

куются в Интернете на его сайте (www.echr.coe.int) и в сборниках его судебной практики (англ. Reports of Judgments and Decisions; франц. Recueil des arrêts et décisions).

§ 1. Источники общеввропейских стандартов прав человека

1. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была подписана в Риме 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г. Появление этого уникального для своего времени документа имело две главные исторические предпосылки.

Первой было стремление зафиксировать на европейском уровне в виде юридически обязательного документа (международного договора) основные права и свободы, провозглашенные Генеральной ассамблеей ООН в качестве «задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства» планеты (преамбула Всеобщей декларации прав человека 1948 г.).

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., как отмечается в ее преамбуле, призвана была стать именно формой «коллективного осуществления некоторых из прав, сформулированных во Всеобщей декларации», так как декларация по своей природе не имеет юридически обязательной силы.

Итак, Конвенция в первую очередь является европейским воплощением глобальной ценности прав человека. В этом качестве она послужила образцом для аналогичных документов в других регионах земного шара (например, для Американской конвенции о правах человека 1969 г.). Ее подписание и вступление в силу опередило разработку универсальных международных пактов в сфере прав человека (международные пакты ООН 1966 г. о гражданских и политических правах, об экономических и социальных правах).

Другая причина разработки Конвенции имела сугубо европейский характер. Как и учреждение Европейского Союза, заключение Конвенции в значительной мере стало плодом усилий сторонников «европейской (панъевропейской) идеи», т.е. идеи создания единой политической организации стран и народов Европы (см. выше, § 3 гл. I).

Исходя из печального опыта Первой и, особенно Второй мировой войны, сторонники данной идеи пришли к выводу о том, что строительство «единой Европы» не может осуществляться без создания

«европейского» механизма контроля за соблюдением государствами основополагающих прав личности. Вопрос признания и защиты этих прав более не может считаться исключительно суверенной прерогативой отдельных стран.

На необходимость принятия мер такого рода обращалось внимание уже в принятой незадолго до окончания Второй мировой войны Декларации европейских движений сопротивления 1944 г., которая призывала к созданию в послевоенной Европе «федеративного союза» (см. выше, § 3 гл. I и § 1 гл. XXIV). «Федеративный союз — подчеркивалось в этом документе, — должен основываться на декларации гражданских, политических и экономических прав, которая гарантирует свободное развитие человеческой личности и нормальное функционирование демократических институтов».

Этот тезис был повторен и усилен на крупнейшем послевоенном форуме сторонников европейской интеграции — Конгрессе Европы 1948 г. В итоговой резолюции Конгресс признал, что будущие «союз или федерация» в Европе должны быть открыты только для тех стран, которые «обязуются соблюдать хартию прав человека». Одновременно предлагалось создать на европейском уровне специальный «суд, способный применять необходимые санкции с целью обеспечить соблюдение этой хартии».

Именно под влиянием инициатив Конгресса Европы правительства западноевропейских стран в 1949 г. начали подготовку общей для них хартии прав человека, которая была подписана в 1950 г. под названием «Конвенция о защите прав человека и основных свобод».

Таким образом, Конвенция предшествует учреждению и Европейских сообществ, и Европейского Союза. Форумом для ее подписания послужил Совет Европы (создан в 1949 г.). Она явилась первой конвенцией, заключенной в рамках этой международной организации, обеспечив ей приоритетную роль в распространении ценности прав человека в общеввропейских и даже евроазиатских масштабах (см. § 2 гл. I учебника).

С момента подписания Конвенции ее текст неоднократно подвергался пересмотру. Поправки в Конвенцию вносятся в форме **протоколов**, каждый из которых de jure является самостоятельным международным договором.

С 1952 по 2006 г. было подписано в общей сложности 14 протоколов. Большинство из них, подписанных до середины 1990-х гг., касались совершенствования контрольного механизма Конвенции, прежде всего, в целях повышения роли Европейского Суда по правам человека (протоколы № 2, 3, 5, 8, 9).

Положения этих документов были подтверждены и усилены Протоколом № 11 от 11 мая 1994 г. (вступил в силу 1 ноября 1998 г.). Он существенно реорганизовал контрольный механизм Конвенции (см. ниже, п. 1 § 2 настоящей главы), а также реформировал структуру этого документа (сократил количество разделов и присвоил статьям заголовки).

К началу 2009 г. Конвенция о защите прав человека и основных свобод действовала в редакции Протокола № 11.

В связи с большой загруженностью Европейского Суда по правам человека 13 мая 2004 г. был подписан Протокол № 14, который призван осуществить новую реорганизацию контрольного механизма Конвенции в целях повышения его эффективности и скорости. Протокол № 14 изменяет многие статьи второго раздела Конвенции, посвященного Европейскому суду по правам человека, а также разрешает присоединение Европейского Союза к Конвенции в качестве самостоятельной стороны (новый п. 2 ст. 59 Конвенции).

К первой половине 2009 г. Протокол № 14 был ратифицирован всеми государствами — участниками Конвенции, кроме России. В случае изменения позиции нашей страны Конвенция станет действовать в редакции упомянутого протокола. Однако независимо от этого обстоятельства можно предполагать, что значительная и все возрастающая нагрузка на Страсбургский суд в скором времени потребует дальнейших мер со стороны государств-участников, которые будут оформлены новыми протоколами к Конвенции.

Другая группа протоколов (№ [1], 4, 6, 7, 12 и 13)¹ не вносит поправок в текст этого документа, а направлена на *дополнение Конвенции новыми правами, принципами и гарантиями*. Например, Протокол № 4 от 16 сентября 1963 г. содержит такие права и гарантии, как запрещение лишения свободы за долги (ст. 1), свобода передвижения (ст. 2), запрещение высылки граждан (ст. 3) и запрещение коллективной высылки иностранцев (ст. 4). Протокол № 6 от 28 апреля 1983 г. запрещает смертную казнь с оговоркой о ее допустимости в военное время, а Протокол № 13 от 3 мая 2002 г. устанавливает аналогичный запрет, но уже безоговорочно.

Нормы упомянутых протоколов рассматриваются в качестве «дополнительных статей» Конвенции, а контроль за их соблюдением входит в юрисдикцию Европейского суда по правам человека.

В то же время в этих дополняющих Конвенцию протоколах не обязательно участвуют все ее стороны. Например, Российская Федерация

¹ Первый протокол при подписании не получил специального номера. При ссылках на Конвенцию он традиционно обозначается как Протокол № 1.

к началу 2009 г. не подписала и/или не ратифицировала протоколы № 6 и 13 о запрете смертной казни и Протокол № 12 от 4 ноября 2000 г., устанавливающий общий запрет дискриминации¹.

Итак, в настоящее время **структура** Конвенции о защите прав человека и основных свобод складывается из двух частей:

1) *основная часть* — текст Конвенции 1950 г., который содержит преамбулу и 59 статей, объединенных в три раздела².

Раздел I «Права и свободы» (ст. 2 — ст. 18) содержит материальные положения Конвенции, т.е. определяет основные права и свободы, обязательные для соблюдения государствами-участниками.

Раздел II «Европейский суд по правам человека» (ст. 19 — ст. 51) учреждает данный Суд и устанавливает его состав, процедуру и юрисдикцию.

Раздел III «Прочие положения» (ст. 52 — ст. 59) содержит нормы заключительного характера о вступлении в силу и возможной денонсации Конвенции, оговорках, применении к зависимым территориям.

Здесь же сформулированы общие положения относительно применения Конвенции. Среди них важное место занимает принцип недопустимости умаления или ограничения тех прав личности, которые, возможно, не были отражены в тексте Конвенции (например, социальные права). В этой связи, как отмечает французский исследователь «европейского права прав человека» Жан-Франсуа Ренюкки, «Права, гарантированные Конвенцией, образуют «минимальный стандарт»; таким образом, если государство не должно нарушать эти права, то ничто не мешает ему идти дальше ради обеспечения лучшей защиты прав человека. В подобном случае национальная норма выходит за рамки европейской нормы, что является законным шагом и соответствует самой Конвенции»³;

2) *дополнительные статьи, содержащиеся в протоколах № 1, 4, 6, 7, 12 и 13*. Эти протоколы, как уже отмечалось, дополняют Конвенцию

¹ Протоколы № 6 и 12 были подписаны Россией соответственно 16 апреля 1997 г. и 4 ноября 2000 г.

² Статья 1 Конвенции вынесена за рамки разделов. Она закрепляет общую обязанность государств — участников Конвенции гарантировать лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы, которые сформулированы в разделе I.

³ См.: Renucci, J-F. Droit européen des droits de l'homme / J-F. Renucci. — Paris, 2001. — P. 416, 417. Этот же вывод справедлив для права Европейского Союза и, в частности, Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г., которая в ряде случаев предусматривает более высокие стандарты прав человека, чем Конвенция (см. гл. V учебника).

новыми правами, принципами и гарантиями, но структурно отделены от основной части и не обязательно распространяют действие на все страны Совета Европы.

С точки зрения содержания закрепленных в ней прав и свобод Конвенция характеризуется следующими признаками:

в Конвенции сформулированы, главным образом, *личные и политические права*, т.е. естественные права человека (право на жизнь — ст. 1, право на достоинство в форме запрещения пыток и иного бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания — ст. 2, свобода передвижения — ст. 2 Протокола № 4 и др.) или права, связанные с участием в государственной и общественной жизни (свобода собраний и ассоциаций — ст. 11, право на свободные выборы в законодательные органы — ст. 3 Протокола № 1 и др.).

К социально-экономическим правам, прямо зафиксированным в Конвенции, можно отнести право на создание и участие в деятельности профессиональных союзов как элемент свободы ассоциаций (ст. 11), право на уважение частной собственности (ст. 1 Протокола № 1). Среди прав, непосредственно затрагивающих культурную сферу общества, в Конвенции закреплены свобода мысли, совести и религии (ст. 9), свобода выражения мнений (ст. 10), право на образование (ст. 2 Протокола № 1);

по своему происхождению закрепленные в Конвенции права и свободы относятся к правам «первого поколения», т.е. к тем правам, которые были признаны в национальных конституциях во время и после буржуазных революций XVIII—XIX вв. Конвенция воплощает эти «классические» права на европейском уровне, делает их общим достоянием народов Европы, охраняемым Европейским Судом по правам человека.

В то же время, в отличие от более поздней по времени Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г., в тексте Конвенции пока не получили прямого отражения права второго, третьего и последующих поколений, связанные с концепцией социального государства, научно-технической революцией и охраной окружающей среды (права на социальное обеспечение, на помощь в трудоустройстве, на благоприятную окружающую среду, на защиту генома и др.). Многие из этих прав в рамках Совета Европы были позднее закреплены в Европейской социальной хартии и в отдельных конвенциях специального характера (см. ниже, п. 3 и 4 настоящего параграфа);

по своему характеру права и свободы, закрепленные в Конвенции, являются преимущественно «негативными» правами, т.е. порождают обязанность для государственных органов и частных лиц

воздерживаться от совершения действий, посягающих на эти права и свободы (нормы-запреты): не содержать в рабстве и не подвергать принудительному труду (ст. 4); не лишать свободы иначе как в случаях, предусмотренных в Конвенции (ст. 5); не вмешиваться в частную и семейную жизнь, не нарушать неприкосновенность жилища и корреспонденций (ст. 8) и т.д.;

по кругу лиц подавляющее большинство норм Конвенции закрепляет *права человека*, предоставляемые каждому лицу независимо от его государственной принадлежности (в том числе апатридам и гражданам стран, не участвующих в Конвенции).

В то же время в Конвенции имеются нормы, наделяющие правами только граждан конкретной страны (запрещение высылки граждан — ст. 3 Протокола № 4) или иностранцев (запрещение коллективной высылки иностранцев — ст. 4 Протокола № 4, процедурные гарантии иностранцам в случае их высылки из страны — ст. 1 Протокола № 7).

