

По делу «Вильхо Эскелинен и другие заявители против Финляндии»

Европейский Суд по правам человека¹ в ходе заседания Большой Палаты в составе:

г-на Ж.-П. Коста, *Председателя Суда*,
 г-на Л. Вильдхабера,
 г-на Х. Розакиса,
 сэра Николаса Братца,
 г-на П. Лоренсена,
 г-жи Ф. Тюлькенс,
 г-на Дж. Бонелло,
 г-на Р. Тюрмэна,
 г-на М. Пеллонпаа,
 г-на К. Трайа,
 г-на М. Угрехелидзе,
 г-на А. Ковлера,
 г-на Л. Гарлицкого,
 г-на Х. Боррего Боррего,
 г-жи Л. Мийович,
 г-на Э. Мийера,
 г-жи Д. Йочиенэ, *судей*,
 а также при участии г-на Э. Фриберга, *Секретаря-Канцлера Суда*,
 проведя 20 сентября 2006 г. и 21 февраля 2007 г. совещания за закрытыми дверями, вынес 21 февраля 2007 г. следующее постановление:

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ
 ЧЕЛОВЕКА
 БОЛЬШАЯ ПАЛАТА
 ДЕЛО «ВИЛЬХО ЭСКЕЛИНЕН И
 ДРУГИЕ ЗАЯВИТЕЛИ ПРОТИВ
 ФИНЛЯНДИИ»
 [VILHO ESKELINEN AND OTHERS V.
 FINLAND]**

(жалоба № 63235/00)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Страсбург

19 апреля 2007 г.

Настоящее постановление вступило в силу, но в его текст могут быть внесены редакционные изменения.

ПРОЦЕДУРА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ

1. Дело было инициировано жалобой (№ 63235/00) против Финляндской Республики, поданной в Европейский Суд 19 октября 2000 г. согласно статье 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) восемью гражданами Финляндии — командиром подразделения полиции Вильхо Эскелиненем, командиром подразделения полиции Арто Хуттуненом, сержантом полиции Маркку Комулайненом, административной помощницей в подразделении полиции Леа Ихатцу, г-ном Тойво Паллоненом (сотрудником полиции, вышедшим в отставку 1 января 1993 г.), а также г-жой Пяйви Лаппалайнен, г-жой Янне Лаппалайнен и г-жой Юрки Лаппалайнен — наследницами г-на Ханну Матти Лаппалайнена, сотрудника полиции, погибшего 22 августа 1995 г. (*далее* — заявители).
2. Интересы заявителей представляли в Европейском Суде г-н Пааво М. Петайя и г-н Паси Орава — адвокаты, практикующие в г. Хаапаярви. Двоим заявителям по решению Суда были компенсированы расходы по оказанию юридической помощи. Власти Финляндии были представлены в Суде Уполномоченным Финляндской Республики при Европейском Суде по правам человека, г-ном Арто Косоненом, сотрудником Министерства иностранных дел Финляндии.

3. Заявители утверждают, в частности, что власти Финляндии не провели устного разбирательства по делу, касающемуся их заработной платы, и слишком долго его рассматривали.

4. Жалоба была передана в производство Четвертой Секции Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Европейского Суда). 29 ноября 2005 г. Палата этой Секции Суда в составе судей Н. Братца, Дж. Бонелло, М. Пеллонпаа, К. Трайа, Л. Гарлицкого, Х. Боррего Боррего и Л. Мийович, а также Секретаря Секции Суда, г-на М. О'Бойла, объявила жалобу приемлемой для дальнейшего рассмотрения по существу. Палата Суда решила, что вопрос о применимости статьи 6 Конвенции должен решаться в ходе рассмотрения дела по существу. 21 марта 2006 г. Палата Суда уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты, причем ни одна из сторон не возражала против этого (статья 30 Конвенции и правило 72 Регламента Европейского Суда).

5. Состав Большой Палаты был определен в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 27 Конвенции и правила 24 Регламента Европейского

Суда. Г-н Л. Вильдхабера, срок полномочий которого истек после того, как он председательствовал на заседании Суда 20 сентября 2006 г., продолжил участвовать в рассмотрении дела (пункт 7 статьи 23 Конвенции). Г-на Б.М. Зупанчича, который не смог принять участия в заседании Суда 21 февраля 2007 г., заменила г-жа Ф. Тюлькенс, запасной судья (пункт 3 правила 24 Регламента Европейского Суда).

6. И заявители, и государство-ответчик в письменной форме представили в Европейский Суд свои замечания по существу дела, а затем и ответы на замечания друг друга.
7. Слушания дела были проведены публично во Дворце прав человека, г. Страсбург, 20 сентября 2006 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Европейского Суда).

В заседании Европейского суда приняли участие:

(а) *от властей Финляндии:*

г-н А. Косонен, сотрудник Министерства иностранных дел Финляндии, *Уполномоченный Финляндской Республики при Европейском Суде по правам человека*,
 г-жа А. Маннер, сотрудница Министерства юстиции Финляндии,
 г-жа Т. Эранко, сотрудница Министерства внутренних дел Финляндии, *советники*;

От редакции. По делу заявители, сотрудники полиции, жаловались в Европейский Суд на то, что власти Финляндии слишком долго рассматривали дело, касающееся условий их найма на государственную службу, и не провели по нему устного разбирательства. Суд счел, что в связи с чрезмерной продолжительностью производства по делу было допущено нарушение требований пункта 1 статьи 6 Конвенции; кроме того, Суд постановил, что по делу было допущено нарушение требований статьи 13 Конвенции. Однако Суд отклонил все иные жалобы заявителей. Им была присуждена определенная компенсация.

¹ Далее — Европейский Суд или Суд (*примечание редакции*).

(b) от заявителей:
г-н П. Орава, адвокат.

8. Суд заслушал выступления А. Косонена и П. Орава и их ответы на вопросы судей.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

9. Заявители, 1955, 1953, 1954, 1956, 1937, 1957, 1983 и 1981 года рождения соответственно, проживают в г. Сонкакоски и в г. Сонкяярви.

A. Объединение полицейского округа Сонкяярви с полицейским округом Ййсалми

10. Первые пять заявителей, а также ныне покойный г-н Ханну Матти Лаппалайнен работали в полицейском округе Сонкяярви. Согласно коллективному договору, заключенному в 1986 году, им полагалась компенсация за службу в отдаленных районах, которую они получали вместе с заработной платой в качестве денежного поощрения за работу в отдаленных частях страны. Размер компенсации определялся с учетом того, насколько далеко расположен тот или иной район. Новым коллективным соглашением, заключенным 15 марта 1988 г., компенсация за работу в отдаленных районах была отменена. Для того чтобы не допустить уменьшения заработной платы государственных служащих, работающих в Сонкяярви, новым коллективным договором для них были установлены индивидуальные надбавки к заработной плате, которые стали начисляться ежемесячно с 1 марта 1988 г.
11. 1 ноября 1990 г. решением Министерства внутренних дел Финляндии [*sisäasiainministeriö, inrikesministeriet*] полицейский округ Сонкяярви был объединен с полицейским округом Ййсалми. В результате этого место службы заявителей было перенесено, и они утратили право на индивидуальные надбавки к заработной плате. Кроме того, им приходилось ездить из Сонкяярви в Ййсалми, и поэтому, как они утверждают, для того чтобы добраться до места службы, они каждый день должны были проезжать до 50 километров больше, чем раньше.
12. По словам заявителей, после того как 17 октября 1990 г. они подали рапорт по этому поводу, региональное управление полиции г. Куопио [*läänin poliisijohd, länspolisledningen*] пообещало компенсировать понесенные ими убытки.
13. 25 марта 1991 г. Департамент полиции Министерства внутренних дел Финляндии по ходатайству регионального управления полиции запросил санкцию на то, чтобы начать выплачивать ежемесячные индивидуальные надбавки к заработной плате в размере 500—700 финских марок (84—118 евро) на человека сотрудникам полиции и другим работникам, которых перевели из Сонкяярви в Ййсалми. В запросе упоминалось предположительно аналогичное дело (дело о полицейском округе Мянтюхарью), в котором Министерство финансов Финляндии [*valtiovarainministeriö, finansministeriet*] 29 декабря 1989 г. удовлетворило подобный запрос о выплате надбавок. 3 июля 1991 г. Министерство финансов Финляндии ответило, что оно не может дать разрешение начать выплаты. Свой отказ Министерство финансов ничем не мотивировало.
14. 1 октября 1992 г. полномочия по принятию решений относительно надбавок к заработной плате сотрудникам местной полиции перешли к местным администрациям [*lääninhallitus, länsstyrelsen*].

B. Рассмотрение дела местной администрацией г. Куопио

15. 19 марта 1993 г. заявители ходатайствовали о компенсации понесенных ими убытков. Они ссылались на упомянутое выше решение по делу о полицейском округе Мянтюхарью, а также на принцип равенства, закрепленный в статье 5 действовавшего в то время органического закона «О форме правления Финляндии» [*Suomen hallitusmuoto, Regeringsform för Finland*] (закон № 94/1919).
16. Четыре года спустя, 19 марта 1997 г., местная администрация г. Куопио отклонила ходатайство, о котором идет речь. В своем решении она рассуждала следующим образом:

«Государственные служащие, которые работали в бывшем полицейском округе Сонкяярви, <...> потребовали выплатить им компенсацию убытков, понесенных ими в связи с объединением полицейских округов. В ответ на это региональное управление полиции, поддержав их требование, представило документы в Департамент полиции Министерства внутренних дел. Письмом от 25 марта 1991 г. Министерство внутренних дел рекомендовало Министерству финансов выплатить индивидуальные надбавки к заработной плате за период с 1 ноября 1990 г. государственным служащим, переведенным после объединения в полицейский округ Ййсалми.

Письмом от 3 июля 1991 г. [Министерство финансов] сообщило Министерству внутренних дел, что оно пришло к выводу о невозможности удовлетворить это требование.

