

УДК 341.645(4):349.3-056.26

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕРНОБЫЛЬЦЕВ

**Борис КАРАСЬ,**

аспирант кафедры административного права юридического факультета  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### SUMMARY

The Article examines the question of social protection of citizens, who suffered as a result of the Chernobyl catastrophe. Particularly, the European Court of Human Rights is being considered as a mechanism for protecting human rights, freedoms and legal interest. Provisions of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms are analyzed as well as judicial practice of the European Court of Human Rights. The current legislation of Ukraine in the field of social protection of people, who suffered as a result of the Chernobyl catastrophe, is conducted too.

**Key words:** Chernobyl catastrophe, European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights, social protection.

### АННОТАЦИЯ

Статья исследует вопрос социальной защиты граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы. В частности, Европейский Суд по правам человека рассматривается как возможность защиты прав, свобод и законных интересов. Анализируются положения Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод так же, как и судебная практика Европейского Суда по правам человека. Проводится анализ норм действующего законодательства Украины в сфере социальной защиты граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы.

**Ключевые слова:** Чернобыльская катастрофа, Европейская Конвенция о защите прав человека, Европейский Суд по правам человека, социальная защита.

**Постановка проблемы.** Вопрос надлежащего социального обеспечения граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы, является чрезвычайно актуальным для Украины. Необходимость проведения научных исследований в этой сфере обусловлена рядом причин, среди которых следует выделить громоздкую и не всегда эффективную систему публичного управления социальной защитой граждан. Кроме того, административные суды Украины буквально завалены спорами граждан с субъектами властных полномочий, что практически сводит к нулю возможность своевременного рассмотрения и решения так называемых «социальных» споров. Но даже в случае удовлетворения исковых требований, большинство истцов не могут получить социальные выплаты в связи с отсутствием достаточных финансовых ресурсов государства.

Все эти факторы подталкивают граждан к обращению в Европейский Суд по правам человека с целью защиты своих прав, свобод и законных интересов. Ежегодно прослеживается все большее количество заявлений со стороны пострадавших граждан. Однако не все чернобыльцы знают о возможности обращения в Европейский Суд и поэтому многие из них не пользуются данным механизмом защиты социальных прав.

**Состояние исследования проблемы.** В свое время вопросу исследования темы деятельности Европейского Суда и значению его решений для Украины посвятили работы такие известные ученые, как И.В. Дмитриченко, В.А. Капустинский, Н.И. Козюбра, В.П. Кононенко, Л.Н. Липчакова, В.Е. Мармазов, Д.Н. Супрун, О.Я. Трагнюк, С.Е. Федик, Д.В. Ягунов и др. Однако вопрос защиты Европейским Судом социальных прав граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы, исследовался фрагментарно. На наш взгляд, этот вопрос должен быть предметом проведения отдельных научных работ, ведь от этого зависит правовая осведомленность граждан.

Основной целью статьи является формирование основоположных принципов, которые должны быть учтены при обращении чернобыльцев в Европейский Суд по правам человека.

Для достижения поставленной цели нами были определены **также задачи:** анализ Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод; исследование теоретических наработок правоведов в обозначенной отрасли; исследование судебной практики Европейского Суда; анализ правовых норм действующего законодательства Украины в сфере социальной защиты граждан, пострадавших вследствие взрыва на Чернобыльской АЭС.

**Изложение основного материала.** Конвенция о защите прав человека и основоположных свобод (далее – Конвенция и/или ЕКПЧ) является первым фундаментальным документом, в котором не просто декларируются основополагающие права и свободы, но и предвидится действующий механизм контроля над соблюдением государствами-участниками взятых на себя обязательств.

Однако большинство прав и свобод, предусмотренных Конвенцией, по своему характеру являются гражданскими или политическими правами. Как исключение, право на образование и право на мирное владение имуществом. Эти права установлены Протоколом № 1. В соответствии с ЕКПЧ, финальной инстанцией защиты прав человека есть Европейский Суд (далее – ЕСПЧ и/или Суд) [1].

Приняв Закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод 1950 г., Первого протокола и протоколов № 2, 4, 7 и 11 к Конвенции», а также Закон «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека», Украина фактически признала юридическую значимость решений ЕСПЧ и обязалась незамедлительно выполнять его решения.

