

На правах рукописи

Чуркина Людмила Михайловна

**Контроль как мера обеспечения исполнения постановлений
Европейского Суда по правам человека**

Специальность: 12.00.10 – Международное право; Европейское право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург – 2012

Работа выполнена на кафедре иностранного государственного и международного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральская государственная юридическая академия»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Кучин Михаил Викторович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Валеев Револь Миргалимович
кандидат юридических наук, доцент
Кожеуров Ярослав Сергеевич

**Ведущая организация: Институт философии и права
Уральского отделения Российской академии наук**

Защита состоится 28 мая 2012 года в 10 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан 26 апреля 2012 года

И.о. учёного секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор Андриченко Людмила Васильевна

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Добросовестное выполнение принятых по международному договору обязательств государством играло важную роль во все времена. Но лишь в начале двадцатого столетия в заключаемых межгосударственных многосторонних договорах стали закрепляться способы обеспечения выполнения их участниками принятых обязательств, важнейшее место среди которых занимает контроль.

Сегодня можно констатировать, что контроль за выполнением международных обязательств осуществляется как на международном, так и на внутригосударственном уровне. Во внутригосударственных отношениях контроль является обязательным условием качественного функционирования любого государства. Вопрос контроля в международном праве традиционно рассматривался применительно к проблеме разоружения и ограничения вооружений, к морскому и космическому праву, но в последнее время интерес к исследованию данной темы в других областях стал возрастать.

Сложные и глубокие перемены во взаимоотношениях между государствами, увеличение объема нормативного регулирования придают особую актуальность вопросу контроля за выполнением государствами принятых на себя международных обязательств.

Одной из форм такого контроля является международный судебный контроль. Международный суд как контрольный механизм за выполнением международных обязательств контролирует исполнение договора путем рассмотрения дела по жалобе на нарушение положений международного договора. При этом для эффективного функционирования международных судебных учреждений обязательным условием является исполнение их решений, а также осуществление контроля за процессом и результатом исполнения.

В связи с этим возникает вопрос об осуществлении контроля уже за

исполнением постановлений международных судебных учреждений. С этой целью в международных организациях функциями контроля наделяются определенные органы. В частности, Совет Европы является единственной международной организацией, в которой предусмотрен систематический контроль за исполнением постановлений международного судебного органа. В других системах международного правосудия такой контроль отсутствует, что не позволяет достаточно эффективно исполнять принимаемые международным судебным учреждением постановления.

С момента принятия Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - «Конвенция») имело место осознание того, что Конвенция должна стать действенным механизмом реализации прав и свобод человека и эффективность ее действия во многом зависит от контрольных механизмов, с помощью которых могут быть выявлены ее нарушения государством — участником. Одним из таких контрольных механизмов за исполнением Конвенции стал Европейский Суд по правам человека (далее - «Европейский суд»).

В последние годы Европейский суд принял ряд постановлений, констатирующих наличие в ряде государств глубинных структурных (системных) проблем, являющихся источником нарушений прав граждан, закрепленных в Конвенции.

Исполнение постановлений Европейского суда в значительной мере зависит от действий государств внутри страны. В связи с этим все большее значение приобретает контроль за исполнением постановлений Европейского суда, как на международном, так и на внутригосударственном уровнях.

Усиление контроля за исполнением постановлений Европейского суда не только со стороны контрольных механизмов Совета Европы, но также и со стороны субъектов внутригосударственного права стран — участниц Конвенции — государственных органов, государственных служащих и должностных лиц является настоятельной необходимостью.

Подконтрольное исполнение постановлений Европейского суда крайне важно для эффективного функционирования Суда. При этом контрольная деятельность на международном и национальном уровнях не должна ограничиваться только выплатой денежной компенсации, а должна также обеспечивать принятие действенных мер по исправлению допущенных нарушений и предотвращение новых подобных нарушений.

На укрепление контрольного механизма направлен и Протокол №14 к Конвенции, действие которого не может не отразиться и на правовых последствиях во внутреннем правопорядке государств — членов Совета Европы, что подчеркивается и в Федеральном законе Российской Федерации № 5 - ФЗ от 4 февраля 2010 г. «О ратификации Протокола №14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года».

20 мая 2011 г. Президент Российской Федерации своим Указом «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» возложил на Министерство юстиции обязанность наблюдать за исполнением в России решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда, а главу министерства ежегодно отчитываться по результатам такого мониторинга главе государства.

В связи с этим теоретически актуальным и практически важным становится анализ проблем, связанных с вопросом контроля за исполнением постановлений Европейского суда.

Цели и задачи исследования. Основной целью настоящей работы является анализ практики применения механизмов контроля за выполнением государствами взятых ими на себя обязательств по международным договорам, исследование, как теоретических аспектов, так и международно-правовой практики в области контроля за исполнением постановлений Европейского суда, выявление наиболее эффективных контрольных механизмов, среди применяемых в государствах — членах Совета Европы, для использования их

опыта Российской Федерацией.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

- определить роль принципа добросовестного выполнения международных обязательств в процессе исполнения постановлений международных судебных учреждений;
- провести анализ юридических оснований исполнения решений международных судов;
- исследовать механизмы контроля за исполнением постановлений международных судебных учреждений;
- изучить систему международного контроля за исполнением постановлений Европейского суда;
- обобщить практику контроля за исполнением постановлений Европейского суда на национальном уровне;
- выработать предложения по совершенствованию системы выполнения Российской Федерацией взятых на себя обязательств по исполнению постановлений Европейского суда.

