



ЧЕРЕЗ ТЕРНИИ К ЕВРОПЕЙСКОМУ ПРАВОСУДИЮ

В последнее время в российских СМИ появилась информация об ужесточении процедуры подачи жалоб в ЕСПЧ для пяти государств — участников Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в том числе для России: теперь при несоответствии жалобы формальным требованиям она может быть отклонена Секретариатом Суда. Ряд правозащитников в России высказали озабоченность по поводу возможного ограничения доступа к европейскому правосудию для российских граждан. Как новый порядок обжалования отразится на доступности европейского правосудия? Разгрузит ли это Суд и стоит ли ожидать новых административных барьеров в рамках дальнейшего реформирования ЕСПЧ?



Анатолий Ковлер,

судья ЕСПЧ, доктор юридических наук

— Это какое-то недоразумение, возникшее, скорее всего, из-за того, что правозащитники неправильно восприняли фразу о рекомендации более строго подходить к приему жалоб, принятой на Брайтонской конференции в апреле сего года (текст Декларации опубликован в пятом номере журнала «Права человека. Практика ЕСПЧ» — но его в основном читают только судьи и прокуроры). Комментарии, которые в связи с реакцией правозащитников появились в СМИ, субъективны и грешат неточностями. Они усугубили недоразумение. Суд как регистрировал все жалобы подряд, так и продолжает регистрировать. Хочу еще раз напомнить о новых положениях Конвенции об условиях приемлемости (подп. *b* п. 3 ст. 35, предусматривающий неприемлемость жалоб, заявители по которым не понесли значительного ущерба), о единоличном судье (ст. 27 о наделении единоличных судей полномочиями признавать жалобу неприемлемой), внесенных Протоколом 14, вступившим в силу 1 июня 2010 г. после его долгожданной ратификации Российской Федерацией, и соответствующих изменениях в Регламенте, которые «вдруг» только сейчас заметили.

Секретариат Суда обращал внимание на то, что ни одно из правил Регламента, относящихся к рассмотрению жалоб (правило 52А — рассмотрение единоличным судьей, правило 47 — отклонение в связи с несоблюдением требований к подаче жалобы), в этом году не менялось. С 1 июня этого года единоличные судьи и комитеты могут отклонять дела с применением нового критерия приемлемости (подп. *b* п. 3 ст. 35 Конвенции), поскольку истек двухлетний мораторий на его широкое применение в отношении всех стран, а не только пяти, из которых приходит больше всего жалоб и в отношении которых проводилось тестирование нового критерия.

Эксперимент с новыми критериями приемлемости проводился не только в отношении жалоб против пяти основных государств-ответчиков, но и в отношении некоторых других стран. Что же касается оформления жалоб, Суд всегда высылал заявителям формуляр и инструкцию по его заполнению (они размещены на сайте ЕСПЧ на 37 языках). Сейчас в случае переоформления жалобы и устранения ее формальных дефектов Суд будет более жестко подходить к такому критерию приемлемости, как соблюдение шестимесячного срока со дня окончательного судебного решения в стране, хотя в любом случае он применялся и применяется ко всем без исключения жалобам. Иными словами, переделывали вы жалобу или нет, на всё вам дается шесть месяцев. Это, пожалуй, единственное уточнение, внесенное в существующие правила обработки жалоб. Таким образом, никаких резких перемен не произошло.

К слову, количество нерассмотренных российских жалоб снизилось за последние месяцы на 12,5% — результат применения новых положений Конвенции и Регламента, а также работы бригады временных юристов. А это объективно ускоряет рассмотрение действительно серьезных жалоб, а также жалоб, неприемлемых по формальным признакам, которых традиционно более 90%.

Справедливости ради следует отметить, что качество в юридическом смысле российских жалоб сейчас уже ничем не уступает среднеевропейским. Во многом это заслуга адвокатов, которые берутся за эти дела и которые несколько потеснили традиционных правозащитников... Это здоровая конкуренция, которую надо только приветствовать.



Каринна Москаленко,

руководитель Центра содействия международной защите, адвокат

— За последнее время прозвучало много слов озабоченности относительно новых правил Европейского суда, которые должны, по общему мнению, осложнить задачу российского заявителя, поскольку ужесточают требования, предъявляемые Судом. Мне уже приходилось комментировать эту информацию, но, если вопросы по-прежнему возникают, надо обратиться к правилу 47 Регламента Суда. Давайте посмотрим, что нового появилось в правилах приема обращений от заявителей.