Но как быть гражданам, которые хотят защитить свои социальные права? Ведь непосредственно Конвенцией они

не предусмотрены, а защита прав и свобод чернобыльцев тем более. Ответ на этот вопрос следует начать с анализа других, не менее важных документов, которые гарантируют социальные права людей.

В первую очередь необходимо отметить, что в рамках Совета Европы были приняты такие важные документы, как Европейская социальная хартия (далее – ЕСХ) и Европейская социальная хартия (пересмотренная) (далее – ЕСХ (п)). Контроль над соблюдением норм хартий возложен на Европейский комитет социальных прав.

Казалось бы, что с принятием этих документов проблема защиты социально-экономических прав человека должна сама собой исчезнуть. Но, к сожалению, этого не произошло и в первую очередь потому, что далеко не все страны Европы изъявили желание гарантировать социальные права человека на межгосударственном уровне.

Например, Украина является участником ЕСХ (п), однако не взяла на себя обязательств, предусмотренных ст. ст. 12 (право на социальное обеспечение) и 13 (право на социальную и медицинскую помощь). Нежелание ратифицировать эти статьи является, по меньшей мере, нелогичным. Ведь непосредственно Конституцией Украины, а именно ст. 46, предусмотрено, что граждане имеют право на социальную защиту [2]. Иными словами, социальные права вводятся в единую систему прав человека наряду с гражданскими и политическими. Вместе с тем, некоторые ученые считают такое уравнение недостаточно обоснованным.

Например, Н. Козюбра утверждает, что чрезмерная всеобщность конституционных положений, закрепляющих социальные права, отсутствие четких обязанностей государства в их обеспечении, ненадлежащее финансирование и невозможность судебной защиты социальных прав – фактически превратили их в обыденную декларацию [3, с. 32]. С этим утверждением можно как соглашаться, так и полемизировать.

С одной стороны, в Украине действительно нет достаточных финансовых возможностей для обеспечения полноценной социальной защиты всех нуждающихся граждан. Этот фактор, так или иначе, влияет на уровень доверия к государственным органам, органам местного самоуправления и, конечно же, к судам. Вместе с тем остальные причины декларативности социальных прав, о которых говорит Н. Козюбра, могут быть предметом дискуссии.

Говоря об отсутствии четко выписанных обязанностей государства в сфере социальной защиты, не стоит забывать, что таковы могут определяться отраслевыми нормативно-правовыми актами. Например, 1991 года Верховная Рада Украины приняла Закон «О статусе и социальной защите граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы». В этом документе предусмотрено более 50 видов льгот соответствующей категории граждан, определены обязанности государства касательно реализации этих прав.

Иное дело, что Закон не совершенен и в нем часто встречаются пробелы в регулировании тех или иных правоотношений. Например, до конца 2014 года Законом не предусматривалось полномочий Кабинета Министров Украины касательно установления размеров социальных выплат. Однако на практике высший орган исполнительной власти устанавливал размеры социальной помощи, руководясь при этом «финансовыми возможностями государства».

Дополнительного внимания заслуживает вопрос судебной защиты социальных прав и свобод. Конституцией

установлено право на обращение в суд, а нормами Кодекса Украины о административном судопроизводстве (далее – КАС Украины) предусмотрена возможность оспаривать действия или бездействия субъектов властных полномочий.

Например, в ч. 4 ст. 18 прописано, что все административные дела по спорам физических лиц с субъектами властных полномочий по поводу исчисления, назначения, перерасчета, осуществления, предоставления, получения пенсионных выплат, социальных выплат нетрудоспособным гражданам, выплат по общеобязательному государственному социальному страхованию, выплат и льгот детям войны, других социальных выплат, доплат, социальных услуг, помощи, защиты, льгот рассматриваются местными судами как административными судами [4]. И опять же, несмотря на возможность защиты социальных прав в административных судах, много проблем возникает с процедурой их рассмотрения и непосредственного выполнения судебных решений.

Невыполнение или несвоевременное выполнение судебных решений является одной из причин обращения в ЕСПЛ. Однако достаточно часто, обращаясь в Суд, граждане получают отказы в рассмотрении их дел. В связи с этим следует проанализировать Конвенцию для того, чтобы идентифицировать необходимые правила подачи заявлений.