Конвенция также разрешает государствам-участникам вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев, связанные с реализацией таких прав и гарантий, как свобода выражения мнений, свобода собраний и ассоциаций, запрещение дискриминации (ст. 16 «Ограничение на политическую деятельность иностранцев»).

Во многих случаях нормы Конвенции распространяют действие не только на физических, но и на юридических лиц, которые также уполномочены направлять жалобы в Европейский Суд по правам человека. Наиболее часто подобная ситуация имеет место в случае нарушения права собственности, которое прямо гарантировано Конвенцией и для физических, и для юридических лиц («Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности» — ст. 1 Протокола № 3);

В Конвенции уделяется значительное внимание *процессуальным правам*, которые одновременно выступают гарантиями соблюдения других основополагающих прав личности. Наиболее важное значение среди этих прав-гарантий имеют ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» и ст. 13 «Право на эффективные средства правовой защиты». Сюда же относятся гарантии, закрепленные в Протоколе № 7 (процедурные гарантии в случае высылки иностранцев, право на апелляцию по уголовным делам, право на компенсацию в случае судебной ошибки, право не быть повторно судимым или наказанным за одно и то же преступление);

равенство людей рассматривается в Конвенции не только как основополагающий принцип правового положения личности, но и как самостоятельное право человека, подлежащее судебной защите

(«право на равенство» или «право на недискриминацию»). Равенство (недискриминация) в качестве условия пользования правами, закрепленными в Конвенции, провозглашается в ст. 14 «Запрещение дискриминации».

Протокол № 12 дополняет это требование «общим запрещением дискриминации», т.е. обязанностью государств-участников обеспечивать пользование без дискриминации всеми правами независимо от того, предусмотрены ли они в тексте Конвенции или нет.

В качестве специального аспекта равенства Конвенцией также установлен принцип равноправия супругов (ст. 5 Протокола № 7).

Среди прав, принципов и гарантий, закрепленных европейскими и универсальными документами о правах человека, в западной доктрине принято выделять «незыблемые права», которые образуют своеобразное «твердое ядро» статуса личности в демократическом обществе¹.

К подобному «ядру» Конвенции о защите прав человека и основных свобод относятся те ее нормы, от соблюдения которых государствам-участникам запрещено отступать даже в случае войны и иных чрезвычайных обстоятельств (ст. 15 «Отступление от соблюдения обязательств в случае чрезвычайных обстоятельств»). Это: (1) право на жизнь, «за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий»; (2) запрещение пыток, иного бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания; (3) запрещение содержания в рабстве или подневольном состоянии; (4) принцип «*nullum crimen, nullum poena sine lege*» (наказание за преступления исключительно на основании закона), а также принцип «*non bis in idem*» (недопустимость повторного привлечения к уголовной ответственности за одно и то же преступление).

Перечисленные выше незыблемые права «должны рассматриваться в качестве неотчуждаемых атрибутов человеческой личности, основанных как таковые на ценностях, которые присутствуют во всех культурных традициях и социальных системах: они выражают ценность соблюдения достоинства, присущего человеку»².

Остальные нормы Конвенции, от соблюдения которых государства могут отступать в случае войны или иных чрезвычайных обстоятельств, согласно данной концепции образуют категорию «условных прав». Это, однако, не должно рассматриваться в качестве признания

¹ См.: *Sudre, F. Droit européen et international des droits de l'homme*. — P. 201—206; *Renucci, J-F. Droit européen des droits de l'homme*. — P. 61, 62.

² *Sudre, F. Droit européen et international des droits de l'homme*. — P. 202.

их второстепенного, малозначительного характера (и «незыблемые», и «условные» права относятся к правам основным, наиболее важным для человека).

Многие «условные» права и свободы допускают иные ограничения со стороны государств в случаях и в пределах, прямо предусмотренных в Конвенции. Например, в ней предусмотрены шесть законных оснований лишения свободы (п. 1 ст. 5). Право на уважение частной и семейной жизни допускается ограничивать «в интересах национальной безопасности и общественного спокойствия, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц», если подобные ограничения предусмотрены законом и являются необходимыми в демократическом обществе (п. 2 ст. 8).

Следует также отметить, что все права, закрепленные в Конвенции, могут служить объектом оговорок со стороны государств-участников (ст. 57 «Оговорки»). Такие оговорки допускается делать лишь в момент присоединения к Конвенции и только в отношении законодательства, принятого и вступившего в силу до момента присоединения¹.

Наконец, Конвенция запрещает злоупотребление всеми закрепленными в ней правами как со стороны частных лиц, так и со стороны государств (ст. 17 «Запрещение злоупотреблений правами»).

Рассмотренное выше содержание прав, закрепленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, было в существенной мере дополнено, уточнено и отчасти скорректировано в судебной практике Европейского суда по правам человека. Эта практика *de facto* является вторым важнейшим источником общеввропейских стандартов прав человека.

2. Судебная практика (прецедентное право) Европейского Суда по правам человека

Европейский Суд по правам человека — независимый наднациональный орган правосудия, который на европейском уровне осуществляет контроль за соблюдением основных прав человека всеми государствами — участниками Конвенции (см. ниже, п. 1 § 2).

¹ В ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» Российская Федерация сделала оговорку в отношении допустимости внесудебного заключения под стражу и ареста военнослужащих с содержанием на гауптвахте. Эта оговорка имела временный характер (вплоть до принятия нового уголовно-процессуального кодекса и законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих).

Осуществляя рассмотрение конкретных дел, возбуждаемых, как правило, по жалобам частных лиц, Суд одновременно решает важную задачу толкования норм Конвенции, обеспечивая ему единообразный характер (ст. 32 Конвенции).

Единообразное толкование, даваемое Страсбургским судом, как и судами Европейского Союза, не ограничивается, однако, простым разъяснением ранее установленных юридических норм. Суд часто выводит из Конвенции новые положения (в том числе новые права личности), признаваемые им в качестве «присущих» Конвенции или «вытекающих» из нее.

Источником этих новых положений, следовательно, выступает богатейшая судебная практика Европейского суда по правам человека (франц. *jurisprudence*), которую в англосаксонской юридической терминологии не без оснований называют прецедентным правом (англ. *case law*). Адекватное понимание Конвенции без этой судебной практики невозможно и, во всяком случае, может привести к ошибочным выводам¹.

Результатом интерпретационной, а фактически правотворческой деятельности Страсбургского суда стало возникновение особого правового феномена, который в западной доктрине называют «правом Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод». Источниками этого «права» выступают сам текст Конвенции (включая протоколы) и дополняющая его судебная практика Страсбургского суда.

Постоянно подчеркивая, что Конвенция является «живым документом» (т.е. способна адаптировать свое содержание по мере развития общества), Суд демонстрирует способность выводить из нее и такие положения, которые далеко уходят от первоначальных намерений авторов ее текста. В результате, как отмечают некоторые эксперты, деятельность Суда иногда превращается в подлинную «законодательную политику»².

Примером может служить постановление Страсбургского суда от 6 октября 2005 г. по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства», в котором он признал противоречащим Конвенции

¹ Источником судебной практики (прецедентного права) в отношении Конвенции также служат решения («доклады») бывшей Европейской комиссии по правам человека, которая функционировала до вступления в силу Протокола № 11 (см. следующий параграф). На доклады этой Комиссии Европейский Суд по правам человека по сей день ссылается в своих постановлениях.

² См.: Mascher, F. Les contraintes de l'interprétation juridictionnelle. Les méthodes d'interprétation de la Convention européenne / F. Mascher. — Bruxelles, 1998. — P. 25.

автоматическую утрату права голоса лицами, отбывающими уголовное наказание в местах лишения свободы. Согласно постановлению Суда подобная утрата активного избирательного права возможна лишь в качестве индивидуальной меры для отдельных преступников (например, в виде дополнительного наказания, назначенного обвинительным приговором), но не как общий запрет для всех осужденных к лишению свободы лиц.

Указанное правило было выведено Судом из ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти».

Как видно, в своей буквальной формулировке процитированная статья не предусматривает избирательных прав осужденных. Однако в интерпретации Суда эти права из нее вытекают, что в итоге может потребовать законодательных реформ в ряде стран Совета Европы, в том числе в Российской Федерации. При этом если Великобритании, против которой было вынесено данное постановление, достаточно внести поправки в обычный избирательный закон, то Россия может столкнуться с проблемой пересмотра Конституции¹.

Указанная проблема, однако, не является препятствием для Страсбургского суда. Его судебная практика исходит из того, что Конвенция обладает безусловным верховенством (приматом) над всем внутренним законодательством государств-участников, включая их основные законы (конституции)². О «примате Конвенции над национальными конституциями» напомнил председатель Европейского Суда по правам человека в своем выступлении перед членами Конституционного Суда РФ в мае 2007 г.³

Судебная практика Европейского Суда по правам человека базируется на нескольких принципах и методах толкования Конвен-

¹ Запрет, аналогичный тому, который Европейский Суд по правам человека признал противоречащим Конвенции, содержится в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Статья 32 включена в гл. 2 Конституции и потому не допускает внесения поправок. Ее изменение возможно только путем полного пересмотра Конституции.

² См., например: постановления Европейского Суда по правам человека от 29 октября 1992 г. по делу «Опен До и Дублин Уэлл Вуман (Open Door & Dublin Well Woman) против Ирландии» и от 17 февраля 2004 г. по делу «Маэстри (Maestri) против Италии».

³ См.: Visite a la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie les 10—11 mai 2007. Discours de Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des Droits de l'homme. — P. 3.

ции. Их использование приводит, как правило, ко все большему расширению содержания и гарантий закрепленных Конвенцией прав и свобод.

1. Принцип «автономных понятий» (франц. *notions autonomes*). Термины и категории, используемые в статьях Конвенции, могут иметь неодинаковый смысл в правовых системах государств — участников Конвенции, что порождает опасность расхождений в уровне защиты соответствующих прав и свобод на территории разных стран.

Чтобы избежать такой опасности, Европейский Суд по правам человека «автономно» (т.е. самостоятельно) оценивает значение соответствующих понятий, стараясь выработать их единое значение. К примеру, термин «закон», используемый во многих статьях Конвенции, интерпретируется Судом в материальном смысле, т.е. может обозначать любой источник права конкретной страны, принятый в соответствии с национальной конституцией, даже если он исходит не от законодательной, а от исполнительной или судебной ветвей власти.

В то же время применительно к случаям допустимых ограничений прав личности Суд предъявляет к законам ряд требований (оценка «качества закона»). В частности, закон должен быть доступен для граждан, т.е. опубликован (требование доступности), достаточно четко определять условия и порядок ограничения субъективного права (требование предсказуемости)¹.

Право собственности, которое в России считается разновидностью вещных прав, было распространено Судом на обязательственные права имущественного характера, включая право требовать выплаты причитающейся лицу заработной платы, пенсий и пособий по социальному страхованию (при наличии «законных ожиданий» у заинтересованного лица)².

Статья 1 «Защита собственности» Протокола № 1 в интерпретации Суда может использоваться и в обязательствах из причинения вреда: «Обязанность возмещать причиненный вред косвенно вытекает из ст. 1 Протокола № 1, взятой в целом»³.

¹ См.: постановления Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 г. по делу «Санди Таймс (The Sunday Times) против Соединенного Королевства» и от 24 апреля 1990 г. по делу «Крюслен (Kruslin) против Франции».

² См.: постановления Европейского Суда по правам человека от 7 мая 2002 г. по делу «Бурдов (Burdov) против России»; от 28 сентября 2004 г. по делу «Копеки (Кореску) против Словакии» и от 9 января 2007 г. по делу «Обер (Aubert) против Франции».

³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июля 1986 г. по делу «Литгов (Lithgow) против Соединенного Королевства».

Понятия «уголовный», «обвинение», «преступление» и «наказание» Суд распространил на многие деяния и санкции, которые в законодательстве ряда стран (в том числе России) относятся к административным, налоговым или дисциплинарным правонарушениям. Как отмечают зарубежные эксперты, такой подход позволил включить подобные «квазиуголовные» (франц. *para-penales*) деяния в сферу действия процессуальных прав и гарантий, предусмотренных Конвенцией (прежде всего, гарантий ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство»)¹.