Степень научной разработанности проблемы. Международный контроль привлекает внимание все большего числа ученых в области международного права. Различные его аспекты рассматриваются в общетеоретической международно — правовой литературе, в частности, в работах В. С. Верещетина, В. В. Гаврилова, В. М. Горшенева, Г. В. Игнатенко, В. А. Карташкина, И. И. Котлярова, И. И. Лукашука, С. Ю. Марочкина, И. С. Марусина, Г. А. Осипова, П. Радойнова, Дж. Симонидеса, Р. М. Тимербаева, О. И. Тиунова, Б. Н. Топорнина, Л. Хенкина. Указанные авторы рассматривают контроль с точки зрения обеспечения мира и безопасности, международного правопорядка и законности, права международных договоров, мер по укреплению доверия. Теоретические и практические аспекты международного контроля как самостоятельного института международного права исследованы в работах Р. М. Валеева.

Существует специальная международно — правовая литература, которая посвящена более узким проблемам осуществления контроля, в основном применительно к международным договорам в отдельных отраслях международного права. К ним относятся диссертационные работы А. О. Гольяева, П. В. Комарова, Ю. Б. Кругловой, Е. Ю. Устиновой, Ф. Н. Юсефа.

В то же время исследованию механизмов контроля применительно к исполнению международных судебных решений должного внимания уделяется недостаточно.

В последние годы появилось много диссертационных исследований, посвященных практике Европейского суда, юридической силе его постановлений и иным вопросам, связанным с деятельностью этого органа. Среди них диссертации Р. А. Антропова, А. В. Деменевой, З. Б. Демичевой, Д. В. Красикова, Д. Г. Курдюкова, С. Ш. Осман — Заде, А. Н. Русова, О. В. Садчиковой, Ю. В. Самович, О. С. Чернышова, А. А. Чертова.

Ряд работ касаются проблем исполнения постановлений Европейского суда: А. Х. Абашидзе, С. А. Горшковой, П. Ван Дийка, Э. Дремчевски, С. И. Дриона, И. С. Кларка, Э. Ламберт — Абдельгавады, М. Б. Лобова, Э. Майера, Р. Ст. Макдональда, Й. Полакиевича, Г. Ресса, Р. Рисдала, Б. Симмса, С. Треттера, В. А. Туманова, Д. - Е. Хана, Д. Шпильмана, К. Экарта и др. Но они не исследуют механизмы контроля за исполнением постановлений Европейского суда.

Тема контроля за исполнением постановлений Европейского суда не разработана в отечественной научной литературе и диссертационных исследованиях, хотя изучение проблем осуществления контроля за выполнением государствами своих международных обязательств, которые вытекают из Конвенции, относительно исполнения постановлений Европейского суда, требует особого внимания. В этой связи следует выделить работу М. Л. Энтина «Межгосударственный контроль за исполнением решений Европейского суда по правам человека».

Непосредственно вопрос комплексного подхода к международному и внутригосударственному контролю за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека в российской правовой науке не являлся предметом отдельного исследования.

Объектом исследования выступают международные и внутригосударственные отношения, возникающие в области контроля за исполнением постановлений Европейского суда.

Предметом исследования является комплекс международно — правовых актов Совета Европы, резолюции Комитета Министров, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, постановления Европейского суда, законодательные акты и правоприменительная практика государств — участников Конвенции в сфере контроля за исполнением постановлений Европейского суда.

Теоретическая и нормативная основа.

Нормативной основой настоящего диссертационного исследования являются международные договоры как универсального, так и регионального характера, а также судебная практика международных судебных учреждений: Европейского Суда по правам человека, Постоянной палаты международного правосудия, Международного Суда ООН, Суда Европейских Сообществ, Международного уголовного суда, Международного трибунала по бывшей Югославии, Международного трибунала по Руанде, Международного трибунала по морскому праву, Межамериканского Суда по правам человека, Экономического суда СНГ. При рассмотрении практики международных судебных органов особое внимание уделялось контролю за исполнением постановлений действующих международных судебных учреждений.

В ходе исследования анализировались многосторонние договоры и документы Совета Европы: промежуточные и окончательные резолюции Комитета Министров, рекомендации и декларации Комитета Министров, распоряжения, рекомендации и резолюции Парламентской Ассамблеи. Также были проанализированы законодательные акты государств — участников

Конвенции, изучена и обобщена практика внутригосударственных органов, касающаяся контроля за исполнением постановлений Европейского суда.

В данном исследовании рассматривается вопрос осуществления контроля в Российской Федерации за исполнением постановлений Европейского суда, в связи с чем автором проанализированы законодательство Российской Федерации, практика высших судебных органов Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды Р. М. Валеева, В. С. Верещетина, В. В. Гаврилова, В. М. Горшенева, Г. В. Игнатенко, В. А. Карташкина, И. И. Котлярова, И. И. Лукашука, С. Ю. Марочкина, И. С. Марусина, Г. А. Осипова, П. Радойнова, Дж. Симонидеса, Р. М. Тимербаева, О. И. Тиунова, Б. Н. Топорнина, Л. Хенкина и др.

При анализе вопросов контроля за исполнением постановлений Европейского суда диссертант основывался на работах А. Х. Абашидзе, С. А. Горшковой, П. Ван Дийка, Э. Дремчевски, С. И. Дриона, И. С. Кларка, Э. Ламберт — Абдельгавады, М. Б. Лобова, Э. Майера, Р. Ст. Макдональда, Й. Полакиевича, Г. Ресса, Р. Рисдала, Б. Симмса, С. Треттера, В. А. Туманова, Д.-Е. Хана, Д. Шпильмана, К. Экарта, М. Л. Энтина и др.