По указанию [Министерства финансов] полномочия по принятию решений относительно индивидуальных надбавок к заработной плате перешли к местным администрациям. 28 января 1993 г. на рабочей встрече, организованной региональным управлением полиции, на которой заявителей представлял г-н Х.М. Лаппалайнен, обнаружилось, что уже ведутся переговоры по аналогичному делу, касающемуся полицейского округа Аскола провинции Уусимаа. Поскольку [Министерство финансов], обладавшее требуемой компетенцией, уже приняло решение по вопросам, имеющим отношение к полицейскому округу Сонкяярви, стороны пришли к выводу, что по соображениям справедливости решение, принятое в провинции Уусимаа, если оно будет отличаться от позиции Министерства финансов, будет выполнено и в г. Куопио. Администрация провинции Уусимаа отклонила заявление, которое она получила, и ее решение было оставлено без изменений Верховным административным судом. Ни в письме от 19 марта 1993 г., ни в отдельных требованиях, заявленных г-ном Паллоненом 17 августа 1994 г., не приводилось никаких новых соображений в поддержку тех претензий, решение по которым уже было принято [Министерством финансов Финляндии].

Местной администрации неизвестны положительные решения по вопросу о выплате компенсации в аналогичных случаях при объединении полицейских округов, принятые после вышеупомянутого решения [Министерства финансов].

В 1990 году, когда произошло объединение полицейских округов, региональное управление полиции было не вправе давать обязательные к исполнению обещания по поводу компенсации убытков. Оно выразило свою позицию, поддержав обращение заявителей.

Местная администрация, действуя в рамках предоставленной ей свободы усмотрения и основываясь на решении, ранее принятом компетентным органом власти, считает, что это решение приобрело определенную силу *res judicata*¹.

¹ Принцип «*res judicata*» предполагает — описывая это в упрощенном виде — недопустимость повторного рассмотрения однажды решенного дела или дела по тождественному вопросу со вступившим в законную силу решением (примечание редакции).

Придавая особое значение принципам равенства и справедливости, местная администрация опирается также на преобладающую в стране практику».

17. Тем временем в декабре 1996 г. один из заявителей подал жалобу Канцлеру юстиции [*oikeuskansleri, justitiekanslern*], который в своем решении от 24 января 1997 г. привлек внимание к тому, что заявители все еще не получили никакого ответа на свое обращение в местную администрацию.

С. Рассмотрение дела региональным административным судом г. Куопио

18. 25 апреля 1997 г. заявители обжаловали решение местной администрации и потребовали провести по их делу устное разбирательство, которое, как они утверждали, позволило бы установить обстоятельства дела, в частности, то, что региональное управление полиции обещало компенсировать понесенные ими убытки. Региональный административный суд г. Куопио [*lääninoikeus, länsrätten*] получил комментарии к указанной жалобе от регионального управления полиции и от регионального прокурора [*lääninasiames, länsombudet*]. Эти комментарии были направлены заявителям для того, чтобы они могли сформулировать свои замечания.
19. В своем решении от 8 июня 1998 г. региональный административный суд рассуждал следующим образом:

«Региональный административный суд не вправе пересматривать увеличение заработной платы, затрагивающее пособия.

Получение устных показаний сторон относительно обещаний, данных представительством регионального управления полиции при местной администрации по поводу объединения полицейских округов или по поводу того, как разрешалось дело в иных обстоятельствах, не является необходимым для прояснения вопросов, связанных с настоящим делом.

В письме от 25 марта 1991 г. Министерство внутренних дел предложило Министерству финансов с 1 ноября 1990 г. объединить полицейский округ Сонкяярви с полицейским округом Ййсалми [*примечание Европейского Суда: в тексте решения ошибка; в действительности Министерство внутренних дел Финляндии рекомендовало не объединить полицейские округа, а произвести выплаты*] и компенсировать неудобства, связанные с переносом места службы, в форме выплаты надбавок к заработной плате в размере 500—700 финских марок в месяц за период с 1 ноября 1990 г. В письме от 3 июля 1991 г. Министерство финансов пришло к выводу о невозможности удовлетворить это требование. Переговоры Департамента полиции Министерства внутренних дел и Полицейской ассоциации Финляндии [*Suomen Poliisiliitto ry*] состоялись 3 сентября 1992 г., а представительство регионального управления полиции при местной администрации г. Куопио и представитель заявителей провели переговоры 28 января 1993 г.

Согласно части 2 статьи 9 Постановления о коллективных договорах государственных служащих (с изменениями от 18 сентября 1992 г.), местная администрация вправе принимать решения относительно надбавок к заработной плате <...> государственных служащих, являющихся сотрудниками местной полиции.

Надо полагать, что местная администрация рассмотрела доводы, приведенные <...> заявителями 19 марта 1993 г. в их ходатайстве о пересмотре решения, о котором говорится в статье 84 Закона «О государственных служащих». Если взять за точку отсчета решение Министерства финансов от 3 июля 1991 г., то ходатайство о пересмотре решения было

подано в сроки, установленные частью 1 статьи 95 Закона «О государственных служащих».

В 1990 году представительство регионального управления полиции при местной администрации было не вправе давать обязательные к исполнению обещания по поводу выплаты компенсаций. В то время решения по этому вопросу принимало Министерство финансов, которое в своем письме от 3 июля 1991 г. заявило, что оно пришло к выводу о невозможности удовлетворить это требование. С 1 октября 1992 г. полномочия по принятию решений относительно заработной платы сотрудников местной полиции перешли к местной администрации.

В своем решении, которое могло быть обжаловано, местная администрация основывалась на решении органа власти, который в то время был вправе рассматривать данные вопросы, а также на том обстоятельстве, что с 3 июля 1991 г. при объединении других полицейских округов работникам не выплачивалось никаких компенсаций. Таким образом, решение, о котором идет речь, опирается на практику, преобладавшую в то время по всей стране, и в этих обстоятельствах его нельзя считать необоснованным. Ходатайство о пересмотре решения может быть отклонено».

Д. Рассмотрение дела Верховным административным судом Финляндии

20. 7 июля 1998 г. заявители обжаловали решение регионального апелляционного суда г. Куопио в Верховный административный суд Финляндии [*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*]. Они требовали провести по их делу устное разбирательство, подчеркивая, что аналогичные надбавки к заработной плате присуждались в сходных случаях работникам других полицейских округов. Они ссылались, в частности, на решение местной администрации Северной Карелии от 10 января 1997 г., которым сотруднику полиции была назначена индивидуальная надбавка к заработной плате за период с 1 декабря 1996 г. после объединения полицейского округа Валtimo с полицейским округом Нурмес.
21. Получив комментарии регионального управления полиции и регионального прокурора провинции и направив их заявителям для того, чтобы дать им возможность сформулировать свои замечания, Верховный административный суд Финляндии 27 апреля 2000 г. оставил решение нижестоящего суда без изменений, рассуждая при этом следующим образом:

«Верховный административный суд рассмотрел дело.

Обещания, данные представительством регионального управления полиции при местной администрации г. Куопио по поводу компенсации расходов, которые были понесены в связи с объединением полицейских округов, с юридической точки зрения не имеют отношения к данному делу. Таким образом, в проведении устного разбирательства явно нет никакой необходимости. Соответственно, Верховный административный суд, принимая во внимание часть 1 статьи 38 Закона «Об административном судопроизводстве», отклоняет [поданное истцами] ходатайство о проведении устного разбирательства.

В письме от 19 марта 1993 г. [истцы] потребовали компенсации убытков, понесенных ими в связи с объединением полицейских округов, в форме выплаты индивидуальных надбавок к заработной плате. 1 октября 1992 г. согласно части 2 статьи 9 Постановления о коллективных соглашениях государственных служащих (с изменениями от 18 сентября 1992 г.) полномочия по принятию решений относительно заработной платы сотрудников местной полиции перешли к местной администрации.

Закон не дает [истцам] никакого права на получение индивидуальных надбавок к заработной плате, о которых идет речь. Местная администрация г. Куопио не вышла за пределы предоставленной ей свободы усмотрения, и принятое ей решение не противоречит закону. Поэтому Верховный административный суд, принимая во внимание часть 1 статьи 7 Закона «Об административном судопроизводстве», считает, что нет никаких оснований менять выводы, к которым пришла в своем решении местная администрация. Соответственно, это решение остается окончательным».

II. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

А. Индивидуальные надбавки к заработной плате

22. Относительно выплаты государственным служащим компенсации за работу в районах с суровыми климатическими условиями Директива о применении коллективного договора от 26 апреля 1988 г. предусматривает следующее:

«Государственные служащие, работавшие (до 29 февраля 1988 г.) в коммуне, на которую не распространяется новый коллективный договор, имеют право на получение индивидуальных надбавок к заработной плате <...> до тех пор, пока они работают на территории муниципалитета, предусматривающего право на получение таких надбавок. Если государственный служащий, который может претендовать на получение индивидуальной надбавки к заработной плате, получил распоряжение временно выполнять обязанности другого государственного служащего, или если он заменяет другого работника, или если его перевели на территорию муниципалитета, в котором прежние компенсации за работу в отдаленных районах не предоставляются, этому государственному служащему индивидуальная надбавка к заработной плате не будет выплачиваться до тех пор, пока он не прекратит выполнять обязанности, о которых идет речь. Это вызвано тем, что для получения надбавок к заработной плате государственный служащий должен выполнять свои обязанности на территории муниципалитета, предусматривающего право на их получение».

По словам заявителей, эта инструкция не относится к настоящему делу, поскольку она касается лишь переводов на временное место службы, а заявителей перевели на другое постоянное место службы.

- 23.** В запросе от 25 марта 1991 г. Департамент полиции Министерства внутренних дел Финляндии ссылаясь на аналогичное, по его утверждениям, дело, в котором Министерство финансов Финляндии 29 декабря 1989 г. удовлетворило требование о выплате индивидуальных надбавок к заработной плате после объединения полицейского округа Пертунмаа с полицейским округом Мянтьохарью (дело о полицейском округе Мянтьохарью).
- 24.** 3 июля 1991 г. Министерство финансов Финляндии отклонило требование о компенсации транспортных расходов, выдвинутое государственным служащим, которого перевели на новое место службы после объединения полицейского округа Аскола с полицейским округом Мянтьося и Порвоо. Это решение было оставлено без изменений администрацией провинции Уусимаа и Верховным административным судом Финляндии 7 апреля 1993 г. и 7 декабря 1994 г. соответственно.
- 25.** Решением от 10 января 1997 г. администрация Северной Карелии назначила сотруднику полиции компенсацию за работу в районах с суровыми климатическими условиями по ставке первого уровня, а также индивидуальную

надбавку к заработной плате в счет разницы между установленной для этого вида компенсации ставкой второго уровня (полицейский округ Валtimo) и ставкой первого уровня (полицейский округ Нурмес) после объединения полицейского округа Валtimo с полицейским округом Нурмес (дело о полицейском округе Нурмес).

