

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ

Шовкринский А.Ю.

ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЯ НОРМЫ ОБ ИСЧЕРПАНИИ ВНУТРЕННИХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

***Аннотация.** Статья посвящена особенностям действия нормы об исчерпании внутренних средств правовой защиты в области прав человека. Рассматривается деятельность различных наднациональных и международных органов судебной власти. Особый упор делается на судебной практике Европейского суда по правам человека. Исследуются конкретные вопросы того что представляется собой исчерпание внутренних средств правовой защиты, вопросы объема исчерпания внутренних средств правовой защиты и целей данного правила международного права. Проведя анализ практики Европейского суда по правам человека, Европейской комиссии по правам человека и других правозащитных институтов, автор делает вывод, что при реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты установился определенный баланс интересов между физическими лицами, которые обращаются в эти органы, и государствами-ответчиками. Этот баланс позволяет с одной стороны обеспечивать стабильность международного правопорядка, с другой – направлен на обеспечение прав и законных интересов личности.*

***Ключевые слова:** международное право, европейское право, Совет Европы, Европейский суд, судебная практика, судебная защита, внутренний правопорядок, международные суды, внутригосударственные суды, правовая защита.*

***Abstract:** The article concerns specific features of application of the norm on exhaustion of domestic legal remedies in the sphere of human rights. The author evaluates the activities of various supranational and international judicial bodies. Special attention is paid to the judicial practice of the European Court of Human Rights. The author studies specific issues regarding the nature of exhaustion of local legal remedies, the issues of amount of exhaustion of such domestic legal remedies and the goals of this rule in the international law. Having provided the analysis of the practice of the European Court of Human Rights, the European Commission of Human Rights and other human rights institutions, the author draws a conclusion that in the process of implementation of the rule for the exhaustion of domestic legal remedies, there is an established balance between the natural persons addressing these bodies and respondent states. This balance allows for the guarantees of stability of international legal order on one hand, while on the other hand they are aimed at guaranteeing rights and lawful interests of a person.*

***Keywords:** international law, European law, the Council of Europe, the European Court of Human Rights, judicial practice, judicial protection, domestic legal order, international courts, national courts, legal protection.*

Особенности применения внутренних средств правовой защиты в области прав человека вытекают из особенностей самого международного права прав человека. Самое заметное отличие данной отрасли международного права – это преобладание договорного регулирования над обычно-правовым.

а) договорное регулирование исчерпания внутренних средств

Если обычные нормы в сфере защиты прав человека многочисленны, то они в основном от-

ражают только стандарты, то есть обобщенные нормы, которые применяются в государствах со значительным учетом принципа культурного плюрализма. Поэтому вопрос об ответственности того или иного государства за нарушение международного права прав человека может ставиться только с указанием на нарушение конкретной договорной нормы.

С другой стороны, подавляющее большинство договоров в области прав человека являются многосторонними, и вопрос об ответственности за их нарушение может ставиться любым из участников таких договоров, то есть ответ-

ственность наступает фактически за нарушение обязательств *erga omnes*.

Следует учесть также, что особенностью отрасли международного права прав человека является наличие целого ряда механизмов и процедур, специально созданных для мониторинга исполнения государствами их обязательств в области прав человека. Это специализированные суды по правам человека (Европейский, Американский, Африканский), комитеты, созданные по каждому из наиболее важных международных договоров в области прав человека (Комитет по правам человека, по экономическим, социальным и культурным правам, против пыток, против расовой дискриминации и др.) Процедуры разбирательства в этих многочисленных органах не могут регулироваться обычным правом, а только международными договорами.

Таким образом, только опираясь на тексты международных конвенций, содержащих правило исчерпания внутренних средств правовой защиты, можно определенно установить пределы его действия и применения в сфере защите прав человека. В силу регулирования защиты прав человека преимущественно международными договорами при отсутствии установления в них правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, оно может не применяться в сфере защиты прав человека.

б) сущность нормы в области защиты прав человека

Правоотношение, складывающееся в результате нарушения нормы о правах человека, которое может потребовать применения нормы об исчерпании внутренних средств правовой защиты, включает четырех участников. Это государство-ответчик, то есть государство, чьи действия нанесли вред человеку; пострадавшее лицо или лица; государство, инициирующее судопроизводство в интересах пострадавших лиц; группа государств (в частности, тех, которые участвуют в соответствующей международной конвенции).

Цель введения в международное право прав человека нормы об исчерпании внутренних средств остается той же, которая признана в области дипломатической защиты: ограждение суверенитета государства, которое обвиняется в нарушении прав индивида. Еще в начале существо-

вания европейской системы защиты прав человека в рамках Совета Европы это положение было сформулировано Европейской комиссией по правам человека: «правило, требующее исчерпания внутренних средств защиты как условия представления претензии в международном порядке, основано на принципе, согласно которому государство-ответчик первоначально должно иметь возможность возместить вред пострадавшему индивиду в соответствии с принципами и нормами своей правовой системы»¹.

Наряду с этим не только государство-ответчик, но и остальные участники правоотношения, возникающего в случае нарушения нормы о правах человека (пострадавшее лицо, государство, предъявляющее претензию в международном порядке, сообщество государств, участвующих в конвенциях) заинтересованы в применении правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. В частности, физическое лицо, как гражданин или резидент государства-ответчика, может быть более заинтересовано в применении правила исчерпания внутренних средств защиты, чем иностранный гражданин в случае осуществления дипломатической защиты, поскольку центр его жизненных интересов связан с родным государством.

Некоторые авторы считают, что исчерпание внутренних средств правовой защиты в контексте защиты прав человека важнее, чем реализация этого правила как условия осуществления дипломатической защиты, когда государство выступает от имени и в интересах своего гражданина против другого государства. Дело в том, что, обращаясь к международной процедуре с жалобой на нарушение нормы международного договора, само пострадавшее лицо либо государство, выступающее от его имени, на самом деле отстаивает аутентичный смысл этой нормы, то есть действительное воплощение объединенной воли сообщества государств, заключивших этот договор. Таким образом, в этом случае речь идет о гарантии обязательств *erga omnes*². С этим выводом нельзя не согласиться.

¹ Application No. 343/57, Report of the Commission. P. 36; и Austria v. Italy, Application No. 788/60, Report of the Plenary Commission. P. 43.

² *Cançado Trindade* The Inter-American System at the Dawn of a New Century // Harris and Livingstone (eds.), The Inter-American System of Human Rights. 1998. P. 401

В связи с этим необходимо затронуть утверждение о том, что в качестве существенного и главного признака защиты прав человека выступает возмещение за причиненный вред. Задача обращения к международным механизмам защиты прав человека имеет две цели: и защиту прав пострадавшего отдельного лица, результатом которого может быть возмещение; и гарантии надлежащего толкования и применения международного соглашения.

в) Основы регулирования применения нормы об исчерпании внутренних средств

Далеко не все международные договоры, посвященные защите прав человека, содержат правило об исчерпании внутренних средств правовой защиты. Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года³ не содержит правила исчерпания внутренних средств правовой защиты потому, что первоначально не предполагалось создание механизма контроля за исполнением данного пакта. Поэтому, как представляется, в ситуациях, регулируемых этим международным договором, правило исчерпания внутренних средств правовой защиты не применяется. То же самое относится и к Уставу ООН в части прав человека.

Норму об исчерпании внутренних средств правовой защиты мы находим в тех договорах, которые регулируют не только материальные обязательства государств, но и процедуру обращения к механизмам контроля. В частности, в соответствии со ст. 41(с) Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года⁴ «Комитет⁵ рассматривает переданный ему вопрос только после того, как он удостоверится, что в соответствии с общепризнанными принципами международного права все доступные внутренние средства были испробованы и исчерпаны в данном случае. Это правило не действует в тех случаях, когда применение этих средств неоправданно затягивается». Кроме того, согласно Факультативному

протоколу⁶, Комитет не рассматривает никаких сообщений от лиц, пока не удостоверится в том, что:

а) этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

б) данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты. Вместе с тем это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается (ст. 5)⁷.

