



ПОИСК НОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ФИЛЬТРАЦИИ НЕПРИЕМЛЕМЫХ ЖАЛОБ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Татьяна АНЦУПОВА,

кандидат юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник Научно-исследовательской части
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article is devoted to analysis of the possible tools of filtering inadmissible applications before the European Court of Human Rights, taking into account the previous experience of the Council of Europe. Search for new and effective tools for filtering inadmissible applications is motivated by the need to ensure the viability of the European Court of Human Rights. Author, according to PACE Resolution 1914 (2013), proposes establishing the expert centers, which would provide free expert assessments of applications' admissibility to the Court, and familiarize applicants with the Court's procedures.

Key words: the European Court of Human Rights, expert centers, criteria of admissibility, the «Warsaw lawyer» project.

Аннотация

Статья посвящена анализу возможных инструментов фильтрации неприемлемых жалоб в Европейский суд по правам человека, с учетом предшествующего опыта Совета Европы. Поиск новых и эффективных инструментов фильтрации неприемлемых жалоб мотивирован необходимостью обеспечения жизнеспособности Европейского суда по правам человека. Автор на основании Резолюции ПАСЕ 1914 (2013) предлагает создание экспертных центров, которые предоставляли бы бесплатную правовую помощь в отношении критериев приемлемости жалоб, подаваемых в ЕСПЧ, и знакомили бы потенциальных заявителей с процедурами Суда.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, экспертные центры, критерии приемлемости, проект «Варшавский юрист».

Постановка проблемы. Совет Европы своей деятельностью воплощает в жизнь идеи гуманизма, добра и справедливости. Более чем полувековое действие правозащитной системы, созданной Советом Европы, является феноменом европейского и международного права.

Общеизвестным и бесспорным является факт, что ядром этой системы служит Конвенция о защите прав человека и основных свобод, 1950 г. (ЕКПЧ, Конвенция) в сочетании со специально созданным и уникальным контрольным механизмом – Европейским судом по правам человека (Страсбургский суд, Суд). Распространенным сегодня является тезис о том, что Европейский суд по правам человека стал заложником собственной популярности.

Актуальность темы исследования. Европейский суд по правам человека перегружен, и потому необходимы новые инструменты, позволяющие оптимизировать деятельность Суда и обеспечить его жизнеспособность. Применение новых методов работы и процедур перестает быть особыми событиями для Европейского суда по правам человека. Эти модификации вводятся все чаще и являются необходимой реакцией на условия реального времени.

Современный этап реформы Суда – это подготовка к реализации изменений

в соответствии с Дополнительными протоколами № 15 и 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод [1].

Состояние исследования. В правовых исследованиях украинских (В. Г. Буткевич, О. В. Буткевич, В. Н. Денисов, Ю. Е. Зайцев, И. С. Пилияев, В. Е. Мармазов, В. В. Мищик, П. М. Рабинович, С. В. Шевчук и других) и зарубежных (А. Х. Абашидзе, А. С. Алисиевич, Ф. Бенуа-Ромер, Е. Бредли, С. А. Глотов, Э. Деко, М. Дженис, А. Држемчевски, Р. Кей, Г. Клебес, Ф. Лич, К. Параскева, М. Де Сальвиа, А. А. Тихонов, М. Л. Энтин и других) ученых содержится подробный анализ функционирования системы Конвенция – Суд. Некоторые из этих исследований посвящены правовым проблемам исполнения решений и применению практики Европейского суда по правам человека. В отдельных публикациях указанных авторов содержатся рекомендации по оптимизации деятельности Европейского суда по правам человека.

Целью статьи является анализ возможных инструментов фильтрации неприемлемых жалоб в Европейский суд по правам человека, с учетом предшествующего опыта Совета Европы.

Изложение основного материала. Особую роль в процессе глобальной реформы Европейского суда по правам

человека играют межправительственные конференции Совета Европы. В 2010, 2011 и 2012 гг. были проведены три межправительственные конференции Совета Европы (Измирская, Интерлакенская и Брайтонская), посвященные будущему Европейского суда по правам человека. По итогам конференций были приняты Декларации и планы действий, которые предполагают поэтапное реформирование Страсбургского суда. Очевидно, что реформирование Европейского суда по правам человека призвано обеспечить его эффективное функционирование в новых условиях стремительного роста количества индивидуальных обращений на фоне относительно медленного реагирования национальных властей по устранению структурных/системных недостатков в национальных правовых системах, которые фактически побуждают потенциальных заявителей обращаться в эту международную судебную инстанцию.