Сможете ли вы уловить более строгие формулировки, дополнительные критерии приемлемости? Ничего такого, что бросалось бы в глаза как решительное изменение правил и системы. Есть только уточнение сроков и строгие требования к деталям, которыми мы иногда пренебрегаем. Но никаких но-



вых критериев приемлемости по сравнению с Протоколом 14 не появилось. А предложений было довольно много. Включая введение «чисто символической» платы за подачу заявлений (что тут же сделало бы процедуру недоступной для большинства российских заявителей).

Каковы же причины паники, охватившей некоторых специалистов? Если 4—5 государств поставляют так много жалоб, да еще и большинство из которых являются неприемлемыми, вполне объяснимо желание Совета Европы хоть как-то уменьшить бремя, обрушившееся на Суд с приходом туда основных стран-нарушителей.

Совет Европы может достигнуть снижения этого непосильного бремени в основном двумя путями. Первый — тщательный контроль над исполнением решений Европейского суда, и этим теперь в полную силу занимается Комитет министров. Все, чья работа связана с ЕСПЧ, уже заметили это. И здесь нашим властям придется очень несладко, особенно потому, что они слишком вяло занимались этими вопросами все предшествующие годы.

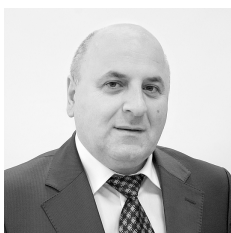
Второй путь — требовать определенного качества представляемых в Суд документов. Кстати, на мой взгляд, в тексте Регламента ЕСПЧ (Правил) повышаются требования к обеим сторонам.

Я не хочу упрощать или делать вид, что совсем ничего не изменится. Очевидно, Суд, а точнее его Секретариат, потребует более тщательного соблюдения тех правил, которые российские заявители традиционно нарушают. Процедура была слишком демократичной, теперь она станет просто демократичной. А ведь были и такие предложения, которые вводили двухступенчатую форму доступа к ЕСПЧ, т.е. фактически закрывали заявителям прямой доступ в Суд.

Итак, все остается по-прежнему, за исключением того, что Суд перестает принимать любые обращения, а принимает лишь те, которые правильно составлены, аккуратно оформлены и отвечают самым необходимым требованиям Регламента Суда. Вам страшно? Опасаетесь, что незначительные погрешности могут повлечь отрицательный результат по формальным основаниям? Я тоже. Но согласитесь, что после 14 лет функционирования механизма для Российской Федерации Суд вправе рассчитывать на то, что российские заявители, а тем более их юридические представители, перестанут допускать неправильное обращение с этим инструментом. Лишь бы не было злоупотреблений — вот о чем подспудно думает российский заявитель, вот чего он боится, измученный отечественной судебной системой, чтобы под видом наведения порядка не оказались в корзине важные и позиционные жалобы, чтобы не было произвола, от которого мы так устали дома.

Но ведь никто не мешает нам тоже контролировать работу этих новых-старых правил. Мы тоже будем по-своему контролировать справедливость функционирования этой системы и накапливать информацию о том, где, в чём и кем измененные правила применяются необоснованно и произвольно. Так что

будем работать добросовестно, доверять друг другу до тех пор, пока не будет поводов не делать этого. Одним словом, давайте соблюдать в отношении ЕСПЧ презумпцию невиновности.



Аслан Абашидзе,

заведующий кафедрой
международного права РУДН,
вице-председатель Комитета ООН
по экономическим, социальным
и культурным правам, доктор
юридических наук, профессор

— По существу, речь идет о намерении изменить правило 47 действующего Регламента ЕСПЧ. Юридически этот вопрос не решен, но есть предложение, выработанное в Комитете экспертов по реформе Европейского суда по правам человека, озвученное не так давно на конференции в Страсбурге. Мы имеем дело с продуманной тактикой: планируется указанное изменение юридически оформить в 2013 г., однако на этом этапе проверяется реакция прежде всего правозащитников по поводу отклонения Секретариатом ЕСПЧ жалоб по причине их несоответствия различным формальным требованиям, которые до сих пор имели рекомендательный характер.