Во-первых, следует отметить, что кто бы что не говорил, все права человека являются социальными, ибо так или иначе связаны с социумом. Некие элементы социальных прав можно проследить и в Конвенции. Например, статья 4 предусматривает запрет рабства и принудительного труда. Именно поэтому мы склонны утверждать, что все права и свободы, предусмотренные ЕКПЧ, дают основание для того, чтобы трактовать их как социальные права. Иными словами, как права для людей, социума.

Следует понять, что ЕСПЧ работает по кардинально иной системе, нежели суды Украины. Основным различием является практика применения норм права. В частности, ЕСПЧ в процессе своей деятельности формирует судебную практику, которая в дальнейшем может быть использована при рассмотрении похожих дел. В Украине не существует судебного прецедента, в своей деятельности суды руководствуются исключительно нормами действующего законодательства. Даже Решения Высшего административного суда Украины носят рекомендательный характер и могут быть использованы только для подкрепления того или иного судебного решения. В связи с этим первым делом граждане должны обратить внимание на судебные решения, принятые в схожих делах.

Европейский Суд обратил внимание на отсутствие четких границ между гражданскими, политическими и социальными правами. На сегодняшний день ЕСПЧ в делах, связанных с социальной защитой, использует ст. 6 Конвенции (право на справедливый суд) и ст. 1 Протокола № 1 (защита права собственности). Фактически это свидетельствует о том, что право человека на пенсию и выплаты из системы социального обеспечения в большинстве случаев должны толковаться как гражданские права и обязанности, что предоставляет Суду возможность применять к соответствующим жалобам ст. 6 Конвенции [5].

Проанализировав ст. 6 Конвенции, которая гласит, что каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона [1], мы приходим к выводу, что неотъемлемым элементом являет-

ся право на выполнение окончательных судебных решений. Без него статья 6 Конвенции была бы бессмысленна, поскольку истец мог годами ждать выполнения судебного решения. В связи с этим Комитет Министров Совета Европы по вопросам выполнения решений Европейского Суда пристально следит за выполнением государствами-участниками судебных решений. Под государством-участником понимаются также и государственные органы власти, такие как Кабинет Министров или Пенсионный фонд.

Ярким примером является дело «Бурдов против России». Разбирательство непосредственно касалось чернобыльских выплат. Гражданин Бурдов утверждал, что неисполнение судебных решений, принятых в его пользу, противоречит Конвенции. Для аргументации требований была использована все та же ч. 1 ст. 6 ЕКПЧ и ст. 1 Протокола № 1.

Разрешая спор, ЕСПЧ отметил, что выполнение любого судебного решения является неотъемлемой стадией процесса правосудия, а потому должно отвечать требованиям ст. 6 Конвенции. Поэтому для государства недопустимо оправдание неисполнения судебного решения в связи с отсутствием должного финансирования. Граждане не должны страдать от невыполнения, принятых в их пользу, судебных решений из-за финансового состояния государства [6].

Бурдов также посылался на ст. 1 Протокола № 1, в которой закреплено право каждого физического или юридического лица на мирное владение своим имуществом. Возникает вопрос: можно ли отнести к имуществу такие категории, как «пенсия» или «социальная выплата». ЕСПЧ дал четкий ответ – пенсии и социальные выплаты входят в понятие «имущество». В деле «Стэк против Великобритании» Суд отметил, что в современном демократическом государстве много людей на протяжении всей своей жизни находятся в полной зависимости от выплат по социальному страхованию или социальному обеспечению [7].

Европейский Суд отметил, что социальная или иная подобная выплата, предусмотренная законом, должна выплачиваться на основе четких и объективных критериев. Если человек подходит под эти критерии, это порождает право на получение такой выплаты. Следовательно, государство не может просто «передумать» выплачивать соответствующие средства. Ярким примером является дело «Кечко против Украины».

Заявитель утверждал, что отказ выплатить ему надбавки, на которые он имел право в соответствии с законодательством за период с 1997 г. до 1999 г., нарушает его имущественные права. Правительство считало, что жалоба заявителя на получение имущества не касалась ни «существующей собственности», ни «законных ожиданий».