В Декларации от 19 февраля 2010 г. Конференции высокого уровня в Интерлакене (далее – Интерлакенская конференция) была высказана озабоченность ростом числа принятых заявлений по сравнению с рассмотренными / удовлетворенными заявлениями; в данном контексте такая ситуация вредит эффективности и надежности Конвенции и ее



контрольному механизму и представляет угрозу для качества и последовательности прецедентного права Суда.

Интерлакенская Конференция предложила Комитету Министров в период с 2012 до 2015 гг. дать оценку того, в какой степени имплементация Протокола № 14 и Интерлакенского плана действий улучшила ситуацию в Суде. На базе такой оценки Комитет Министров будет принимать решение о необходимости дальнейших действий. К концу 2019 г. Комитет Министров должен принять решение, являются ли принятые меры достаточными для обеспечения надлежащими или необходимо дальнейшее внедрение других мероприятий [2].

Фактор возрастающего потока жалоб ставит Суд в более жесткие условия работы. И основной задачей здесь, на наш взгляд, является поддержание авторитета Европейского суда по правам человека, который основывается на вере заявителей в справедливое разрешение спора. Только вера в справедливость побуждает заявителя обратиться в Страсбургский суд. Не оправдав эту веру, Суд утратит и эффективность, и популярность, и авторитет одновременно.

Как отмечалось, в Европейском суде по правам человека накопилось значительное количество нерассмотренных дел (как на стадии определения приемлемости, так и на стадии рассмотрения дел по существу), это подрывает уверенность в эффективности системы и нарушает важный принцип судопроизводства – рассмотрение дела в разумный срок. По состоянию на 31 декабря 2012 в Европейском суде по правам человека ожидали своего рассмотрения 128100 дел. По сравнению с 2011 годом (151600 нерассмотренных дел, по состоянию на 31 декабря 2011) этот показатель впервые с 1998 г. снизился на 16% [3].

Проанализировав данные статистики, становится очевидным, что Суд вынужден обеспечить эффективность своей деятельности при помощи специальных процедур, направленных на сокращение системных нарушений прав человека, составляющих основную часть его нагрузки.

Среди основных процедур, целью которых является устранение и предотвращение системных нарушений прав человека, следующие:

1. Процедура пилотных постановлений (Правило 61 Регламента Суда).

2. Порядок приоритетного рассмотрения дел (Правило 41 Регламента Суда).

3. Временные (обеспечительные) меры (Правило 39 Регламента Суда) [4].

Все эти процедуры (и многие другие) возникли в процессе длящейся глобальной реформы Суда, правовую основу которой составляют Протоколы № 11 и 14 к Конвенции, а также Интерлакенская, Измирская и Брайтонская декларации и соответствующие Планы действий, которые содержат ряд конкретных идей по устранению и предотвращению системных нарушений прав человека в контексте Конвенции.

Очевидно, что нововведенные процедуры Суда, направленные на устранение и предотвращение системных нарушений прав человека и основных свобод, свидетельствуют о воплощении принципа *minimis non curat praetor*.

Введение новых процедур в Европейском суде по правам человека влечет изменения и в механизме контроля за исполнением его постановлений Комитетом Министров Совета Европы. Один из примеров – введение расширенного контроля за исполнением решений Страсбургского суда, направленного на приоритизацию исполнения решений, касающихся наиболее важных вопросов или требующих срочного принятия мер. В соответствии с новыми правилами контроль за исполнением решений может осуществляться двумя способами – в рамках стандартной процедуры (в сферу действия которой попадает большинство дел) и расширенной (усиленной) процедуры, которая применяется в отношении дел, требующих срочных индивидуальных мер, решений, принятых в рамках «пилотной» процедуры и решений, констатирующих наличие структурной проблемы в правовой системе государства [5, с. 110].

Такие модификации в деятельности Суда порождают дискуссии о равном «доступе к правосудию», осуществляемому Европейским судом по правам человека. С другой стороны, время, которое затрачивает Суд (более 90% нагрузки) на анализ неприемлемых жалоб, могло бы быть использовано на работу с жалобами о реальных и серьезных нарушениях прав человека и основных свобод.

На наш взгляд, неизменно высокое количество неприемлемых жалоб является первоочередной проблемой в деятельности Европейского суда по правам человека. Более того, эта проблема относится к категории «системных» в широком понимании этого термина.

Поиск новых и эффективных инструментов фильтрации неприемлемых жалоб мотивирован необходимостью обеспечения жизнеспособности Европейского суда по правам человека.

Следует отметить, что 22 января 2013 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла абсолютным большинством голосов Резолюцию 1914, основанную на докладе «Обеспечение жизнеспособности Страсбургского суда: структурные недостатки в государствах-участниках», подготовленным членом Комитета ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека, председателем Комитета по вопросам верховенства права и правосудия Верховной Рады Украины, академиком С. В. Киваловым.