О самой сути дела, т.е. об ужесточении требований к подаче жалоб в ЕСПЧ путем введения указанных правил в обязательном порядке, можно сказать следующее.

1. Нельзя положения Регламента ЕСПЧ применять избирательно, только по отношению к тем странам, откуда поступает больше жалоб. Правила должны быть одинаково применимы в отношении всех государств — участников Конвенции.

2. Секретариат Суда получает право, которое трудно контролировать. Никто не может сказать, как это полномочие будет использоваться сотрудниками Секретариата. А это чревато весьма негативными последствиями для беспристрастности ЕСПЧ как судебного органа.

3. В таких условиях сводятся на нет пилотные решения, которые худо-бедно оказывают влияние на дефекты национальных судебных систем. При этом остаются большие сомнения в том, что Секретариат ЕСПЧ справится со всеми поступающими жалобами, включая большое количество жалоб из России.

В целом следует подчеркнуть, что ужесточение правил подачи жалоб в Европейский суд приведет к тому, что любая жалоба потребует привлечения адвоката, из-за чего возрастут финансовые затраты истца и, следовательно, утверждение ЕСПЧ о том, что Суд является открытым для всех, будет поставлено под большое сомнение.

**Галина Арапова,**

директор, ведущий юрист Центра защиты прав СМИ, национальный эксперт Совета Европы по России по вопросам приемлемости (в рамках проекта Совета Европы по образованию для юристов *HELP*)

— Фильтрация жалоб на входе вызывает массу беспокойства; кажется, что эти административные меры несправедливы и ограничивают права заявителей. Но я не склонна разделять такие радикальные мнения. Не стоит искать какой-то подвох в новом подходе, применяемом для оценки правильности оформления вновь поступающих жалоб. Тем более не стоит беспокоиться правозащитным организациям, юристы которых в подавляющем большинстве как раз готовят достаточно грамотные жалобы и хорошо знают процедуру Европейского суда. А остальным заявителям совсем не лишним было бы получше узнать Регламент ЕСПЧ, чтобы использовать этот механизм максимально эффективно. Чего уж греха таить, достаточно взглянуть на статистику — 88% российских жалоб в 2011 г. были признаны неприемлемыми по тем или иным основаниям. И это во многом показатель незнания процедуры и низкого качества подаваемых жалоб (справедливости ради следует сказать, что почти 90% таких жалоб были поданы заявителями самостоятельно без участия представителя — профессионального юриста). А в результате Суд годами не может приступить к рассмотрению важных жалоб, содержащих серьезные нарушения прав человека, поскольку вынужден разгрести многолетние завалы невнятно оформленных жалоб.

Правила остались те же, Европейский суд просто стал строже проверять правильность оформления жалоб на входе. Проверка вновь поступающих жалоб через призму правила 47 Регламента Суда, касающегося порядка заполнения формуляра жалобы и подготовки пакета сопровождающих документов, не такое уж и новшество и действует уже с сентября 2011 г. Требования относительно порядка заполнения жалобы существовали и раньше, но не все их соблюдали. А Суд долгое время был достаточно либерален в приеме жалоб, написанных «на коленке», понимая, что даже в такой жалобе может содержаться серьезнейшая правовая проблема. Например, ранее правило представления краткого изложения дела, если жалоба превышала 10 страниц, носило рекомендательный характер, сейчас это одно из обязательных требований. И это понятно, ведь в некоторых жалобах изложение фактов превышало сотни страниц, не считая сопровождающих документов.

Более высокие формальные требования к жалобам от основных пяти «поставщиков» (Россия, Турция, Италия, Румыния и Украина генерируют более 60% жалоб ежегодно), это скорее попытка дисциплинировать заявителей и перераспределить усилия персонала Суда, чтобы сократить срок рассмотрения, в частности, дел из приоритетных категорий. Точно такой же подход будет распространен на все страны — члены Совета Европы уже с 2014 г. Так что это не хитрый политический ход против российских заявителей, как утверждают некоторые, а последовательная тактика упорядочения процедуры ЕСПЧ. Но даже для этих пяти стран Суд и сейчас делает исключения из данного подхода, не отклоняя в административном порядке жалобы, поданные с нарушением процедуры оформления, если существо жалобы касается определенных нарушений (в частности, по ст. 2, 3 Конвенции; если податель жалобы формально ограничен в доступе к юристу, например находится в местах лишения свободы; когда речь идет о похищении детей родителями (*child abduction*)).