Таким образом, наряду с определением оснований и особенностей применения правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, указанная статья содержит положение о том, что правило не действует в случае неоправданного затягивания применения этих средств. Из содержания статьи можно сделать однозначный вывод, что правило исчерпания внутренних средств правовой защиты, согласно положениям Пакта, является практически применимым. Кроме того, это правило применяется в соответствии с общепризнанными принципами международного права и предусматривает обстоятельства, позволяющие не применять это правило. Определение в статье полномочий Комитета по правам человека по квалификации применения правила исчерпания внутренних средств правовой защиты означает, что реализация данного правила является более строго определенной, чем в общем международном праве. В общем международном праве правило исчерпания внутренних средств правовой защиты может применяться в случаях, когда государство делает соответствующее заявление перед международным судебным учреждением. В практике Постоянной палаты судебного правосудия и Международного суда ООН сформировалась правовая позиция, согласно которой правило применяется, если государство-ответчик представит свои возражения Суду о том, что оно не применялось до инициирования судопроизводства.

Исходя из смысла ст. 41(с) Международного пакта о гражданских и политических правах можно сделать вывод, что вопросы применимости правила устанавливаются Комитетом, который

³ United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 35–43.

⁴ United Nations Treaty Series, vol. 999, p. 225–240.

⁵ Имеется в виду Комитет по правам человека, уполномоченный вести соответствующий мониторинг.

⁶ В соответствии с Факультативным протоколом право в Комитет по правам человека было предоставлено

⁷ United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 315–317.

определяет, не нарушалось ли требование о его применении. Разумеется, государство-ответчик также может представить Комитету свои возражения по этому вопросу.

С 1977 года, когда уже был принят Факультативный протокол к Пакту⁸, стала складываться практика применения этого международного договора, в том числе в связи с правилом исчерпания внутренних средств правовой защиты.

Требования, касающиеся правила исчерпания внутренних средств правовой защиты содержатся в двух статьях Факультативного протокола. Прежде всего, в нем устанавливается, что ни одно сообщение не принимается Комитетом, если оно касается государства – участника Пакта, которое не является участником Факультативного протокола (ст.1). При условии соблюдения этого положения лица, которые утверждают, что какое-либо из прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, могут представить на рассмотрение Комитета письменное сообщение (ст.2).

Таким образом, Комитет рассматривает полученные в соответствии с положениями Протокола сообщения с учетом всех письменных данных, представленных ему отдельным лицом и заинтересованным государством-участником.

Вместе с тем Комитет не рассматривает никаких сообщений от лиц, пока не удостоверится в том, что:

а) этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

б) данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты.

Однако, это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается (ст.5).

Еще одним многосторонним международным договором, содержащим правило исчерпания внутренних средств правовой защиты, и являющимся наиболее важным для практики применения этого правила, является Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

Согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года «Суд может при-

нимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу» (ст.35(1)).

Европейский суд по правам человека отметил, что цель данного положения состоит в том, чтобы предоставить Договаривающимся Сторонам возможность предотвратить или исправить нарушения, за которые они могут нести ответственность, прежде чем обвинения в этих нарушениях станут предметом рассмотрения в Суде. Следовательно, государства освобождаются от ответственности за свои действия перед международным судебным учреждением, пока они имели возможность исправить ситуацию с помощью своих правовых систем⁹.

Это правило основано на предположении, закрепленном в ст. 13 Конвенции 1950г. («право на эффективное средство защиты»), с которой оно напрямую связано: в национальной правовой системе существует эффективное средство защиты в отношении каждого предполагаемого нарушения Конвенции, вне зависимости от того, инкорпорирована она в национальное право или нет¹⁰.

Статья 35 (1) Конвенции требует от заявителя поставить вопрос о нарушении своих прав перед соответствующим государственным органом, по крайней мере, по существу и в соответствии с формальными требованиями и с соблюдением сроков. После этого должна быть использована любая процессуальная мера, которая может предотвратить нарушение Конвенции¹¹.

Кроме того, следует отметить, что подготовительные материалы не содержат достаточно информации, позволяющей интерпретировать особенности применения данной статьи. Однако само правило исчерпания внутренних средств правовой защиты является общепризнанным в общем международном праве, поэтому этот пробел

⁹ *Selmouni v. France*, judgment of 28 July 1999 // Reports of Judgments and Decisions 1999-V, § 74.

¹⁰ *Akdivar v. Turkey*, judgment of 16 September 1996 // Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, § 65.

¹¹ *Cardot v. France*, judgment of 19 March 1991 // Series A no. 200, § 34.

⁸ United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 315–317.

не является препятствием для его применения в рамках Конвенции. Европейская комиссия по правам заявила, что она должна исследовать вопрос о применении правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, даже если государство-ответчик не делает соответствующих возражений о его неприменении.

Американская конвенция о правах человека 1969¹² года закрепляет следующее: принятие Комиссией петиции или сообщения, поданных в соответствии положениями Конвенции, должно соответствовать следующим требованиям:

а) средства судебной защиты национального права были испробованы и исчерпаны в соответствии с общепризнанными принципами международного права;

б) петиция подана в течение шести месяцев с даты, когда стороне, ссылающейся на нарушение ее прав, было сообщено об окончательном решении;

с) петиция или сообщение не является предметом рассмотрения другой международной процедуры;

д) в случае действия статьи 44 петиция содержит имя, гражданство, профессию, место жительства, а также подпись лица или лиц, или законного представителя организации, подавших петицию или сообщение.

Вместе с тем положения пунктов «а» и «б» данной статьи не применяются, когда:

1) национальное законодательство соответствующего государства не предоставляет должной возможности для судебной защиты права или прав, которые согласно заявлению были нарушены;

2) стороне, заявившей о нарушении ее прав, было отказано в доступе к средствам судебной защиты в национальных судебных органах или ей препятствовали в их полном использовании; или

3) при неоправданной задержке в принятии решения при обращении к вышеназванным средствам (ст.46).

Таким образом, указанное положение Американской конвенции о правах человека во многом схоже с нормой ст. 35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, но в то же время

сформулировано более исчерпывающе. В частности, в нем четко определены исключения из правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. Вместе с тем открытым остается вопрос: могут ли применяться другие, не перечисленные в ст. 46 Американской конвенции о правах человека, исключения из требования исчерпания внутренних средств правовой защиты наряду или вместо установленных?

В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года¹³ также закрепляется правило исчерпания внутренних средств правовой защиты:

«2. Если вопрос не урегулирован к удовлетворению обеих сторон путем двусторонних переговоров или каким-либо иным доступным им путем в течение шести месяцев после получения таким государством первоначального уведомления, то любое из этих двух государств имеет право вновь передать этот вопрос на рассмотрение Комитета путем соответствующего уведомления Комитета, а также другого государства.

3. Комитет рассматривает переданный ему вопрос в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи после того, как он установит в соответствии с общепризнанными принципами международного права, что все доступные внутренние средства правовой защиты были испробованы и исчерпаны в данном случае. Это правило не действует в тех случаях, когда применение этих средств чрезмерно затягивается» (ст.11). В то же время ст. 14 указанной Конвенции содержит следующее положение: «Любое государство-участник, которое делает заявление, предусмотренное в пункте 1 настоящей статьи, может учредить или указать орган в рамках своей национальной правовой системы, который будет компетентен принимать и рассматривать петиции отдельных лиц и групп лиц в пределах своей юрисдикции, которые заявляют, что они являются жертвами нарушения какого-либо из прав, изложенных в настоящей Конвенции, и которые исчерпали другие доступные местные средства правовой защиты». Таким образом, на основании указанных положений Комитет по ликвидации расовой дискриминации является органом, который исследует вопрос применения правила исчерпания внутренних средств правовой защиты.

¹² Organization of American States, American Convention on Human Rights, «Pact of San Jose», Costa Rica, 22 November 1969.

¹³ United Nations, Treaty Series, vol. 660, p. 240–266.

г) *Практика международных судов*

Наиболее обширная практика накоплена Европейским судом по правам человека, который уделил много внимания различным аспектам применения нормы об исчерпании внутренних средств правовой защиты. Следует учесть, что практика ЕСПЧ неотделима от трудов Комиссии по правам человека, которая исполняла функцию определения приемлемости иска в начале существования Суда, то есть именно тогда, когда формировалась его обычная практика. Поэтому необходимо принимать во внимание и опыт, накопленный Комиссией.