Доклад включает обзор структурных/системных недостатков в государствах-участниках и их прогресс в устранении этих недостатков. Докладчиком предложены меры, которые могли бы предпринимать государства-стороны Конвенции:

- на стадии оценки жалоб Европейским судом по правам человека на предмет приемлемости;
- на стадии разбирательства в Суде;
- на стадии исполнения судебных решений;
- направленные на устранение структурных/системных недостатков в государствах-участниках.

Среди мер, которые необходимо принять на этапе оценки приемлемости жалоб в Суде, докладчик предлагает следующее: «Чтобы уменьшить количество жалоб, поданных в Суд против некоторых государств-участников Конвенции, ряд мер, направленных на предотвращение представления заведомо неприемлемых жалоб, могут быть приняты, среди них:

- создание центров для анализа жалоб, с помощью неправительственных организаций по правам человека и в тесном сотрудничестве с Секретариатом Суда, которые лучше оснащены, чем проект «Варшавский юрист», и будут работать в сотрудничестве с на-



циональными органами власти, такими, как парламентские комитеты, омбудсмены и правительственные уполномоченные (агенты) по делам ЕСПЧ, для решения вопросов, содержащихся в жалобах, оказывать бесплатные экспертные оценки приемлемости жалоб в суд и ознакомить заявителей с критериями приемлемости жалоб и процедурами в Европейском суде по правам человека» [6].

Итак, как мы видим, эта идея не является совершенно новой, но она является перспективной в контексте поиска новых инструментов фильтрации неприемлемых жалоб, поступающих в Европейский суд по правам человека.

Из истории вопроса: Европейский суд по правам человека в тесном сотрудничестве с Информационным офисом Совета Европы в Варшаве решили создать должность юриста сроком на один год. Задача этого специалиста состояла в том, чтобы информировать потенциальных заявителей о критериях приемлемости жалоб в Европейский суд по правам человека. Этот проект был профинансирован из бюджета Суда, а город Варшава был выбран по причине особенно большого количества явно неприемлемых жалоб, поданных польскими заявителями. Во время семинара высокого уровня в Осло (18 октября 2004) по реформе Европейской системы защиты прав человека, а организованного в период норвежского председательства в Комитете министров Совета Европы, значение и роль этого проекта были подчеркнуты.

Мандат «Варшавского юриста» был продлен несколько раз, так что в конечном итоге адвокат выполняла свои обязанности в течение четырех лет, с сентября 2004 г. по 31 марта 2009 года. За этот период времени адвокат предоставила информацию о Европейском Суде и Европейской конвенции примерно 4000 человек [7].

Чем интересен этот опыт сегодня? На сегодняшний день в государствах «основных нарушителях» Конвенции более-менее решен вопрос с подготовкой и переподготовкой профессиональных юристов, судей, полицейских и других служащих, наделенных властными полномочиями на предмет функционирования системы Конвенция – Суд. Однако они составляют лишь небольшую часть от более чем 800 млн.

жителей Европы и, как правило, не входят в число потенциальных заявителей в Европейский суд по правам человека. В информационном вакууме остаются люди, которым самостоятельно сложно освоить правила процедуры Европейского суда по правам человека. Подавляющее большинство из них не знают путей и средств получения необходимой информации, кроме возможности обращения к адвокату. Обращение к адвокату, в данном случае, – это потеря. В Украине не много адвокатов, специализирующихся на составлении жалоб в Европейский суд по правам человека, с соответствующим последующим юридическим сопровождением. Существует риск обращения к недобросовестному адвокату, который за результаты своей работы (в данном случае – признания жалобы неприемлемой) не несет никакой моральной ответственности. Тем более, что Суд отказался от подробного мотивирования, принимаемых решений о приемлемости. В таком решении заявитель найдет лишь ссылку на ст. 35 Конвенции и никогда не узнает, какой именно из критериев приемлемости он/она не выполнил/а. Более того, для многих потенциальных заявителей в Европейский суд по правам человека профессиональная платная юридическая помощь может оказаться дорогостоящей и, таким образом, недоступной.

Учитывая возрастающее количество жалоб, поступающих в Европейский суд по правам человека (более 60 000 новых жалоб ежегодно) [8, с. 4], в государствах, от которых поступает наибольшее количество жалоб, необходимо широко использовать механизм бесплатной правовой помощи.

Одной из форм предоставления такой помощи может быть специально созданная сеть экспертно-консультативных центров, которые ни политически, ни финансово независимы от правительства государства. Цель их создания исключительно консультативно-просветительская.