Методологическая основа исследования. Методологической основой диссертации являются научные приемы и методы исследования. Для познания и объяснения основных закономерностей исследуемого явления были использованы логические приемы: анализ, синтез, дедукция, индукция и гипотеза. Из числа специальных методов юридической науки привлекались: сравнительный метод, метод системного анализа, метод обобщения судебной практики и метод юридического анализа, который позволяет установить содержание права через языковые формы его выражения.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что настоящая диссертационная работа представляет собой первую попытку комплексного исследования механизмов контроля за исполнением

постановлений Европейского суда.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Международные судебные учреждения могут выступать в качестве механизма контроля за исполнением государствами международных обязательств, которые вытекают из международных правовых актов, и тем самым способствуют реализации принципа добросовестного выполнения международных обязательств. В результате рассмотрения споров международными судами и вынесения постановления между сторонами возникают новые правоотношения, новые международные юридические обязательства, направленные на исполнение постановления суда. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств охватывает и новые обязательства, вытекающие из вынесенных решений.

В связи с возникновением новых юридических обязательств, связанных с исполнением решений международного судебного учреждения государствами, возникает проблема контроля за исполнением этих обязательств, так как отсутствие контроля за исполнением решений международного судебного учреждения может повлечь не только нарушение этих обязательств, но также нарушение обязательств, вытекающих из договоров и, как следствие, нарушение принципа добросовестного выполнения международных обязательств.

2. Международный контроль следует рассматривать как меру обеспечения международно — правовых норм, представляющую собой деятельность субъектов международного права или созданных ими органов по проверке выполнения государством принятых международных обязательств, в том числе, реализации международных договоров, и принятию мер по выполнению международных обязательств и реализации международных договоров в целях достижения соответствия принципам и нормам международного права.

В то же время сам по себе факт нахождения под контролем может

способствовать добросовестному выполнению обязательств.

3. При ратификации Конвенции о защите прав человека государства принимают на себя обязательство обеспечить «каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы», в соответствии со статьей 1. Исполнение постановлений Европейского суда свидетельствует о выполнении государством не только статьи 46, но и статьи 1 Конвенции. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств распространяется на обязательства, вытекающие из статей 1 и 46 Конвенции, а также новые обязательства, касающиеся исполнения постановлений Суда.

4. Практика Европейского суда в последние годы демонстрирует усиление его роли в качестве контрольного механизма за исполнением обязательств, вытекающих из Конвенции, а впоследствии и постановлений Суда. Установив нарушение, Европейский суд указывает в постановлениях на меры, которые государству необходимо предпринять для их исполнения (требование возврата собственности, изменения национального законодательства в связи с его несоответствием Конвенции).

Указание Европейским судом в своих постановлениях государству — ответчику на конкретные меры по исполнению его постановлений способствует повышению эффективности контрольного механизма Совета Европы. В отличие от мер, которые предпринимают государства — ответчики по своему усмотрению, указанные Европейским судом меры могут быть им проверены в последующих постановлениях.

5. Несмотря на то, что Конвенция содержит положения только о контрольных функциях Комитета Министров, но не регламентирует деятельность Парламентской Ассамблеи и Генерального секретаря в сфере контроля за исполнением постановлений Европейского суда, на практике международный контроль за исполнением постановлений Европейского суда осуществляется и ими.

Деятельность органов Совета Европы, наделенных контрольными

функциями, осуществляется посредством проведения консультаций, дебатов, сбора информации о принятых государствами мерах, вынесения по результатам анализа такой информации резолюций и рекомендаций относительно исполнения постановлений Европейского суда.

6. Государства, которым адресовано судебное решение, находятся в более удобном положении, чтобы оценить, какие меры будут более приемлемы для их национальной правовой системы, в связи с чем внутригосударственные меры имеют большую эффективность в случае их принятия под контролем национальных механизмов, предусмотренных и урегулированных на законодательном уровне.

7. Организационно — правовой механизм контроля за исполнением постановлений Европейского суда России нуждается в совершенствовании.

Анализ деятельности органов, связанных с выполнением положений Конвенции в России, а именно Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека и Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы, и правовые акты, регламентирующие их деятельность, показывают, что эти органы не обладают контрольными полномочиями.

Что касается контрольных функций прокуратуры Российской Федерации, можно отметить, что отсутствие четкого определения контрольных полномочий со стороны прокуратуры за выполнением Россией международных обязательств, включая исполнение постановлений Европейского суда, не позволяет прокуратуре обеспечить эффективный контроль за исполнением постановлений Европейского суда.

Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. функции по организации мониторинга правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского суда, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению возложены на Министерство юстиции Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным в диссертации выдвигается ряд предложений по осуществлению контроля за исполнением постановлений Европейского суда Российской Федерацией с целью улучшения ситуации по выполнению Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы и ратификации Конвенции. В частности, предлагаются такие варианты, как принятие закона «Об исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации», общественный контроль, осуществляемый неправительственными правозащитными организациями. Предлагается наделить Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека контрольными полномочиями, создать специальную службу в Министерстве юстиции Российской Федерации, возложить на Уполномоченного либо на специальную службу функцию по подготовке доклада об исполнении постановлений Европейского суда, вынесенных в отношении России, для представления в Федеральное Собрание Российской Федерации. Контроль возможно осуществлять и через имеющиеся контрольные механизмы и институты, такие как прокуратура или президиумы федеральных судов, наделив их соответствующими полномочиями по осуществлению контроля за исполнением постановлений, вынесенных Европейским судом, в отношении Российской Федерации.

Практическая значимость работы. Сформулированные в диссертации положения и выводы могут быть использованы на практике, в том числе по совершенствованию и развитию контрольного механизма за исполнением постановлений Европейского суда в Российской Федерации.