Самостоятельным («автономным») и весьма широким дефинициям в судебной практике Европейского Суда по правам человека были подвергнуты многие другие понятия, содержащиеся в Конвенции: «свидетель», «ассоциация», «гражданские права и обязанности», «бесчеловечное» и «унижающее человеческое достоинство» обращение и наказание² и т.д.

2. Принцип «позитивных обязанностей» (франц. *obligations positives*). Положения Конвенции закрепляют, в основном, «негативные» права личности, т.е. права и свободы, требующие невмешательства в их осуществление со стороны государства.

Европейский Суд по правам человека, однако, в существенной мере скорректировал этот подход. Согласно его судебной практике Конвенция в равной мере возлагает на государства-участники «позитивные обязанности» — обязанности принимать все необходимые меры с целью обеспечить полноценную реализацию людьми гарантированных им прав и свобод.

Например, право на жизнь (ст. 2 Конвенции) порождает для каждого государства-участника «позитивную обязанность» охранять жизнь людей, находящихся под его юрисдикцией³. В случае насильственной смерти или исчезновения человека государство-участник несет процессуальные обязанности провести эффективное расследование и, когда уместно, привлечь к ответственности виновных лиц.

Нарушение этих обязанностей послужило, в частности, одним из оснований признания Российской Федерации нарушителем Конвенции в деле по жалобе гражданки А. М. Байсаевой, супруг которой

¹ См.: Pradel, J. Droit pénal européen / J. Pradel, G. Corstens. — Paris, 2002. — P. 376—378.

² См., например: постановление Европейского Суда по правам человека от 2 декабря 2004 г. по делу «Фарбтус (Farbtus) против Латвии».

³ См.: постановление Европейского суда по правам человека от 9 июня 1998 г. по делу «Л. С. Б. (L. C. B.) против Соединенного Королевства».

предположительно погиб во время проведения правоохранительными органами спецоперации в Чеченской Республике¹.

Признание Судом «позитивных обязанностей» государств — участников Конвенции повлекло за собой «горизонтальное действие» этого документа: государство должно защищать права и свободы, гарантированные Конвенцией, от посягательств со стороны не только собственных органов, но и других частных лиц. Последние, со своей стороны, не должны нарушать эти права.

Если государство не смогло надлежащим образом защитить права человека от посягательства другого частного лица (или, при случае, обеспечить восстановление этих прав и компенсацию причиненного вреда), то оно может быть привлечено к ответственности перед Европейским судом по правам человека.

Например, в деле по жалобе принцессы Монако Федеративная Республика Германия была признана Судом нарушителем ст. 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни), поскольку не воспрепятствовала публикации в немецкой прессе фотографий, сделанных без ведома и согласия заинтересованного лица. Как отметил Суд, «... хотя ст. 8 по существу ставит целью защитить индивида от произвольного вмешательства со стороны публичных властей, она не ограничивается лишь требованием к государству воздерживаться от подобного вмешательства: к этому негативному обязательству могут добавляться позитивные обязанности, присущие эффективно уважению частной или семейной жизни. Они могут потребовать принятия мер, направленных на защиту частной жизни, вплоть до отношений индивидов между собой»².

Аналогичные обязанности позитивного характера способны вытекать из других статей Конвенции. Таким образом, Конвенция позволяет заинтересованным лицам требовать от государства принятия практических мер по обеспечению своих прав, в том числе по их охране от посягательств со стороны других индивидов.

3. *Метод защиты «рикошетом»* (франц. *protection par ricochet*). Защита «рикошетом» — один из наиболее сильных методов, имеющих в арсенале Европейского Суда по правам человека. Он дает возможность Суду признавать и защищать те права, которые непосредственно не закреплены в Конвенции, но тесно связаны с ее положениями или косвенно вытекают из них. В качестве таких производных прав

¹ См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 5 апреля 2007 г. по делу «Байсаева (Baissaieva) против России».

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 24 июня 2004 г. по делу «Фон Ганновер (Von Hannover) против Германии», п. 57.

Судом в разное время были признаны, например, право человека на изображение и право на здоровую окружающую среду (выведены из ст. 8 Конвенции «Право на уважение частной и семейной жизни») ¹, а также «право на исполнение судебных решений».

Нарушение последнего права является одним из наиболее распространенных оснований постановлений Европейского Суда по правам человека против Российской Федерации. Как установил Суд, оно логически вытекает из ст. 6 Конвенции «Право на справедливое судебное разбирательство». Данная норма Конвенции имела бы «иллюзорный характер, если бы внутренняя правовая система государства-участника позволяла окончательным, юридически обязательным судебным решениям оставаться без исполнения в ущерб одной из сторон. Было бы нелепо, чтобы п. 1 ст. 6 подробно описывал процессуальные гарантии, предоставляемые сторонам, ..но не обеспечивал при этом исполнения судебных решений». В таком случае гарантии ст. 6 лишились бы любого «полезного действия»².

Нельзя исключать того, что метод защиты «рикошетом» со временем приведет к включению в судебную практику Европейского суда по правам человека ряда социальных прав, которые связаны с гарантированными в Конвенции личными и политическими правами (например, право на достойный уровень жизни, на охрану здоровья или на благоприятные условия труда).

4. *Метод установления «национальных пределов оценки»* (франц. *marge nationale d'appréciation*). Несмотря на стремление к единообразному применению Конвенции и расширительному толкованию закрепленных в ней прав и свобод, Европейский Суд по правам человека учитывает разнообразие национальных правовых традиций, которые не всегда могут быть приведены к общему знаменателю. Суд также признает, что органы государств-участников способны лучше оценить обстоятельства и условия реализации Конвенции на своей территории. Таким образом, Конвенция не требует «абсолютного единообразия» в ее применении³.

«Суд напоминает, что толкование внутреннего права, в первую очередь, должны осуществлять национальные органы власти и, в част-

¹ См.: *Sudre, F. Droit européen et international des droits de l'homme*. — P. 418—421.

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2004 г. по делу «Вассерман (Wasserman) против России», п. 35, 39.

³ См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 г. по делу «Санди Таймс (The Sunday Times) против Соединенного Королевства», п. 61.

ности, суды, и что он не будет подменять их правовую оценку своей собственной, если только с их стороны нет произвола. Это особенно справедливо в отношении толкования судами процессуальных норм...»¹.

С учетом этих факторов Суд оставляет национальным властям определенные «пределы оценки», которые могут быть более или менее широкими в зависимости от конкретного права или фактической ситуации. Например, Суд оставил на усмотрение государств-участников вопрос о признании права на жизнь неродившегося ребенка, который они могут решать по-разному в зависимости от национальных традиций, не сводимых в настоящий момент к общеευропейскому знаменателю².

Однако следует учитывать, что «национальные пределы оценки» устанавливает именно Страсбургский суд, а не национальные власти. С течением времени эти пределы постепенно сокращаются Судом. Соответственно сокращаются рамки свободы усмотрения государств — участников Конвенции.

При толковании Конвенции Суд также использует другие принципы и методы, широко применяемые и в прецедентном праве Суда ЕС. Среди них принцип «полезного действия» гарантированных прав личности (франц. *effet utile*) и принцип пропорциональности (*соразмерности*), которому всегда должны соответствовать ограничения основных прав, вводимые государствами-участниками в соответствии с Конвенцией.

Какова **юридическая сила** судебной практики Европейского Суда по правам человека в государствах — участниках Конвенции и, в частности, в России?

Согласно ст. 46 Конвенции постановления Европейского Суда по правам человека формально обладают только относительным действием: каждое из них обязательно лишь для того государства-участника, в отношении которого было вынесено («Высокие Договаривающиеся стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами»).

Однако в соответствии со ст. 32 Конвенции Суду принадлежит право и обязанность осуществлять официальное толкование всех ее статей («В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 декабря 1997 г. по делу «Теедор Гарсиа (Tejedor García) против Испании».

² См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2004 г. по делу «Во (Vo) против Франции».

толкования и применения положений Конвенции и протоколов к ней...»). Это толкование, как было показано выше, *de facto* выводит из Конвенции новые принципы и нормы права, на которые сам Суд ссылается в своих последующих постановлениях в качестве прецедента¹.

Таким образом, несоблюдение Россией или другим государством-участником положений Конвенции в том виде, как они интерпретированы и дополнены в постановлениях Европейского суда по правам человека, может служить основанием для признания соответствующего государства нарушителем Конвенции.

Судебная практика Страсбургского суда в результате приобретает свойство *нормативности* — способность устанавливать правила поведения общего характера, предназначенные для всех государств-участников Конвенции и находящихся на их территории лиц. На это обстоятельство неоднократно обращал внимание и сам Европейский Суд по правам человека: «Его [Суда] постановления предназначены не только для разрешения дел, представленных на его рассмотрение, но и в более широком плане для разъяснения, охраны и развития норм Конвенции и, таким образом, для содействия соблюдению государствами обязательств, которые они приняли на себя в качестве Договаривающихся Сторон»².

На судебную практику Европейского Суда по правам человека в настоящее время постоянно ссылаются органы правосудия государств — участников Конвенции, включая суды общей юрисдикции, специализированные суды (административные и др.) и органы конституционного контроля. Например, как указал Конституционный трибунал Испании, судебная практика Страсбургского суда «должна служить критерием толкования конституционных норм, которые защищают основные права»³.

Суд ЕС и подчиненные ему суды Европейского Союза также активно применяют судебную практику Европейского Суда по правам человека. Известны случаи, когда Суд ЕС изменял свое прецедентное

¹ «Не будучи формально обязан следовать какому-либо из своих предшествующих постановлений, Суд считает, что в интересах правовой определенности, предсказуемости и равенства перед законом он не должен отступать без серьезных мотивов от [своих] прецедентов» (постановление Европейского Суда по правам человека от 18 января 2001 г. по делу «Чепмен (Charman) против Соединенного Королевства», п. 70).

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 января 1978 г. по делу «Ирландия против Соединенного Королевства», п. 158.

³ Цит. по: *Sudre, F. Droit européen et international des droits de l'homme / F. Sudre. P. 629.*

право с целью учесть положения, сформулированные в судебной практике Страсбургского суда¹.

В Российской Федерации необходимость применения судебной практики Европейского суда по правам человека неоднократно констатировалась Верховным Судом РФ, в частности, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Согласно п. 10 указанного постановления применение российскими судами общей юрисдикции Конвенции «должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

На необходимость соблюдения правовых позиций Европейского суда по правам человека не только судебными органами России, но и другими ветвями власти нашей страны (в том числе федеральным законодателем), указывается в актах Конституционного Суда РФ. Так, в п. 2.1 постановления Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П в этой связи предусмотрено (п. 2.1): «...Как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения Европейского Суда по правам человека — в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая права на доступ к суду и справедливое правосудие, — являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права».

Таким образом, с момента присоединения России к Конвенции о защите прав человека и основных свобод судебная практика Страсбургского суда является составной частью российской правовой системы. Она должна учитываться судебными и другими государственными органами нашей страны и применяться ими, по возможности, настолько же активно, как это делает в своих решениях Конституционный Суд РФ.

¹ Например, под влиянием судебной практики Европейского Суда по правам человека Суд ЕС признал, что гарантии неприкосновенности жилища, вытекающей из ст. 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни) распространяются также на коммерческие помещения юридических лиц (решение Суда от 22 октября 2002 г. по делу C-94/00 «Roquette Freres SA»).

3. Европейская социальная хартия

Среди правозащитных конвенций Совета Европы наиболее важную роль после Конвенции о защите прав человека и основных свобод играет Европейская социальная хартия, которая действует в редакции первоначальной (Европейская социальная хартия от 18 октября 1961 г.), и современной, усовершенствованной и дополненной (Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 г.).

Государствами — участниками Хартии являются подавляющее большинство стран Совета Европы, в том числе все государства — члены Европейского Союза. В отличие от Конвенции, Европейская социальная хартия не была включена в систему источников права Европейского Союза в целом. В то же время к Хартии имеются отсылки в ДЕС, что свидетельствует о значимости ее программных положений для развития трудового и социального законодательства ЕС¹.