Не думаю, что новая процедура сделает Европейский суд менее доступным, ведь и ранее плохо написанная жалоба признавалась неприемлемой. Новый порядок призван ускорить процесс прохождения качественно подготовленной жалобы и рассмотрения важных, приоритетных дел, и, надеюсь, скоро нам уже не придется ждать 5—7 лет, прежде чем суд сможет приступить к рассмотрению по существу. Реформу ЕСПЧ можно сравнить с попытками изменить регулирование дорожного движения в сильно загруженном транспортом городе. Если ничего не делать с дорожными пробками — город встанет, это понимают все. Изменение правил и перераспределение транспортных потоков неизбежны в таком случае. Так же и с десятками тысяч вновь поступающих жалоб, сваливающихся на 48 судей Европейского суда ежегодно, при реальной возможности рассмотреть по существу не более 2500—3000 дел. Если не упорядочить этот поток, ЕСПЧ просто не сможет дальше работать, это данность, которую необходимо осознать. Каких-либо иных изменений в процедуре, например, введения пошлины при подаче жалобы в ЕСПЧ, о чем тоже много говорят, не планируется, как нам сообщили в Совете Европы на последней экспертной конференции в начале июня этого года.

Согласитесь, ведь и при подаче искового заявления в российский суд мы должны соблюдать определенные требования, и никому и в голову не придет жаловаться, что иск не принят к производству, если в нем не написано имя и адрес истца или не соблюдены другие ключевые требования к оформлению искового заявления. Так что ж нас так удивляют аналогичные требования к оформлению жалоб в Европейский суд? Хочешь, чтобы твое заявление рассматривалось в международном суде, — как минимум уважай процедуру.



Анна Ставицкая,

член Московской коллегии адвокатов «Липцер, Ставицкая и партнеры», адвокат

— Я бы хотела начать с того, что для обращения в Европейский суд всегда необходимо было знать установленные условия приемлемости.

Огромное количество жалоб, подаваемых в Европейский суд, составлено неправильно не по форме, а по содержанию. В частности, не учитывается то обстоятельство, что ЕСПЧ не является четвертой инстанцией над нашим национальным судом, в связи с чем жалоба в этот Суд обосновывается так же, как и в национальный. Непонимание этого влечет за собой признание жалобы неприемлемой. Еще, например, Европейский суд не оценивает доказательства, поэтому нельзя обосновывать жалобу тем, что суд на национальном уровне неправильно их оценил, а потому принял незаконный приговор. ЕСПЧ рассматривает исключительно нарушения Конвенции, и именно их необходимо доказывать в жалобе.

Что касается введения новых правил подачи жалоб, которые якобы ограничивают права граждан России, это не совсем так.

Существует правило 47 Регламента Европейского суда, где четко указано, что должна содержать индивидуальная жалоба, что в жалобе по пунктам должно быть расписано. Эти требования довольно просты, и их легко выполнить. В последнее время ЕСПЧ стал более внимательно относиться к выпол-



нению Регламента, видимо, чтобы сократить огромный поток жалоб, которые составлены и формально, и по существу неверно. Однако Европейский суд остается самым доступным международным судом и очень эффективным, ведь он оказывает позитивное влияние на наше правосудие и помогает российским гражданам добиться справедливости.



Сергей Голубок,

эксперт Института права и публичной политики, член редакционной коллегии журнала «Международное правосудие»

— ЕСПЧ (причем не впервые) обратил внимание на необходимость соблюдения давно известных технических правил подготовки формуляров, в том числе в части ограничения по количеству страниц, поскольку действительно не должен разбираться в самодеятели некоторых заявителей и их представителей, предпочитающих заваливать международный суд килограммами бессмысленных бумаг.

Европейский суд по правам человека по-прежнему остается одним из наиболее доступных судов в Европе. И в этом его беда. Например, при обращении в ЕСПЧ не нужно оплачивать пошлину. И это делает жалобы в Страсбург любимым развлечением для многих (имеют право!). Суд не закрывает свои двери, просто старается упорядочить проход в них, так как давка на входе сделала очередь уже невыносимо длинной.