1) *вопрос о прямом ущербе как основании отклонения обязанности исчерпать внутренние средства*

Данный вопрос довольно подробно рассматривался Комиссией в одном из первых дел – деле *Австрия против Италии*. Истец – правительство Австрии – сделало заявление в соответствии со ст.34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; позиция Австрии состояла в том, что правило исчерпания внутренних средств правовой защиты не применяется, если не действуют правила дипломатической защиты, поскольку защита прав человека основана якобы на коллективных гарантиях и концепции общих интересов¹⁴.

При исследовании этого возражения правительства Австрии Европейская комиссия по правам человека первоначально обратилась к рассмотрению правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, как оно определено в общем международном праве. В результате Комиссией было установлено, что система защиты прав человека распространяется на граждан государств-участников, которые являются ответчиками в делах, подсудных Европейскому суду по правам человека. Следовательно, правило исчерпания внутренних средств правовой защиты *a fortiori* распространяется не только в отношении граждан государств, участвующих в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, но и на иностранных граждан. Вместе с тем, по мнению Комиссии, система коллек-

тивных гарантий не препятствует применению этого правила.

В связи с этим отметим, что статья, содержащая необходимость реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты (ст.35) не раскрывает видов тех или иных заявлений, подаваемых в Суд и их соотношения с указанным правилом (в частности, жалоб, подаваемых физическими лицами – гражданами государств, участвующих в Конвенции, и непосредственно заявления самих государств-участников).

В соответствии со ст. 34 «Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права». И данная статья также не раскрывает тех или иных видов жалоб в целом и относительно правила исчерпания внутренних средств правовой защиты в частности.

На основании изложенного представляется возможным сделать вывод, что содержание ст. 34, 35 Конвенции не предполагают наличие дифференциации жалоб в связи с применением правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, а также концепциями коллективных гарантий и общих интересов.

Наряду с этим ст.33 Конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет, что любое государство, участвующее в Конвенции, может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другим государством, участвующим в Конвенции. На основании этой статьи логично было бы предположить, что правило исчерпания внутренних средств правовой защиты применяется также и в случае спора между двумя государствами-участниками. Но из этого со всей очевидностью не следует, что наличие прямого ущерба, причиненного одним государством другому будет являться изъятием из правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. Как представляется, в таком случае, в отличие от системы защиты прав человека, основанной на коллективных гарантиях и общем интересе, установление прямого ущерба, причиненного одним государством, участвующим

¹⁴ Application 788/60. Report of the Plenary Commission. P. 42ff.

в Конвенции, другому государству-участнику не является достаточным основанием для применения изъятия из указанного правила.

С другой стороны, если государство, участвующее в Конвенции, инициирует судопроизводство в Европейском суде по правам человека от имени и в интересах физических лиц, не являющихся гражданами такого государства, то концепции коллективных гарантий и общих интересов будут действовать в данной ситуации.

На основании этого мы не можем сделать вывод, что в сфере защиты прав человека применима аналогия с международным обычным правом, согласно которому причинение прямого ущерба является основанием, освобождающим от реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. Представляется, что такое правило действует в исключительных обстоятельствах, когда вред/ущерб причиняется главам государств, сотрудникам дипломатических представительств и на уровне правовой презумпции это означает причинение ущерба государству, которое они представляют. При этом квалификация такого ущерба как прямого ущерба основана на подходе, согласно которому интересы государства распространяются не только на их граждан, но и поддержание собственных институтов власти и его символов.

Хотя правило исчерпания внутренних средств правовой защиты применяется в сфере защиты прав человека в спорах между государствами (согласно общим принципам международного права), в некоторых случаях исключение из этого правила, связанные с причинением прямого ущерба, могут быть. Например, в случае, когда государство намеревается подать заявление в ЕСПЧ о том, что нарушены права его дипломатического агента, предоставляемые Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, то дипломатический агент не должен реализовывать требование исчерпания внутренних средств правовой защиты, поскольку такое нарушение по существу нарушает суверенные права государства в осуществлении его функций, а не права дипломатического агента как гражданина данного государства. Таким образом, здесь можно видеть приоритет норм общего международного права, в то время как положения Конвенции могут применяться как для установления фактических обстоятельств дела, квалификации нарушений норм

Конвенции и определения правовых последствий такой квалификации. Как представляется, в указанном случае нормы международного права, касающиеся дипломатической защиты, будут иметь приоритет перед нормами Конвенции о защите прав человека и основных свобод в части применения правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. Однако таких случаев, когда нарушаются права дипломатических агентов, а государство подает заявление об этом в органы, определенные Конвенцией, может быть немного. Вместе с тем, если лицо, работающее дипломатическим агентом государства-участника Конвенции, подает жалобу в частном порядке без привязки к своему статусу дипломатического агента, то правило исчерпания внутренних средств правовой защиты должно быть реализовано, прежде чем Суд примет дело к своему рассмотрению. Это объясняется тем, что при осуществлении дипломатической защиты государство представляет интересы своих граждан и в то же время действует правовая презумпция, согласно которой нарушение прав граждан третьего государства означает нарушение прав самого государства.

2) общепризнанные критерии доступности, эффективности и достаточности внутренних средств правовой защиты

В деле *Нильсон против Дании* Комиссия указала следующее: «нормы, регулирующие применение правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, как они действуют на сегодняшний день, в основном требуют реализации всех средств, доступных в соответствии с местным правом, которые в принципе способны обеспечить эффективные и достаточные способы возмещения вреда за деяния, за которые государство несет ответственность с международно-правовой точки зрения»¹⁵. Это суждение содержит несколько важных критериев: все местные средства правовой защиты должны быть исчерпаны; вместе с тем они должны быть доступными, достаточными и эффективными.

Что касается критерия доступности, то он в практике Комиссии и Европейского суда по правам человека никогда не подвергался сомнению.

¹⁵ Application 343/57, Report of the Commission (1961) P. 37.

В частности, в деле *Englert*¹⁶ Суд постановил, что доступность местных средств защиты является критерием применения правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. Вместе с тем критерий доступности подразумевает не только его применимость в конкретном деле к соответствующему лицу, но и возможность его применения в определенном контексте дела. Так, Суд учел постановление Комитета по правам человека в одном из дел о том, что конкретное средство правовой защиты, предусмотренное нормами национального законодательства, не было признано доступным в силу его неприменимости в рассматриваемом деле¹⁷. В другом деле этот орган, созданный на основании Международного пакта о гражданских и политических правах, установил, что факт назначения государственного защитника, который не использовал право обжалования в особом порядке, означает несоответствие критерию доступности местных средств защиты¹⁸. Кроме того, в практике этого же органа было установлено, что «средства правовой защиты, доступность которых неочевидна», не являются доступными¹⁹.

3) обычные и экстраординарные средства правовой защиты

Из практики Европейской комиссии по правам человека можно косвенно вывести дифференциацию между обычными средствами правовой защиты и экстраординарными²⁰. Вместе с тем общий подход этого органа заключается в определении, была ли соответствующая мера эффективной²¹.

Таким образом, в отношении экстраординарных мер правовой защиты Европейская комиссия по правам человека в основном следует подходу,

согласно которому экстраординарный характер мер не затрагивает требования по их исчерпанию, поскольку основной вопрос заключается в их соразмерности и эффективности. Соответственно, эти два критерия были основными для практики Европейской комиссии по правам человека²². Такого же подхода придерживается Комитет по правам человека. Так, в одном из дел было указано следующее: исключительные меры не должны быть исчерпаны не в силу их характера, а потому что они были неэффективными²³.

В практике Европейской комиссии по правам человека было установлено, что, несмотря на экстраординарный характер мер, они могут соответствовать требованию по их исчерпанию. Так, в упомянутом выше деле *Нильсон против Дании*²⁴ право на ходатайство в надзорную инстанцию суда Дании о рассмотрении дела по вновь открывшимся обстоятельствам, будучи по своей природе экстраординарной мерой, было признано соответствующим требованию исчерпания внутренних средств правовой защиты.

В данном случае речь идет, скорее, о процессуальных мерах в ходе судопроизводства, чем об административном процессе как таковом. Такие меры могут, в частности, содержать обращение к специальным конституционным судам, административным судам различных инстанций²⁵. Кроме того, они могут относиться к дисциплинарным делам, в котором участвуют должностные лица, в том числе, разрешаемым квази-судебными органами²⁶.

