплаты до сих пор не осуществлены по причине бездействия российских властей. Нередко задержки происходят, например, вследствие потери связи с заявителями. Решения Суда в части выплаты справедливой компенсации, как правило, исполняются своевременно. Ежегодно в российский бюджет закладывается определенная сумма денежных средств, предназначенных для выплаты справедливой компенсации по решениям Европейского суда. Механизм исполнения постановлений в части выплаты данных компенсаций отложен, и поэтому не является предметом рассмотрения в данной статье.

В отличие от справедливой компенсации, решения Суда в части общих и индивидуальных мер исполняются с большим трудом.

Меры общего характера, т.е. меры, которые государство обязано принять для предотвращения в будущем новых нарушений, подобных тем, которые были выявлены постановлениями Суда, отличается тем, что они выходят за пределы конкретного дела и затрагивают широкий круг лиц³. Принятие мер общего характера подразумевает анализ причин, приведших к нарушению Конвенции, и поиск путей устранения этих причин.

Меры индивидуального характера преследуют цель прекращения нарушений, продолжающихся во времени, и устранения последствий нарушений, совершенных в прошлом с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, которая имела место

² URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/PAY_EN.pdf

³ Лобов М.Б. Вопросы применения Европейской конвенции по правам человека. - М., 2000. - 101 с.

до нарушения Конвенции (*restitutio in integrum*)⁴. Во многих случаях *restitutio in integrum* (лат. – восстановление в целостности, восстановление в прежних правах) невозможно, учитывая сам характер нарушения. Например, при нарушении ст. 3 Конвенции вследствие пыток или дурного обращения по определению невозможно восстановить ситуацию в том виде, в котором она существовала до совершения нарушения. Единственной компенсацией в данном случае может быть компенсация материального и морального ущерба. Тем не менее, в ряде дел ущерб, нанесенный заявителю, может быть реально компенсирован лишь посредством принятия государством-ответчиком особых мер с тем, чтобы приблизиться, насколько это возможно, к *restitutio in integrum*⁵. В некоторых случаях заявители сами предлагают Суду индивидуальные меры, которые может предпринять государство, для устранения последствий нарушений. Поскольку индивидуальные меры различны в каждом конкретном решении, а их исполнение, в основном, не столь проблематично, как при исполнении общих мер, автор не ставит целью данной статьи рассмотрение индивидуальных мер. При этом в перечисленных ниже группах индивидуальные меры были исполнены полностью, либо оцениваются секретариатом Суда.

В настоящей статье рассмотрены 5 крупнейших групп по делам-клонам, включающих постановления Суда, которые имеют проблемы с исполнением в России. В каждой группе дел автором рассмотрены и проанализированы меры общего характера, предпринимаемые для исполнения решений Европейского суда в России.

Самая многочисленная группа «Тимофеев» включает 209 дел, касающихся нарушения права заявителей на эффективную судебную защиту в связи с неисполнением окончательного судебного решения (о социальных выплатах, увеличении пенсий, пособий по инвалидности и т.д.) в пользу заявителей (нарушение ст. 6 § 1, ст. 13 и ст. 1 Протокола 1). Европейская комиссия по эффективности правосудия в рамках Совета Европы еще с 2005 года реализует двусторонние проекты с властями России для решения проблемы неисполнения судебных решений. Кроме того, КМ принял несколько меморандумов, которые указывают на имеющиеся проблемы и предлагают пути их решения. Действительно, Совет Европы уделяет большое внимание улучшению

⁴ Дерковская А.О. Правовые последствия постановлений Европейского суда по правам человека // Закон и право. – 2004. - № 6.

⁵ URL: <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2009/issue1/Shakirova.html>

ситуации с неисполнением внутренних судебных решений в России. Среди наиболее существенных мер, предпринятых Россией после ряда рекомендаций КМ, необходимо отметить: принятие Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30.04.2010 № 68-ФЗ; публикация и распространение почти всех решений данной группы среди компетентных органов; приведение в исполнение некоторых внутренних решений по аналогичным жалобам до их рассмотрения в Суде по существу. Однако применение указанного закона вызывает ряд вопросов, как у граждан, так и у профессиональных юристов, в том числе судей. Поэтому необходимы разъяснения Верховного Суда о применении закона в судах.