В. Устное разбирательство дела

- 26.** Согласно части 1 статьи 38 Закона «Об административном судопроизводстве» [*hallintolainkäyttölaki, förvaltningsprocesslagen*] (закон № 586/1996), по делу должно быть проведено устное разбирательство, если частное лицо, выступающее по нему в качестве одной из сторон, обратится с соответствующим ходатайством. Однако устное разбирательство может не проводиться в случае, если ходатайство стороны признано неприемлемым, или сразу же отклонено, или если в проведении устного разбирательства явно нет никакой необходимости ввиду характера дела или иных обстоятельств.
- 27.** Пояснительная записка к законопроекту № 217/1995, на основе которого впоследствии был принят Закон «Об административном судопроизводстве», касается права на проведение устного разбирательства, как это предусмотрено статьей 6 Конвенции, и возможности не проводить устного разбирательства по административным спорам, если в нем явно нет никакой необходимости, как указано в части 1 статьи 38 данного закона. Там отмечено, что устное разбирательство помогает ограничить круг вопросов, рассматриваемых в ходе судебного заседания, и ускорить рассмотрение дела. Однако, поскольку оно не всегда вносит значительный вклад в достижение этих целей, следует удостовериться в том, что его проведение не отражается на гибкости и экономической эффективности производства по административным делам. Устное разбирательство дела следует проводить, когда это необходимо для разрешения вопросов, являющихся предметом спора, и может считаться полезным для дела в целом.

III. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПРАКТИКА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

- 28.** Краткое описание норм международного права, на которые Европейский Суд ориентировался в деле «Пеллегрен против Франции» [*Pellegrin v. France*] (постановление Большой Палаты Европейского Суда, жалоба № 28541/95, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 1999-VIII), а также практики их применения содержится в пунктах 37—41 упомянутого постановления.
- 29.** Статья 47 Хартии Европейского Союза об основных правах, провозглашенной 7 декабря 2000 г., касается права на эффективное средство правовой защиты и на справедливое судебное разбирательство. Она предусматривает следующее:

«Каждый человек, чьи права и свободы, гарантированные правом Европейского Союза, были нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в суде при соблюдении условий, предусмотренных настоящей статьей.

Каждый человек имеет право на справедливое, публичное и своевременное разбирательство его дела независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Каждый человек может прибегнуть к помощи адвоката, защитника и назначить своего представителя.

Те, кто не располагает достаточными средствами, освобождаются от судебных расходов, в той мере, в которой это

освобождение необходимо для обеспечения эффективного доступа к правосудию».

30. Комментарий к Хартии об основных правах первоначально был подготовлен под контролем президиума Конвента, который разрабатывал проект Хартии. В конце концов его включили в состав Заключительного акта Договора, учреждающего Конституцию для Европы. Этот комментарий имеет меньшую юридическую силу по сравнению с самой Хартией. Тем не менее он является «ценным инструментом толкования, направленным на прояснение положений Хартии». В нем сказано следующее:

Извлечение:

«Второй пункт [статьи 47 Хартии] соответствует пункту 1 статьи 6 Европейской Конвенции о правах человека, который предусматривает следующее:

«Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия».

В праве Европейского Союза право на справедливое судебное разбирательство не ограничивается спорами, касающимися гражданских прав и обязанностей. Это одно из следствий того, что Союз — это общность, основанная на принципе верховенства права, как заявил Суд Европейских Сообществ в деле № 294/83 ««Ле Вер» (Партия зеленых) против Европейского Парламента» [*Les Verts* v. *European Parliament*] (решение от 23 апреля 1986 г., [1988] Сборник постановлений и решений Суда Европейских Сообществ ECR, с. 1339). Однако по всем иным вопросам, на которые их действие не распространяется, гарантии, предусмотренные Европейской Конвенцией о правах человека, применяются сходным образом и в Европейском Союзе».

Следовательно, статья 47 Хартии не ограничивается в праве Европейского Союза гражданскими правами и обязанностями или вопросами уголовного права в значении положений статьи 6 Конвенции. В этом отношении Хартия кодифицировала существующую практику Суда Европейских Сообществ (см. дело «Маргарита Джонстон против главного констебля Королевской полиции Ольстера» [*Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*], дело № 222/84, [1986] Сборник постановлений и решений Суда Европейских Сообществ ECR, с. 1651; отсылка к нему сделана ниже, в пункте 60 настоящего постановления).

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ ПУНКТА 1 СТАТЬИ 6 КОНВЕНЦИИ

31. Заявители, ссылаясь на пункт 1 статьи 6 Конвенции, жалуются в Европейский Суд на то, что власти Финляндии слишком долго рассматривали дело, касающееся условий их найма на государственную службу, и не провели по нему устного разбирательства.

Статья Конвенции, имеющая отношение к этим вопросам, предусматривает следующее:

«1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях <...> имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок <...> судом <...>».

A. Доводы сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

1. Доводы, представленные Европейскому Суду заявителями

32. Заявители оспаривают точку зрения государства-ответчика, считающего, что статья 6 Конвенции не применяется к некоторым из них, так как они являются сотрудниками полиции. Они подчеркивают, что их служба и выплачиваемая им заработная плата не имеют отношения к осуществлению публично-правовых полномочий. Настоящее дело касается их права на получение заработной платы, имеющего частноправовой характер. Размер их заработной платы определяется договором; этот вопрос регулируется коллективным договором между работником и работодателем. Заявители обращают особое внимание на то, что они не обжалуют решение о переносе их места службы. Настоящее дело не поднимает вопросов осуществления публично-правовых полномочий, трудового найма, продвижения по службе или увольнения; кроме того, оно имеет отношение к определению размера полагающихся им пособий.

33. Заявители считают, что производство по их делу началось 17 октября 1990 г., когда они впервые обратились к властям Финляндии. 3 июля 1991 г. было принято решение Министерства финансов Финляндии. 19 марта 1993 г. после почти что двух лет тщетных переговоров с государством заявители подали жалобу в местную администрацию. Рассмотрение дела Министерством внутренних дел Финляндии и местной администрацией также должно учитываться, так как оно являлось необходимой предпосылкой получения решения по их делу. Заявители не смогли бы обратиться в Региональный административный суд, не получив предварительно решения местной администрации. Производство по их делу закончилось 27 апреля 2000 г. Заявители не согласны с позицией государства-ответчика, которое считает, что необходимо было дождаться результата рассмотрения дела о полицейском округе Аскола. По их мнению, оно несовместимо с их делом. В любом случае, решение по делу о полицейском округе Аскола вступило в силу 7 декабря 1994 г. Заявители действовали быстро, так как речь шла об их средствах к существованию.

34. Наконец, заявители утверждают, что власти Финляндии должны были провести по их делу слушания с целью получить их устные показания относительно конкретных обстоятельств дела. Региональное управление полиции обещало выплатить им компенсацию. Фактически часть I статьи 38 Закона «Об административном судопроизводстве» требует проводить по делу устное разбирательство во всех случаях, за исключением тех, когда в нем явно нет никакой необходимости.

2. Доводы, представленные Европейскому Суду государством-ответчиком

35. Государство-ответчик оспаривает применимость статьи 6 Конвенции в обстоятельствах настоящего дела на основании того, что должности заявителей, за исключением должности административного помощника, предпо-

лагают непосредственное участие в осуществлении публично-правовых полномочий и выполнении обязанностей, направленных на защиту общих интересов государства. В связи с этим оно ссылается на пункт 66 упомянутого выше постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пеллегрин против Франции». Сложнее определить, предполагают ли обязанности административного помощника косвенное участие в осуществлении таких полномочий. Тем не менее государство-ответчик основывает свою позицию на ходе рассуждений Европейского Суда в решении от 1 февраля 2005 г. по делу «Верешова против Словакии» [*Verešová v. Slovakia*] (жалоба № 70497/01). В этом решении Суд пришел к выводу, что статья 6 Конвенции неприменима к юристу, служащему в полиции, и решил, что, «принимая во внимание характер функций и обязанностей, которые предполагает служба [в полиции], выполнение заявителем должностных обязанностей можно считать непосредственным участием в осуществлении государственной власти и функций, направленных на защиту общих интересов государства». Права и обязанности сотрудников полиции для целей статьи 6 Конвенции являются не «гражданскими», а «публично-правовыми». Хотя заявители и утверждают, что дело касается их имущественных интересов, этого недостаточно для того, чтобы на разбирательство этого дела распространялось действие статьи 6 Конвенции, поскольку «производство по делу не приобретает гражданско-процессуального характера только потому, что оно затрагивает тот или иной экономический вопрос» (см. постановление Европейского Суда от 21 октября 1997 г. по делу «Пьер-Блош против Франции» [*Pierre-Bloch v. France*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports of Judgments and Decisions*] 1997-VI, с. 2223, § 51). Соответственно, жалобы заявителей выходят за пределы предметной сферы действия Конвенции [*ratione materiae*].

36. Кроме того, государство-ответчик оспаривает применимость статьи 6 Конвенции в обстоятельствах настоящего дела на основании того, что закон не предусматривает права на получение надбавок к заработной плате, о которых идет речь. Этим правом заявителей не наделяет ни коллективное соглашение, ни директива о выплатах надбавок к заработной плате вместо прежней компенсации за работу в отдаленных районах. Таким образом, в этом отношении жалобы всех заявителей выходят за пределы предметной сферы действия Конвенции [*ratione materiae*].
37. На тот случай, если Европейский Суд не согласится с этими рассуждениями, государство-ответчик заявляет, что по настоящему делу требования пункта 1 статьи 6 Конвенции в любом случае нарушены не были. По его мнению, производство по делу заявителей началось 25 апреля 1997 г., когда они обратились с иском в Региональный административный суд, и закончилось 27 апреля 2000 г., когда решение по их жалобе вынес Верховный административный суд Финляндии. Дело не было сложным; местная администрация задержала рассмотрение дела отчасти и потому, что хотела дожидаться решения по делу о полицейском округе Аскола с целью исключить дискриминацию в обращении с работниками различных полицейских округов, хотя в отношении заявителей вопрос уже был разрешен. Тот факт, что местная администрация рассматривала обращение заявителей в течение четырех лет, не следует принимать во внимание, так как рассмотрение жалобой местной администрацией нельзя приравнять к рассмотрению жалобы судом; следовательно, этот срок не должен учитываться при определении длительности производства по делу. В деле не шла

речь о средствах к существованию; следовательно, ни по этому, ни по какому-либо другому основанию не было особой необходимости рассматривать его немедленно. С 3 июля 1991 г. по 19 марта 1993 г. предпринимались попытки разрешить спор путем переговоров. В ходе переговоров заявителям сообщили, что выплата им надбавок к заработной плате возможна только в том случае, если Верховный административный суд Финляндии внесет изменения в решение нижестоящего суда по делу о полицейском округе Аскола.

