

## ИСЧЕРПАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ КАК УСЛОВИЕ ПОДАЧИ ЖАЛОБЫ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА\*

**Т.Ю. Герасименко**

*Омская юридическая академия, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –  
18 мая 2017 г.

Дата принятия в печать –  
10 июля 2017 г.

Дата онлайн-размещения –  
30 сентября 2017 г.

### **Ключевые слова**

Европейский Суд по правам человека, жалобы, внутренние средства правовой защиты, окончательное внутреннее решение, предполагаемое нарушение прав, исчерпание

Цель статьи – раскрыть характеристики такого важного условия подачи жалобы в Европейский Суд по правам человека, как исчерпание внутренних средств правовой защиты.

Право на индивидуальную жалобу справедливо считается отличительной чертой и величайшим достижением Европейской конвенции по правам человека. Правило исчерпания внутренних средств правовой защиты является важной частью функционирования системы защиты, предусмотренной Конвенцией и ее основным принципом. При этом национальное законодательство должно обеспечивать эффективные средства правовой защиты в случае нарушения Конвенции.

## EXHAUSTION OF DOMESTIC REMEDIES AS A CONDITION OF LODGING A COMPLAINT BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

**Tamara Yu. Gerasimenko**

*Omsk Law Academy, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received – 2017 May 18

Accepted – 2017 July 10

Available online – 2017 September  
30

### **Keywords**

European Court of Human Rights, complaint, domestic remedies, final domestic decision, national authorities, alleged violation of Convention rights, exhaustion

The subject. The article is devoted to the subject of the exhaustion of domestic remedies before filing a complaint to the European Court of Human Rights.

The purpose. The purpose of this article is to show and reveal the characteristics of such important condition of lodging a complaint before the European Court of Human Rights as the exhaustion of domestic remedies.

The methodology. The following scientific methods have been used to write this article: analysis, comparing and making conclusions.

Results, scope of application. The right of individual petition is rightly considered to be the hallmark and the greatest achievement of the European Convention on Human Rights. Individuals who consider that their human rights have been violated have the possibility of lodging a complaint before the European Court of Human Rights. However, there are important admissibility requirements set out in the Convention that must be satisfied before a case be examined. Applicants are expected to have exhausted their domestic remedies and have brought their complaints within a period of six months from the date of the final domestic decision. The obligation to exhaust domestic remedies forms part of customary international law, recognized as such in the case – law of the International Court of Justice. The rationale for the exhaustion rule is to give the national authorities, primarily the courts, the opportunity to prevent or put right the alleged violation of the Convention. The domestic legal order should provide an effective remedy for violations of Convention rights.

Conclusions. The rule of exhaustion of domestic remedies is an important part of the functioning of the protection system under the Convention and its basic principle.

---

\* Статья подготовлена на основе материалов, полученных автором во время ознакомительной стажировки в Европейском Суде по правам человека в Страсбурге в ноябре 2016 г.

### 1. Введение

Следует признать, что, несмотря на складывающуюся тенденцию уменьшения количества жалоб из Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд), общее их число остается всё же довольно высоким. Согласно официальной статистике, если в 2010 г. количество жалоб составляло 14 309, то в 2016 г. подана 5 591 жалоба. Таким образом, за последние семь лет число жалоб в ЕСПЧ сократилось на 61 %<sup>1</sup>.

Данный факт можно объяснить не только улучшением функционирования и повышением эффективности российского правосудия, но и политикой ужесточения со стороны ЕСПЧ требований к соблюдению критериев приемлемости жалоб. Одним из таких критериев является исчерпание внутригосударственных средств защиты.

### 2. Возможность индивидуальной подачи жалобы в Европейский Суд по правам человека как базовое положение Европейской конвенции по правам человека

Право на индивидуальную жалобу справедливо считается отличительной чертой и величайшим достижением Европейской конвенции по правам человека (далее – Конвенция)<sup>2</sup>. Лицо, полагающее, что его права нарушены, имеет возможность подать жалобу в ЕСПЧ. Однако существуют строгие требования приемлемости, изложенные непосредственно в Конвенции, которые должны быть соблюдены до рассмотрения дела ЕСПЧ. В частности, потенциальные заявители должны исчерпать внутригосударственные средства правовой защиты и могут подать жалобы лишь в течение шестимесячного срока со дня вступления в силу внутригосударственного решения.