Ряд положений данного исследования может быть применен при подготовке общих и специальных лекционных курсов, учебных пособий, посвященных вопросам деятельности международных судов, а также проблеме защиты прав человека. Работа будет полезна также студентам и преподавателям юридических факультетов и вузов, адвокатам, практикующим юристам, судьям, работникам правоохранительных органов.

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, были положены в основу опубликованных автором научных статей и монографии.

Структура настоящей работы определена содержанием темы. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы и правовых актов.

Основные выводы проведенного исследования представлены в диссертации по главам и консолидированы в заключении.

II. Основное содержание диссертации

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его методологические основы, цели и задачи, излагается научная новизна работы, его практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Контроль за исполнением постановлений международных судебных учреждений» состоит из двух параграфов.

В **первом параграфе** «Значение принципа добросовестного выполнения международных обязательств и его роль в процессе исполнения постановлений международных судебных учреждений» основное внимание уделено значению принципа добросовестного соблюдения международных обязательств при осуществлении международного контроля.

Первоначально принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву был включен в текст Устава Организации Объединенных Наций, пункт 2 статьи 2 которого устанавливает обязанность членом ООН добросовестно выполнять принятые на себя по Уставу обязательства. Позже принцип был закреплен в статье 26 Венской конвенции о международных договорах 1969 г., устанавливающей обязательность действующего договора для его участников и необходимость его добросовестно выполнять.

Впоследствии принцип конкретизируется в Декларации о принципах

международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, от 1970 г. и Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. Помимо обязанности членов ООН выполнять обязательства, принятые ими в соответствии с Уставом ООН, Декларация включает обязанность всех государств, безотносительно к тому, являются ли они членами ООН или нет, добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права, а также из международных договоров, а Заключительный акт закрепляет также обязанность государств следовать своим международным обязательствам и при регулировании внутригосударственных отношений.

Само по себе принятие государствами договорных обязательств еще не гарантирует эффективное функционирование системы международного правопорядка и международного сотрудничества. Для этого необходимо также, чтобы государства строго соблюдали и выполняли принятые на себя международные обязательства. Возникающие споры должны решаться мирными средствами, к которым относятся и международные судебные органы.

Государства сами предусматривают возможность обращения в международные судебные органы в международных договорах. Постановление, вынесенное международным судом, окончательно и обязательно именно для тех сторон, которые первоначально принимали на себя обязательство обратиться к суду для разрешения спора и являлись непосредственными инициаторами возбуждения дела в суде. Соблюдение решений международных судов обеспечивается, прежде всего, самими государствами как равноправными участниками международного общения, признающими юрисдикцию международных судов, в соответствии с принципом добросовестного выполнения государствами международных обязательств.

Во **втором параграфе** «Контроль за исполнением решений международных судов как разновидность международного контроля» автор анализирует и уточняет значение термина «международный контроль», «контроль за исполнением решений международных судов», определяет функции контроля, методы их осуществления, а также рассматривает механизм контроля за исполнением постановлений различных международных судебных учреждений.

Автор отмечает, что в международно — правовой доктрине отсутствует единое понятие международного контроля. Большинство юристов — международников считают, что международный контроль — это проверка выполнения субъектами международного права принятых по договору обязательств и их оценка с точки зрения соответствия принципам и нормам международного права. При этом автор считает, что контрольный механизм не всегда сводится лишь к проверке деятельности государств по выполнению положения соответствующих международных договоров.

Международный контроль направлен на добросовестное, полное и своевременное выполнение международных обязательств, в результате которого констатируется добросовестное выполнение государствами взятых обязательств, а в случаях допущения нарушений данных обязательств со стороны субъектов международного права, действия участников соглашений корректируются с целью устранения выявленных нарушений и принятия мер по выполнению обязательств.

Автор делает вывод, что международный контроль следует рассматривать как меру обеспечения международно — правовых норм, представляющую собой деятельность субъектов международного права или созданных ими органов по проверке выполнения государством принятых международных обязательств и принятию мер по выполнению международных обязательств и реализации международных договоров в целях достижения соответствия принципам и нормам международного права. В то же время сам по себе факт

нахождения под контролем может способствовать добросовестному выполнению обязательств.

Контроль выполняет две функции: функцию проверки и функцию корректирования. Они являются основными как для национального, так и для международного контроля.

В международных организациях функциями контроля за выполнением обязательств по международным договорам наделяются определенные органы, например, в Совете Европы — Комитет Министров, в Организации Объединенных Наций — Совет Безопасности, в Организации Американских Государств — Генеральная Ассамблея, в Содружестве Независимых Государств — Совет глав государств.

В контрольном процессе по проверке выполнения обязательств, вытекающих из норм международного права, функционирующих во взаимодействии с нормами национального права, принимает участие вся система внутригосударственного контроля, т.е. контроль может быть возложен как на государственные органы, так и на отдельные должностные лица и осуществляться как на федеральном уровне, так и государственными органами субъектов РФ.

Контроль за исполнением решений международных судебных учреждений является разновидностью международного контроля, который можно определить как основанную на общепризнанных нормах и принципах международного права проверку со стороны субъектов международного права или созданных ими органов соблюдения государствами международно — правовых обязательств по исполнению судебных решений и принятию мер по их выполнению.

Автор рассматривает механизм контроля за исполнением постановлений различных международных судебных учреждений, классифицировав их по предметному содержанию: общей юрисдикции (Постоянная палата международного правосудия, Международный суд ООН, Суд Европейских

Сообществ) и специальной юрисдикции (Международный уголовный суд, Международный трибунал по бывшей Югославии, Международный трибунал по Руанде, Международный трибунал по морскому праву, Межамериканский суд по правам человека, Экономический суд СНГ).