38. Относительно того, что по делу не было проведено устного разбирательства, государство-ответчик отмечает, что региональный административный суд счел факты, о которых заявители хотели сообщить на слушаниях, не имеющими отношения к результату рассмотрения дела; кроме того, Верховный административный суд Финляндии установил, что обещания, данные региональным управлением полиции, с юридической точки зрения не имеют значения в обстоятельствах настоящего дела. Оба этих суда признали, что в проведении по делу устного разбирательства не было никакой необходимости. Заявителям была предоставлена возможность представить свои дополнительные замечания в письменном виде. Вопрос, который ставят заявители, является техническим и основан на анализе документов, имеющих отношение к делу. По делу не возникло никаких вопросов факта или вопросов права, которые не могли бы быть удовлетворительным образом разрешены на основании материалов дела и письменных замечаний сторон. Если бы власти Финляндии заслушали любого из заявителей лично, они не получили бы никаких дополнительных сведений.

В. Оценка обстоятельств дела, данная Европейским Судом

1. Вопрос о применимости статьи 6 Конвенции в обстоятельствах настоящего дела

39. Государство-ответчик оспаривает применимость статьи 6 Конвенции в обстоятельствах настоящего дела по двум основаниям: оно считает, что у заявителей не было соответствующего права, а если и было, то не «гражданское».

(а) Вопрос о том, было ли у заявителей соответствующее право

40. Во-первых, Европейский Суд рассмотрит вопрос о том, было ли в настоящем деле у заявителей соответствующее право. Согласно принципам, сформулированным в прецедентной практике Суда (см., в числе прочих источников, постановление Европейского Суда от 27 октября 1987 г. по делу «Пудас против Швеции» [*Pudas v. Sweden*], серия «А», № 125-А, с. 14, § 31), спор о праве, которое, пусть даже и с оговорками, можно считать признанным в национальном законодательстве, должен быть серьезным и не надуманным; он может относиться не только к вопросу о самом существовании этого права, но и к сфере его применения и способу его реализации; и, наконец, результат рассмотрения дела должен иметь непосредственное и решающее значение для права, о котором идет речь.
41. Европейский Суд отмечает: по делу не оспаривается, что региональное управление полиции обещало выплатить заявителям компенсацию. Кроме того, материалы дела показывают, что индивидуальные надбавки к заработной плате выплачивались в ситуациях, которые не отличались коренным образом от положения заявителей. Власти Финляндии не признали жалобы заявителей явно необоснованными. Действительно, требования заявителей

были отклонены, но можно считать, что финские административные суды рассмотрели их жалобу по существу, разрешив при этом спор об их правах. Европейский Суд считает, что в этих обстоятельствах вопрос о том, могут ли заявители претендовать на какое-либо право, представляется спорным (см., в числе прочих источников, постановление Европейского Суда от 27 апреля 1989 г. по делу «Невеш э Сильва против Португалии» [*Neves e Silva v. Portugal*], серия «А», № 153-А, с. 14, § 37).

(b) *Вопрос о том, было ли это право гражданским*

42. Во-вторых, Европейский Суд рассмотрел довод государства-ответчика, основанный на упомянутом выше деле «Пеллегрен против Франции». Этот довод заключался в том, что статья 6 Конвенции неприменима, поскольку она не распространяется на жалобы государственных служащих, таких, как сотрудники полиции, по поводу условий их трудового найма. В настоящем деле речь идет о разбирательстве, в ходе которого был разрешен вопрос о том, имеют ли пять заявителей и ныне покойный г-н Ханну Матти Лаппалайнен, являвшиеся государственными служащими, право на получение надбавок к заработной плате. Для того чтобы ответить на этот вопрос, Суд должен обратиться к обстоятельствам и мотивам вынесения постановления по делу «Пеллегрен против Франции», а также вспомнить, как оно на практике применялось в последующих делах.

1. *Краткий обзор прецедентной практики Европейского Суда*

43. До того как вынести постановление по делу «Пеллегрен против Франции», Европейский Суд пришел к выводу, что действие пункта 1 статьи 6 Конвенции по общему правилу не распространяется на споры, относящиеся к трудовому найму, продвижению по службе и увольнению государственных служащих. Этот общий принцип исключений из действия пункта 1 статьи 6 Конвенции, однако, ограничивался и уточнялся во множестве постановлений Суда. Так, в деле «Франческо Ломбардо против Италии» [*Francesco Lombardo v. Italy*] (постановление Европейского Суда от 26 ноября 1992 г., серия «А», № 249-В, с. 26—27, § 17) и в деле «Масса против Италии» [*Massa v. Italy*] (постановление Европейского Суда от 24 августа 1993 г., серия «А», № 265-В, с. 20, § 26) Суд счел, что жалобы заявителей не относились ни к трудовому найму, ни к карьерному продвижению государственных служащих и имели лишь косвенное отношение к их увольнению, так как выдвинутые ими требования касались исключительно имущественных прав, возникающих по закону после увольнения со службы. Италия не прибегала к «дискреционным полномочиям» при исполнении своего обязательства по выплате пособий, о которых шла речь. Его можно было сравнить с работодателем, являющимся стороной по трудовому договору, который регулируется частным правом. В этих обстоятельствах Суд пришел к выводу, что притязания заявителей имели «гражданский» характер в значении пункта 1 статьи 6 Конвенции.

44. С другой стороны, в деле «Нейгель против Франции» [*Neigel v. France*] (постановление Европейского Суда от 17 марта 1997 г., Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1997-II, с. 411, § 44) Европейский Суд признал, что обжалуемое заявителем решение об отказе восстановить ее на постоянной работе в сфере государственной службы затрагивает «принятие ее на работу, ее продвижение по службе и [ее] увольнение». Присуждение компенсации административным судом «напрямую зависело от предваритель-

ного вывода о неправомерности отказа восстановить ее на службе». Оно не исключало применения пункта 1 статьи 6 Конвенции к требованию заявительницы выплатить ей заработную плату, которую она получила бы, если бы ее восстановили на службе. Соответственно, Суд решил, что данный спор не затрагивает никакого «гражданского» права в значении пункта 1 статьи 6 Конвенции.

45. В постановлениях по другим делам Европейский Суд применял пункт 1 статьи 6 Конвенции тогда, когда соответствующее требование заявителя имело отношение к «исключительно экономическому» праву, такому, как право на получение заработной платы (см. постановление Европейского Суда от 2 сентября 1997 г. по делу «Де Санта против Италии» [*De Santa v. Italy*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1997-V, с. 1663, § 18; постановление Европейского Суда от 2 сентября 1997 г. по делу «Лапалорча против Италии» [*Lapalorcia v. Italy*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1997-V, с. 1677, § 21; постановление Европейского Суда от 2 сентября 1997 г. по делу «Абенаволи против Италии» [*Abenavoli v. Italy*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1997-V, с. 1690, § 16), или к «преимущественно экономическому» праву (см. постановление Европейского Суда от 2 сентября 1997 г. по делу «Никодемо против Италии» [*Nicodemo v. Italy*] Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1997-V, с. 1703, § 18) и не поднимало никаких вопросов принципиального характера, касающихся «дискреционных полномочий органов государственной власти» (см. постановление Европейского Суда от 24 августа 1998 г. по делу «Банкессиуер против Франции» [*Benkessiouer v. France*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-V, с. 2287—2288, § 29—30 и постановление Европейского Суда от 24 августа 1998 г. по делу «Куэ против Франции» [*Couez v. France*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-V, с. 2265, § 25; постановление Европейского Суда от 29 июля 1998 г. по делу «Лё Кальвэ против Франции» [*Le Calvez v. France*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-V, с. 1900—1901, § 58; а также постановление Европейского Суда от 9 июня 1998 г. по делу «Казенав де ля Рош против Франции» [*Cazenave de la Roche v. France*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-III, с. 1327, § 43).

46. Когда Европейский Суд подошел к рассмотрению ситуации, сложившейся по делу «Пеллегрен против Франции» (§ 60), он счел, что в спорах, инициированных государственными служащими по поводу условий их трудового найма, названные постановления предполагают для Договаривающихся Государств некоторую степень неопределенности относительно объема их обязательств по пункту 1 статьи 6 Конвенции. Суд хотел положить конец этой неопределенности путем автономного толкования термина «государственная служба», которое позволило бы обеспечить в государствах — участниках Конвенции соблюдение принципа равенства при обращении с государственными служащими, выполняющими аналогичные или сходные обязанности, независимо от национальной системы трудового найма и, в частности, от характера правоотношений служащего с административными органами власти.

47. С этой целью Европейский Суд предложил использовать функциональный критерий, основанный на характере должностных обязанностей работника. Работники, занимающие должности, которые предполагают выполнение

обязанностей в общих интересах или участие в осуществлении публично-правовых полномочий, обладают частицей государственного суверенитета. Поэтому у государства есть законный интерес в том, чтобы требовать от этих служащих особого доверия и лояльности. С другой стороны, применительно к тем должностям, которые не связаны с этими «государственно-управленческими» аспектами, такой интерес отсутствует (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пеллегрен против Франции», § 65). Поэтому Суд постановил, что действие пункта 1 статьи 6 Конвенции не распространяется лишь на споры, инициированные государственными служащими, обязанности которых являются типичными для специфической деятельности на государственной службе в той мере, в какой они выступают в качестве представителей государства, ответственных за защиту общих интересов государства или других органов власти. Ярким примером такого рода деятельности является служба в армии и в полиции (там же, § 66). Суд пришел к выводу, что действие пункта 1 статьи 6 Конвенции не распространяется на споры между административными органами власти и работниками, занимающими должности, которые предполагают участие в осуществлении публично-правовых полномочий (там же, § 67).