Вместе с тем в таких делах средства правовой защиты квалифицируются в соответствии с законодательно установленными предписаниями, а не согласно усмотрению участников процесса, как это, например, может быть при рассмотрении дел третейскими судами.

При реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты необходимо прини-

¹⁶ Case No. 9/1986/107/155 (1987), Judgment. In *Farrell v. UK*, Application 9013/80, 25 YBECCHR (1982) P. 124.

¹⁷ Communication No. 8/1977 // HRC Selected Decisions. P. 48.

¹⁸ Communication No. 70/1980.

¹⁹ Communication No. 118/1981, Para.10.1.

²⁰ В этом контексте, например, можно отметить, что надзорная инстанция в судах Российской Федерации могла бы подпасть под вид экстраординарных средств защиты.

²¹ *Danielus* Conditions of Admissibility in the Jurisprudence of the European Commission of Human Rights // 2 HRJ (1969). P. 292.

²² *Nielsen v. Denmark*, Application 343/57 // Report of the Commission. P. 36-7.

²³ Communication No. 44/1979// HRC Selected Decisions. P. 79

²⁴ *Nielsen v. Denmark*, Application 343/57 // Report of the Commission. P. 36-7

²⁵ *X v. Federal Republic of Germany*, Application 232/56, 1 YBECCHR p. 143.

²⁶ *X v. Federal Republic of Germany*, Application 254/57 //1 YBECCHR. P. 150.

мать во внимание также форму государственного устройства. Если это федерация, то при наличии конституционного суда федерации и конституционных (уставных) судов субъектов федерации, если дело подсудно обеим инстанциям, то правило исчерпания внутренних средств правовой защиты также подлежит применению.

Как мы упоминали выше, в практике Европейской комиссии по правам человека встречались несколько дел, в которых были доступны экстраординарные меры правовой защиты, но, тем не менее, правило исчерпания внутренних средств правовой защиты не требовалось применять. Так, в деле *Брукман против ФРГ*²⁷ было установлено, что заявление, поданное в Апелляционный суд по обжалованию решения Конституционного суда ФРГ в части возобновления судопроизводства, не соответствовало критериям эффективности и соразмерности. Следовательно, здесь можно видеть, что не сами по себе экстраординарные средства правовой защиты являлись препятствием для применения правила, но несоответствие указанным двум критериям.

Вместе с тем в практике Европейской комиссии по правам человека было дело *Де Беккера*, при рассмотрении которого было установлено, что правило исчерпания внутренних средств правовой защиты может не применяться в случае признания права, а не его защиты или восстановления²⁸. В то же время в практике Комиссии четко разделяются меры правовой защиты, которые установлены нормативно и являются общеобязательными, и мерами защиты, которые зависят от усмотрения субъектов права. К последним мерам могут, в частности, относиться прошение о помиловании, петиции к высшим должностным лицам государства и т.д.²⁹.

В связи с этим следует также отметить, что такие экстраординарные меры, как обращение в конституционные, уставные суды федеративных государств, надзорные инстанции общих судов также соответствуют требованию исчерпания внутренних средств правовой защиты. Например, в деле *X и Y против Австрии* Европейской комис-

сией по правам человека было установлено, что хотя истец исчерпал внутренние средства правовой защиты в судах общей юрисдикции, включая Верховный суд, «это не освобождает его [заявителя] от применения средств – прямого обращения к Конституционному суду в законодательно установленные сроки, в связи с нарушением его прав человека и конституционных прав»³⁰.

Наряду с этим в другом деле Комиссия заявила, что нет необходимости в исчерпании внутренних средств правовой защиты в рамках конституционного судопроизводства, если это будет неэффективным в конкретном деле³¹. Таким образом, можно сделать вывод, что по общему правилу конституционное судопроизводство подпадает под действие правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, в то время как при некоторых обстоятельствах из этого правила есть исключения, в частности, на основании критериев эффективности и доступности правосудия.

В связи с этим интересно обратиться к практике Межамериканской комиссии по правам человека, учрежденной в соответствии с Американской конвенцией о правах человека. В одном из дел, которое было прекращено и, соответственно, по нему не было вынесено решение, рассматривалась жалоба против США по делу, которое не подпадало под действие положений Конвенции. В нем, в частности, рассматривался вопрос применения как судебных, так и административных средств правовой защиты. Вопрос об избыточности исчерпания административных средств правовой защиты, наряду с судебными, так и не был разрешен этой Комиссией.

Возникает вопрос о том, возможно ли при выборе одних средств правовой защиты и не реализуя другие, считать выполненными требования исчерпания внутренних средств правовой защиты? В практике Комитета по правам человека приоритет отдается судебным средствам правовой защиты, в то время как административные средства в большинстве дел не признавались в контексте исчерпания внутренних средств правовой защиты³². Наряду с этим индивидуальные петиции,

²⁷ Application 6242/73. P. 207.

²⁸ Application 214/56 //2 YBECCHR. P. 238.

²⁹ *Lawless v. Ireland*, Application 332/57 // 2 YBECCHR P. 326; *Greece v. UK*, Application 299/57 //2 YBECCHR. P. 192; Application 458/59 //3 YBECCHR. P. 234.

³⁰ Application 2854/66. // YBECCHR. P. 54.

³¹ *Ringeisen v. Austria*, Application 2614/65.

³² *Ellis*, Communication No. 276/1988; *Patino*, Communication No. 437/1990; *Vicente*, Communication No. 612/1995.

прошения о помиловании также не принимались Комитетом по правам человека в качестве средств правовой защиты, обязательных к применению.

4) эффективность, соразмерность и доступность

В практике Европейской комиссии по правам человека таким критериям, как эффективность и соразмерность средств правовой защиты, также уделялось внимание. По вопросу достаточности внутренних правовых средств защиты Комиссия выразила следующую правовую позицию: поскольку заявитель намеревался получить компенсацию за ущерб и моральный вред, причиненные в результате незаконного лишения свободы, постольку обращение в специализированную комиссию, не уполномоченную принимать решение о компенсации ущерба и вреда, и которая вправе только выносить рекомендации по вопросу снятия ограничения свободы, не соответствует критерию соразмерности. Таким образом, обращение заявителя в комиссию не требуется в соответствии с правилом исчерпания внутренних средств правовой защиты³³. В то же время Комиссия постановила, что там, где средство правовой защиты соответствует объекту жалобы заявителя, его следует реализовать. Так, в деле *X против ФРГ* заявление истца было направлено против государственного прокурора, который предположительно нарушил право обвиняемого на защиту. Поскольку заявление могло быть удовлетворено в порядке дисциплинарного производства, к которому заявитель не обращался, Комиссия постановила, что внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны³⁴.

Критерий эффективности правовых средств защиты, в отличие от их соразмерности, для практики Европейской комиссии по правам человека является более важным. Этот критерий правила непосредственно связан с критерием соразмерности объекта заявления, но отличается от другого элемента искового заявления – наличия или отсутствия основания иска³⁵. Комиссия выразила следующую

правовую позицию: по общему правилу, если существует вероятность эффективности внутренних средств правовой защиты, то их следует применять. В частности, в деле *X против Ирландии* Комиссия постановила, что обращение заявителя в специализированную комиссию, которой подведомственны вопросы освобождения из-под стражи, могло бы обеспечить заявителю досрочное освобождение при установлении факта незаконности его содержания под стражей. Поэтому это средство правовой защиты, по мнению Комиссии, соответствует критерию эффективности и подлежит применению³⁶.

В другом деле Комиссия постановила, что поскольку решение министра подлежит безусловному применению судами Великобритании, применение судебных средств защиты в данном деле не будет эффективным³⁷. Еще в одном деле Комиссия постановила, что инициирование заявителем конституционного судопроизводства заявителем не будет эффективным в уголовном деле, соответственно, к этому средству уголовной защиты не следует прибегать³⁸.

Зачастую исследование критериев доступности и эффективности местных средств правовой защиты рассматривается Судом в контексте существа дела, особенно если речь идет о процессуальных обязательствах государств или гарантиях.