По состоянию на первую половину 2009 г. Хартия была подписана всеми 47 государствами — членами Совета Европы, ратифицирована 40. Среди ратифицировавших Хартию государств большинство (25) приняли на себя обязательства по Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г. Остальные 15 остались под действием ее первоначальной редакции 1961 г.

Российская Федерация подписала Европейскую социальную хартию (пересмотренную) в 2000 г., но к 2009 г. не осуществила ее ратификации². Проект федерального закона о ратификации Европейской социальной хартии был внесен весной 2009 г. президентом России в Федеральное Собрание.

Причиной подготовки Европейской социальной хартии являлось стремление стран Европы, приверженных принципу социального государства, восполнить пробел Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая закрепила на европейском уровне только права первого поколения, главным образом, личные и политические права (см. выше, п. 1 настоящего параграфа).

¹ Согласно ст. 136 ДЕС при осуществлении социальной политики ЕС и государства-члены должны учитывать «основные социальные права, как они изложены в Европейской социальной хартии, подписанной в Турине 18 октября 1961 г.».

² Кроме России Европейскую социальную хартию к 2009 г. не ратифицировали Лихтенштейн, Монако, Сан-Марино, Сербия, Черногория и Швейцария. В отличие от нашей страны, другие республики СНГ, входящие в состав Совета Европы (Армения, Азербайджан, Молдова, Украина), к 2009 г. ратификационный процесс завершили и ввели в действие Европейскую социальную хартию (пересмотренную) 1996 г. на своей территории. Хартию также подписала и ратифицировала Грузия.

Предмет Хартии, таким образом, образуют социально-экономические права наемных работников, пенсионеров и других лиц, требующие активной поддержки и финансирования со стороны государства. По этой причине текст ч. II Хартии, содержащей перечень социальных прав, составлен в виде своеобразного «меню»: государства-участники могут выборочно присоединяться к ее статьям и параграфам при условии соблюдения минимальных квот, указанных в ч. III документа (см. ниже).

По своей **структуре** Европейская социальная хартия (пересмотренная) включает преамбулу, шесть частей и приложение.

Часть I представляет собой «декларацию целей», которым все государства-участники должны следовать при осуществлении своей социальной и иной политики. Эта декларация содержит перечень из 31 социального права, закрепленных в виде норм-целей. Каждому из них корреспондирует одноименная статья следующей части Хартии.

Часть II состоит из 31 статьи, разделенных на параграфы (пропунктированные пункты). Эта часть является центральной в структуре Хартии. Именно здесь сформулированы конкретные права в социальной сфере, которые предоставляются всем или определенным категориям лиц (наемные работники, работники-мигранты, женщины, дети, пожилые люди и др.).

Девять прав, содержащихся в ч. II Хартии, признаны в качестве наиболее важных и фундаментальных (так называемые основные статьи)¹. Государства-участники обязаны присоединиться как минимум к шести из них:

ст. 1 — право на труд, порождающее обязанность государств содействовать в обеспечении трудоспособного населения подходящей работой, «имея в виду достижение полной занятости»;

ст. 5 — право на объединение, гарантирующее работникам и предпринимателям возможность создавать профсоюзы и другие организации для защиты своих социально-экономических интересов;

ст. 6 — право на коллективные переговоры между работниками и работодателями, включая право на коллективные действия в случае конфликта интересов, в том числе на забастовку;

ст. 7 — право детей и молодежи на защиту на рабочем месте, включая запрет детского труда;

ст. 12 — право на социальное обеспечение;

ст. 13 — право на социальную и медицинскую помощь;

¹ См.: Европейская социальная хартия. Справочник. М., 2001. С. 85—86.

ст. 16 — право на социальную, юридическую и экономическую защиту семьи, включая предоставление семейных пособий, налоговых льгот и иных пособий и преференций;

ст. 19 — право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь;

ст. 20 — право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости без дискриминации по признакам пола.

В отношении прав, закрепленных в остальных статьях ч. II Хартии, для государств-участников предусмотрен более свободный режим. Количество «дополнительных статей и параграфов», к которым присоединяется каждое государство-участник, должно составлять соответственно не менее 16 и 63¹. К этим дополнительным статьям Конвенции (пересмотренной) относятся:

ст. 2 — право на справедливые условия труда;

ст. 3 — право на безопасные и здоровые условия труда;

ст. 4 — право на справедливое вознаграждение за труд;

ст. 8 — право работающих женщин на охрану материнства;

ст. 9 — право на профессиональную ориентацию;

ст. 10 — право на профессиональное обучение;

ст. 11 — право на охрану здоровья;

ст. 14 — право на социальное обслуживание;

ст. 15 — право нетрудоспособных лиц на независимость, социальную интеграцию и на участие в общественной жизни;

ст. 17 — право детей и молодежи на социальную, юридическую и экономическую защиту;

ст. 18 — право заниматься приносящей доход деятельностью на территории других Сторон;

ст. 21 — право на информацию и консультации на рабочем месте;

ст. 22 — право участвовать в определении и в улучшении условий труда и производственной среды;

ст. 23 — право пожилых людей на социальную защиту;

ст. 24 — право на защиту при увольнениях;

ст. 25 — право работников на защиту их требований в случае неплатежеспособности их работодателя;

ст. 26 — право работника на защиту своего достоинства во время работы;

¹ Государство может присоединяться не обязательно к статьям целиком, а только к их отдельным параграфам. В число последних входят и параграфы тех «основных статей», к которым государство-участник не захотело присоединиться в полном объеме.

ст. 27 — право работников с семейными обязанностями на равные возможности и на равное обращение;

ст. 28 — право представителей работников на защиту и льготы на предприятиях;

ст. 29 — право работников на информацию и консультации при сокращениях штатов;

ст. 30 — право на защиту от бедности и социальной маргинализации;

ст. 31 — право на жилище.

Части III—VI Хартии имеют самостоятельную нумерацию, обозначаемую буквами латинского алфавита. Они содержат общие положения об условиях вступления в силу, применения и денонсации Хартии, в том числе правила присоединения государств к социальным правам, изложенным в ч. II. Согласно ст. А государство-участник в любое время может расширять объем своих обязательств по Европейской социальной хартии (т.е. присоединяться к другим статьям и параграфам, содержащимся в ее ч. II).

Приложение, являющееся составной частью Хартии, содержит разъяснения относительно сферы ее применения по кругу лиц («Сфера действия новой редакции Европейской социальной хартии с точки зрения охваченных ею лиц»).

4. Специальные конвенции Совета Европы

В рамках Совета Европы подготовлен ряд договоров гуманитарного и правозащитного характера, как правило, заключенных в форме конвенций Европейской социальной хартии.

Эти документы развивают и дополняют нормы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и применительно к отдельным видам прав личности. Они также закрепляют некоторые дополнительные права граждан стран Совета Европы, в том числе в трансграничном аспекте.

Например, Конвенция о правах человека и биомедицине 1997 г. содержит комплекс прав и гарантий в области медицинской практики и биологических исследований, такие как необходимость адекватного информирования и получения согласия человека для вмешательства в сферу его здоровья (ст. 5), право человека на уважение своей частной жизни в отношении информации о его здоровье и право знакомиться с подобной информацией (ст. 10), запрет дискриминации людей по признаку их генетического наследия (ст. 11),

защита людей в ходе научных исследований, трансплантации органов и тканей человека и др.

К числу конвенций и соглашений Совета Европы гуманитарного и правозащитного характера относятся, прежде всего, следующие документы¹:

Европейское временное соглашение о социальном обеспечении по старости, инвалидности и потере кормильца (№ 12) и Дополнительный протокол к нему (№ 12A) от 11 декабря 1953 г.²;

Европейское временное соглашение о социальном обеспечении, за исключением случаев, относящихся к социальному обеспечению по старости, инвалидности и потере кормильца (№ 13) и Дополнительный протокол к нему (№ 13A) от 11 декабря 1953 г.;

Европейская конвенция о социальной и медицинской помощи (№ 14) и Дополнительный протокол к ней (№ 14A) от 11 декабря 1953 г.;

Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (№ 15) от 11 декабря 1953 г. и Протокол к ней (№ 49) от 3 июня 1964 г. (Российская Федерация участвует в Конвенции с 17 сентября 1999 г. и в Протоколе с 18 октября 1999 г.);

Европейская конвенция об учреждении (№ 19) от 13 декабря 1955 г.;

Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского обучения (№ 21) от 6 ноября 1990 г. (Российская Федерация участвует в Конвенции с 7 ноября 1996 г.);

Европейское соглашение о режиме передвижения людей между государствами — членами Совета Европы (№ 25) от 13 декабря 1957 г.;

Европейское соглашение об отмене виз для беженцев (№ 31) от 20 апреля 1959 г.;

Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций (№ 32) от 14 декабря 1959 г. (Российская Федерация участвует в Конвенции с 8 июля 1999 г.);

Конвенция об ответственности владельцев гостиниц за личные вещи постояльцев (№ 41) от 17 декабря 1962 г.;

¹ Приводятся в соответствии с информацией Бюро договоров Совета Европы (<http://conventions.coe.int>).

² В скобках указан официальный порядковый номер соответствующего документа, присвоенный ему в списке договоров Совета Европы. Полный список и тексты этих договоров см. на сайте: <http://conventions.coe.int> на английском и французском языках. Документы из этого списка постепенно переводятся на русский язык.

Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства (№ 43) от 6 мая 1963 г. и дополнительные протоколы к ней № 96 от 15 марта 1978 г. и № 149 от 2 февраля 1993 г.;

Европейский кодекс социального обеспечения (№ 48) и Протокол к нему (№ 48А) от 16 апреля 1964 г.;

Европейский кодекс социального обеспечения (пересмотренный) от 6 ноября 1990 г. (№ 139);

Европейская конвенция об усыновлении детей (№ 58) от 24 апреля 1967 г.;

Европейское соглашение о сохранении выплаты стипендий студентам, продолжающим обучение за рубежом (№ 69) от 12 декабря 1969 г.;

Европейская конвенция о социальном обеспечении (№ 78) и Дополнительное соглашение по ее применению (№ 78А) от 14 декабря 1972 г.;

Европейская конвенция о социальной защите фермеров (№ 83) от 6 мая 1974 г.;

Европейская конвенция о правовом положении внебрачных детей (№ 85) от 15 октября 1975 г.;

Европейская конвенция о международных последствиях лишения права на управление автотранспортными средствами (№ 88) от 3 июня 1976 г.;

Европейская конвенция о правовом положении работников-мигрантов (№ 93) от 24 ноября 1977 г.;

Европейская рамочная конвенция о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами (№ 101) от 28 июня 1978 г. (подписана Российской Федерацией 10 декабря 1999 г.)¹;

Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки персональных данных (№ 108) от 28 января 1981 г. и Дополнительный протокол к ней (№ 181) от 8 ноября 2001 г. (Конвенция и Дополнительный протокол подписаны Российской Федерацией, соответственно, 7 ноября 2001 г. и 13 марта 2006 г.);

Европейская конвенция о выплате компенсации жертвам тяжких преступлений (№ 116) от 24 ноября 1983 г.;

Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания

¹ Подпись России при отсутствии ратификации означает, что соответствующая конвенция еще не вступила в силу для нашей страны.