48. Европейский Суд отмечает, что постановление по делу «Пеллегрен против Франции» было сформулировано весьма категорично; если та или иная должность относилась к упомянутой категории, то из сферы действия статьи 6 Конвенции исключались все споры, независимо от их характера. В этом деле предусматривалось лишь одно исключение: все споры, касающиеся выплаты пособий, попадали в сферу действия пункта 1 статьи 6 Конвенции, так как после увольнения работника особая связь между ним и органами власти исчезала; работник оказывался в ситуации, ничем не отличающейся от положения работников по частному праву в том, что отношения доверия и лояльности, связывающие его с государством, прекращались, и работник уже не мог обладать частицей государственного суверенитета (там же, § 67).

49. Важно заметить, что Европейский Суд особо подчеркивал: при применении функционального критерия необходимо в соответствии с объектом и целью Конвенции ограничительно толковать исключения из гарантий, предусмотренных пунктом 1 статьи 6 Конвенции (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пеллегрен против Франции», § 64—67). Речь идет о том, чтобы ограничить число случаев, в которых государственные служащие не смогли бы воспользоваться предоставленной им реальной и эффективной защитой (это подтверждается постановлением Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фридлиндер против Франции» [*Frydlander v. France*], жалоба № 30979/96, § 40, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2000-VII).

2. *Вопрос о том, есть ли необходимость в развитии прецедентной практики Европейского Суда по затронутому предмету*

50. Постановление по делу «Пеллегрен против Франции» — последний по времени значимый шаг на пути развития прецедентной практики Европейского Суда по затронутому предмету — должно было ввести в употребление работоспособный критерий, на основании которого можно было бы в каждом конкретном деле определять, предполагает ли занимаемая заявителем должность, с учетом характера выполняемых им обязанностей, прямое или косвенное участие в осуществлении публично-правовых полномочий, а также функций, направленных на охрану

общих интересов государства или иных органов власти. Затем надо было бы установить, действительно ли заявитель, занимая должность, входящую в одну из этих категорий, выполнял функции, которые можно считать относящимися к осуществлению государственной власти, то есть было ли положение заявителя в иерархии государственных должностей достаточно важно или высоко, чтобы говорить о его участии в реализации публично-правовых полномочий.

51. Из настоящего дела, однако, становится ясно, что использование функционального критерия может само приводить к отклонениям от нормы. В тот период, о котором идет речь в деле, заявители работали в Министерстве внутренних дел Финляндии. Пятеро из них служили в полиции, а это является типичным примером конкретных видов деятельности на государственной службе, как определено выше. Эта служба предполагает прямое участие в осуществлении публично-правовых полномочий и выполнение обязанностей, направленных на обеспечение всеобщих интересов государства. Функции административной помощницы имеют исключительно административный характер и не подразумевают полномочий принимать решения либо иным образом прямо или косвенно осуществлять государственную власть. Таким образом, ее функции были неотличимы от функций любого другого административного помощника, работающего на государство или на частную компанию. Как было отмечено выше, служба в полиции прямо упоминается в постановлении по делу «Пеллегрен против Франции» как явный пример вида деятельности, предполагающего осуществление государственной власти; таким образом, все сотрудники полиции исключаются из сферы действия статьи 6 Конвенции. При строгом применении подхода, сформулированного в деле «Пеллегрен против Франции», окажется, что заявительница по настоящему делу, административная помощница, пользуется гарантиями, предусмотренными пунктом 1 статьи 6 Конвенции, в то время как нет никаких сомнений в том, что заявители, являющиеся сотрудниками полиции, не могут ими воспользоваться, хотя характер спора остается неизменным для всех заявителей.

52. Далее, анализ дел, рассмотренных после того, как было вынесено постановление по делу «Пеллегрен против Франции», показывает, что установление характера и статуса функций заявителя является нелегкой задачей; кроме того, не всегда на основании фактически выполняемых заявителем функций можно ясно определить категорию государственных служащих, к которой он относится. В некоторых случаях неясно, в какой мере принадлежности к той или иной категории государственных служащих достаточно для того, чтобы исключить применение статьи 6 Конвенции без учета характера должностных обязанностей работника.

Так, заявитель по делу «Кепка против Польши» [*Кепка v. Poland*] (жалоба № 31439/96 и жалоба № 35123/97, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2000-IX) не мог работать пожарником и всю жизнь читал лекции в национальной пожарной службе. В решении по этому делу Европейский Суд пришел к выводу, что, несмотря на это, обязанности заявителя, включающие в себя проведение исследований и доступ к закрытой информации, должны были считаться относящимися к национальной обороне, то есть к сфере, в которой государство осуществляет суверенные полномочия, и предполагающими, по крайней мере косвенно, участие в защите всеобщих интересов государства (в качестве примера противоположной ситуации см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Фридлиндер

против Франции», § 39). Соответственно, статья 6 Конвенции была признана неприменимой. Другой пример: заявитель по делу «Канаев против России» [*Kanayev v. Russia*] (постановление Европейского Суда от 27 июля 2006 г., жалоба № 43726/02, § 18) проходил военную службу в Военно-Морском Флоте Российской Федерации в звании капитана третьего ранга, и, таким образом, в этом своем качестве он «обладал частицей государственного суверенитета». Суд решил не применять пункт 1 статьи 6 Конвенции к этому делу, даже с учетом того, что спор касался неисполнения вынесенного в пользу заявителя судебного решения о компенсации транспортных расходов. В упомянутом выше постановлении Европейского Суда по делу «Верешова против Словакии» Суд не стал применять пункт 1 статьи 6 Конвенции к юристу, служащему в полиции, основываясь на функциях и должностных обязанностях, которые предполагает служба в полиции вообще, без видимого учета особой роли, которую заявительница играла в данной организации.

53. Кроме того, особенно поразительным представляется тот факт, что «функциональный подход», если его понимать буквально, требует, чтобы статья 6 Конвенции не применялась к спорам, в которых положение заявителя как государственного служащего ничем не отличается от положения любого другого человека, обратившегося в суд, другими словами, когда в споре между работником и работодателем стороны не связаны «особыми узами доверия и лояльности».
54. Решающее значение, однако, имеет не характер спора, а положение заявителя. Суд подтвердил это в деле «Мартини против Франции» [*Martini v. France*] (постановление Большой Палаты Европейского Суда от 12 апреля 2006 г., жалоба № 58675/00, § 30). Большая Палата пришла к выводу о применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции в обстоятельствах дела, о котором идет речь. К такому же выводу пришла и Палата Суда (решение от 13 января 2004 г. по вопросу о приемлемости жалобы для рассмотрения по существу), но при этом она опиралась на иные соображения. Большая Палата приняла во внимание то, что заявитель являлся государственным служащим и работал бухгалтером в школе, не участвуя в осуществлении публично-правовых полномочий, а Палата учитывала главным образом характер спора между государством и заявителем, в частности, обязанность последнего возместить выплаченные без разрешения суммы денег. Палата Суда пришла к выводу, что обязательства, являвшиеся предметом спора, были «гражданскими» в значении пункта 1 статьи 6 Конвенции, причем в деле преобладали частноправовые аспекты.
55. Европейский Суд может лишь констатировать, что функциональный критерий в том виде, в каком он применяется на практике, не упрощает анализа вопроса о применимости статьи 6 Конвенции к разбирательству дела, одной из сторон в котором является государственный служащий. Кроме того, вопреки ожиданиям, он не вносит в этот вопрос определенности (см., *mutatis mutandis*¹, постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Перез против Франции» [*Perez v. France*], жалоба № 47287/99, § 55, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2004-I).
56. В этих обстоятельствах и по этим соображениям Европейский Суд приходит к выводу, что функциональный критерий, сформулированный в деле «Пеллегрен против Франции», необходимо усовершенствовать. В интересах правовой определенности, предсказуемости и равенства перед законом Суд не должен, не имея на то серьезных оснований, отхо-

дить от прецедентных постановлений по ранее рассмотренным им делам. Если же Суд не будет придерживаться динамического и эволютивного подхода, есть опасность, что это станет препятствием на пути реформирования или совершенствования его практики (см., *mutatis mutandis*, постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции» [*Mamatkulov and Askarov v. Turkey*], жалоба № 46827/99 и жалоба № 46951/99, § 121, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2005-I).

57. Постановление по делу «Пеллегрен против Франции» следует понимать в свете предшествующей прецедентной практики Европейского Суда. В этом деле Суд впервые отказался от ранее использовавшегося принципа неприменимости статьи 6 Конвенции к государственной службе, высказавшись в пользу того, чтобы применять эту норму лишь в некоторых случаях. Постановление, о котором идет речь, отражает базовую установку, согласно которой некоторые государственные служащие в силу выполняемых ими функций связаны со своим работодателем особыми узами доверия и лояльности. Однако из последующих дел становится ясно, что в очень многих Договаривающихся Государствах государственным служащим предоставляется доступ к правосудию, и они могут подавать иски о заработной плате, о дополнительных выплатах и даже об увольнении или о трудовом найме точно так же, как и работники частного сектора. При таких обстоятельствах в рамках национальной правовой системы отсутствует столкновение жизненно важных интересов государства и права человека на защиту. Действительно, ни Конвенция, ни Протоколы к ней не гарантируют права быть принятым на государственную службу, однако из этого не следует, что Конвенция не распространяется на государственных служащих в иных отношениях (см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда от 28 мая 1985 г. по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» [*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*], серия «А», № 94, с. 31—32, § 60; а также постановление Европейского Суда от 28 августа 1986 г. по делу «Глазенапп против Германии» [*Glasenapp v. Germany*], серия «А», № 104, с. 26, § 49).
58. Кроме того, статьи 1 и 14 Конвенции предусматривают, что «каждый, находящийся под юрисдикцией» Договаривающихся Государств, должен пользоваться правами и свободами, перечисленными в Разделе I Конвенции, «без какой бы то ни было дискриминации <...> по любым <...> признакам» (см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда от 8 июня 1976 г. по делу «Энгель и другие заявители против Нидерландов» [*Engel and Others v. the Netherlands*], серия «А», № 22, с. 23, § 54). По общему правилу предусмотренные Конвенцией гарантии распространяются и на государственных служащих (см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда от 6 февраля 1976 г. по делу «Шмидт и Дальстрём против Швеции» [*Schmidt and Dahlström v. Sweden*], серия «А», № 21, с. 15, § 33; упомянутые выше постановления Европейского Суда по делу «Энгель и другие заявители против Нидерландов», с. 23, § 54 и по делу «Глазенапп против Германии», с. 26, § 49; а также постановление Европейского Суда от 2 сентября 1998 г. по делу «Ахмед и другие заявители против Соединенного Королевства» [*Ahmed and Others v. the United Kingdom*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-VI, с. 2378, § 56).
59. Если следовать логике самого постановления по делу «Пеллегрен против Франции» и осуществлять ограничи-

¹ *Mutatis mutandis* (лат.) — с соответствующими изменениями (примечание редакции).