Меры, применяемые по усмотрению или экстраординарные, согласно общей практике Европейского суда по правам человека не должны быть исчерпаны³⁹. Вместе с тем в деле *Kiiskinen v. Finland*⁴⁰ Суд постановил, что подобные меры должны были быть исчерпаны.

Наряду с этим Суд определял, что множественность заявлений в разные органы власти не является эффективным средством внутренней правовой защиты⁴¹.

³⁶ X v. Ireland, Application 493/59

³⁷ Kaplan v. UK, Application 7598/76 // Report of the Commission (1976).

³⁸ Ventura v. Italy, Application 7438/76 // Report of the Commission (1982).

³⁹ Cinar v. Turkey, no. 28602/95, decision of 13 November 2003; Prystavka v. Ukraine, no. 21287/02, decision of 17 December 2002 // HUDOC Database

⁴⁰ Kiiskinen v. Finland, no. 26323/95, decision of 1 June 1999 // HUDOC Database

⁴¹ Horvat v. Croatia, no. 51585/99, judgment of 26 July 2001, § 47 // HUDOC Database

³³ Lawless v. Ireland, Application 332/57 // 2 YBECCHR (1958-9). P. 318.

³⁴ Application 297/57 // 2 YBECCHR. P. 214.

³⁵ Canzrado Trindade The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law. 1983. P. 73.

При этом следует отметить, что исчерпание заявителем средства правовой защиты, которое Суд квалифицировал как неэффективное, не приостанавливает течение шестимесячного срока для обращения в Европейский суд по правам человека⁴².

В то же время при квалификации той или иной меры внутренней правовой защиты в качестве доступной или эффективной следует принимать во внимание индивидуальные обстоятельства дела. Кроме того, недостаточность финансовых средств у заявителя не освобождает его от хотя бы попытки исчерпать некоторые средства правовой защиты.

Выше мы в контексте дела *Сельмуни против Франции* затрагивали аспект бремени доказывания при реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. В связи с этим следует резюмировать, что в тех случаях, когда государство-ответчик заявляет, что местные средства правовой защиты не были исчерпаны, оно несет обязанность по доказыванию, что истец не исчерпал средства внутренней правовой защиты, которые были на самом деле доступны ему и эффективны. Кроме того, доступность средств правовой защиты должна ясно следовать как из законодательства государства, так и из правоприменительной практики. Этот вывод, в частности, был отражен в правовой позиции Европейского суда по правам человека в деле *Вернило против Франции*⁴³. Наряду с этим позиция государства об эффективности и доступности внутренних средств правовой защиты буде более весомой, если Суду будут представлены случаи из судебной практики национальных судебных учреждений⁴⁴.

В то же время, если государство-ответчик заявляет, что положения Конвенции 1950 г. непосредственно применялись в рамках судопроизводства в национальных судах, то определенность этого факта также следует доказать на примере конкретных дел.

Если государство доказывает Суду все указанные обстоятельства, то бремя доказывания о

неэффективности и недоступности внутренних средств правовой защиты переносится на заявителя. При этом «обычные сомнения» не принимаются Судом в качестве доказательства⁴⁵. Вместе с тем, если соответствующее средство правовой защиты не отвечает разумным ожиданиям на успешное его применение, в частности в свете сложившейся судебной практики государства, то его неприменение не является препятствием для приемлемости дела в Европейском суде по правам человека⁴⁶.

Наряду с этим квалификация исчерпания внутренних средств правовой защиты происходит применительно к дате, когда жалоба была подана в Европейский суд по правам человека. Вместе с тем из этого общего правила есть свои исключения. В деле *Icyer v. Turkey* Суд выразил правовую позицию, согласно которой индивидуальные обстоятельства дела могут служить исключением из общего правила и это подтверждается достаточно обширной практикой Суда. В частности, Европейский суд по правам человека применял исключения из общего правила в делах с участием Италии, Франции, Польши, Словакии, Хорватии, которые были связаны с чрезмерно длительными сроками рассмотрения дел в национальных судах⁴⁷.

Однако если в деле заявителя появляется новое средство правовой защиты, которое стало доступным уже после обращения в Европейский суд по правам человека, но до решения вопроса о приемлемости дела, то заявитель должен его исчерпать⁴⁸.

Европейский суд по правам человека вправе также давать рекомендации правительствам Договаривающихся государств по изменению норм национального законодательства с тем, чтобы исключить возникновение повторяющихся дел. В деле *Бронёвский против Польши* Суд выразил эту позицию следующим образом:

⁴⁵ *Epözdemir v. Turkey*, no. 57039/00, decision of 31 January 2002 // HUDOC Database

⁴⁶ *Pressos Compania Naviera S.A. v. Belgium*, judgment of 20 November 1995, § 27; *Radio France c. France*, no. 53984/00, decision of 23 September 2003, § 33 // HUDOC Database

⁴⁷ *Icyer v. Turkey*, no. 18888/02, decision of 12 January 2006, at § 72 // HUDOC Database

⁴⁸ *Fell v. United Kingdom*, no 7878/77, Commission decision of 19 March 1981 // HUDOC Database

⁴² *Prystavka, Rezgui c. France*, no. 49859/99, decision of 7 November 2000 // HUDOC Database

⁴³ *Vernillo v. France*, judgment of 20 February 1991, § 27 // HUDOC Database

⁴⁴ *Doran v. Ireland*, no. 50389/99, judgment of 31 July 2003; *Di Sante v. Italie*, no. 56079/00, decision of 24 June 2004 // HUDOC Database

«В подобном контексте Суд хотел бы привлечь внимание к Рекомендации Комитета министров от 12 мая 2004 года (Rec(2004)6) по улучшению местных средств правовой защиты, в которой подчеркивается, что в дополнение обязательству согласно ст. 13 Конвенции обеспечить лицу, подавшему жалобу на предположительно неэффективные средства внутренней правовой защиты, государства несут обязанность по решению обнаруженных проблем. Принимая во внимание, что улучшение эффективности средств правовой защиты на уровне государств, в частности в случае повторяющихся дел, также будет способствовать уменьшению нагрузки на Суд, Комитет министров рекомендовал Договаривающимся государствам, следуя решениям Суда, которые указывают на общие или структурные недостатки национальных законодательств или правоприменительной практики, пересматривать и, там, где необходимо, устанавливать эффективные средства правовой защиты, чтобы избежать повторяющихся дел, рассматриваемых в Суде»⁴⁹.

Если государство будет следовать указанной рекомендации, то при установлении Судом эффективности подобной новой меры правовой защиты, заявитель будет обязан ее исчерпать, при условии соблюдения все сроков⁵⁰. В противном случае его заявление не будет соответствовать критерию приемлемости согласно ст. 35(1) Конвенции 1950 г., даже если жалоба была подана до появления нового эффективного средства внутренней правовой защиты⁵¹.

5) применение правила исчерпания внутренних средств правовой защиты в обычном порядке

В деле *Австрия против Италии* Европейская комиссия по правам человека постановила, что реализация правила требует «обычного применения средств, которые с высокой степенью вероятности будут эффективными и соразмерными»⁵². В другом деле, *Ringeisen v. Austria*,

Комиссия постановила, что «если средства правовой защиты, которые представляются эффективными и достаточными, доступны индивиду в системе права государства-ответчика, он должен применить и задействовать эти средства в обычном порядке»⁵³. Вместе с тем, согласно правовой позиции Комиссии, к обычному порядку применения средств правовой защиты относятся, прежде всего, «временные пределы, установленные в национальном законодательстве для обжалования решений судов первых инстанций, которые должны быть соблюдены заявителем»⁵⁴, а также то, что заявитель должен реализовывать средства способом, который является правомерным с учетом его правосубъектности (т.е. принимая во внимание его возможность выступать в качестве стороны в деле)⁵⁵. Таким образом, практика Комиссии свидетельствует о том, что общим обязательством физического лица (будь то гражданин государства-ответчика или иностранный гражданин) по исчерпанию внутренних средств правовой защиты является обжалование решений судов первой инстанции (в апелляционном или кассационном порядке⁵⁶).

б) итоговое решение по делу

Все рассмотренные аспекты правила исчерпания внутренних средств правовой защиты не составляли бы его существенных признаков без наличия итогового решения (постановления) по делу. Комиссия никогда не подвергала сомнению, что заявитель должен пройти все инстанции, имеющие надлежащую подсудность, и получить

⁴⁹ Broniowski v. Poland, [GC] judgment of 22 June 2004, § 191 // HUDOC Database

⁵⁰ Scordino v. Italy (no. 1), [GC] judgment of 29 March 2006, §§ 140-149 // HUDOC Database.