(№ 126) от 26 ноября 1987 г. и протоколы к ней (№ 151 и № 152) от 4 ноября 1993 г. (Российская Федерация участвует в Конвенции с 1 сентября 1998 г. и в протоколах с 1 марта 2002 г.);

Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского обучения (№ 138) от 6 ноября 1990 г. (Российская Федерация участвует в Конвенции с 7 ноября 1996 г.);

Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (№ 144) от 5 февраля 1992 г.;

Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств (№ 148) от 5 ноября 1992 г. (подписана Российской Федерацией 10 мая 2001 г.);

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (№ 157) от 1 февраля 1995 г. (Российская Федерация участвует в Конвенции с 28 февраля 1996 г.);

Европейская конвенция об осуществлении прав детей (№ 160) от 25 января 1996 г. (подписана Российской Федерацией 10 мая 2001 г.);

Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением достижений биологии и медицины (Конвенция о правах человека и биомедицине (№ 164) от 19 ноября 1996 г. и дополнительные протоколы к ней от 12 января 1998 г. № 167 и от 25 января 2005 г. № 195;

Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (№ 165) от 11 апреля 1997 г. (Российская Федерация участвует в Конвенции с 7 мая 1999 г.);

Европейская конвенция о гражданстве (№ 166) от 6 ноября 1997 г. (подписана Российской Федерацией 6 ноября 1997 г.);

Конвенция о личных контактах с детьми (№ 192) от 15 мая 2003 г.;

Конвенция о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств (№ 200) от 19 мая 2006 г.

Конвенция Совета Европы о защите детей от эксплуатации и надругательства сексуального характера (№ 201) от 25 октября 2007 г.;

Европейская конвенция об усыновлении детей — пересмотренная (№ 202) от 23 ноября 2008 г.

Указанные акты Совета Европы имеют неодинаковый состав участников: от нескольких государств до всех или почти всех членов этой организации. Самостоятельной «Договаривающейся Стороной» ряда новейших конвенций (например, Конвенции о правах человека и биомедицине) Совета Европы является ЕС.

Российская Федерация, как следует из приведенного перечня, подписала и ратифицировала лишь ограниченное число конвенций Совета Европы правозащитного и гуманитарного характера. Это дает

основания для критических высказываний в адрес России. Тем не менее наша страна сохраняет возможность присоединиться к этим конвенциям в любое время в дальнейшем.

5. Другие источники

Кроме юридически обязательных конвенций, предлагаемых странам для подписания и ратификации, в рамках Совета Европы получила широкое распространение практика выработки добровольных стандартов прав человека, которые рекомендуются для применения его государствами-членами в качестве желательных (юридически необязательных) правил поведения.

Основными источниками подобных стандартов являются резолюции и рекомендации Комитета министров и Парламентской ассамблеи Совета Европы, а также других инстанций этой организации, например:

Декларация о полиции, содержащая свод принципов поведения и обращения с гражданами сотрудников полицейских служб (утверждена Резолюцией № 690 (1979) Парламентской ассамблеи);

Европейские пенитенциарные правила (утверждены Рекомендацией № R (87) 3 Комитета министров);

Кодекс хорошего поведения в области проведения выборов (принят специальной комиссией Совета Европы по вопросам правовых стандартов демократии («Венецианской комиссией») 5—6 июля 2002 г. и представлен Парламентской ассамблее Совета Европы 6 декабря того же года).

Несмотря на то что указанные документы не обладают юридически обязательной силой, на них часто ссылается в своих постановлениях Европейский суд по правам человека в целях толкования и дальнейшего развития норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Важную роль в обеспечении соблюдения прав человека в масштабах всей Европы сыграли документы Соперничества и Организации по Безопасности и Соперничеству в Европе (СБСЕ — ОБСЕ)¹, такие как Заключительный акт СБСЕ 1975 г. («Хельсинский акт»), Парижская хартия для новой Европы 1990 г. и др.

Основное значение этих документов, не наделяющих физических и юридических лиц конкретными правами, состоит в провозглаше-

¹ СБСЕ было преобразовано в ОБСЕ в 1994 г. В состав ОБСЕ входят 55 государств, в том числе Россия и все страны СНГ, а также США и Канада.

нии принципа уважения прав человека на общеввропейском уровне и в признании необходимости совместного обсуждения возникающих в этой сфере проблем посредством традиционных дипломатических механизмов¹.

Европейский Союз также признал для себя необходимость соблюдения Хельсинкского акта и Парижской хартии в качестве принципов и целей общей внешней политики и политики безопасности (ст. 11 Договора о Европейском Союзе).

Упомянутые выше акты Совета Европы и ОБСЕ способны выступать предвестником разработки на европейском уровне юридически обязательных стандартов по аналогичным вопросам (например, Резолюция 1990 г. Парламентской ассамблеи Совета Европы «О правах детей» предшествовала подписанию в 1996 г. Конвенции Совета Европы об осуществлении прав детей).

Эти акты также могут служить предпосылками формирования международных обычаев в области «европейского и международного права прав человека»².

§ 2. Контроль за соблюдением общеввропейских стандартов прав человека

1. Контрольный механизм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд по правам человека

Важнейшей отличительной чертой Конвенции о защите прав человека и основных свобод служит учреждение этим документом *независимого наднационального механизма контроля* за соблюдением ее положений и *привлечения к ответственности* государств-нарушителей.

По оценке ряда западных правоведов, специфическим достоинством контрольного механизма Конвенции является то, что он имеет уже не классический международно-правовой, а отчасти «федеративный характер»³, что обеспечивает его большую эффективность в сравнении с аналогичными механизмами других международных документов о правах человека.

¹ Подробнее см.: Международное публичное право : [учебник] / под ред. К. А. Бекяшева. — М., 2006.

² См.: *Sudre, F.* Droit européen et international des droits de l'homme. — P. 173.

³ См.: *Morange, J.* Les libertés publiques / J. Morange. — Paris, 1990. — P. 197.

Главный элемент контрольного механизма Конвенции — Европейский Суд по правам человека, который квалифицирует Конвенцию в качестве «конституционного документа европейского публичного порядка»¹ и обеспечивает ее единообразное толкование и применение во всех государствах-участниках (см. предыдущий параграф).

Юридической основой для этой деятельности Суда служит предоставление индивидам (физическим лицам, а также их объединениям, в том числе юридическим лицам) права напрямую преследовать в нем государства — нарушителей Конвенции. Постановления Суда имеют юридически обязательную силу для государств-участников и могут, в частности, возлагать на них обязанность произвести выплату «справедливой компенсации» потерпевшей стороне за счет национального бюджета.

Благодаря такой системе, как отмечает сам Европейский суд по правам человека, «за индивидом признано в международном плане подлинное право на иск в целях отстаивания прав и свобод, которыми его непосредственно наделяет Конвенция»².

Европейский Суд по правам человека ведет свою историю с подписания Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Суд приступил к работе 20 апреля 1959 г. Свой современный вид он приобрел, однако, значительно позднее — с 1 ноября 1998 г., когда вступил в силу Протокол № 11 к Конвенции.

В первоначальной редакции Конвенция предусматривала существование двух независимых контрольных инстанций — судебной (Европейский суд по правам человека) и досудебной (Европейская комиссия по правам человека). При такой системе индивиды не имели непосредственного доступа в Суд. Их жалобы поступали сначала в Европейскую комиссию по правам человека, которая рассматривала их при условии, что заинтересованное государство специальным заявлением признало ее юрисдикцию (со временем такое признание сделали все государства — участники Конвенции).

По итогам рассмотрения жалобы Комиссия составляла доклад, который передавался либо в Комитет министров Совета Европы (орган, состоящий из представителей национальных правительств), либо в независимый от государств Европейский Суд по правам человека. Для того чтобы последний мог рассмотреть дело и вынести по нему

¹ Решение Европейского Суда по правам человека от 23 марта 1995 г. по делу «Лоизиду (Loizidou) против Турции (предварительные возражения)», п. 75.

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 февраля 2005 г. по делу «Маматкулов (Mamatkulov) и Аскарлов (Askarov) против Турции», п. 122.

юридически обязательное постановление, также требовалось специальное признание его юрисдикции со стороны заинтересованного государства.

После того как к началу 1990-х гг. юрисдикцию Европейской комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека признали все государства — участники Конвенции, возник вопрос об объединении двух инстанций в единый юрисдикционный орган. Эта реформа, призванная ускорить процедуру рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц, была реализована Протоколом № 11 к Конвенции, который был подписан 11 мая 1994 г. и вступил в силу 1 ноября 1998 г.

Протокол № 11 ввел новую редакцию Конвенции (см. п. 1 § 1 настоящей главы) и создал «новый» Европейский Суд по правам человека, который в отличие от своего предшественника функционирует на постоянной основе¹.

Правовой основой создания и деятельности Суда в настоящее время служит *разд. II Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.* («Европейский суд по правам человека») и *Регламент (Правила процедуры) Европейского Суда по правам человека*. Регламент, издаваемый самим Судом на основании ст. 26 Конвенции, детально определяет его внутреннюю организацию и порядок рассмотрения дел².

Важное значение для регулирования деятельности Суда и его взаимодействия с гражданами играют *практические инструкции (франц. instructions pratiques)*, которые согласно Регламенту издаются председателем этого органа, например, Практическая инструкция о порядке подачи индивидуальных жалоб на основании ст. 34 Конвенции (издана Председателем Суда 1 ноября 2003 г.).

Суд также готовит иные официальные материалы для физических и юридических лиц, желающих участвовать в его процедурах. Среди них необходимо отметить *стандартный формуляр жалобы*, который

¹ «Старый» Суд собирался на заседания, когда на его рассмотрение поступало дело или как минимум один раз в год. За время своего существования (1959—1998 гг.) он вынес всего 837 постановлений. Подробнее об истории контрольных органов Конвенции см.: Гомьен, Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. — С. 45—52.

² Действующая в 2009 г. редакция Регламента Суда, утвержденная 29 мая 2006 г., в дальнейшем будет подвергаться изменениям, в частности в случае вступления в силу Протокола № 14. Тексты Регламента и других цитируемых ниже документов Суда размещены на его сайте (частично в переводе на русский язык) www.echr.coe.int.

может быть скопирован с его сайта на языке любого государства — участника Конвенции (в том числе на русском языке).

Кроме того, в дополнение к Конвенции подписано *Европейское соглашение о лицах, участвующих в процедурах Европейского Суда по правам человека* (№ 161) от 5 марта 1996 г. Оно гарантирует иммунитет лицам, участвующим в процедурах Суда (в том числе заявителям — субъектам индивидуальных жалоб), в отношении сделанных ими заявлений и материалов, представленных этому органу (ст. 2). Данный иммунитет может быть полностью или частично снят только самим Судом (ст. 5).

Соглашением также закреплены дополнительные гарантии таких прав заявителей и других участвующих в процедурах Суда лиц, как свобода корреспонденции с Судом, особенно для людей, находящихся в заключении (ст. 3), и свобода передвижения в целях участия в процедурах Суда (ст. 4)¹.

Состав и порядок формирования Европейского Суда по правам человека определяются следующими основными правилами (ст. 20—24, 51 Конвенции):

количество членов Суда (судей) равно количеству государств — участников Конвенции (в 2009 г. — 47);

судьи обладают независимостью, в том числе от собственных государств. Они участвуют в работе Суда исключительно «в личном качестве». Членам Суда запрещено заниматься какой-либо иной деятельностью, «несовместимой с их независимостью, беспристрастностью или с требованиями, вытекающими из постоянного характера их полномочий».

Другими гарантиями независимости судей являются *привилегии и иммунитеты*, предоставляемые им как должностным лицам Совета Европы (иммунитет от ареста и задержания, неприкосновенность документов и бумаг, свобода передвижения и др.). Эти привилегии и иммунитеты определяются Уставом Совета Европы (ст. 40) и Генеральным соглашением о привилегиях и иммунитетах Совета Европы 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями);

критериями для назначения на должность и пребывания в должности судьи Европейского суда по правам человека являются обладание «высокими моральными качествами» и надлежащей правовой квалификацией. Последняя, как и для членов судов Европейского Союза (см. выше, § 5 гл. IV учебника), определяется с помощью двух

¹ К первой половине 2009 г. текст Соглашения подписала 41 страна Совета Европы, ратифицировали 35. Российская Федерация не относится ни к одной из этих категорий государств.