тельное толкование функционального критерия, нельзя без убедительных оснований лишать какую-либо категорию заявителей защиты, которую предоставляет им пункт 1 статьи 6 Конвенции. В настоящем деле финское законодательство наделяло заявителей — как сотрудников полиции, так и административного помощника — правом на то, чтобы их требования о выплате компенсации рассматривались судом. Стороны не приводили никаких оснований, связанных с эффективным функционированием государства или с любой другой общественной необходимостью, которые могли бы потребовать лишения заявителей конвенционных гарантий, дающих защиту от несправедливого или чересчур длительного разбирательства дела.

60. Обращаясь к европейскому праву вообще, в котором содержатся полезные ориентиры (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кристина Гудвин против Соединенного Королевства» [*Christine Goodwin v. the United Kingdom*], жалоба № 28957/95, § 43—45, 92 и 100, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2002-VI; постановление Европейского Суда по делу «Пости и Рахко против Финляндии» [*Posti and Rahko v. Finland*], жалоба № 27824/95, § 54, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2002-VII; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Мефта и другие заявители против Франции» [*Meftah and Others v. France*], жалобы № 32911/96, № 35237/97 и № 34595/97, § 45, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2002-VII), Европейский Суд констатирует, что постановление Большой Палаты по делу «Пеллегрен против Франции» согласовывается с категориями видов деятельности и должностей, перечисленных Европейской Комиссией и Судом Европейских Сообществ в связи с исключениями из принципа свободы перемещения (§ 66). Тем не менее Суд отмечает, что сам Люксембургский суд применяет более широкий подход, свидетельствующий в пользу судебного контроля. На это указывает его основополагающее решение по делу «Маргарита Джонстон против главного констебля Королевской полиции Ольстера» (дело № 222/84, [1986] Сборник постановлений и решений Суда Европейских Сообществ ECR, с. 1651, § 18), которое было принято по жалобе, поданной сотрудницей полиции на основании Директивы № 76/207 о запрете дискриминации по половому признаку. Люксембургский суд рассуждал в этом деле следующим образом:

«Требование о судебном контроле, содержащееся [в статье 6 Директивы Европейского Совета № 76/207], отражает общий принцип права, который лежит в основе конституционных обычаев, единых для всех государств-членов. Кроме того, этот принцип содержится в статьях 6 и 13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Как и Европейский Парламент, Европейский Совет и Европейская Комиссия признали в своей совместной декларации от 5 апреля 1977 г., <...> что принципы, лежащие в основе Конвенции, должны приниматься во внимание и в праве Сообществ. Суд также признал это в своих решениях».

Это и другие решения по вопросам, связанным с правом Европейских Сообществ, показывают, насколько широка сфера действия принципа судебного контроля в праве Европейских Сообществ. Если человек может воспользоваться имущественным правом, которое гарантируется правом Европейских Сообществ, его статус носителя государственной власти не исключает применения

требований судебного контроля. Более того, широта использования принципа эффективного судебного контроля подчеркивается отсылкой Люксембургского суда не только к статье 6, но и к статье 13 Конвенции (см. упомянутое выше решение Суда Европейских Сообществ по делу «Маргарита Джонстон против главного констебля Королевской полиции Ольстера», а также решение Суда Европейских Сообществ по делу «Панайотова и другие заявители против Министра внешней торговли и интеграции» [*Panayotova and Others v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*], дело C-327/02, [2004], Сборник постановлений и решений Суда Европейских Сообществ ECR I-00000, § 27), а также Хартией Европейских Сообществ об основных правах (см. выше, пункты 29—30 настоящего постановления).

61. Европейский Суд признаёт интерес государства в ограничении доступа к правосудию некоторых категорий работников. Однако не Суд, а прежде всего Договаривающиеся Государства, в частности, полномочные национальные органы законодательной власти четко определяют категории государственной службы, которые предполагают осуществление дискреционных полномочий, неразрывно связанных с государственным суверенитетом. В данном случае интересы личности должны уступить место интересам государства. Суд выполняет свои наблюдательные функции, соблюдая принцип субсидиарности (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Z и другие заявители против Соединенного Королевства» [*Z and Others v. the United Kingdom*], жалоба № 29392/95, § 103, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2001-V). Если национальная правовая система ограничивает или исключает доступ к правосудию, Суд должен убедиться в том, что в соответствующем споре действительно могут оправданно не применяться гарантии, предусмотренные статьей 6 Конвенции. Если это не так, то никаких спорных вопросов не возникает и пункт 1 статьи 6 Конвенции применяется.

Необходимо, однако, подчеркнуть, что рассматриваемое дело отличается от других дел, в которых положение заявителей ввиду выдвигаемых ими требований считалось не попадающим в сферу действия пункта 1 статьи 6 Конвенции в гражданско-процессуальном и в уголовно-процессуальном аспекте (см., в числе прочих источников, об оценке размера налога постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ферраццини против Италии» [*Ferrazzini v. Italy*], жалоба № 44759/98, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2001-VII; о вопросах гражданства, пребывания на территории страны и предоставления убежища см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маауя против Франции» [*Maouia v. France*], жалоба № 39652/98, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2000-X; о разрешении споров, касающихся избрания членом парламента, см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Пьер-Блош против Франции»). Следовательно, в рамках настоящего дела рассуждения ограничиваются положением государственных служащих.

62. Подводя итог, надо сказать, что государство-ответчик может ссылаться в Европейском Суде на наличие у заявителя статуса государственного служащего как на основание для лишения его защиты, воплощенной в статье 6 Конвенции, при соблюдении двух условий. Во-первых, национальное право соответствующего государства должно в явной форме лишать доступа к правосудию работников, занимающих должность или одну из категории

должностей, о которой идет речь. Во-вторых, лишение доступа к правосудию должно быть оправдано объективными соображениями государственного интереса. Один лишь факт, что заявитель трудится в секторе или в отделе, который участвует в осуществлении публично-правовых полномочий, сам по себе не является решающим. Для того чтобы оправдать лишение доступа к правосудию, государству недостаточно доказать, что государственный служащий участвует в осуществлении государственной власти или что государственный служащий и государство как его работодателя связывают, как выразился Суд в постановлении по делу «Пеллегрен против Франции», «особые узы доверия и лояльности». Государство также должно показать, что предмет спора, о котором идет речь, относится к осуществлению государственной власти или ставит под сомнение существование упомянутых уз. Таким образом, в принципе нет оправдания тому, что гарантии, предусмотренные статьей 6 Конвенции, на основании особого характера отношений между конкретным государственным служащим и государством не применяются к обычным трудовым спорам, относящимся, например, к заработной плате, дополнительным выплатам или сходным правомочиям. Практически это означает появление презумпции применимости положений статьи 6 Конвенции. Именно государство-ответчик должно будет показать, во-первых, что национальное законодательство не предоставляет государственному служащему, выступающему по делу в качестве заявителя, права на доступ к правосудию и, во-вторых, что лишение этого государственного служащего прав, предусмотренных статьей 6 Конвенции, является оправданным.

63. В настоящем деле стороны согласны, что национальное законодательство предоставляло всем заявителям доступ к правосудию. Соответственно, пункт 1 статьи 6 Конвенции применим в обстоятельствах дела.

64. Европейский Суд отмечает, что его вывод о применимости в обстоятельствах настоящего дела статьи 6 Конвенции никак не затрагивает вопроса о том, каким образом надо применять различные гарантии, предусмотренные этой статьей Конвенции (например, объем контроля, который должны осуществлять национальные суды, — см. постановление Европейского Суда от 21 сентября 1993 г. по делу «Зумтобель против Австрии» [*Zumtobel v. Austria*], серия «А», № 268-А, с. 14, § 32), к спорам, касающимся государственных служащих. В настоящем деле Суд должен рассмотреть только две такие гарантии, а именно гарантии, относящиеся к продолжительности производства по делу и к проведению устного разбирательства.

2. Вопрос о соблюдении требований статьи 6 Конвенции

(а) Вопрос о продолжительности производства по делу

65. Европейский Суд вновь заявляет, что в некоторых обстоятельствах исчисление «разумного срока» по гражданским делам может начаться даже до выдачи распоряжения о начале рассмотрения дела в суде, в который обратился истец (см. постановление Европейского Суда от 21 февраля 1975 г. по делу «Голдер против Соединенного Королевства» [*Golder v. the United Kingdom*], серия «А», № 18, с. 15, § 32). Именно такая ситуация сложилась в деле заявителей, так как они не могли обратиться в Региональный административный суд до того, как по их требованию о пересмотре (см. пункт 19 настоящего постановления) было вынесено решение, которое они могли обжаловать (см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда от 28 июня 1978 г. по делу «Кёниг

против Германии» [*König v. Germany*], серия «А», № 27, с. 33, § 98; постановление Европейского Суда от 20 декабря 2001 г. по делу «Янссен против Германии» [*Janssen v. Germany*], жалоба № 23959/94, § 40; а также постановление Европейского Суда от 28 февраля 2006 г. по делу «Хеллборг против Швеции» [*Hellborg v. Sweden*], жалоба № 47473/99, § 59).

66. Следовательно, в настоящем деле отсчет разумного срока, предусмотренного пунктом 1 статьи 6 Конвенции, начался с момента подачи заявителями жалобы в местную администрацию, то есть с 19 марта 1993 г. (см. выше, пункт 65 настоящего постановления). Стороны не оспаривают, что производство по делу закончилось вынесением решения Верховного административного суда Финляндии от 27 апреля 2000 г. Таким образом, оно продолжалось более семи лет.