Однако ЕСПЧ повторно отметил, что понятие «собственность» имеет автономное значение, не ограниченное собственностью на физические вещи и не зависит от формальной классификации в национальном законодательстве: некоторые другие права и интересы (например, долги) могут также рассматриваться как «имущественные права» [8]. Поэтому можно утверждать, что денежные недоплаты гражданам, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы, подпадают под действие ст. 1 Протокола № 1.

Однако государство по своему усмотрению может определять, какие доплаты предоставлять своим гражданам, может ввести, приостановить или прекратить их выплату, внося соответствующие законодательные изменения [9].

Более того, необходимо различать такие понятия, как невыплата пенсии и ее недискриминационное, пропорциональное, разумное уменьшения размера [10]. Именно эта практика Европейского Суда была использована Конституционным Судом Украины в процессе принятия решения о введении фактически «ручного» регулирования размера выплат социальной помощи [11]. Возникает вопрос о минимальном размере выплат гражданам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы.

Конституция Украины устанавливает предел минимальных пенсий. В ст. 46 указано, что пенсии, другие виды социальных выплат и пособий, являющиеся основным источником существования, должны обеспечивать уровень жизни не ниже прожиточного минимума, установленного законом [2]. Делаем вывод, что если уменьшение размеров социальных выплат устанавливаются законами и при этом они не ниже прожиточного минимума, то подавать заявления в Европейский Суд просто не имеет никакого смысла.

С другой стороны, большинство претензий граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, связаны с неисполнением Пенсионным фондом Украины судебных решений. Поэтому чернобыльцы не просто могут, но должны использовать ст. 6 ЕКПЧ и обращаться в Суд. Однако следует помнить, что в рамках этой статьи заявители не могут оспаривать нарушения Пенсионным фондом непосредственно норм закона.

Также следует помнить про процедуру подачи заявления в Европейский Суд, если такова не соблюдена, то и дело слушаться не будет. Конвенция гласит о том, что Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты в соответствии с общепризнанными принципами международного права. Кроме того, с момента вынесения решения на национальном уровне до момента обращения в Суд должно пройти не более шести месяцев.

Выводы. Подводя итог всего вышесказанному, мы сформировали рекомендации для граждан, которые помогут при обращении в Европейский Суд:

- в Суде можно обжаловать лишь поведение государства в лице его органов, учреждений, должностных лиц и т.д. Поэтому ответчиком всегда будет государство, а не какой-либо субъект властных полномочий;
- в Суде рассматриваются нарушения тех прав и свобод, которые установлены Конвенцией. Гражданам следует помнить о том, что права на социальную защиту напрямую в ЕКПЧ не закреплены. Поэтому при обжаловании невыплаты социальной помощи следует использовать ст. 6 Конвенции и ст. 1 Протокола № 1;
- решение кассационной инстанции по конкретному делу будет свидетельствовать о том, что использованы все механизмы защиты прав на национальном уровне.
- обращаться в Суд можно в течении 6 месяцев с момента постановления окончательного решения национальным судом;
- подавать заявление в Суд можно как самостоятельно, так и вместе с другими гражданами, требования которых идентичны;
- если граждане могут самостоятельно оформить все необходимые документы, то нанимать юриста необязательно;
- заявление может составляться на украинском языке, поскольку Конвенция ратифицирована Украиной;
- перед обращением в Суд необходимо проанализировать его практику в похожих делах – это поможет лучше обосновать свои требования.

Вопрос использования Европейского Суда, как механизма защиты граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, заслуживает проведения дальнейших исследований. Эта тема интересна и актуальна не только с теоретической точки зрения, но и с практической, поскольку поможет гражданам сформулировать свои требования четко и в соответствии с нормами Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод.

#### Список использованной литературы

1. Конвенция о защите прав человека и основоположных свобод от 4 ноября 1950 г.  
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30.

3. М. Козюбра. Права людини і верховенство права // Право України. – 2010. – № 2.  
4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35–36.  
5. Airey v. Ireland, решение от 9 октября 1979.  
6. Burdov v. Russia, решение от 7 мая 2002.  
7. Stec and Others v. the United Kingdom, решение от 12 апреля 2006.  
8. Kechko v. Ukraine, решение от 8 ноября 2005.  
9. Suk v. Ukraine, решение от 10 марта 2011.  
10. Kjartan Asmundsson v. Iceland, решение от 12 октября 2004.  
11. Решение Конституционного Суда Украины по делу № 1-11/2012.