Вторая глава «Контрольный механизм Конвенции о защите прав человека и основных свобод» состоит из двух параграфов.

В **первом параграфе** «Контроль за выполнением Конвенции о защите прав человека и основных свобод» автор рассматривает последствия судебного контроля за исполнением государствами обязательств, вытекающих из Конвенции.

Статья 1 Конвенции налагает на государства — участников обязательства, связанные с необходимостью предпринимать определенные действия, направленные на предотвращение нарушений прав и свобод, определенных в разделе I Конвенции. Исходя из выполнения или невыполнения данных обязательств, Европейский суд принимает постановление о наличии или отсутствии нарушения Конвенции в действиях государства.

В тексте Конвенции и резолютивной части постановлений Суда отсутствуют указания на те меры, которые должно предпринять государство для устранения нарушений. Однако анализ постановлений Суда за последние годы показывает, что есть тенденция отклонения Суда от традиционного подхода к вынесению постановлений. Суд уже неоднократно рекомендовал государствам принять определенные меры, необходимые для устранения нарушения. Более того, Европейский суд отметил в постановлении по делу Быков против России, что «в соответствии со статьей 19 Конвенции Европейский суд учреждается в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя государствами — участниками Конвенции».

В результате признания Европейским судом нарушения Конвенции государство — ответчик в соответствии с частью 1 статьи 46 Конвенции обязано выплатить справедливую компенсацию, принять меры

индивидуального характера, т.е. положить конец нарушению и устранить его последствия с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, существовавшей до нарушения, а также принять меры общего характера, т.е. эффективные меры для предотвращения новых нарушений Конвенции, подобных нарушениям, выявленным постановлениями Суда.

Выплата справедливой компенсации предусмотрена статьей 41 Конвенции и заключается в возмещении ущерба лишь за те последствия нарушения, которые уже никак не могут быть устранены.

Наиболее распространенными видами мер индивидуального характера являются повторное судебное разбирательство и пересмотр дел национальными судами. Повторное рассмотрение дела может позволить исправить решение внутригосударственных органов, которое было признано Судом противоречащим Конвенции по существу.

Процедура пересмотра дел внутренними судами применяется при нарушении и материальных, и процессуальных норм Конвенции. Следует отметить, что нарушения материальных норм могут быть эффективно исправлены с помощью принятия административных мер (например, снятия судимости), что устраняет необходимость проводить весь судебный процесс заново.

В настоящее время большинство государств — членов предусматривают во внутреннем законодательстве юридические основания для пересмотра судебных решений в случае констатации Европейским судом нарушения Конвенции (такие нормы разработаны, например, в Австрийской Республике, Королевстве Бельгия, Королевстве Дания, Королевстве Испания, Словацкой Республике и др.).

К числу других мер индивидуального характера относятся: отмена судебного предписания (например, постановления о конфискации имущества), принятие решения о снижении срока наказания, восстановление работника в должности, исключение из материалов уголовного дела незаконно полученной

информации.

К мерам общего характера автор относит внесение изменений в судебную практику, законодательные изменения. Так, например, с целью сокращения сроков судебного разбирательства была существенно реформирована система судопроизводства в Испании, Португалии и Италии, а в странах Северной Европы преобразованиям подвергалось административное производство.

Некоторые постановления Суда вызывают необходимость внесения изменений в Конституцию государства — ответчика. В данном случае, естественно, могут возникнуть трудности, поскольку во многих государствах изменения в Конституцию вносятся на основе итогов общенародного референдума.

Среди других мер общего характера можно выделить перевод и публикацию постановлений Европейского суда в широко распространяемых юридических изданиях или центральных печатных изданиях и рассылка постановлений в соответствующие органы власти или учреждения, а также такие практические мероприятия, как реконструкция тюрем, увеличение судейского корпуса, обучение представителей полиции.

Меры, принимаемые государством — ответчиком, зависят от постановления, вынесенного Судом. Вне зависимости от принятых мер государство обязано представить контрольным органам за исполнением постановлений Суда определенный результат, т.е. исполнить постановление Суда и положить конец подобным нарушениям Конвенции.

Во **втором параграфе** «Контроль за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека» автор рассматривает механизм контроля за исполнением постановлений Европейского суда.

Контрольная деятельность за исполнением постановлений Европейского суда осуществляется органами Совета Европы — Комитета Министров и Парламентской ассамблеей — посредством проведения консультаций, дебатов, предоставления докладов государствами в Комитет Министров, принятия

контрольными органами Совета Европы решений в форме рекомендаций, указаний государствам — членам организации.

Как только постановление Суда, констатирующее нарушение Конвенции, приобретает окончательный характер, оно ставится на повестку дня ближайшего заседания (ДН) и находится на повестке дня заседаний Комитета Министров до тех пор, пока Комитет не сочтет постановление исполненным и, соответственно, не завершит его рассмотрение принятием окончательной резолюции. На различных этапах контроля Комитет может принимать так называемые промежуточные резолюции с выражением своей позиции по различным вопросам, связанным с исполнением постановлений Суда.

В связи с принятием Протокола № 14, Статья 46 Конвенции была дополнена положением, расширяющим возможности Комитета Министров по принятию мер в случаях уклонения государств от исполнения постановлений Суда. В таком случае Комитет Министров вправе поставить вопрос о неисполнении государством своего обязательства в соответствии с пунктом 1 статьи 46 Конвенции перед Судом. Если Суд находит нарушение пункта 1, он передает дело в Комитет Министров для рассмотрения мер, которые будут предприняты в связи с этим. Если Суд не находит нарушения пункта 1, он информирует об этом Комитет Министров, который прекращает контроль за исполнением постановления Суда.