67. Европейский Суд рассматривает вопрос о том, была ли продолжительность производства по делу обоснованна, с учетом конкретных обстоятельств дела и критериев, сформулированных в его практике, в частности, сложности дела, а также поведения заявителей и соответствующих государственных органов. При применении последнего из указанных критериев необходимо принимать во внимание значение для заявителей поднятых по делу вопросов (см. постановление Европейского Суда от 27 июня 1997 г. по делу «Филис против Греции (№ 2)» [*Philis v. Greece (no. 2)*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1997-IV, с. 1083, § 35).

68. Европейский Суд согласен с позицией сторон, которые считают, что настоящее дело не является сложным. Вопрос, являвшийся предметом спора, не был исключительным.

69. Что касается заявителей, они не предпринимали никаких действий, которые могли бы замедлить ход рассмотрения дела. Что же касается властей Финляндии, то Европейский Суд отмечает: в местную администрацию заявление от заявителей поступило 19 марта 1993 г. Местная администрация получила отклики на это заявление, которые впоследствии были направлены заявителям для того, чтобы дать им возможность сформулировать свои замечания, и вынесла свое решение по делу 19 марта 1997 г. Таким образом, рассмотрение дела заняло у местной администрации четыре года. Такую продолжительность производства по делу нельзя объяснить ни принятыми процессуальными мерами, ни необходимостью дожидаться вынесения решения по делу о полицейском округе Аскола, ставшего окончательным уже 7 декабря 1994 г.

70. Относительно рассмотрения дела региональным административным судом г. Куопио и Верховным административным судом Финляндии Европейский Суд приходит к выводу, что производство по делу в этих двух судах продолжалось в общей сложности около трех лет и как таковое не поднимает вопроса о возможном нарушении требований пункта 1 статьи 6 Конвенции.

71. В общем, Европейский Суд считает, что при рассмотрении дела местная администрация допустила проволочки, которым он не нашел достаточного объяснения. Следовательно, в связи с чрезмерной продолжительностью производства по делу было допущено нарушение требований пункта 1 статьи 6 Конвенции.

(b) Вопрос о необходимости проведения по делу устного разбирательства

72. Принципы, которые следует применять при рассмотрении этого вопроса, изложены в постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Юссила против

Финляндии» [*Jussila v. Finland*] (жалоба № 73053/01, § 40—45)¹.

- 73.** В настоящем деле заявители требовали проведения устного разбирательства, намереваясь доказать, что региональное управление полиции обещало компенсировать понесенные ими убытки. Административные суды, приняв во внимание обстоятельства дела, пришли к выводу, что в проведении устного разбирательства явно нет никакой необходимости, поскольку обещание, о котором говорили заявители, к делу не относится. Европейский Суд согласен с доводом государства-ответчика о том, что любые возникшие по делу вопросы факта и вопросы права могли быть удовлетворительным образом рассмотрены и разрешены на основании материалов, представленных в письменном виде.
- 74.** Далее, Европейский Суд отмечает, что никто не лишал заявителей возможности требовать проведения по их делу устного разбирательства, хотя решение вопроса о необходимости такого разбирательства оставалось за властями Финляндии (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Мартини против Франции», § 44). Административные суды надлежащим образом мотивировали свой вывод о целесообразности письменного производства по настоящему делу. Заявителям была предоставлена полная свобода приводить свои доводы в письменном виде и давать комментарии по поводу документов, которые поступали со стороны ответчика. С учетом этого Суд приходит к выводу, что требования справедливости судопроизводства были соблюдены и позволяли не проводить по делу устного разбирательства.
- 75.** Соответственно, в связи с тем, что власти Финляндии не провели по делу устного разбирательства, требования пункта 1 статьи 6 Конвенции нарушены не были.

II. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ СТАТЬИ 13 КОНВЕНЦИИ

- 76.** Заявители утверждают, что они являются жертвами нарушения статьи 13 Конвенции, которая предусматривает следующее:

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в <...> Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

А. Доводы сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

1. Доводы, представленные Европейскому Суду заявителями

- 77.** Заявители утверждают, что из-за чрезмерной продолжительности производства по делу их жалобы утратили свою эффективность, и поэтому система обжалования судебных решений является неэффективной.

2. Доводы, представленные Европейскому Суду государством-ответчиком

- 78.** Государство-ответчик считает, что по делу требования статьи 6 Конвенции нарушены не были, и у заявителей нет оснований считать, что имело место нарушение требований статьи 13 Конвенции. На тот случай, если Европейский Суд не согласится с этим доводом, госу-

дарство-ответчик утверждает, что данное утверждение заявителей является необоснованным, так как они обжаловали решение местной администрации в двух судебных инстанциях. У заявителей было эффективное средство правовой защиты в связи с чрезмерной продолжительностью производства по их делу. Доказательством этого служит тот факт, что один из заявителей успешно подал жалобу Канцлеру юстиции, а Канцлер юстиции привлек внимание местной администрации к проволочкам, допущенным при рассмотрении дела. Кроме того, государство-ответчик основывает свои доводы на принципе, согласно которому даже если ни одно средство правовой защиты, взятое само по себе, не в полной мере удовлетворяет требованиям статьи 13 Конвенции, все средства правовой защиты в национальном праве, вместе взятые, могут соответствовать установленным ей стандартам (см., например, постановление Европейского Суда от 5 ноября 1981 г. по делу «X против Соединенного Королевства» [*X v. the United Kingdom*], серия «А», № 46, с. 26, § 60; постановление Европейского Суда от 24 июня 1982 г. по делу «Ван Дроогенбрёк против Бельгии» [*Van Droogenbroeck v. Belgium*], серия «А», № 50, с. 32, § 56; а также постановление Европейского Суда от 26 марта 1987 г. по делу «Леандер против Швеции» [*Leander v. Sweden*], серия «А», № 116, § 77 и 81—82). К тому же «государственный орган», упомянутый в статье 13 Конвенции, не обязательно должен быть судебным.

В. Оценка обстоятельств дела, данная Европейским Судом

- 79.** Европейский Суд понимает жалобу заявителей на предполагаемое нарушение статьи 13 Конвенции в том смысле, что, как они утверждают, у них не было возможности ускорить ход рассмотрения их дела на национальном уровне. Заявители утверждают, что пункт 1 статьи 6 Конвенции наделяет их правом на «разбирательство дела в разумный срок». Поэтому Суд должен определить объем предусмотренного статьей 13 Конвенции обязательства государства-ответчика предоставить заявителям «эффективное средство правовой защиты в государственном органе».
- 80.** Европейский Суд неоднократно заявлял, что статья 13 Конвенции гарантирует доступность на национальном уровне средства правовой защиты, позволяющего воспользоваться конвенционными правами и свободами, в какой бы форме они ни обеспечивались в рамках национальной правовой системы. Таким образом, эта статья Конвенции требует предоставить внутригосударственное средство правовой защиты, позволяющее рассмотреть «обоснованную жалобу» на предполагаемое нарушение Конвенции по существу и присудить потерпевшей стороне соответствующую компенсацию. Объем обязательств Договаривающихся Государств по статье 13 Конвенции зависит от характера жалобы заявителя. Тем не менее средство правовой защиты, предоставить которое требует статья 13 Конвенции, должно быть эффективным и по закону, и на практике (см., в числе прочих источников, постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудла против Польши» [*Kudła v. Poland*], жалоба № 30210/96, § 157, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2000-XI).
- 81.** Европейскому Суду осталось определить эффективность средств, которые предоставляло заявителям финское законодательство для обжалования чрезмерной продолжительности производства по их делу, то есть установить, позволяли ли эти средства предупредить

¹ Упомянутое постановление было опубликовано в журнале «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека», № 6, 2007 (примечание редакции).

предполагаемое нарушение Конвенции, положить конец длящемуся нарушению или добиться выплаты достаточной компенсации за любое уже произошедшее нарушение.

- 82.** У заявителей не было никакой конкретной правовой возможности подать жалобу на чрезмерную продолжительность производства по их делу с целью ускорить разрешение спора. Европейский Суд принимает к сведению довод государства-ответчика о том, что жалоба, направленная Канцлеру юстиции, активизировала рассмотрение дела. Действительно, решение Канцлера юстиции от 24 января 1997 г., по-видимому, вполне могло оказать влияние на местную администрацию, которая вынесла свое решение по делу в марте 1997 г. Однако к тому времени, когда Канцлер юстиции принял меры, заявители ожидали разрешения спора уже около четырех лет. Хотя и надо признать факт вмешательства Канцлера юстиции и то, что в настоящем деле оно возымело действие, Суд считает, что жалоба, направленная Канцлеру юстиции, не отвечает требованиям эффективности для целей статьи 13 Конвенции. Ранее государство-ответчик признавало, что простая задержка в производстве по делу как таковая не является по финскому законодательству основанием для выплаты компенсации (см. постановление Европейского Суда от 20 января 2004 г. по делу «Кангаслуома против Финляндии» [*Kangasluoma v. Finland*], жалоба № 48339/99, § 43).
- 83.** Таким образом, Европейский Суд приходит к выводу, что по настоящему делу было допущено нарушение требований статьи 13 Конвенции. Оно заключалось в том, что заявители не располагали внутригосударственным средством правовой защиты, посредством которого они могли бы добиться реализации своего права на разбирательство дела в разумный срок, как оно гарантируется пунктом 1 статьи 6 Конвенции.

III. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ СТАТЬИ 1 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 14 КОНВЕНЦИИ

- 84.** Заявители утверждают, что в настоящем деле была нарушена статья 1 Протокола № 1 к Конвенции, которая предусматривает следующее:

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предьдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов».