альтернативных критериев — соответствовать требованиям для назначения на «высокие судебные должности» либо быть правоведом (дословно: юрисконсультom) «с общепризнанной компетенцией»;

выборы судей отнесены к компетенции Парламентской ассамблеи Совета Европы. Выборы являются альтернативными: каждое государство-участник представляет список из трех кандидатов, один из которых большинством поданных голосов избирается судьей¹;

срок полномочий судей согласно Конвенции в редакции Протокола № 11 составлял шесть лет с правом на переизбрание. Согласно Конвенции в редакции Протокола № 14 этот срок должен увеличиться до девяти лет, но уже без права повторного избрания на должность;

предельный возраст для пребывания в должности судьи Европейского Суда по правам человека составляет 70 лет;

отстранение от должности судьи возможно в случае, если он «перестает соответствовать предъявляемым требованиям». Решение об отстранении принимается самим Судом большинством в $\frac{2}{3}$ голосов (без учета голоса заинтересованного судьи).

Финансирование деятельности Суда и его членов осуществляется из бюджета Совета Европы (ст. 50 Конвенции).

Вспомогательный аппарат Суда образует его Секретариат, в котором работают граждане всех государств — участников Конвенции (ст. 25 в редакции Протокола № 11; ст. 24 в редакции Протокола № 14). В соответствии с той же статьей Суду оказывают помощь референты (*франц. référéndaires*), вместо которых Протокол № 14 вводит должность докладчиков (*франц. rapporteurs*).

Председатель Суда избирается на его пленарном заседании сроком на три года и может быть переизбран². Вместе с Председателем на аналогичный срок избираются один или два его заместителя. К должностным лицам Суда также относятся председатели его секций, руководитель и заместители руководителя Секретариата.

Внутренняя организация Суда определяется правилами Конвенции (ст. 25—31 в редакции Протокола № 11; ст. 26—31 в редакции Протокола № 14) и Регламентом. Она включает следующие структурные подразделения:

¹ Первым российским судьей Европейского Суда по правам человека являлся бывший Председатель Конституционного Суда РФ В. А. Туманов (1997—1998 гг.). После вступления в силу Протокола № 11 первым российским членом «нового» постоянного действующего Европейского Суда по правам человека был избран А. И. Ковлер.

² В 2006 г. Председателем Европейского Суда по правам человека был избран Жан-Поль Коста (Франция).

пленум (пленарные заседания). Пленум, объединяющий всех членов Суда, решает только административные вопросы, связанные с организацией и деятельностью этого органа: выборы Председателя и иных должностных лиц, создание палат, принятие Регламента. Рассмотрение и разрешение дел на пленуме не производится;

секции, или отделения (англ., франц. *sections*). Секции образуются в соответствии с Регламентом. В их рамках создаются палаты для рассмотрения конкретных дел¹. В 2006 г. судьи Европейского суда по правам человека были распределены по пяти секциям, состав которых сбалансирован по географическому признаку, с учетом представительства разных полов, а также разных правовых систем государств-участников. Состав секций изменяется каждые три года;

палаты (англ. *chambers*, франц. *chambres*) образуются внутри каждой секции для рассмотрения и разрешения дел по существу. Каждая палата включает семь судей, а остальные члены соответствующей секции признаются их заместителями. Протокол № 14 разрешает сокращать количество членов палат до пяти судей.

Постановления Европейского Суда по правам человека, вынесенные в его палатах, вступают в силу через три месяца с момента принятия или в более ранний срок, если стороны заявят о том, что не будут просить о передаче дела в Большую палату.

При рассмотрении дел в палатах, а также в Большой палате обязательно участие судьи от того государства-участника, против которого подана жалоба. При необходимости подобный судья кооптируется в палату из другой секции;

комитеты из трех судей, как и палаты, формируются в рамках каждой секции (сроком на один год). Они играют роль своеобразного «фильтра», а именно, могут своими решениями прекращать производство по любым индивидуальным жалобам, которые являются «явно неприемлемыми» (франц. *manifestement irrecevables*)².

Решения комитетов о неприемлемости имеют окончательный характер (не могут быть оспорены). Конвенция разрешает принимать их только единогласно и лишь в случаях, не требующих «дополнительного изучения жалобы» (ст. 28 в редакции Протокола № 11).

Решения о неприемлемости жалоб могут также приниматься палатами или Большой палатой в ходе рассмотрения дел по существу.

¹ В самой Конвенции секции не предусмотрены.

² См.: Greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Aperçu 2006. — Strasbourg, 2007. — P. 5.

Большая палата включает 17 судей, в том числе Председателя Европейского Суда по правам человека, его заместителей и председателей секций. Большую палату возглавляет непосредственно Председатель Суда.

Данное структурное подразделение является своеобразной апелляционной инстанцией внутри Европейского суда по правам человека. В ней оспариваются постановления, вынесенные обычными палатами этого Суда. Соответствующее обращение (франц. *demande*) вправе подавать любая из сторон дела в течение трех месяцев с момента вынесения постановления. Рассмотрев обращение, Большая палата выносит по нему свое постановление, которое является окончательным.

Однако Большая палата принимает такие обращения к производству лишь в случае, «если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции или протоколов к ней, или другой серьезный вопрос общего характера» (п. 2 ст. 43).

Предварительную проверку соблюдения этих условий производит специальная коллегия из пяти членов Большой палаты, которая выносит специальное решение о приеме обращения. Если коллегия отклоняет обращение, то оспоренное постановление обычной палаты вступает в силу.

Другой функцией Большой палаты является разрешение дел повышенной сложности, от рассмотрения которых отказываются в ее пользу обычные палаты (ст. 30 Конвенции). К подобным делам относятся те, которые, по мнению уступающей юрисдикцию палаты, поднимают «серьезный вопрос» толкования или применения Конвенции, а также дела, которые требуют пересмотра существующей судебной практики Суда («если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением»).

Наконец, Суд исключительно в рамках Большой палаты полномочен рассматривать межгосударственные дела и запросы о вынесении консультативных заключений, а в будущем (согласно Протоколу № 14) также иски Комитета министров Совета Европы к государствам-участникам, которые не исполнили ранее вынесенные против них постановления Суда.

Процедура в Европейском Суде по правам человека (ст. 35—45 Конвенции), как и в судах Европейского Союза, базируется на сочетании письменного и устного судопроизводства с преобладающей ролью первого.

подавляющее большинство дел Суд рассматривает по жалобам частных лиц (*англ.* applications, *франц.* requetes), которые подаются ими к государствам — участникам Конвенции.

Субъект жалобы («заявитель») вправе представлять ее на любом из официальных языков государств — участников Конвенции (в том числе на русском языке) в форме письма и/или по факсу. Если жалоба направлена по факсу, то заявителю требуется отправить в течение пяти дней ее письменный оригинал.

Для направления жалоб рекомендуется использовать разработанный Судом официальный формуляр. Если жалоба составлена в иной форме, то Секретариат Суда может впоследствии предложить заявителю заполнить соответствующий формуляр.

При подаче жалоб заявитель может ссылаться на нарушение как одной, так и нескольких статей Конвенции, что является обычной практикой Суда (каждое из таких утверждений будет отдельно рассмотрено в итоговом постановлении).

К жалобе заявителю следует прилагать копии обосновывающих ее документов (приговоры или решения национальных судов и др.). В дальнейшем от него могут быть запрошены другая уместная информация и дополнительные материалы. В то же время в некоторых случаях бремя доказывания фактов (например, факт существования эффективных внутригосударственных процедур защиты нарушенных прав) может перелagаться Судом на государство-ответчика¹.

Участие адвоката при подаче жалобы не является обязательным, однако может потребоваться после направления Судом копии жалобы государству-ответчику. В Суде существует программа оказания правовой помощи лицам, не обладающим достаточными средствами для ведения дела (*франц.* programme d'assistance judiciaire).

Возбужденное дело направляется в одну из секций Суда. В рамках этой секции для рассмотрения дела образуется палата (см. выше), а один из ее членов назначается судьей-докладчиком.

Если жалоба представляется явно неприемлемой (об условиях приемлемости см. ниже), то судья-докладчик вносит ее сначала на рассмотрение комитета из трех судей, который может прекратить производство по ней без рассмотрения по существу. В остальных случаях дело передается в палату, которая проводит по нему судебное следствие и выносит постановление от имени Суда.

¹ См., например: постановление Европейского Суда по правам человека от 10 мая 2007 г. по делу «Бенедиктов (Benediktov) против России».

Государства-участники не имеют права препятствовать «эффективному осуществлению» права на подачу индивидуальных жалоб в Суд (ст. 34 Конвенции). Они должны предоставлять Суду запрашиваемые документы, а также оказывать помощь в осуществлении иных следственных действий (в том числе на месте предполагаемого нарушения Конвенции: посещение следственных изоляторов, уголовно-исполнительных учреждений и т.д.). Нарушение этой обязанности, предусмотренной в п. 1 ст. 38 Конвенции, может служить отдельным основанием для признания государства нарушителем Конвенции¹.

При рассмотрении дел Суд широко пользуется полномочием предписывать государствам осуществление «предварительных мер», которое не было прямо предусмотрено в Конвенции, но получило закрепление в Регламенте Суда (ст. 36).

Эти меры могут включать приостановление действия оспариваемого решения национальных властей, например, решения о высылке или выдаче человека в другую страну. Судебная практика Европейского суда по правам человека исходит из того, что предварительные меры являются обязательными для государства, которому они предписаны².

При рассмотрении дел Конвенция также возлагает на Суд обязанность искать пути достижения «дружественного урегулирования» спора, включая добровольную выплату справедливой компенсации потерпевшей стороне (ст. 38, 39). Результат дружественного урегулирования, достигнутого в ходе переговоров заявителя с государством-ответчиком, утверждается специальным решением Суда. В этом случае дальнейшее производство по делу прекращается.

В делах, рассматриваемых Европейским Судом по правам человека, помимо заявителя и государства-ответчика могут принимать участие «третьи стороны». Такое право Конвенция предоставляет любому государству-участнику, гражданин которого является заявителем. Председатель Суда также уполномочен приглашать другие государства-участники или «любое заинтересованное лицо» предста-

¹ Например, непредставление Россией необходимых документов о расследовании причин смерти гражданина III. Ахмадова послужило одним из оснований признания нашей страны нарушителем Конвенции о защите прав человека и основных свобод в деле «Ахмадова (Akhmadova) и Садулаева (Sadoulaieva) против России» (см.: постановление Европейского Суда по правам человека от 10 мая 2007 г.).

² См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 6 февраля 2003 г. по делу «Маматкулов (Mamatkulov) и Абдурасулович (Abdurasulovic) против Турции».

вить Суду письменные замечания или принять участие в слушаниях по делу (ст. 36).

Акты Суда, которыми дело разрешается по существу, выносятся в форме судебного решения, или постановления (*англ.* judgement, *франц.* arrêt). В остальных случаях (например, признание жалобы неприемлемой) Суд принимает решение (*англ.* decision, *франц.* décision).

Постановления и решения Суда должны быть мотивированными (ст. 45 Конвенции). Они принимаются большинством присутствующих судей (кроме решений комитетов из трех судей о неприемлемости жалобы, требующих единогласия). В случае равенства голосов голос председательствующего является решающим. Количество судей, проголосовавших «за», указывается в резолютивной части постановления или решения Суда.

Судьи, не согласные с постановлением Суда, вправе представлять «особое мнение» (*франц.* opinion dissidente). В практике Суда также получили распространение «совпадающие мнения» (*франц.* opinion concordante), которые составляются судьями, не вполне удовлетворенными мотивировочной частью постановлений. Наконец, имеют место «частично совпадающие» и «частично особые» мнения судей.

Все указанные мнения судей считаются разновидностью их «отдельных мнений» (*франц.* opinion séparée). Они прилагаются к постановлению Суда и публикуются вместе с ним для всеобщего ознакомления.

Юрисдикция Европейского Суда по правам человека включает полномочия по рассмотрению трех категорий дел, которые играют далеко не одинаковую роль в его практике. Так, почти не получила применения консультативная юрисдикция Суда — его право выносить *консультативные заключения* по запросу Комитета министров Совета Европы (ст. 47—49 Конвенции)¹.