Важно отметить и тот момент, что количество жалоб далеко не всегда сопоставимо их качеству. Очевидно, что у большинства лиц, подающих индивидуальные жалобы, отсутствуют необходимые и достаточные знания о требованиях и критериях приемлемости.

### 3. Нормативное обоснование права на обращение в Европейский Суд по правам человека

Согласно ст. 35 Конвенции данное условие приемлемости базируется на общепризнанных нормах международного права. Обязанность исчерпать внутренние средства правовой защиты является частью международного обычного права, признанного таковым в практике Международного суда ООН. Это условие встречается и в иных международных договорах, касающихся прав человека: Международном пакте о гражданских и политических правах и Факультативном протоколе к нему, Американской конвенции о правах человека и Африканской хартии прав человека и народов.

### 4. Субсидиарный характер, установленного Конвенцией механизма

ЕСПЧ играет субсидиарную роль по отношению к национальным системам защиты прав человека, и он не является наднациональной инстанцией<sup>3</sup>. Поэтому наиболее оптимально, чтобы сначала национальные суды имели возможность принять решение по вопросам соответствия внутреннего права Конвенции. В том случае, если жалоба все-таки попадает в Страсбург, ЕСПЧ должен иметь возможность воспользоваться выводами национальных судов, так как последние находятся в непосредственном и прямом контакте с участниками правовых отношений в своих странах<sup>4</sup>.

Необходимо обратить внимание и на то, что п. 1 ст. 35 Конвенции говорит только о внутригосударственных средствах правовой защиты: он не требует исчерпания средств правовой защиты в рамках международных организаций. Напротив, в случае представления дела заявителем на рассмотрение иного наднационального органа в соответствии с другой процедурой международного расследования или урегулирования, жалоба может быть отклонена на основании пп. b п. 2 ст. 35 Конвенции. В связи с этим ЕСПЧ самостоятельно решает вопрос о том, является ли та или иная инстанция внутренней или международной<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Лацейко А. На совещании-семинаре председателей судов подвели итоги прошедшего года и определили приоритеты на текущий. URL: [https://zakon.ru/blog/2017/03/09/na\\_soveschani-seminare\\_predsdatelej\\_sudov\\_podveli\\_itogi\\_proshedshego\\_goda\\_i\\_opredelili\\_prioritety](https://zakon.ru/blog/2017/03/09/na_soveschani-seminare_predsdatelej_sudov_podveli_itogi_proshedshego_goda_i_opredelili_prioritety) (дата обращения: 26.04.2017).

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод: (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>3</sup> Application no. 25579/05, A, B, C v. Ireland, judgment of 16 December 2010. Здесь и далее доступ к ресурсу: URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (date of access: 26.04.2017).

<sup>4</sup> Application no. 13378/05, Burden v. United Kingdom, judgment of 12 December 2008.

<sup>5</sup> Application no. 41183/02, Jelacic v. Bosnia and Herzegovina, judgment of 31 October 2006.

В первую очередь задача правила исчерпания внутренних средств правовой защиты состоит в том, чтобы дать возможность национальным органам (прежде всего судам) предотвратить или исправить предполагаемое нарушение Конвенции. Эта задача проистекает из положения, отраженного в ст. 13 Конвенции, в соответствии с которым во внутреннем правовом порядке должны присутствовать эффективные средства защиты от нарушений прав, гарантированных Конвенцией. Именно в этом и заключается субсидиарный характер установленного Конвенцией механизма<sup>6</sup>.

#### **5. Выбор потенциальных средств защиты**

Вместе с тем правило исчерпания внутренних правовых средств защиты, не является абсолютным и не может применяться автоматически<sup>7</sup>. Изначально заявители обязаны соблюсти правила и процедуры, установленные во внутреннем праве. В противном случае жалоба может быть отклонена в силу невыполнения условий ст. 35 Конвенции. Статья 35 Конвенции не будет считаться соблюденной в том случае, если обращение в национальный орган не рассмотрено из-за процессуальной ошибки самого заявителя.