Комитет Министров осуществляет данные ему Конвенцией полномочия при содействии Департамента по контролю за исполнением постановлений Европейского суда (далее – «Департамент»).

Сотрудники Департамента изучают и готовят дела для каждого заседания ДН Комитета Министров: анализируют внутреннее законодательство государства — ответчика, разрабатывают предложения в виде Меморандума по принятию соответствующих мер индивидуального и общего характера, которые вытекают из постановления Суда, и должны быть приняты государством, проводят встречи с делегациями государств — членов.

На настоящий момент одним из самых распространенных методов, позволяющих Комитету Министров добиваться исполнения постановления, являются дебаты. Они проводятся на специальных заседаниях (DH — заседаниях) Комитета Министров и посвящаются обсуждению дел, которые требуют специального контроля за реализацией индивидуальных мер, являются новшеством в прецедентном праве Суда, вскрывают потенциальную систематическую проблему, касаются решения в отношении двух государств.

В связи с осуществлением контроля за принятием мер индивидуального характера Комитет Министров вынес ряд рекомендаций. В частности, в 2002 г. Комитет принял Рекомендацию государствам — членам по пересмотру дел и возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с постановлениями Европейского Суда по правам человека. В связи с этим, например, после вынесения постановления по делу Хаккар против Франции Национальное собрание Франции внесло поправку в Уголовно — процессуальный кодекс, позволяющую возобновлять судебное разбирательство после констатации нарушения Конвенции.

Из практики Комитета Министров следует, что государство — ответчик должно подготовить план действий по тем делам, в которых для исполнения постановлений Суда государству необходимо принять общие меры. Например, по делу Б. и Л. против Соединенного Королевства Комитет Министров предложил государству — ответчику представить план действий, включающий меры, которые оно предпримет для реформирования законодательства о браке.

После получения информации от государства о принятии мер индивидуального и общего характера Комитет Министров, как правило, предлагает ему представить доказательства адекватности и достаточности данных мер. Например, в ходе исполнения постановления по делу Бельзиук против Польши государство проинформировало Комитет Министров о внесении изменений в национальное законодательство, о применении

внутригосударственными судами толкования Европейского суда, представило в качестве доказательства несколько решений Верховного Суда.

Правило 5 Правил по контролю за исполнением постановлений и условий мировых соглашений предусматривает издание ежегодного доклада о деятельности Комитета Министров в сфере контроля за исполнением постановлений Европейского суда и предоставление его в Европейский суд, Парламентскую Ассамблею, Генеральному секретарю и Комиссару по правам человека. На настоящий момент Комитет подготовил три доклада.

Что касается Парламентской Ассамблеи, то на практике контроль за исполнением постановлений Суда со стороны Ассамблеи осуществляется через Комитет по правовым вопросам и правам человека, который запрашивает у национальных делегатов объяснения неисполнения правительством решения и разрабатывает рекомендации для Комитета Министров. Например, в своей Рекомендации 1955 (2011) Парламентская Ассамблея рекомендует Комитету Министров обеспечивать рассмотрение в особо приоритетном порядке наиболее важных проблем, связанных с исполнением постановлений Суда, в частности, системных проблем, и регулярно информировать Ассамблею о результатах, достигнутых в решении этих проблем; побуждать государства — участников Конвенции, которые сталкиваются со структурными проблемами, разрабатывать комплексные стратегии, в которых был бы ясно и подробно изложен подход к исполнению постановлений Суда, и обеспечивать реальную оценку достаточности мер, принимаемых в рамках таких планов действий; обеспечить, чтобы правительства совершенствовались, а при необходимости создавали, внутренние механизмы и процедуры для обеспечения своевременного и эффективного исполнения постановлений Суда посредством принятия всеми заинтересованными национальными структурами соответствующих шагов, координируемых на самом высоком политическом уровне; усиливать давление и принимать более жесткие меры в случаях затягивания или упорного неисполнения постановлений Суда государствами и

более тесно сотрудничать по этому вопросу с Ассамблеей; обеспечить, в случае длительного и явного несоблюдения решений Суда, применение статьи 8 Устава Совета Европы.

Предусмотренный в Совете Европы систематический контроль за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека направлен на обеспечение выполнения государствами — членами Совета Европы обязательств, вытекающих из Конвенции, и включает комплекс мер, осуществляемых контрольными органами Совета Европы, и внутригосударственных мер по исполнению постановлений Суда.

Автор отмечает, что при этом в арсенале Комитета Министров нет средств для того, чтобы принудить провинившееся государство исполнить решение Суда. Более того, подобная ситуация прямо противоречила бы принципу суверенитета государства. В данном случае Комитет в состоянии оказать лишь значительное давление политического характера на государство — ответчика вплоть до приостановления его членства в Совете Европы или даже исключения такого государства из рядов организации (статья 8 Устава Совета Европы), поскольку неисполнение постановлений Европейского суда является грубым нарушением статьи 3 Устава.

В связи с этим диссертант делает вывод, что Генеральному секретарю при осуществлении контроля за исполнением постановлений Европейского суда необходимо использовать свои полномочия, предусмотренные статьей 52 Конвенции, для того, чтобы запрашивать государство — ответчика о мерах, принятых для исполнения постановлений Европейского суда.

В данном случае важно, чтобы ответы государств на запросы Генерального секретаря могли быть опубликованы. И если доклад государства свидетельствует о нарушении им своих обязательств по Конвенции, в том числе обязательства, предусмотренного статьей 46, доклад мог бы стать объектом критики со стороны других государств — участников Конвенции, Парламентской Ассамблеи.