В связи с этим я недоумеваю по поводу замечаний некоторых коллег о том, что теперь никто (кроме неких избранных) не сможет как следует написать жалобу в Страсбург, ведь это так сложно! Во-первых, жалобу написать и выслать в Суд по-прежнему может каждый. Во-вторых, десятилетняя история ведения российских дел в ЕСПЧ знает множество примеров того, как адвокаты из глубинки или лично заявители безо всяких представителей не только подавали иски и выигрывали дела, но и создавали прецеденты, имеющие большое значение для европейской системы защиты прав человека в целом. И такие подвижники смогут делать это и сейчас, когда Суд стал более внимательно относиться к выполнению сторонами рекомендаций по оформлению процессуальных бумаг. Главное — не мешать им в этом давкой и ненужной паникой на входе.



Айдар Султанов,

начальник юридического управления ОАО «Нижнекамскнефтехим»

— Формализация процесса приема заявлений — это очевидный шаг, защищающий ЕСПЧ от избытка жалоб, большая часть которых не имеет шанса на рассмотрение по тем или иным причинам.

Однако сама по себе формализация процесса приема жалоб не решение проблемы роста их количества. Суд пытается защититься от их избытка, но это не поможет справиться с тем, что национальные органы не в состоянии обеспечить защиту прав и свобод человека, как это предусмотрено Конвенцией. Рост жалоб в ЕСПЧ отчасти вызван ростом доверия к нему как к органу, в котором можно найти справедливость. Отказывая в рассмотрении жалоб по сугубо формальным мотивам, он такое доверие может потерять. Доверие к ЕСПЧ росло благодаря отчасти тому, что Суд неоднократно разъяснял: «В контексте применения механизма защиты прав человека правило об ис-

черпани внутренних средств правовой защиты должно применяться достаточно гибко, без чрезмерного формализма» (см. постановление от 28.04.2004 по делу «Азинас против Кипра» (*Azinas v. Cyprus*), жалоба № 56679/00, § 38).

ЕСПЧ неоднократно предостерегал национальные суды от необоснованного толкования процессуальных требований, которые препятствовали бы рассмотрению исков заявителя по существу и поэтому затрагивали сущность его права на обращение в суд (см. постановление от 25.01.2000 по делу «Мирагаль Эсколано и другие против Испании» (*Miragall Escolano and others v. Spain*), жалобы № 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98 и 41509/98, ECHR 2000-I, § 36 и 37; также см.: постановление ЕСПЧ от 16.12.1997 по делу «Католическая церковь Канеа против Греции» (*Canea Catholic Church v. Greece*), § 41, Reports 1997-VIII). Остается надежда, что ЕСПЧ и его Секретариат не забудут эти правовые позиции. В этом случае отсев неприемлемых жалоб может обеспечить доступ к ЕСПЧ тем, чьи жалобы обоснованны и требуют скорейшего рассмотрения.



Константин Терехов,

старший преподаватель кафедры судебной власти и организации правосудия НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук

— Я понимаю опасения правозащитного сообщества. Нагрузка ЕСПЧ в последние годы такова, что уже не приходится надеяться на то, что Суд будет успевать рассматривать спорные дела, по которым у него не сформировалась практика.

Сложившаяся ситуация так или иначе требует принятия мер по повышению эффективности работы Суда. Размышления о подобных мерах нашли отражение в декларациях, принятых по результатам Конференций: в Швейцарии в 2010 г., затем в 2011 г. в Турции и в 2012 г. в Англии. Главная группа мер направлена на выполнение государствами — участниками Конвенции требований общего характера в связи с вынесенными постановлениями Европейского суда. Однако, как показала практика, не все страны добросовестно выполняют эти постановления. Поэтому у ЕСПЧ назрела необходимость все чаще предписывать государству-ответчику исполнить требования общего характера так, как он это делает, принимая пилотные постановления.

Еще одна группа мер касается изменения практики работы Суда и его Секретариата, связанных с повышением требований к оформлению жалоб. Здесь следует отметить, что при условии того, что члены Секретариата будут добросовестно подходить к выполнению возложенных на них обязанностей, подобные изменения сделают Суд более эффективным. А доступность для наших граждан правосудия, осуществляемого Европейским судом, не пострадает.