Немаловажно и то, что в случае, когда национальный суд рассмотрел обращение заявителя по существу, даже признав это обращение неприемлемым, условия ст. 35 Конвенции будут считаться выполненными<sup>8</sup>.

Если ситуация такова, что в распоряжении заявителя имеется несколько потенциальных эффективных средств правовой защиты, то ему необходимо использовать лишь одно из них<sup>9</sup>. Если же одно средство было использовано, то обращения к другому средству, задача которого практически совпадает с задачей первого, не требуется<sup>10</sup>. Таким образом, выбор наиболее подходящего средства защиты остается за заявителем. В том случае, если национальное право предусматривает несколько параллельных средств защиты, различных по своей правовой природе, то от заявителя, попытавшегося добиться устранения предполагаемого нарушения

Конвенции путем обращения к одному из этих средств, не следует непременно требовать обращения к иным средствам защиты, которые по сути своей выполняют ту же задачу<sup>11</sup>.

#### **6. Доступность потенциальных средств внутренней защиты для заявителей**

При непосредственном разбирательстве дела во внутренних инстанциях нет необходимости ссылаться непосредственно на какое-либо право, гарантированное Конвенцией. В том случае, если заявитель не сослался на положения Конвенции, то он, опираясь на внутреннее право, должен представить аргументы такого содержания, которое дало бы национальным судам основания первыми отреагировать на предполагаемое нарушение Конвенции.

Заявителям следует использовать только те имеющиеся в наличии внутренние средства, которые могут быть задействованы исключительно напрямую (т. е. непосредственно самими заявителями). На момент разбирательства средства должны быть эффективными как в теории, так и на практике. Иными словами, они должны быть доступными, способными удовлетворить претензии, а также должны существовать разумная перспектива положительного исхода дела<sup>12</sup>.

В то же время не требуется использования каких-либо дискреционных или экстраординарных средств защиты. Если средство защиты не доступно заявителю напрямую, а зависит от дискреционных полномочий промежуточного участника отношений, то это средство является неэффективным. Не может считаться эффективным внутреннее средство защиты, не содержащее сроков для рассмотрения обращений и порождающее тем самым неопределенность.

Требуется ли п. 1 ст. 35 Конвенции подачи индивидуальной жалобы в Конституционный Суд, будет зависеть во многом от определенных характеристик правовой системы государства-ответчика, а также от пределов юрисдикции его Конституционного Суда.

Следует помнить, что, если заявитель пытается использовать средство защиты, не рассматривае-

<sup>6</sup> Application no. 25803/94, *Selmouni v. France*, judgment of 28 July 1999.

<sup>7</sup> Application no. 2334/03, *Kozacioglu v. Turkey*, judgment of 19 February 2009.

<sup>8</sup> Application no. 47169/99, *Voggenreiter v. Germany*, judgment of 8 January 2004.

<sup>9</sup> Application no. 65681/01, *Moreira Barbosa v. Portugal*, judgment of 21 December 2004.

<sup>10</sup> Application no. 29787/03, *Riad and Idiab v. Belgium*, judgment of 24 January 2008.

<sup>11</sup> Application no. 45744/08, *Jasinskis v. Latvia*, judgment of 21 December 2010.

<sup>12</sup> Application no. 34932/04, *Paksas v. Lithuania*, judgment of 6 January 2001.

мое Судом в качестве надлежащего, затраченное на это обращение время не прерывает течение шестимесячного срока, что может привести к отклонению Судом жалобы в связи с пропуском этого срока.

Средства защиты должны функционировать с достаточной гарантией качества не только в теории, но и на практике. Для того чтобы определить, удовлетворяет ли то или иное средство защиты критериям доступности и эффективности, необходимо учитывать конкретные обстоятельства каждого дела. Судебная практика должна иметь достаточно устоявшийся характер в национальной правовой системе. Также Суд должен учитывать не только теоретически предусмотренные во внутренней правовой системе средства защиты, но и общий юридический и политический контекст ситуации, а также личные обстоятельства заявителя<sup>13</sup>. Именно Суд решает с учетом всех обстоятельств конкретного дела, сделал ли заявитель для исчерпания средств внутренней защиты всё, что можно было разумно от него ожидать<sup>14</sup>. Необходимо отметить, что государственные границы (как фактически, так и юридически) сами по себе не являются препятствием для исчерпания внутренних средств правовой защиты. Заявители, проживающие вне пределов юрисдикции государства-ответчика, не освобождаются от обязанности исчерпать внутренние средства защиты в этом государстве, несмотря на возможные практические неудобства.