Суд имеет право выносить консультативные заключения в отношении любых положений Конвенции, кроме тех, которые закрепляют права и свободы человека и гражданина (данное условие, предусмотренное в п. 2 ст. 47 Конвенции, фактически лишает значения консультативную юрисдикцию в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Аналогичным полномочием Суд наделен в рамках Конвенции о правах человека и биомедицине от 4 апреля 1997 г. Запросы о вы-

¹ В 2004 г. Европейскому Суду по правам человека был впервые представлен запрос Комитета министров о механизме контроля прав человека в рамках СНГ, однако Суд признал себя некомпетентным. См.: *Sudre, F. Droit européen et international des droits de l'homme.* — P. 547.

несении «консультативных заключений по правовым вопросам, касающимся толкования настоящей Конвенции», ему могут направлять правительства любых государств-участников и предусмотренный этой Конвенцией специальный комитет по биоэтике (ст. 29 Конвенции о правах человека и биомедицине).

Относительно скромное место в практике Суда занимает и рассмотрение *межгосударственных дел*. Подобные дела вправе возбуждать каждое государство — участник Конвенции против другого государства-участника в отношении любого «предполагаемого нарушения» последним ее положений. Количество постановлений Суда по таким делам крайне незначительно¹.

Как и в случае индивидуальных жалоб, государство-заявитель должно предварительно исчерпать другие средства правовой защиты «в соответствии с общепризнанными нормами международного права» (ст. 35 Конвенции), например, путем дипломатических демаршей, предъявления исков в суды государства-ответчика в защиту собственных граждан и др.

Важнейшей категорией дел, которой почти целиком посвящает свою деятельность Европейский Суд по правам человека, является рассмотрение и разрешение им *индивидуальных жалоб*. С подобными жалобами к нему могут непосредственно обращаться «любое физическое лицо, любая неправительственная организация или любая группа частных лиц», считающие себя «жертвой нарушения» прав, гарантированных Конвенцией².

Индивидуальные жалобы могут подаваться только против государств — участников Конвенции, но не против других физических или юридических лиц.

Предметом жалобы может служить нарушение тех и только тех основных прав, которые закреплены в Конвенции и в протоколах к ней

¹ См., например, постановления Европейского Суда по правам человека от 18 января 1978 г. по делу «Ирландия против Соединенного Королевства» и от 10 мая 2001 г. по делу «Кипр против Турции». В разные годы с межгосударственными жалобами на нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод также обращались Греция (против Великобритании), Австрия (против Италии) и некоторые другие страны. 26 марта 2007 г. межгосударственную жалобу в Суд предъявила к России Грузия, ссылаясь на нарушение нашей страной Конвенции, в частности, по причине задержания и принудительной депортации грузинских граждан в конце 2006 г.

² Большинство жалоб в Европейский Суд по правам человека исходит от физических лиц. В качестве примеров дел, рассмотренных Судом в отношении России по жалобам групп лиц и неправительственных организаций, см.: постановления от 5 октября 2004 г. по делу «Президентская партия Мордовии против России» и от 5 апреля 2007 г. по делу «Московская саентологическая церковь против России».

(при условии, что государство-ответчик ратифицировало соответствующий протокол). Заявитель также может обжаловать нарушение тех прав, которые прямо не закреплены Конвенцией, но выведены из нее судебной практикой Европейского Суда по правам человека.

Судебная практика Европейского Суда по правам человека, кроме того, расширила значение самого понятия «жертва нарушения» Конвенции. В интерпретации Суда оно может охватывать «косвенных жертв» (например, родственников погибших лиц) и «потенциальных жертв», обжалующих национальное законодательство, которое способно нарушить их права, гарантированные Конвенцией¹.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод устанавливает четкий и исчерпывающий перечень условий приемлемости индивидуальных жалоб (ст. 35). Главным из них является условие о необходимости исчерпать «все внутренние средства правовой защиты», включая обращение в апелляционные, кассационные и иные инстанции национальных судебных систем, когда это допускается законодательством соответствующего государства.

Жалоба в Европейский суд по правам человека может быть подана в течение шести месяцев «с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу».

Данное условие приемлемости полностью согласуется с требованием ст. 46 Конституции РФ, согласно которой каждый вправе в соответствии с международными договорами обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, «если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Другие условия приемлемости имеют негативный характер (п. 2 и 3 ст. 35 Конвенции):

жалоба не должна быть анонимной (в то же время, лицо при подаче жалобы вправе заявить о желании сохранить свою анонимность. В таком случае в переписке с ним и в итоговом постановлении его имя будет обозначаться инициалами или указываться как «Х», «У», «Z» и т.п.);

жалоба не должна быть «по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования», при условии, что она не содержит новых фактов (запрет повторных жалоб);

¹ См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 6 сентября 1978 г. по делу «Класс (Klass) и другие против Германии».

согласно оценке Суда (в частности, в рамках комитета из трех судей) жалоба не должна быть «несовместимой» с положениями Конвенции, быть «явно необоснованной» или являться «злоупотреблением правом подачи жалобы» (например, жалоба на то, что свет фар на дорогах является обращением, унижающим человеческое достоинство).

К перечисленным условиям Протокол № 14 добавляет еще одно требование, содержание которого будет рассмотрено ниже.

Каковы **правовые последствия** постановлений Европейского Суда по правам человека, в частности, в случае удовлетворения им жалоб частных лиц?

Первым и главным последствием является *констатация факта нарушения* Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В резолютивной части своего постановления Суд, таким образом, официально объявляет (констатирует), что государство-ответчик нарушило конкретные нормы Конвенции, например:

«...Суд единогласно:

1. Постановляет, что имело место нарушение ст. 3 Конвенции по причине условий содержания заявителя под стражей в учреждении № ОД-1/Т-2 («Владимирский централ»)....»¹;

(«... Суд...

3. Постановляет шестью голосами против одного, что имело место нарушение ст. 1 Протокола № 1....»².

В случае отсутствия нарушения нормы Конвенции, на которую ссылался заявитель, Суд также делает об этом соответствующую констатацию («...не имело места нарушение статьи/пункта...»). Государство-ответчик выигрывает дело, если по всем основаниям, на которые ссылался заявитель, Суд констатировал отсутствие нарушений Конвенции³.

Признание Европейским Судом по правам человека факта нарушения норм Конвенции в отношении конкретного субъекта (заявителя) не означает, что автоматически утрачивают действие законы или другие правовые акты государственных органов (в том числе приговоры

¹ См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 8 ноября 2005 г. по делу «Худоеров (Khudoerov) против России».

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 июля 2002 г. по делу «Совтрансавто Холдинг (Sovtransavto Holding) против Украины».

³ В качестве примера дел, выигранных Российской Федерацией, см.: постановление Европейского Суда по правам человека от 20 июля 2004 г. по делу «Никитин против России».

и решения национальных судов), которые вызвали такое нарушение. Эти внутригосударственные акты продолжают оставаться в силе. Однако с момента вступления в силу постановления Европейского Суда по правам человека для государства-нарушителя возникает обязанность отменить или изменить их, а также совершить иные действия в пользу лица, признанного Судом «потерпевшей стороной».

Данная обязанность вытекает из требования п. 1 ст. 46 Конвенции, согласно которому «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами». Ее выполнение может послужить основанием для пересмотра не только индивидуальных, но и нормативных правовых актов, в том числе законов государства-нарушителя.

Поскольку наиболее значительные ограничения основных прав личности гражданам приходится претерпевать в рамках уголовного процесса, во многих странах Совета Европы введена специальная процедура пересмотра обвинительных приговоров, признанных Судом противоречащими Конвенции. Эта процедура может охватывать и другие решения национальных судебных и иных властей.

Например, согласно Закону о судоустройстве Швейцарии (ст. 1139) «ходатайство о пересмотре судебного решения любого федерального суда или решения любого нижестоящего органа является приемлемым, если Европейский Суд по правам человека... признал обоснованность индивидуальной жалобы на нарушение Конвенции... и если возмещение вреда может быть получено только путем пересмотра»¹.

В Российской Федерации установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом РФ уголовного дела, в том числе связанное с применением федерального закона, который противоречит Конвенции, является одним из оснований для возобновления производства по делу ввиду «новых обстоятельств» (п. 2 ч. 4 ст. 413 УПК РФ).

Пересмотр соответствующих приговоров осуществляет Президиум Верховного Суда РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ в течение одного месяца со дня поступления представления. По итогам рассмотрения представления Президиум Верховного Суда РФ отменяет или изменяет судебные решения по уголовному делу в соответствии с постановлением Европейского Суда по правам человека.

Копия соответствующего постановления Президиума Верховного Суда РФ в течение трех суток должна быть направлена Уполномо-

¹ См.: Pradel, J. Droit pénal européen. — P. 291, 292.

ченному Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека (ч. 5 ст. 415 УПК РФ).

Дополнительным последствием постановлений Европейского Суда по правам человека является присуждение выплаты «справедливой компенсации» потерпевшей стороне (ст. 41 Конвенции). Такая компенсация должна выплачиваться за счет бюджета государства-нарушителя в сроки, назначаемые Судом (как правило, три месяца со дня вступления в силу его постановления). В случае просрочки государство-нарушитель должно платить потерпевшей стороне проценты, размер которых в настоящее время обычно привязывается Судом к ставке ЕЦБ.

Следует отметить, что выплата «справедливой компенсации» является не только дополнительным, но и факультативным последствием постановлений Суда. Такая компенсация назначается не по всем делам. Согласно ст. 41 Конвенции Суд вправе присуждать ее только «в случае необходимости» и при условии, что внутреннее право государства-нарушителя «допускает возможность лишь частичного возмещения последствий этого нарушения»¹.

Бремя доказывания необходимости компенсации и ее размеров возлагается на заявителя. Последний должен представить необходимые подтверждения понесенных им материальных убытков, включая возможную упущенную выгоду (англ. pecuniary damage, франц. dommage materiel), и морального вреда (англ. non-pecuniary damage, франц. dommage moral). В сумму компенсации также входят расходы заявителя, связанные с ведением дела, включая расходы на оплату труда адвокатов.

Размеры компенсации самостоятельно определяются Судом, который не связан предложениями заявителя и возражениями государства-ответчика. На практике они варьируют от скромных сумм² до десятков тысяч евро, однако могут достигать весьма крупных величин³. Как

¹ В практике Суда нередки случаи, когда «справедливая компенсация» назначается отдельным постановлением, если государство-нарушитель не смогло надлежащим образом восстановить права потерпевшей стороны согласно первоначальному постановлению Суда. Например, в постановлении от 6 июля 2004 г. по делу «Силла против Нидерландов» Суд констатировал нарушение прав заявителя по причине регулярных личных досмотров, которым он подвергался во время пребывания в заключении. Постановлением от 26 апреля 2007 г. Суд обязал Нидерланды выплатить заявителю компенсацию понесенного морального вреда в размере 1000 евро.

² Например, 500 евро (постановление Европейского Суда по правам человека от 4 марта 2003 г. по делу «Посохов против России»).

³ Например, 1 300 000 евро за нарушение права собственности (постановление Европейского Суда по правам человека от 28 мая 2002 г. по делу «Бейелер против Италии»).

правило, размеры присуждаемой Судом компенсации значительно ниже сумм, затребованных заявителями¹.

Третьим важнейшим последствием постановлений Суда является то, что с момента вступления в силу они становятся *источником судебной практики Европейского Суда по правам человека*. Эта судебная практика, как было показано выше, *de facto* служит одним из источников общеввропейских стандартов прав человека и должна учитываться органами власти всех государств — участников Конвенции.

Благодаря своим полномочиям выносить юридически обязательные решения по жалобам частных лиц (в том числе присуждать им «справедливую компенсацию») и авторитету своей судебной практики Европейский Суд по правам человека в настоящее время превратился фактически в высшего гаранта соблюдения основополагающих прав и свобод, закрепленных в Конвенции 1950 г.

По словам Председателя этого органа, произнесенным в его выступлении перед членами Конституционного Суда РФ в мае 2007 г., сегодня «Страсбургский суд является последним средством правовой защиты в отношении применения Конвенции»².