Отдельно хочу остановиться на такой мере, как новый критерий приемлемости, предусмотренный в подп. *b* п. 3 ст. 35 Конвенции и применяемый в полной мере с 1 июня 2012 г., который вызывает серьезную критику у одних и поддерживается другими.

Действительно, введенный критерий «существенного нарушения» может допустить самое широкое толкование. В то же время его применение возмож-



но при соблюдении двух условий — учет принципа уважения прав человека и оговорки, что жалоба не может быть объявлена неприемлемой на этом основании, что она не была надлежащим образом рассмотрена судом на национальном уровне. В соответствии с переходными положениями Протокола № 14 единоличный судья не мог применять данное правило в течение первых двух лет после вступления его в силу, т.е. до 1 июня 2012 г.

На протяжении двух лет Европейский суд, рассматривая дела в составе семи судей (палата), обогатил практикой положение Конвенции о новом критерии приемлемости жалоб. На 1 июля этого года ЕСПЧ по своей инициативе, а также по инициативе правительств рассматривал новый критерий применительно к 28 делам, 11 из которых были признаны неприемлемыми по новому основанию.

На мой взгляд, новый критерий приемлемости будет применяться по небольшому числу дел и, судя по практике применения данного критерия на основе указанных принципов, видимо, не подтвердит опасений скептиков, что, впрочем, не исключает судебных ошибок.



Дарья Тренина,

преподаватель кафедры права ЕС
Европейского учебного института
при МГИМО (У) МИД России,
адвокат

— Нет никакого нового порядка обжалования, поэтому озабоченность правозащитников вряд ли можно назвать обоснованной. Дело лишь в том, что теперь рекомендация № 11 Практического руководства (сопровождать объемные жалобы кратким описанием) стала обязательным требованием. Суд может не принимать жалобы, к которым такое краткое описание не будет приложено. Естественно, это упрощает работу с заведомо неприемлемыми жалобами, так как позволит Суду избавляться от них без регистрации и без проверки на приемлемость, что в свою очередь может помочь разгрузить Суд и сэкономить время юристов Секретариата и единоличного судьи, разбирающего неприемлемые жалобы.

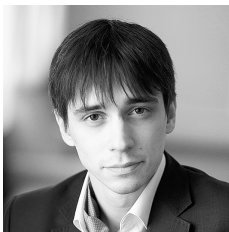
При этом соблюсти требование о кратком изложении жалобы не представляет никакой сложности. К тому же Суд все равно с особым вниманием относится к тем, кто ограничен в возможностях, например к заключенным, а также к тем, кто не представлен профессиональным юристом.

В том, что касается будущих возможных изменений, способных повлиять на подачу жалоб, следует сказать, что самое существенное изменение, о котором говорит Декларация Брайтонской конференции, касается сокращения периода, в течение которого жалоба может быть подана в Суд после исчерпания национальных средств правовой защиты. В случае если такие изменения будут приняты, этот период составит четыре месяца. С учетом того, что жалобу можно дополнить, если вы уложились в срок, подавая основной формуляр, и что документы заявитель тоже может досылать по мере их поступления в его распоряжение, это не должно стать серьезной проблемой. Другие предлагаемые изменения в тексте ст. 35 Конвенции касаются жалоб, где заявитель не понес «существенного ущерба». Они не затронут заявителей, о которых более всего стоит беспокоиться.



Декларация Брайтонской конференции упоминает возможность введения в будущем правила подачи жалобы онлайн, над идеями по реализации которого предстоит еще подумать Суду. Естественно, это может быть сделано только с сохранением возможности отправки бумажного формуляра для тех, кто не может жаловаться через Интернет, и это также не должно стать большой проблемой.

Комментарии пользователей портала *Zakon.ru*



Андрей Безруков,

директор юридической
фирмы «АБ»,
Барнаул
<http://andreibezrukov.zakon.ru/>

— Вопрос в том, чему отдавать приоритет: сроку рассмотрения или доступности. Ведь никого не пугает формализм при обращении в национальный суд, более того, это воспринимается чем-то само собой разумеющимся. Если формализм будет способствовать сокращению сроков рассмотрения жалобы, то это должно только приветствоваться, поскольку заявителю потратить пару лишних часов или даже дней на подготовку жалобы, чем пару лишних лет на ожидание ответа по ней.