#### **7. Освобождение от обязанности исчерпывать внутренние средства правовой защиты**

В соответствии с общепризнанными принципами международного права заявитель может при определенных обстоятельствах быть освобожден от обязанности исчерпывать доступные внутренние средства защиты<sup>15</sup>. Требование об исчерпании не применяется в тех случаях, когда доказано наличие административной практики, выражающейся в по-

вторении нарушающих Конвенцию действий и попустительстве официальных властей, что превращает любую процедуру в бесполезную или неэффективную<sup>16</sup>. В делах, где требование к заявителю использовать какое-либо средство оказалось бы на практике неразумным и создало бы непропорциональные препятствия для осуществления гарантированного ст. 34 Конвенции права на личное обращение, Суд решает, что заявитель освобождается от обязанности использовать это средство<sup>17</sup>. Если же за обращение в какую-либо инстанцию взимается штраф в зависимости от результата рассмотрения дела и этот штраф не связан со злоупотреблением или нарушением, то такая инстанция перестает считаться обязательной для использования<sup>18</sup>.

Если государство-ответчик заявляет о неисчерпании внутренних средств защиты, то оно должно доказать, что заявитель не обратился к эффективному и доступному средству защиты<sup>19</sup>. Доступность такого средства должна быть в достаточной мере подтверждена как законом, так и практикой<sup>20</sup>. Это средство должно иметь ясную базу во внутреннем праве, а также должно гарантировать возможность устранения ситуации, породившей жалобу; при всем этом вероятность положительного исхода дела должна носить разумный характер<sup>21</sup>. Наличие и развитие заявленного средства защиты, равно как и его объем и сфера применения, должны быть четко обозначены, а также подтверждены или дополнены практикой судебных или иных властных органов<sup>22</sup>.

Обязанность заявителя исчерпать внутренние средства правовой защиты по общему правилу оценивается по состоянию на день подачи жалобы в Суд, за исключением отдельных случаев, когда могут присутствовать особые обстоятельства<sup>23</sup>. Вместе с тем Суд может принять во внимание ситуацию, когда последний этап средства защиты будет пройден вскоре после подачи жалобы, но до того, как Суд вы-

<sup>13</sup> Application no. 21893/93, *Akdivar and others v. Turkey*, judgment of 1 April 1998.

<sup>14</sup> Application no. 57325/00, *D.H. v. Czech Republic*, judgment of 13 November 2007.

<sup>15</sup> Application no. 56581/00, *Sejdovic v. Italy*, judgment of 1 March 2006.

<sup>16</sup> Application no. 21987/93, *Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996.

<sup>17</sup> Application no. 31508/07, *Veriter v. France*, judgment of 14 October 2010.

<sup>18</sup> Application no. 43376/06, *Prencipe v. Monaco*, judgment of 16 July 2009.

<sup>19</sup> Application no. 26102/95, *Dalia v. France*, judgment of 19 February 1998.

<sup>20</sup> Application no. 11889/85, *Vernillo v. France*, judgment of 20 February 1991.

<sup>21</sup> Application no. 126/05, *Scoppola v. Italy*, judgment of 22 May 2012.

<sup>22</sup> Application no. 4479/03, *Mikolajova v. Slovakia*, judgment of 18 January 2011.

<sup>23</sup> Application no. 33592/96, *Baumann v. France*, judgment of 22 May 2001.

несет свое решение о приемлемости<sup>24</sup>. Если же государство-ответчик желает заявить аргумент о неисчерпани, то оно должно сделать это, насколько позволяют обстоятельства и сама природа возражения, в своем меморандуме до принятия решения о приемлемости. Нередко возражение о неисчерпани внутренних средств защиты объединяется с существом дела, в частности в делах, касающихся процессуальных обязанностей или гарантий<sup>25</sup>.