Вторая по численности группа дел «Хашиев» объединяет 110 решений, которые касаются нарушения Конвенции в результате действий российских властей в ходе контр-террористической операции в Чечне в 1999-2002 годах. Это, в основном, неоправданное применение силы со стороны силовиков, исчезновение людей, непризнанные задержания, пытки и жестокое обращение, незаконный обыск, изъятие и уничтожение имущества, а также отсутствие эффективного расследования предполагаемых нарушений и средств правовой защиты от этих нарушений (нарушение статей 2, 3, 5, 6, 8, 13 Конвенции и ст. 1 Протокола № 1). В соответствии с решением, принятым КМ на заседании № 1035 в сентябре 2008 года, в Москве были организованы три группы двусторонних консультаций в феврале, апреле и июне 2009 года с компетентными российскими органами власти (Генеральная прокуратура, Главная военная прокуратура, Следственный комитет при прокуратуре, Министерство внутренних дел и Верховный Суд РФ). Информацию о мерах, принятых российскими властями для устранения и предотвращения нарушений Конвенции, установленных Судом в данной группе дел, представил Уполномоченный Российской Федерации при Европейском суде Г.О. Матюшкин⁶. Среди таких мер: в качестве новых механизмов расследования и раскрытия преступлений, совершенных в период антитеррористических операций в Чеченской Республике, созданы следственные группы и отдел специальных расследований; усиление прокурорского надзора и судебного контроля за соблюдением законодательства при расследовании уголовных дел; постановление Пленума Верховного Суда РФ о применении ст. 125

⁶ URL: <http://ehracmos.memo.ru/files/Matyushkin-speech.pdf>

УПК РФ от 10.02.2009; поездки российских следователей в Страсбург и в Великобританию для обучения и обмена опытом. В то же время о недостатках процесса исполнения решений говорят российские и международные правозащитные организации. Заслуживает внимания доклад «Кто мне скажет, что случилось с моим сыном?»⁷, подготовленный организацией «Хьюман Райтс Вотч», который посвящен исполнению 33 решений Суда об исчезновениях и убийствах в Чеченской Республике. Докладчики подчеркивают, что эффективному исполнению решений Суда препятствует множество обстоятельств правового, процессуального или бюрократического характера. Таким образом, действия, предпринимаемые КМ и российскими властями, имеют положительные результаты, однако являются недостаточными для решения проблемы неисполнения постановлений Европейского суда по жалобам из Чечни. Полагаю, что российским властям необходимо учитывать позицию неправительственных организаций, тщательнее исполнять рекомендации КМ и принять во внимание опыт Великобритании, которая сталкивалась с похожей проблемой (Северная Ирландия по делу «Маккер против Великобритании»).

Следующая группа дел «Рябых» посвящена соблюдению права на справедливое судебное разбирательство надзорным производством по гражданским делам (ст. 6 § 1). В рамках общих мер проведены три реформы. К первой реформе стоит отнести новый ГПК РФ; семинар в Страсбурге (февраль 2005 г.) по результатам которого принята промежуточная резолюция ResDH(2006)1; постановление Конституционного Суда РФ № 2-П от 05.02.2007. В качестве второй реформы необходимо признать сокращение срока подачи надзорной жалобы до 6 месяцев; разъяснения Пленума Верховного Суда (постановление от 12.02.2008 года № 2) относительно применения принципа правовой определенности; три постановления Пленума Верховного Суда РФ 24-26 июня 2008 года, изданные с целью повышения эффективности обычных способов обжалования и тем самым сокращения количества надзорных жалоб. В качестве третьей реформы можно отметить введение апелляционной процедуры, которая позволит повысить эффективность решений, при этом не увеличит сроки пересмотра дел и сократит использование надзора. Перечисленные меры свидетельствуют о серьезном стремлении российских властей решить проблему надзора. Необходимо продолжать тесное сотрудничество государства

⁷URL: www.hrw.org/ru/reports/2009/09/28

с секретариатом Суда, чтобы обеспечить соответствие вышеупомянутых реформ требованиям Конвенции.

Следующая группа дел «Кляхин» объединяет 70 постановлений, касающихся незаконного заключения под стражу (нарушение ст. 5 § 1, § 3, § 4; ст. 6 § 1; ст. 13). Общие меры, принятые властями России, и нерешенные вопросы кратко изложены в меморандуме СМ/Inf/DH(2007)4 от 12.02.2007. Среди наиболее важных мер необходимо отметить: постановление Президиума Верховного Суда России от 27.09.2006 и внесение изменений в УК РФ, УПК РФ и закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», направленные на уменьшение количества заключенных, в частности, посредством реформирования условий, при которых может быть вынесено решение о взятии под стражу. Наиболее важными нерешенными вопросами остаются: совершенствование тренингов для судей, прокуроров и руководителей следственных изоляторов; укрепление их дисциплинарной и профессиональной ответственности.