Кроме того, можно было бы также дополнить практику представления докладов о соблюдении обязательств механизмом анализа этих докладов независимым экспертным органом. Это могло бы повысить эффективность самой процедуры, а также заставить государства более ответственно подходить к своим обязательствам по Конвенции.

Третья глава «Механизм внутригосударственного контроля за выполнением обязательств, вытекающих из постановлений Европейского Суда по правам человека» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Внутригосударственный контроль за выполнением международных обязательств в странах Европы» посвящен контролю, осуществляемому законодательными, исполнительными и судебными органами на национальном уровне.

Государство само определяет наиболее эффективные способы обеспечения контроля за выполнением своих международных обязательств. На внутригосударственном уровне контрольные функции осуществляются органами власти в порядке, установленном национальным законодательством.

В зависимости от вида органов, выполняющих функции внутригосударственного контроля, выделяют парламентский, административный и судебный контроль.

Парламентский контроль за исполнением международных обязательств осуществляется в ряде стран парламентскими структурами, например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, в Королевстве Нидерланды, Португальской Республике, Боснии и Герцеговине, в Республике Украина.

В соответствии с частью 1 статьи 32 Федерального закона от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» Президент и Правительство Российской Федерации принимают меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации.

Административный контроль осуществляют органы исполнительной

власти, в том числе, министерство юстиции, министерство внутренних дел, министерство иностранных дел.

Конституции возлагают контрольные функции одновременно на законодательную и исполнительную органы власти. Так, например, в Королевстве Испания Генеральные кортесы (Парламент) или Правительство осуществляют контроль за выполнением международных договоров или резолюций, исходящих от международных организаций.

Часть 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» уполномочивает федеральные органы исполнительной власти обеспечивать выполнение обязательств российской стороны по договорам и осуществление прав российской стороны, вытекающих из этих договоров. Согласно части 3 статьи 32 органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров Российской Федерации.

В соответствии с частью 4 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. N 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации», последнее осуществляет общий контроль за выполнением международных обязательств Российской Федерации. Статья 21 Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает, что Правительство Российской Федерации принимает меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров. Федеральные органы исполнительной власти обязаны обеспечивать выполнение обязательств государства.

Внутригосударственные административные контрольные функции возлагаются и на такие ведомства, как прокуратура в Эстонской Республике в соответствии с Законом Эстонской Республики о прокуратуре.

В контрольном процессе по проверке выполнения обязательств, вытекающих из норм международного права, принимают участие и судебные органы.

В зависимости от компетенции судебных органов выделяется конституционный контроль, который осуществляется в рамках конституционного судопроизводства конституционным судом и общий судебный контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Контрольная функция судов общей юрисдикции осуществляется в процессе рассмотрения уголовных, гражданских, административных и иных дел, когда возникают споры в связи с нарушением международных обязательств органами власти или должностными лицами.

В мировой практике широкое распространение получил институт специально созданных органов конституционного контроля, компетентных проверять, выявлять, констатировать и устранять несоответствие нормативных актов Конституции и международным договорам, участником которых является государство.

Конституционный контроль в практике зарубежных стран осуществляется либо судами общей юрисдикции, либо специально уполномоченными органами. В ряде стран, например, в Швейцарской Конфедерации, Королевстве Нидерланды, конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции, высшие судебные инстанции, которые, как правило, носят название верховных судов.

В некоторых государствах специально уполномоченные к осуществлению конституционного контроля органы называются конституционными судами (в Федеративной Республике Германия, Королевстве Испания, Румынии и др.) или конституционными советами (во Французской Республике, Алжирской Народной Демократической Республике и др.).

Во **втором параграфе** рассматривается реализация постановлений

Европейского Суда по правам человека и контроль за их исполнением в государствах — членах Совета Европы.

Обязательства государств — членов Совета Европы по исполнению постановлений Суда основываются не только на статье 46 Конвенции, но и на принципе добросовестного выполнения международных обязательств, что неоднократно подтверждалось в постановлениях и резолюциях Комитета Министров.

С одной стороны, государства сами исполняют постановления Суда, поскольку дали согласие соблюдать Конвенцию и юридически связаны этим согласием в соответствии с принципом добросовестного выполнения международных обязательств. С другой стороны, процесс исполнения постановлений Суда государствами находится под контролем Комитета Министров, Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

В некоторых государствах — участниках Конвенции механизм контроля за исполнением постановлений Европейского суда предусмотрен на законодательном уровне. Органы законодательной власти проводят реформирование законодательства, создают специальные органы, принимают новые законы и вносят дополнения и изменения в действующее законодательство для контроля за выполнением международных обязательств. Например, в соответствии с Законом Аззолини премьер-министр обязан контролировать действия Кабинета по исполнению постановлений Европейского суда, вынесенных в отношении Итальянской Республики. Закон Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» наделяет Орган представительства функциями по осуществлению контроля.

Диссертант отмечает практику осуществления контрольных функций парламентами в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Швейцарской Конфедерации, Финляндской Республике, Великом Герцогстве Люксембург, Румынии, Итальянской Республике, Генеральными

штатами (Парламентом) в Королевстве Нидерланды. Так, например, Правительство Финляндской Республики с 2009 г. представляет в Парламент отчет об исполнении постановлений Европейского суда, вынесенных по делам против Финляндии. В Королевстве Нидерланды Агент правительства в Европейском Суде по правам человека готовит ежегодный отчет по делам и постановлениям, вынесенным против Королевства Нидерланды, который направляется в Генеральные штаты.

Исполнение постановлений Европейского суда и контроль за их исполнением осуществляются и органами исполнительной власти: путем издания директив, распоряжений, циркуляров, указаний министерствами, реорганизации судебной системы, назначения специальных органов, изменения правоприменительной практики. Например, в соответствии с Законом Республики Мальты об Европейской Конвенции в случае признания Европейским судом правового акта Республики Мальты нарушающим права и основные свободы человека премьер — министр может дать указания об отмене данного правового акта.