Вопрос об исчерпани внутренних средств защиты обычно решается в свете того, на какой стадии находилось внутреннее разбирательство на момент подачи жалобы в Суд. Суд также учитывает эффективность и доступность новоявленных средств защиты в случае их появления. Относительно того, с какого времени будет считаться справедливым требовать от заявителя обращения к новому средству защиты, появившемуся в правовой системе в связи с изменением судебной практики. Суд считает, что было бы несправедливо требовать исчерпания такого нового средства правовой защиты без предоставления физическим лицам разумного срока на изучение судебного решения. Длительность такого «разумного срока» зависит непосредственно от обстоятельств каждого дела, но обычно Суд приходит к выводу, что такой срок составляет шесть месяцев<sup>26</sup>. По общему правилу в делах о судебной волоките не требуется обращения к тому средству защиты, которое не имеет превентивного воздействия или не гарантирует компенсации. Процедура, позволяющая обжаловать длительность судебного разбирательства, сама должна протекать без значительных задержек и обеспечивать достойный уровень компенсации.

Если же Суд констатирует наличие общих или структурных недостатков во внутреннем праве или правоприменительной практике, то он может потребовать от государства-ответчика обратить внимание на ситуацию и при необходимости принять эффективные меры для того, чтобы дела подобного рода

не поступали на рассмотрение Суда<sup>27</sup>. Суд может решить, что государство должно что-либо изменить в существующем наборе средств защиты или же создать новые средства защиты, способные действительно эффективным способом устранить предполагаемые нарушения прав, гарантированных Конвенцией<sup>28</sup>.

В том случае, если государство-ответчик ввело новое средство защиты, Суд рассматривает вопрос о его эффективности<sup>29</sup>. Суд рассматривает указанный вопрос путем изучения обстоятельств каждого дела; его вывод об эффективности или неэффективности новой законодательной базы должен быть основан на практическом применении новых норм. Однако же ни факт отсутствия судебной или административной практики в отношении применения законодательной базы, ни риск того, что разбирательство может занять существенное время, не могут сами по себе означать, что новое средство защиты является неэффективным. Если Суд приходит к выводу, что новое средство правовой защиты является эффективным, это означает, что другие заявители по схожим делам должны его применять. Однако при одном условии – если доступ заявителей к этому новому средству не был закрыт в связи с пропуском срока на обращение. Здесь речь идет о внутренних средствах защиты, появившихся после подачи жалоб в Суд. Оценка исключительных обстоятельств, обязывающих заявителя использовать это средство, производится с учетом нового национального нормативного механизма, а также контекста, в котором это нововведение внедрялось.

## 8. Выводы

Исчерпание национальных средств правовой защиты является одним из важнейших и основополагающих критериев приемлемости при подаче жалобы в ЕСПЧ. Его соблюдение оказывает непосредственное влияние на дальнейшую судьбу жалобы и ее потенциальное рассмотрение по существу.

<sup>24</sup> Application no. 23205/08, *Karoussiotis v. Portugal*, judgment of 1 February 2011.

<sup>25</sup> Application no. 2668/07, *Dink v. Turkey*, judgment of 14 September 2010.

<sup>26</sup> Application no. 2115/04, *Depauw v. Belgium*, judgment of 10 June 2008.

<sup>27</sup> Application no. 23032/02, *Lukenda v. Slovenia*, judgment of 6 October 2005.

<sup>28</sup> Application no. 59498/00, *Bourdov v. Russia*, judgment of 7 May 2001.

<sup>29</sup> Application no. 33946/03, *Robert Lesjak v. Slovenia*, judgment of 21 July 2009.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Герасименко Тамара Юрьевна** – аспирант, кафедры конституционного и муниципального права

*Омская юридическая академия*

644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, 12

E-mail: toma.gerasimenko@gmail.com

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Tamara Yu. Gerasimenko** – PhD student, Department of Constitutional and Municipal Law

*Omsk Law Academy*

12, Korolenko ul., Omsk, 644010, Russia

E-mail: toma.gerasimenko@gmail.com

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Герасименко Т.Ю. Исчерпание национальных средств правовой защиты как условие подачи жалобы в Европейский Суд по правам человека / Т.Ю. Герасименко // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 168–173. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(3).168-173.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gerasimenko T.Yu. Exhaustion of domestic remedies as a condition of lodging a complaint before the European Court of Human Rights. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 168–173. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).168-173. (In Russ.).