Это качество Европейского Суда по правам человека, однако, повлекло за собой возникновение для него весьма негативного последствия. Суд, как отмечают многие эксперты, стал «заложником своего собственного успеха»: граждане и юридические лица поверили в эффективность его «европейского контроля» и все чаще и активнее обращаются к нему с жалобами.

Количество жалоб в Европейский Суд по правам человека в последние годы достигло огромных величин и продолжает возрастать. Так, в 2004 г. в Суд поступило 44 100 жалоб, в 2005 г. — 45 500, в 2006 г. — более 50 000. К 1 февраля 2009 г. на рассмотрении Суда находилось свыше 97 тыс. дел, из них 28% (27 900) из Российской Федерации (за Россией следовали Турция — 11,4% дел, Румыния — 9%, Украина — 8,6%)³.

¹ Например, в деле «Гусинский против России» (постановление Европейского Суда по правам человека от 19 мая 2004 г.) заявитель просил выплатить ему более 1,7 млн евро в качестве компенсации ущерба плюс около 500 тыс. евро в качестве оплаты расходов по ведению дела. Итоговая сумма компенсации, назначенная Судом, составила 88 тыс. евро.

² См.: Visite a la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie les 10—11 mai 2007. Discours de Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des Droits de l'homme. — P. 2.

³ См.: European Court of Human Rights. Pending applications allocated to a judicial formation, 01/02/2007.

Увеличение нагрузки на Суд, насчитывающий всего 47 судей (см. выше), приводит к увеличению сроков рассмотрения дел, которые иногда достигают пяти лет с даты подачи жалобы.

Поэтому весьма актуальна **проблема реформирования Европейского Суда по правам человека**, решение которой настоятельно необходимо для повышения его эффективности и, соответственно, для сохранения доверия граждан к этому правозащитному институту.

Именно с целью ускорить процедуру разбирательства дел в Страсбургском суде 13 мая 2004 г. был подписан Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предусматривает реформу ее контрольного механизма (поправки в разд. II Конвенции «Европейский Суд по правам человека»)¹.

Основные положения этой реформы заключаются в следующем:

Протокол № 14 вводит новую структурную единицу в Суде — единоличные судьи (*франц.* *juges uniques*). Они получают право без дополнительного рассмотрения жалобы объявлять ее неприемлемой или исключать из списка дел, если жалоба явно не соответствует требуемым условиям. В соответствии с Конвенцией в редакции Протокола № 11 таким правом располагали только комитеты из трех судей;

комитеты из трех судей, в свою очередь, приобретают новое полномочие — рассматривать индивидуальные жалобы по существу и выносить по ним окончательные постановления от имени Суда. Они могут осуществлять данное полномочие, если относящийся к делу вопрос толкования или применения Конвенции до этого уже был разрешен в судебной практике (прецедентном праве) Суда;

Протокол № 14 вводит дополнительное условие приемлемости индивидуальных жалоб, призванное «отсеивать» те из них, которые не связаны с серьезными нарушениями основных прав и свобод.

Согласно новой редакции п. 3 ст. 35 Конвенции Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, если признает, что обратившееся с нею лицо «не понесло никакого значительного ущерба» (*франц.* *aucun prejudice important*). Критерии «значительности» ущерба должны быть определены в судебной практике Суда.

¹ Кроме реформирования процедуры в Суде, Протокол № 14 также изменяет срок полномочий его членов (см. выше) и усиливает контроль за исполнением постановлений Суда государствами-участниками. Протокол № 14 также разрешает присоединение Европейского Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в качестве отдельной «Высокой Договаривающейся Стороны». В начале 2008 г. Протокол № 14 еще не был ратифицирован Российской Федерацией.

Однако согласно той же статье вышеуказанное условие не должно применяться, если соблюдение прав человека, гарантированных Конвенцией и протоколами к ней, требует рассмотрения жалобы по существу или если соответствующее дело не было должным образом рассмотрено внутренним судом (т.е. судебными органами государства-участника).

По оценкам официальных экспертов Совета Европы, вступление в силу Протокола № 14 способно увеличить скорость работы Страсбургского суда примерно на 20—25%¹. Данные цифры представляются недостаточными в свете все возрастающей нагрузки на Суд.

По этой причине в Совете Европы начато обсуждение *проектов новых реформ* Суда и всего контрольного механизма Конвенции. Результатом этих новых реформ может стать создание при Европейском суде по правам человека второго юрисдикционного органа — «Судебного комитета» (франц. *Comite judiciaire*) — для фильтрации дел (исключения из списка явно неприемлемых жалоб) и для рассмотрения более простых дел, по которым уже сложилась судебная практика Европейского Суда по правам человека².

Если подобный комитет будет создан, то это будет означать частичное возвращение к первоначальной системе, которая существовала до вступления в силу Протокола № 11 (Европейский Суд по правам человека и Европейская комиссия по правам человека) и которая по сей день функционирует на Американском континенте³.

В современных условиях **дополнительными элементами контрольного механизма** Европейской конвенции о защите прав человека выступают три других органа Совета Европы, предусмотренных его Уставом — Комитет министров, Генеральный секретарь и Парламентская ассамблея.

На **Комитет министров** Совета Европы, состоящий из министров иностранных дел государств-участников или их полномочных представителей (ст. 14 Устава Совета Европы), возложена *функция надзора за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека* (п. 2 ст. 46 Конвенции).

¹ См.: Conseil de l'Europe: Comité des Ministres. Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres. 979bis Réunion, 15 novembre 2006.

² Соответствующее предложение высказала группа высококвалифицированных экспертов («группа мудрецов»), назначенных Комитетом министров Совета Европы, в своем докладе от 15 ноября 2006 г.

³ Межамериканская комиссия и Межамериканский суд по правам человека, рассматривающие дела на основании Американской конвенции о правах человека 1969 г.

Страны Совета Европы извещают Комитет министров о мерах, принятых ими во исполнение постановлений Суда. С учетом этой информации Комитет министров принимает резолюции, которые могут содержать критику и рекомендации в адрес государств-нарушителей.

Протокол № 14 расширяет полномочия Комитета министров по осуществлению его надзорной функции. Согласно новой редакции ст. 46 Конвенции он получает право возбуждать в Европейском Суде по правам человека дело против государства, не исполнившего предыдущее постановление Суда. По итогам рассмотрения дела Суд вправе вынести новое постановление против такого государства, констатирующее нарушение им обязанностей, вытекающих из ст. 46 Конвенции «Обязательная сила и исполнение постановлений».

Протокол № 14 также предоставил Комитету министров право обращаться в Суд с запросами о толковании его постановлений, если это необходимо для обеспечения надлежащего исполнения последних.

Генеральный секретарь Совета Европы — независимое должностное лицо, назначаемое Парламентской ассамблеей по рекомендации Комитета министров Совета Европы. Он является руководителем Секретариата данной организации (ст. 36 Устава Совета Европы).

В рамках Конвенции Генеральный секретарь уполномочен официально запрашивать у каждого государства-участника разъяснения относительного того, каким образом его внутреннее право «обеспечивает выполнение любого из положений настоящей Конвенции» (ст. 52).

Итоги анализа и проверки этих разъяснений отражаются в докладах Генерального секретаря, представляемых Комитету министров и Парламентской ассамблее Совета Европы. Доклады Генерального секретаря могут содержать критические замечания и рекомендации в адрес конкретных государств¹.

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) является консультативным (совещательным) органом данной организации, состоящим из представителей национальных парламентов государств-членов.

В рамках Конвенции Парламентской ассамблее предоставлено важное право — избрание судей Европейского суда по правам человека (см. выше).

¹ Например, в отношении России Генеральным секретарем Совета Европы в 2000 г. был подготовлен доклад, касающийся соблюдения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в ходе антитеррористических мероприятий в Чеченской Республике.

По своей собственной инициативе (не будучи уполномочена на это Конвенцией) ПАСЕ рассматривает на своих заседаниях состояние исполнения постановлений, проводит ежегодные дебаты по этим вопросам. В ходе заседаний ПАСЕ заслушиваются доклады, принимаются резолюции и рекомендации, не имеющие юридически обязательной силы.

2. Контрольный механизм Европейской социальной хартии. Европейский комитет по социальным правам

Как уже говорилось выше, контрольный механизм учрежден в рамках Европейской социальной хартии.

Центральным элементом этого механизма является **Европейский комитет по социальным правам** (англ. European Committee of Social Rights, франц. Comité européen des droits sociaux). Он включает 15 независимых экспертов, избираемых Комитетом министров Совета Европы на шесть лет. Члены Комитета по социальным правам, как правило, являются высококвалифицированными специалистами в области социального права (трудового и права социального обеспечения).

Европейский комитет по социальным правам, работающий на непостоянной (сессионной) основе, выносит *заключения* (conclusions) о том, как государства-участники выполняют свои обязательства по Хартии (на основании их ежегодных докладов).

Дополнительным протоколом к Хартии от 9 ноября 1995 г. Европейскому комитету по социальным правам было предоставлено право рассматривать *коллективные жалобы* (или «коллективные рекламации»), исходящие от частных лиц (франц. réclamations collectives). Это полномочие сближает Европейский комитет по социальным правам с Европейским Судом по правам человека, однако с рядом ограничений:

во-первых, коллективные жалобы могут подаваться только против государств, ратифицировавших вышеупомянутый Дополнительный протокол (их количество меньше общего числа государств — участников Хартии)¹;

во-вторых, предметом коллективных жалоб должно являться нарушение государством не прав конкретного лица, а его законодательство и правоприменительная практика в целом, которые, по мнению заявителя, не соответствуют Хартии (являются «неудовлетворительным применением Хартии»);

¹ К концу 2008 г. Дополнительный протокол ратифицировали 14 государств; еще шесть государств подписали, но не ратифицировали его.

в-третьих, ограничен круг субъектов жалоб. В этом качестве могут выступать только профессиональные союзы работников и работодателей, их международные ассоциации (например, Европейская конфедерация профессиональных союзов), а также некоторые международные неправительственные организации. Физические лица правом направления подобных жалоб не обладают.

Рассмотрение коллективных жалоб, при необходимости, включает в себя слушания с участием представителей заявителей и государств-ответчиков. По итогам Европейский комитет по социальным правам выносит заключения, констатирующие факт нарушения Хартии государством-ответчиком или отсутствие нарушения. Соответствующие акты Комитета принимаются в форме «решения об обоснованности» жалобы (франц. decision sur le bien-fondé)¹. Они затем передаются в Комитет министров Совета Европы и публикуются.

Второй элемент контрольного механизма — **Правительственный комитет** — включает по одному представителю от каждого государства-участника, а также наблюдателей от европейских организаций предпринимателей и европейских объединений профсоюзов (с правом совещательного голоса). Его задачей является подготовка для Комитета министров Совета Европы общих докладов о применении Хартии на основании информации, собранной и оцененной Европейским комитетом по социальным правам.

Третьим элементом контрольного механизма является **Комитет министров** Совета Европы. Он принимает в адрес государств-участников рекомендации и резолюции, которые могут констатировать несоблюдение ими положений Хартии. Сюда относятся и резолюции по «коллективным жалобам» (на основании решений Европейского комитета по социальным правам).

Таким образом, в отличие от постановлений Европейского Суда по правам человека акты контрольных инстанций Хартии не обладают юридически обязательной силой. В то же время они имеют большой политический и правовой авторитет.

В ходе деятельности этих органов, особенно Европейского комитета по социальным правам, постепенно формируется *единообразная практика толкования и применения Европейской социальной хартии*,

¹ Например, в решении об обоснованности жалобы (рекламации) № 22/2003 Всеобщей конфедерации труда Франции Европейский комитет по социальным правам признал противоречащими Европейской социальной хартии ряд положений французского трудового законодательства, касающихся рабочего времени и времени отдыха. См.: Comité européen des droits sociaux. Décision sur le bien-fondé. Réclamation № 22-2003 par la Confédération générale du travail (CGT) contre la France.