⁵¹ Icyer v. Turkey, § 74

⁵² Application 788/60. Report of the Plenary Commission. P. 57.

⁵³ Application 2614/65. P. 53.

⁵⁴ X v. Federal Republic of Germany, Application 352/58 // 2 YVECHR. P. 344

⁵⁵ X v. Federal Republic of Germany, Application 225/56 // 1 YVECHR. P. 145-146.

⁵⁶ В связи с этим следует отметить, что обжалование российскими гражданами решений других инстанций в надзорном порядке не является обязательным для признания ЕСПЧ факта исчерпания внутренних средств правовой защиты. Поэтому надзорный порядок является факультативным средством правовой защиты, а не обязательным. Вместе с тем обращение в надзорную инстанцию может осложнить или сделать невозможным обращение российского гражданина в ЕСПЧ, поскольку могут быть пропущены сроки для такого обращения.

решение высшей судебной инстанции, перед тем как Комиссия сможет рассмотреть дело. В частности, в деле *Ringeisen v. Austria* Европейский суд по правам человека указал, что хотя итоговое решение является необходимым документом для рассмотрения дела в международном порядке (такими органами, как Комиссия), до момента рассмотрения вопроса о приемлемости дела его может представить заявитель. То есть подача заявления может осуществляться вначале без итогового решения по делу, вместе с тем к моменту его рассмотрения этот документ должен быть представлен, иначе заявление останется без движения. Комиссия постановила, что судопроизводство должно быть завершенным, в том смысле, что оно не должно быть приостановленным или прекращенным, а апелляции должны быть поданными в высшие судебные инстанции.

Таким образом, в практике Европейской комиссии по правам человека правило исчерпания внутренних средств правовой защиты не признавалось исполненным при наличии следующих обстоятельств:

- дело приостановлено в суде, рассмотрению в котором оно подсудно⁵⁷;
- дело прекращалось по состоянию здоровья заявителя или его ходатайству⁵⁸;
- апелляция заявителя «затерялась» в суде первой инстанции, что могло бы привести к его обжалованию в будущем⁵⁹.

В то же время, если высшая судебная инстанция постановила итоговое решение, а других способов судебной защиты уже нет, тогда правило исчерпания внутренних средств правовой защиты считается реализованным. Об этом, в частности, свидетельствует практика Межамериканского суда по правам человека. В деле *Шмидта* он постановил, что поскольку Верховный суд Коста-Рики рассматривал дело заявителя по вопросу лишения свободы, после этой инстанции не было судебных средств защиты в рамках *habeas corpus*, следовательно, все средства местной защиты были исчерпаны.

В связи с этим вопросом Комитет по правам человека выразил мнение о том, что

все местные средства правовой защиты должны быть «исчерпаны надлежащим образом» с учетом общепризнанных принципов и норм международного права. В деле *J. R.T. v. Western Guard Party* он установил, что благодаря «двусмысленности, следующей из коллизионных сроков, заявитель приложил существенные усилия с тем, чтобы правовые средства защиты были исчерпаны и они были исчерпаны»⁶⁰. В практике Комитета по правам человека также были случаи, когда он выражал правовую позицию, что средства местной защиты не были исчерпаны, поскольку судопроизводство по делам заявителей еще продолжалось на момент рассмотрения в Комитете.

Что касается Европейской комиссии по правам человека, то для этого органа были установлены сроки для рассмотрения жалоб. Они составляли шесть месяцев с момента постановления итогового решения по делу. Например, в упоминавшемся выше деле *Нильсен против Дании* говорилось, что «итоговое решение является результатом исчерпания внутренних средств правовой защиты в соответствии с общепризнанными нормами международного права»⁶¹.

Таким образом, в практике Европейского суда по правам человека было множество дел, в которых определялись итоговые решения судов в различных национальных правовых системах. Вместе с тем есть различия в ситуациях, когда существует доступность обращения в суд высшей судебной инстанции (в этом случае правило исчерпания внутренних средств правовой защиты будет реализовано после постановления решения такой инстанцией) и в случаях, если обращение в высшую судебную инстанцию недоступно, следовательно, средства правовой защиты признаются исчерпанными. Соответственно, такие различия могут влиять на течение сроков обращения с жалобой в международном порядке. Например, в деле *X v. UK* апелляция, поданная заявителем в Палату Лордов, не стала бы эффективной мерой правовой защиты, поскольку этому институту не подсудны дела, связанные с вопросами содержания под стражей, а в рассмотренном деле не было

⁵⁷ X v. Federal Republic of Germany, Application 115/551 // YBECHR. P. 137

⁵⁸ X v. Federal Republic of Germany, Application 722/60 // 5 YBECHR. P. 104

⁵⁹ X v. Sweden, Application 434/58 // 2 YBECHR. P. 354

⁶⁰ Doc. A/38/40

⁶¹ Application 343/57 // Report of the Commission. P. 35.

вопросов, касающихся публичных интересов⁶². Соответственно, высшей судебной инстанцией для заявителя был признан Апелляционный суд, а решение этого суда по делу заявителя – итоговым постановлением. Поэтому течение шестимесячного срока рассмотрения Комиссией дела начиналось с даты указанной в итоговом постановлении Апелляционного суда.

При определенных обстоятельствах заявителю может быть сложно определить, какие звенья судебной системы и судебные инстанции являются эффективными средствами правовой защиты, а также соотнести возможность обращения в национальные суды со сроками обращения в Европейский суд по правам человека (а до 1999 г. и в Европейскую Комиссию по правам человека). В связи с этим может возникнуть ряд проблем, в частности, что следует делать заявителю, дело которого дошло до высшей судебной инстанции, но неясно, является ли соответствующее судопроизводство (например, надзорное) экстраординарной мерой и (или) эффективной; когда заявитель инициирует возобновление дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

Таким образом, на основании анализа практики Европейской комиссии по правам человека можно сделать вывод, что как процессуальные, так и материально-правовые аспекты также представляют значение для реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты.

7) иные аспекты исчерпания внутренних средств правовой защиты согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года

В настоящее время Европейской комиссии не существует в качестве действующего органа. Это обусловлено тем, что начиная с 1980-х годов, в связи с непрерывным ростом количества дел, переданных в органы Конвенции, рассматривать дела в приемлемые сроки становилось всё труднее. В 1990-х годах проблема усугубилась из-за присоединения к Конвенции новых государств. Число зарегистрированных Комиссией дел возросло с 404 в 1981 году до 4.750 в 1997 году. При этом незарегистрированные или временные досье, открытые Комиссией в этом же 1997 году, превы-

сили 12 тысяч. Статистика работы Суда отражала аналогичную ситуацию: 7 дел, переданных Суду в 1981 году, 119 дел – в 1997 году.

Увеличение количества дел вызвало длительные споры о необходимости реформировать контрольный механизм, созданный Конвенцией, в результате которых был принят Протокол № 11. Реформа была призвана упростить структуру, чтобы ускорить рассмотрение жалоб. Одновременно усиливался судебный характер системы за счет наделения Суда обязательной юрисдикцией и лишения Комитета министров решающей роли.

Со вступлением в силу 1 ноября 1998 года Протокола № 11 бывшие Суд и Комиссия, работавшие на непостоянной основе, были заменены единым, постоянно действующим Судом. В течение переходного периода, длившегося один год (до 31 октября 1999 года), Комиссия продолжила рассмотрение дел, объявленных приемлемыми до 1 ноября 1998 года.

Тем не менее, после прекращения деятельности Европейской комиссии по правам человека, значение дел, которые были рассмотрены в целом и в части реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, остается важным и сегодня, поскольку они составляют часть практики, к которой может обращаться Европейский суд по правам человека.

Итогом деятельности Европейской комиссии по правам человека стала сложившаяся практика применения в Суде правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, которая основана на определенном понимании положений Конвенции 1950 года и их толковании.