Пятая по численности группа дел «Кормачева» касается чрезмерной длительности судебного разбирательства по трудовым, жилищным, имущественным делам (нарушение ст. 6 § 1). Российские власти предприняли и предпринимают целый ряд комплексных мер для обеспечения разумной продолжительности судебного разбирательства. Среди таких мер федеральные целевые программы для развития судебной системы на 2002-2006 и 2007-2011 годы; постановление Пленума Верховного Суда РФ № 52 от 27 декабря 2007 года «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях». Положительно оценивается публикация и распространение некоторых из решений данной группы в Бюллетене Европейского суда и их рассылка циркулярным письмом от имени заместителя Председателя Верховного Суда России всем судам. После того, как в деле «Рыбаков против России» Европейский суд признал, что отказ ответчиков – губернатора Санкт-Петербурга и руководителя комитета по жилищной политике городского административного управления – являться на процесс считается нарушением Конвенции, правительство Санкт-Петербурга издало постановление № 821 от 04.07.2006 «О мерах по совершенствованию правового обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». Полагаю, что принятие подобных актов в каждом регионе сыграет важную роль в процессе исполнения решений данной группы.

На основании настоящего исследования можно сделать следующие выводы:

1. Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30.04.2010 № 68-ФЗ является важнейшей мерой предотвращения нарушений Конвенции. Тем не менее, применение указанного закона вызывает ряд вопросов у практиков, в связи с этим необходимы разъяснения Верховного Суда РФ о применении закона в судах. Избежать аналогичных нарушений позволит приведение и толкование в соответствии с Конвенцией российского законодательства.

2. Для эффективной реализации и полного соответствия требованиям Конвенции реформ по надзору в гражданском судопроизводстве необходимо продолжать тесное сотрудничество государства с секретариатом Суда, а также совершенствовать тренинги для судей, прокуроров и руководителей следственных изоляторов.

3. На примере постановления «О мерах по совершенствованию правового обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» полагаю, что принятие подобных актов в каждом регионе сыграет существенную роль в процессе исполнения решений Суда.

Таким образом, при выполнении постановлений Европейского суда российские власти осуществляют множество реформ национального законодательства, приводя его в соответствие с международными стандартами. Вследствие профессиональной работы отдельных юристов и неправительственных организаций меняется правоприменительная практика в области защиты прав человека. Необходимо отметить и 14 протокол к Конвенции о правах человека, вступивший в силу 1 июня 2010 года, который позволил Европейскому суду работать эффективнее, а Комитету министров дал больше полномочий для контроля за исполнением решений, тем самым способствуя укреплению прав человека и становлению качественного правосудия. Однако всегда есть к чему стремиться, поскольку российская правовая система не свободна от недостатков, которые несовместимы с демократическим государством. Количество неисполненных постановлений Европейского суда свидетельствует о необходимости принятия Россией срочных и действенных мер, в особенности по делам, касающимся права на жизнь.

Библиографический список

Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека в судах России. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 270 с.

Деменева А.В. Исполнение Россией постановлений Европейского суда по правам человека: количество, не переходящее в качество // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4. С. 63-84.

Дерковская А.О. Правовые последствия постановлений Европейского суда по правам человека // Закон и право. – 2004. – № 6.

Джейн Бучанан «Кто мне скажет, что случилось с моим сыном?» Отчет Хьюман Райтс Вотч 2009 URL: www.hrw.org/ru/reports/2009/09/28.

Лобов М.Б. Вопросы применения Европейской конвенции по правам человека. – М., 2000. – 101 с.

Матюшкин Г.О. Выступление Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека URL: <http://ehracmos.memo.ru/files/Matyushkin-speech.pdf>.

Шакирова Р.И. Индивидуальные меры, принимаемые Россией в связи с вынесением решений Европейским судом по правам человека URL: <http://www.tisbi.org/science/vestnik/2009/issue1/Shakirova.html>.

On execution of the Similar Cases (“clone-cases”) of the European Court on Human Rights in Russia (Summary)

*Regina I. Shakirova**

This article discusses the group of the cases of the European Court of Human Rights against Russia, which contain structural, repeated violations of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It is so-called “clone cases”. Readers’ attention is invited to the 5 major groups of cases, including cases of default decisions of Russian courts, as well as the “Chechen” cases, and others. Also the article includes fresh statistics of the European Court of Russian affairs. The author examines the general measures adopted by the State for execute the “clone cases” of the European Court of Human Rights, examines effectiveness of execution and offers some recommendations for make the situation better.

Keywords: execution; judgments of the European Court of Human Rights; general measures.

* Regina I. Shakirova – post-graduate student of the Academy of management “TISBI”; lawyer at the NGO “Kazan Human Rights Center”. shakirova_regina@mail.ru.