Выводы. На наш взгляд, не стоит воспринимать предложение о создании специализированных экспертно-консультативных центров как, своего рода, призыв к возрождению проекта «Варшавский юрист». Необходимо учесть этот опыт и извлечь необходимые уроки с тем, чтобы наладить

систему эффективной фильтрации неприемлемых жалоб, основанную на квалифицированной экспертной помощи, предоставляемой на национальном уровне.

Европейскому научному сообществу стоит внести свой вклад в обеспечение жизнеспособности Европейского суда по правам человека путем поддержки и развития этой и подобных идей. По нашему мнению, создание таких центров на базе университетов полностью согласуется с их просветительскими функциями и представляется наиболее естественной средой для их деятельности.

Список использованной литературы:

1. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Электронный ресурс]. – Режим доступа к документам: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>.
2. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Brighton Declaration [Электронный ресурс]. – Режим доступа к документу: <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>.
3. ECHR – Analysis of Statistics 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к документу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis_Statistics_2012_ENG.pdf.
4. European Court of Human Rights. Rules of Court (1 July 2013) Registry of the Court, Strasbourg. [Электронный ресурс]. – Режим доступа к документу: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf.
5. Анцупова Т.А. Специальные процедуры ЕСПЧ, направленные на устранение и предотвращение системных нарушений прав человека и основных свобод // Правове забезпечення ефективного виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.) / за ред. д.ю.н., проф., академіка С.В. Ківалова ; Націон. ун-т «Одеська



юридична академія». – Одеса, Фенікс, 2012. – С. 100-113.

6. Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties : Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur : Mr Serhii KIVALOV, Ukraine, EDG, Report. – Doc. 13087. – 07 January 2013, Para 45 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к документу: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19245&lang=EN>.

7. Third Informal Seminar For Government 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, 14–15 May 2009), Warsaw: Kontrast, 2009. – pp. 212-226

8. ECHR – Analysis of Statistics 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа к документу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis_Statistics_2012_ENG.pdf.

ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ДЕЯТЕЛЯ

Надежда АРМАШ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного, административного и финансового права
Классического частного университета

Summary

The paper considers some of the issues the content of the administrative and legal status of a state politician, in particular, the concepts of responsibility, authority and competence. Highlighted their characteristics, grounded typology of functions. Given the nature of the posts of state political leaders of their status implies assignment to them of three kinds of functions – executive, administrative and policy. The presence of administrative functions along with the political is an inescapable fact, despite the targeted functional separation in the system of public service positions in the administrative and political. It is proved that such a division assumes no absolute lack of administrative functions in the public political figure, but it is the prevalence of political functions in their administrative and legal status of the other, they are also attached.

Key words: administrative and legal status, state politician, powers, functions.

Аннотация

В статье рассмотрены некоторые вопросы содержания административно-правового статуса государственного политического деятеля, в частности, понятия функций, полномочий и компетенции. Выделены их характерные черты, обоснована типология функций. С учётом особенностей должностей государственных политических деятелей их статус предполагает закрепление за ними трёх видов функций – представительские, административные и политические. Наличие административных функций, наряду с политическими, является неизбежным фактом, несмотря на целенаправленное функциональное разделение в системе публичной службы должностей на административные и политические. Доказывается, что такое разделение предполагает не абсолютное отсутствие административных функций у государственного политического деятеля, а превалирование именно политических функций в их административно-правовом статусе над иными, которые им тоже свойственны.

Ключевые слова: административно-правовой статус, государственный политический деятель, полномочие, функция.

Постановка проблемы. Государственная власть представляет собой, прежде всего, проявление чьей-то воли. Властвовать означает навязывать свою волю другим. Государственная власть предусматривает также подчинение, а подчинение довольно часто сопряжено с применением силы. То есть для того, чтобы властвовать, нужно иметь не только волю, но и иметь определенную силу [1, с. 3]. Каждый орган государственной власти, действуя от лица и по доверенности государства, имеет определенный правовой статус, выступает носителем соответствующих полномочий юридическо-властного характера, реализация которых обеспечивает ему достижение цели исполнительно-распорядительной деятельности.

Цель статьи. Определение объема и наполнение компетенции государствен-

ных политических деятелей тесно связано с очерчиванием основных характеристик такой должности. В этой статье мы обратимся сугубо к тем характеристикам административно-правового статуса государственного политического деятеля, которые являются определяющими для его функций и компетенции.

Изложение основного материала. Исследование в сфере определения понятия, сущности и соотношения функций, компетенции и полномочий должностных лиц имело место в работах многих научных работников – специалистов в области административного, конституционного, трудового права. Отдельные аспекты определения функций и полномочий рассматривались в пределах уголовно-правовых исследований. Однако комплексное представление о функциях и полномочиях, с учетом особенностей