Статья 35 Конвенции 1950 года отражает, что это правило основано на нормах общего международного права. Эти нормы неоднократно подтверждались правовой позицией Международного суда ООН (в частности, в деле *Интерхандель*), и наряду с этим они находят свое выражение во многих международных договорах, которые мы рассматривали выше. Все это не могло не оказать влияние на практику Европейского суда по правам человека. В то же время все общие вопросы и проблемы, относящиеся к реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, характерны также и для частных аспектов применения указанного правила в рамках судопроизводства в Европейском суде по правам человека.

⁶² Application 3505/68

Например, представляет значение для целей судопроизводства, является ли средство правовой защиты местным (национальным) или международным. Соответственно, если оно относится к местным, то должно быть исчерпано, перед тем, как заявитель передаст дело на рассмотрение Суда. Однако если средство правовой защиты является международным, то Суд может не принять жалобы к рассмотрению в соответствии со ст. 35(2) Конвенции 1950 г.: «Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если она... является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов». Таким образом, как установил Европейский суд по правам человека в деле *Jeličić v. Bosnia and Herzegovina*⁶³ в компетенцию Суда входят следующие вопросы:

- квалификация того или иного средства правовой защиты как местного (национального) или международного;
- в связи с этим проводится исследование всех фактов и обстоятельств, включая правовой статус органов;
- определение компетенции соответствующих органов на основании учредительных актов;
- определение места органов в иерархии (если это представляется возможным).

Вместе с тем при реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты в рамках Конвенции 1950 г. есть и своя специфика. Она состоит в том, что Суд может рассматривать межгосударственные споры, как это определено ст. 33 Конвенции 1950 г.: «Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной».

В нескольких делах Суд рассматривал действие правила исчерпания внутренних средств правовой защиты в контексте применения ст. 33 Конвенции 1950 г. Например, в деле Дании против Турции, которое было рассмотрено в 1997 г.,

Суд постановил, что «правило [исчерпания внутренних средств правовой защиты] не применяется там, где государство-истец оспаривает практику [государства] как таковую с тем, чтобы предотвратить ее продолжение или повторение»⁶⁴.

В деле *Kunp против Турции*⁶⁵ Суд постановил, что если спор касается положений национального законодательства, а не конкретной ситуации, правило также не подлежит применению.

В практике Европейского суда по правам человека находит свое отражение также вопрос о цели применения правила исчерпания внутренних средств правовой защиты. Смысл этого правила заключается в том, чтобы национальные органы власти (в основном суды) смогли предотвратить нарушение прав, закрепленных в Конвенции 1950 г, или восстановить их. Таким образом, указанная цель коррелирует со следующим положением, закрепленным в ст. 13 Конвенции 1950 г.: «Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». Это положение отражает субсидиарный характер механизма по защите прав, предусмотренного в Конвенции 1950 г. и дополнительных протоколах. Здесь можно привести дело *Сельмуни против Франции*⁶⁶. В этом деле Суд осуществил системное толкование положений Конвенции 1950 г. Он, в частности, указал, что цель ст. 35 Конвенции 1950 г. заключается в том, чтобы предотвратить нарушение норм Конвенции и восстановить права и законные интересы, перед тем как будут задействованы конвенционные органы. Следовательно, государства освобождаются от участия в процессе в международном судебном учреждении, пока дела не пройдут через национальную правовую систему.

По мнению Суда ст. 35 и ст. 13 Конвенции 1950 г. являются напрямую связанными. В этом смысле весь правозащитный механизм Конвен-

⁶³ Reports of Judgments and Decisions 2005-II // HUDOC Database

⁶⁴ Reports of Judgments and Decisions 2000-IV // HUDOC Database

⁶⁵ D.R. 13. P. 85

⁶⁶ Reports of Judgments and Decisions 1999-V // HUDOC Database

ции является субсидиарным по отношению к национальным правовым системам. Таким образом, первоначально жалоба должна подаваться в национальные органы власти в соответствии с формальными требованиями и установленными сроками, определенными в национальном законодательстве. В то же время ст. 35 Конвенции 1950 г. устанавливает требования к жалобам и Суд дает расширительное толкование этой статьи: жалоба должна относиться к определенным нарушениям, а средства правовой защиты должны быть доступными и достаточными. При этом наличие таких местных средств защиты должно определяться их практическим значением, а не теоретическими конструкциями, иначе при недоступности и неэффективности таких средств правовой защиты государство-ответчик будет нести обязанность по обеспечению необходимых условий.

В дополнение к указанным аспектам есть общепризнанные принципы международного права, которые освобождают заявителя от исчерпания внутренних средств правовой защиты.

Наряду с этим, по мнению Суда, ст. 35 Конвенции 1950 г. говорит о распределении бремени доказывания между участниками процесса. В частности, государство, заявляющее, что правило исчерпания внутренних средств правовой защиты не было реализовано, должно доказать Суду, что средства правовой защиты были эффективными и доступным «теоретически и практически» в соответствующее время, т.е. предоставить возможность истцу восстановить право или возместить ущерб. Вместе с тем если указанное условие выполнено государством, то уже на заявителя возлагается бремя доказывания, что средства правовой защиты были исчерпаны или не соответствовали критерию эффективности при обстоятельствах конкретного дела либо существуют условия, освобождающие заявителя от исчерпания внутренних средств правовой защиты. Однако если государство бездействует в расследовании, установлении фактов и обстоятельств правонарушений, то бремя доказывания возлагается на такое государство, которое должно представить Суду доказательства мер, принятых в отношении серьезных нарушений прав.

В заключение Суд отметил, что при реализации норм, установленных в ст. 35 Конвенции,

следует учитывать контекст и избегать лишнего формализма, проявляя гибкость. Кроме того, следует принять во внимание, что правило исчерпания внутренних средств правовой защиты не является абсолютным или применяемым автоматически, поэтому исследуя вопрос применения, реализации этого правила, следует учитывать все обстоятельства конкретного дела. Это, в частности, означает, что Суду следует придерживаться реалистической позиции, учитывая не только формально установленные средства правовой защиты в правовой системе Договаривающегося государства, но и общий правовой и политический контекст, в котором они действуют, а также личные обстоятельства заявителей.

Таким образом, в деле *Сельмуни против Франции* были рассмотрены многие вопросы, связанные с правилом исчерпания внутренних средств правовой защиты. Одним из них является гибкость при реализации этого правила. В области защиты прав человека лишний формализм может служить препятствием для реализации целей Конвенции. Гибкий подход к реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты был выработан в практике Европейского суда по правам человека.

В частности, в деле *Ringelsen v. Austria* Суд выразил следующую позицию. «Суд полагает, что не может принять ни одно из этих крайних положений. С одной стороны, можно было бы пойти слишком далеко, и против сути правила исчерпания внутренних средств правовой защиты, допустив, что истец может подать надлежащее заявление в Комиссию, перед тем как исчерпает хотя бы одно внутреннее средство правовой защиты. С другой стороны, международные судебные учреждения неоднократно выражали мнение, что международное право не может применяться таким же образом в отношении формальных вопросов, как иногда необходимо для национального законодательства. Ст. 26 Конвенции [в ранее действовавшей редакции] явным образом относится к общим принципам и нормам международного права. Таким образом, Комиссия была совершенно права в позиции, выражаемой при ряде обстоятельств, что есть потребность в определенной гибкости в применении правила».

Тем не менее, заявители должны исполнять нормы национального законодательства при реализации правила (эта позиция была отражена

в ряде дел, в частности, *Ben Salah, Adraqui and Dhaimé v. Spain*). Кроме того, как было отмечено Судом в деле *Кардо против Франции*, процессуальные меры, позволяющие избежать нарушения Конвенции 1950 г., должны быть соблюдены.

Суд неоднократно выражал правовую позицию, согласно которой, если есть несколько потенциально эффективных средств правовой защиты, заявитель должен реализовать только одну из них⁶⁷.

Еще одним аспектом, который учитывается в практике Европейского суда по правам человека, является подразумеваемое наличие прав, предусмотренных в Конвенции 1950 г. в рамках судопроизводства в судах государств. В рамках судопроизводства в национальных судах они должны подразумеваться либо по существу отражаться в процессе рассмотрения дела. В последнем случае имеется в виду то, что те доводы и ссылки

на нормы национального законодательства, которые представляет заявитель национальному судебному учреждению, могут текстуально и по форме не совпадать с тем или иным правом, закрепленным в Конвенции 1950 г., однако по своей сути соответствовать ему⁶⁸.