В судебной сфере исполнение и контрольные функции осуществляются через суды, органы конституционного контроля. Суды пересматривают национальные дела после вынесения постановления Европейского суда, анализируют национальные нормативные акты на соответствие положениям Конвенции в свете прецедентной практики Европейского суда.

В Королевстве Бельгия суды прекращают применять законы, которые были признаны противоречащими Конвенции. Так, например, после вынесения решения по делу Прессос Компания Навьера С.А. и другие бельгийские суды прекратили применять закон от 1988 г., который был признан нарушающим статью 1 Протокола 1.

Что касается конституционного контроля, то прежде всего, речь идет о конституционном суде, уполномоченном признавать национальные нормативные акты неконституционными или противоречащими положениям

Конвенции в свете прецедентной практики Европейского суда. Например, Конституционный Суд Австрии последовал постановлению Страсбургского суда по делу Гайгусуз против Австрии и вынес постановление, в соответствии с которым было признано недействующим соответствующее положение Закона о безработице как противоречащее статье 1 Протокола 1 к Конвенции.

В третьем параграфе анализируется реализация постановлений Европейского Суда по правам человека и контроль за их исполнением в Российской Федерации.

Анализ деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, назначенного Указом Президента Российской Федерации № 310 от 29 марта 1998 г., и Межведомственной комиссии РФ по делам Совета Европы, созданная Указом Президента РФ №1783 от 28 декабря 1996 г., показывает, что оба органа не обладают контрольными полномочиями.

20 мая 2011 г. Президент Российской Федерации возложил на Министерство юстиции Российской Федерации функции по организации мониторинга правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского суда, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению. Поскольку Указ действует только в течение одного года, трудно оценить его эффективность на практике.

В связи с этим диссертант предлагает применить в России опыт зарубежных государств — членов Совета Европы по подготовке Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека или специально созданным комитетом в Министерстве Юстиции или Межведомственной комиссией РФ по делам Совета Европы отчета об исполнении постановлений Европейского суда, вынесенных против России, в Федеральном Собрании, а также уполномочить давать рекомендации по усовершенствованию процесса исполнения постановлений Европейского суда.

Анализ законодательства, касающегося контрольных функций

прокуратуры Российской Федерации, показывает, что отсутствует четкое определение контроля прокуратуры за выполнением органами государственной власти международных обязательств в целом, и соответственно, за исполнением положений Конвенции и постановлений Европейского суда на законодательном уровне.

В связи с этим автор предлагает в часть 1 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» внести следующее дополнение: «предметом надзора являются: соблюдение Конституции Российской Федерации, международных договоров...». Это позволит прокуратуре, в рамках наделенных законом полномочий, осуществлять контроль за выполнением Конвенции всеми субъектами, указанными в статье 21: «федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами...». Надзорная деятельность прокуратуры в этой сфере станет частью системы «фильтров» на национальном уровне тех дел, которые могли бы попасть в Европейский суд. В судебной сфере контроль за исполнением постановлений Европейского суда осуществляется Конституционным судом Российской Федерации.

При этом практика свидетельствует, что конституционной юстиции в Российской Федерации свойственны определенные недостатки. В частности, институт судебного конституционного контроля не совершенен, поскольку не выработан механизм исполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации органом власти, в отношении которого вынесено постановление. По мнению диссертанта, было бы целесообразно закрепить в Законе о Конституционном Суде Российской Федерации персональную ответственность должностных лиц за невыполнение постановлений

Конституционного Суда и отсутствие контроля за пересмотром решений либо создание специального органа, который следил бы за своевременным исполнением постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.

Заключение диссертации содержит обобщенные концептуальные выводы и результаты исследования, подтверждающие достижение исследовательской цели и практической значимости работы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Чуркина Л. М. Контроль как условие эффективного исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека // Вестник Поволжской Академии государственной службы имени П.А. Столыпина. 2007. №13. С. 64-68 (0,4 п.л.).

2. Чуркина Л. М. Контроль как условие эффективного исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 4(56). С. 51-55 (0,4 п.л.).

3. Чуркина Л. М. Контроль как условие эффективного исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека // Право и политика. 2007. №9(93). С. 30-35 (0,4 п.л.)

4. Чуркина Л.М. Роль принципа добросовестного выполнения международных обязательств в процессе исполнения постановлений международных судебных учреждений // Современное право. 2010. №7. С. 21-24 (0,4 п.л.)

Публикации в иных изданиях:

5. Чуркина Л. М. Обязательства государств — участников Европейской конвенции о защите прав человека по исполнению постановлений

Европейского суда — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2005. 134 с. (8,4 п.л.)

6. Чуркина Л. М. Практика исполнения постановлений Европейского суда по правам человека в государствах Восточной и Западной Европы // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень. 17 — 19 ноября 2005 г. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2006. С. 157 — 163 (0,5 п.л.)

7. Чуркина Л.М. Исполнение решений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации: общие меры как гарантия устранения повторяющихся нарушений прав человека (в соавторстве с Беляевым С.И., Деменевой А.В.) // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Сборник статей по итогам международной научно — практической конференции. Тюмень. 17 — 19 ноября 2005 г. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2006. С. 163 – 168 (0,4 п.л.)

8. Чуркина Л. М. Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2006. 114 с. (6,97 п.л.)

9. Чуркина Л. М. Эффективное исполнение постановлений Европейского суда по правам человека // Юстиция, №5, 2007. С. 94 — 97 (0,3 п.л.)