Таким образом, проведя анализ практики Европейского суда по правам человека, Европейской комиссии по правам человека и других правозащитных институтов, мы можем сделать вывод, что при реализации правила исчерпания внутренних средств правовой защиты установился определенный баланс интересов между физическими лицами, которые обращаются в эти органы, и государствами-ответчиками. Этот баланс позволяет с одной стороны обеспечивать стабильность международного правопорядка, с другой – направлен на обеспечение прав и законных интересов личности.

Библиография:

1. Danielus Conditions of Admissibility in the Jurisprudence of the European Commission of Human Rights // 2 HRJ (1969). P. 292.
2. C. Trindade The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law. 1983. P. 73.
3. Каламкарян Р.А. Роль Международного Суда ООН в деле поддержания международного правопорядка // NB: Международное право. – 2013. – № 1. – С.184-214. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.1.690. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_690.html
4. А. Р. Султанов. Эссе о судебных процессах ограничения свободы выражения мнений и свободы совести, уроках истории и европейских стандартах. // Политика и Общество. – 2010. – № 10.
5. Данельян А.А.. Правовые вопросы принудительного изъятия иностранной собственности и иностранных инвестиций в современном международном праве // Право и политика. – 2014. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.4.11507
6. Смирнова Е.С. Проблемы пребывания иностранных граждан на территории государства и вопросы обеспечения их безопасности // NB: Международное право. – 2013. – № 2. – С.39-66. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.2.676. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_676.html
7. Костенко Н.И.. Концепция становления международного уголовно-исполнительного (пенитенциарного) права // Право и политика. – 2014. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.4.11614
8. Каламкарян Р.А. Включенность Российской Федерации в деятельность Международного Суда ООН в деле обеспечения международной законности и правопорядка // NB: Международное право. – 2013. – № 2. – С.85-118. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.2.691. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_691.html
9. Шинкарецкая Г.Г.. Международный уголовный суд: попытка оценки // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2014. – № 1. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.2.11699

⁶⁷ Jeličić v. Bosnia and Herzegovina. Reports of Judgments and Decisions 2005-II // HUDOC Database

⁶⁸ Ahmet Sadik v. Greece, no. 18877/91, judgment of 15 November 1996, § 33 II // HUDOC Database

10. Кузьмина Ю.А. Некоторые особенности практики Европейского Суда в отношении Российской Федерации // *NB: Международное право*. – 2013. – № 3. – С.68-87. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.3.2424. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_2424.html
11. А.С. Смбалян. Органы международного правосудия: классификация в рамках общей системы // *Право и политика*. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.04.12
12. А.С. Смбалян. Первое решение Суда евразийского экономического сообщества – в копилку авторитета // *Право и политика*. – 2012. – № 12. – С. 104-107.
13. А. С. Смбалян. Обычные нормы международного права и общие принципы как источник судебного правотворчества // *Право и политика*. – 2012. – № 4. – С. 104-107.
14. А. С. Смбалян. Правотворчество международных уголовных трибуналов: опыт МУТБЮ // *Право и политика*. – 2012. – № 3. – С. 104-107.
15. А. С. Смбалян. Нужно ли «спасать» систему международного судопроизводства от фрагментации? // *Право и политика*. – 2011. – № 9. – С. 104-107
16. Мильчакова О.В.. Пределы вмешательства Европейского суда по правам человека в деятельность Конституционного суда Боснии и Герцеговины // *Право и политика*. – 2014. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10872
17. М.А. Грачева. Высылка (депортация) мигрантов в свете защиты права на уважение семейной жизни в Европейском суде по правам человека // *Право и политика*. – 2013. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.02.11
18. О. О. Салагай. Исследование правовых позиций Европейского суда по правам человека в отношении защиты лиц, страдающих психическими расстройствами // *Право и политика*. – 2012. – № 4. – С. 104-107.
19. Любченко М.Я.. К вопросу о значении постановлений Европейского Суда по правам человека // *Право и политика*. – 2013. – № 8. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.753

References (transliteration):

1. Danielus Conditions of Admissibility in the Jurisprudence of the European Commission of Human Rights // 2 HRJ (1969). R. 292.
2. C. Trindade The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law. 1983. R. 73.
3. Kalamkaryan R.A. Rol' Mezhdunarodnogo Suda OON v dele podderzhaniya mezhdunarodnogo pravoporyadka // *NB: Mezhdunarodnoe pravo*. – 2013. – № 1. – S.184-214. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.1.690. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_690.html
4. A. R. Sultanov. Esse o sudebnykh protsessakh ogranicheniya svobody vyrazheniya mnenii i svobody sovesti, urokakh istorii i evropeiskikh standartakh. // *Politika i Obshchestvo*. – 2010. – № 10.
5. Danel'yan A.A.. Pravovye voprosy prinuditel'nogo iz'yatiya inostrannoi sobstvennosti i inostrannykh investitsii v sovremennom mezhdunarodnom prave // *Pravo i politika*. – 2014. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.4.11507
6. Smirnova E.S. Problemy prebyvaniya inostrannykh grazhdan na territorii gosudarstva i voprosy obespecheniya ikh bezopasnosti // *NB: Mezhdunarodnoe pravo*. – 2013. – № 2. – S.39-66. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.2.676. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_676.html
7. Kostenko N.I.. Kontsepsiya stanovleniya mezhdunarodnogo ugolovno-ispolnitel'nogo (penitentsiarnogo) prava // *Pravo i politika*. – 2014. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.4.11614
8. Kalamkaryan R.A. Vkluyuchennost' Rossiiskoi Federatsii v deyatelnost' Mezhdunarodnogo Suda OON v dele obespecheniya mezhdunarodnoi zakonnosti i pravoporyadka // *NB: Mezhdunarodnoe pravo*. – 2013. – № 2. – S.85-118. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.2.691. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_691.html
9. Shinkaretskaya G.G.. Mezhdunarodnyi ugolovnyi sud: popytka otsenki // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2014. – № 1. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.2.11699

10. Kuz'mina Yu.A. Nekotorye osobennosti praktiki Evropeiskogo Suda v otnoshenii Rossiiskoi Federatsii // NB: Mezhdunarodnoe pravo. – 2013. – № 3. – S.68-87. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.3.2424. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_2424.html
11. A.S. Smbatyan. Organy mezhdunarodnogo pravosudiya: klassifikatsiya v ramkakh obshchei sistemy // Pravo i politika. – 2013. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.04.12
12. A.S. Smbatyan. Pervoe reshenie Suda evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva – v kopilku avtoriteta // Pravo i politika. – 2012. – № 12. – S. 104-107.
13. A. S. Smbatyan. Obychnye normy mezhdunarodnogo prava i obshchie printsipy kak istochnik sudebnogo pravotvorchestva // Pravo i politika. – 2012. – № 4. – S. 104-107.
14. A. S. Smbatyan. Pravotvorchestvo mezhdunarodnykh ugolovnykh tribunalov: opyt MUTBYu // Pravo i politika. – 2012. – № 3. – S. 104-107.
15. A. S. Smbatyan. Nuzhno li «spasat'» sistemu mezhdunarodnogo sudoproizvodstva ot fragmentatsii? // Pravo i politika. – 2011. – № 9. – S. 104-107
16. Mil'chakova O.V.. Predely vmeshatel'stva Evropeiskogo suda po pravam cheloveka v deyatel'nost' Konstitutsionnogo suda Bosnii i Gertsegoviny // Pravo i politika. – 2014. – № 2. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10872
17. M.A. Gracheva. Vysylka (deportatsiya) migrantov v svete zashchity prava na uvazhenie semeinoi zhizni v Evropeiskom sude po pravam cheloveka // Pravo i politika. – 2013. – № 2. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.02.11
18. O. O. Salagai. Issledovanie pravovykh pozitsii Evropeiskogo suda po pravam cheloveka v otnoshenii zashchity lits, stradayushchikh psikhicheskimi rasstroistvami // Pravo i politika. – 2012. – № 4. – S. 104-107.
19. Lyubchenko M.Ya.. K voprosu o znachenii postanovlenii Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka // Pravo i politika. – 2013. – № 8. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.753