Кроме того, заявители утверждают, что в настоящем деле была нарушена статья 14 Конвенции. В этой статье сказано:

«Пользование правами и свободами, признанными в <...> Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

A. Доводы сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

1. Доводы, представленные Европейскому Суду заявителями

- 85.** Заявители утверждают, что первоначально они имели право на компенсацию за работу в отдаленных районах, а впоследствии их этого права лишили. В результате этого уменьшился размер денежных сумм, на получение которых могли претендовать государственные служащие, работающие в Сонкаярви. Для того чтобы компенсировать сокращение их доходов, им решили выплачивать индивидуальные надбавки к заработной плате, которые составляли фиксированную часть их заработной платы и явно покрывали убытки. Это соответствовало внутригосударственной практике, согласно которой приобретенные выгоды не должны быть утрачены. Она была подтверждена последующими директивами (появившимися в 2003 году) о применении системы оплаты труда. Данное новшество было введено до объединения полицейских округов, вследствие которого заявители потеряли часть своей заработной платы (точнее, надбавок к заработной плате). Они приобрели имущественное право, которого государство лишило их в одностороннем порядке.
- 86.** Далее заявители утверждают, что их дело ничем не отличается от дела о полицейском округе Нурмес. В последнем из упомянутых дел сотруднику полиции компенсировали уменьшение размера его заработной платы, произошедшее вследствие объединения полицейского округа, в котором он работал, с полицейским округом Нурмес (по решению администрации Северной Карелии). В результате этого заработная плата данного работника сохранилась на прежнем уровне, чего нельзя сказать о заработной плате заявителей. Дело о полицейском округе Аскола сопоставимо с их делом, поскольку сотрудники полиции в округе Аскола никогда не получали ни компенсации за работу в отдаленных районах, ни компенсации за работу в районах с суровыми климатическими условиями, ни индивидуальных надбавок к заработной плате. Также заявители ссылаются на дело о полицейском округе Мянтьохарью, в котором транспортные расходы государственных служащих, возникшие в результате переноса их места работы из Пертунмаа в Мянтьохарью, были компенсированы путем выплаты им индивидуальных надбавок к заработной плате. Заявители же по настоящему делу не получили никакой компенсации подобного рода.
- 87.** Заявители считают не относящейся к делу упомянутую государством-ответчиком директиву о применении коллективного договора (см. ниже), так как они были государственными служащими на постоянной основе и на постоянных должностях, а эта директива применяется только к государственным служащим, которые получили распоряжение временно исполнять обязанности другого работника или заменяли другого работника, выполняя функции, отличающиеся от их обычных должностных обязанностей.
- 88.** Заявители считают, что из решения Верховного административного суда Финляндии (от 30 июня 1994 г.), которое касалось командира подразделения полиции П.П.Е. и полагающегося ему пособия, становится очевидной оправданность компенсации убытков, понесенных в результате объединения полицейских округов, о котором идет речь.

2. Доводы, представленные Европейскому Суду государством-ответчиком

- 89.** Государство-ответчик утверждает, что у заявителей не было соответствующего права в значении положения статьи 6 Конвенции; следовательно, у них не было

и имущества в значении положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Поэтому ни статья 1 Протокола № 1 к Конвенции, ни статья 14 Конвенции в настоящем деле не применяются. На тот случай, если Европейский Суд не согласится с этим доводом, государство-ответчик заявляет следующее.

90. Относительно утверждения о том, что с заявителями обращались иначе, нежели с другими работниками, государство-ответчик поясняет, что по коллективному договору государственные служащие, работающие в Сонкаярви, могут претендовать на получение компенсации за работу в отдаленных районах. Последующим коллективным соглашением, вступившим в силу 29 февраля 1992 г., компенсация за работу в отдаленных районах была заменена компенсацией за работу в районах с суровыми климатическими условиями, а некоторые муниципалитеты, в том числе Сонкаярви, были исключены из списка административно-территориальных единиц, работа в которых давала право на такую компенсацию. Уменьшение размера дополнительных выплат основывалось на директиве о применении коллективного соглашения, согласно которой надбавки к заработной плате выплачивались лишь до тех пор, пока государственный служащий работал на территории муниципалитета, предоставляющего право на компенсацию. В случае временного или постоянного переноса места службы выплата надбавок прекращалась. Дело о полицейском округе Нурмес, в котором решение о выплате надбавок к заработной плате было принято из-за того, что был снижен уровень ставки компенсации за работу в районах с суровыми климатическими условиями, несопоставимо с делом заявителей. В деле о полицейском округе Сонкаярви и в деле о полицейском округе Аскола Министерство финансов Финляндии решительно выступило против компенсации возросших транспортных расходов (решения от 3 июля 1991 г.). Такую же позицию Министерство финансов заняло в последующих судебных разбирательствах по обоим делам, которые завершились тем, что Верховный административный суд Финляндии вынес решение об отказе в выплате компенсации. Министерство внутренних дел Финляндии обратилось с просьбой о выплате надбавок к заработной плате лишь в связи с увеличением транспортных расходов десяти человек, включая заявителей. При этом оно ссылалось на позицию, которую ранее Министерство финансов Финляндии заняло по делу о полицейском округе Мянтюхарью. Таким образом, в основе просьбы Министерства внутренних дел Финляндии не лежала утрата права на получение надбавок к заработной плате вследствие отмены компенсации за работу в отдаленных районах. Соответственно, дело заявителей в полной мере сопоставимо с делом о полицейском округе Аскола. Фактически в тех случаях, когда объединение полицейских округов произошло после 3 июля 1991 г., практика пошла по пути отказа назначать компенсацию в делах, сходных с делом заявителей.
91. Государство-ответчик утверждает, что транспортные расходы заявителей (за исключением г-на Вильхо Эскелинен, который к тому времени уже проживал за пределами Сонкаярви) после объединения полицейских округов увеличились сравнительно незначительно. Кроме того, эти расходы не подлежали налогообложению, а некоторые заявители вплоть до мая 1991 г. добивались до места службы на служебном транспорте. Право местной администрации принимать решения относительно заработной платы государственных служащих на местах предполагает осуществление дискреционных полномочий с учетом обстоятельств каждого конкретного дела. Общая политика заключается в том, чтобы в сходных делах применять единообразный подход.

92. Государство-ответчик обращает внимание на то, что 4 декабря 1996 г. Министерство внутренних дел Финляндии издало инструкцию о выплате надбавок к заработной плате для того, чтобы возместить уменьшение заработной платы, которое произошло в результате изменений, связанных с компенсацией за работу в районах с суровыми климатическими условиями, а также возросшие в результате реорганизации полицейских округов транспортные расходы. Однако эта инструкция не имеет обратной силы.

V. Оценка обстоятельств дела, данная Европейским Судом

93. Как полагает Европейский Суд, заявители жалуются на предполагаемое нарушение требований статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции самой по себе или во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции в связи с тем, что власти Финляндии и финские суды неправильно применили национальное законодательство, не удовлетворив их иски о требованиях.
94. Европейский Суд отмечает, что Конвенция не предусматривает права на то, чтобы человеку продолжали выплачивать заработную плату в том или ином фиксированном размере (см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда по делу «Кьяртан Асмундссон против Исландии» [*Kjartan Asmundsson v. Iceland*], жалоба № 60669/00, § 39, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2004-IX). Заявителям недостаточно сослаться на существование «ненадуманного спора» или «обоснованных притязаний» (§ 37—38). Выдвинутые требования могут считаться имуществом для целей применения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции только тогда, когда они имеют под собой достаточные основания с точки зрения национального законодательства, например, при наличии подтверждающей их устоявшейся практики национальных судов (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда от 28 сентября 2004 г. по делу «Копецки против Словакии» [*Kopecky v. Slovakia*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports] 2004-IX, с. 144, § 45—52). В настоящем деле из упоминавшейся директивы (см. выше, пункт 22 настоящего постановления) следует, что после объединения полицейских округов у заявителей не было оправданного ожидания получения индивидуальных надбавок к заработной плате, поскольку вследствие переноса их места службы за пределы Сонкаярви они утратили право на получение указанных надбавок. К тому же финское законодательство не предусматривает права на компенсацию транспортных расходов.
95. Что касается статьи 14 Конвенции, она дополняет другие материально-правовые положения Конвенции и Протоколов к ней. Упомянутая статья Конвенции не играет независимой роли, а действует исключительно по отношению к «пользованию правами и свободами», которые гарантируются положениями Конвенции. Хотя для применения статьи 14 Конвенции и не требуется, чтобы эти положения предварительно были нарушены, — и в этом смысле данная статья Конвенции автономна, — она не может применяться, если обстоятельства рассматриваемого Европейским Судом дела не подпадают под действие одной или нескольких статей Конвенции (см. постановление Европейского Суда от 16 сентября 1996 г. по делу «Гайгусуз против Австрии» [*Gaygusuz v. Austria*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports] 1996-IV, с. 1141, § 36; а также решение Европейского Суда по делу «Домалевский против Польши» [*Domalewski v. Poland*], жалоба № 34610/97, Сборник постановлений и решений Евро-

пейского Суда по правам человека ECHR 1999-V). Настоящее дело не затрагивает описанным выше образом никаких других положений Конвенции.

96. В этих обстоятельствах Европейский Суд приходит к выводу, что по делу требования статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции самой по себе или во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции нарушены не были.

IV. В ПОРЯДКЕ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

97. Статья 41 Конвенции предусматривает следующее:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

A. Вопрос о причиненном заявителям ущербе

98. Заявители требуют выплатить им 117 евро 73 цента за каждый месяц с 1 ноября 1990 г. плюс 10 процентов в год с первого дня каждого месяца. Ниже в отношении каждого заявителя приведено количество месяцев, прошедших с 1 ноября 1990 г. по 30 сентября 2006 г. (эту дату выбрали заявители), и общий размер требуемой компенсации.

Имя	Количество месяцев	Общий размер требуемой компенсации (в евро)
г-н Вильхо Эскелинен	191	22 486, 42
г-н Арто Хуттунен	191	22 486, 42
г-н Маркку Комулайнен	191	22 486, 42
г-н Тойво Паллонен*	26	3 060, 98
г-жа Леа Ихатсу**	116	13 656, 68
наследницы г-на Ханну Лаппалайна***	58	6 828, 34

*) на пенсии с 1 января 1993 г.; результат рассмотрения настоящего дела может повлиять на размер полагающегося ему пособия;

**) покинула свой пост 1 июля 2000 г.;

***) скончался 22 августа 1995 г.; результат рассмотрения настоящего дела может повлиять на размер пособия, полагающегося его вдове.

99. Заявители требуют выплатить им сумму в размере 10 тысяч евро плюс проценты в качестве компенсации причиненного им морального вреда — страданий и горя.

100. Государство-ответчик отмечает, что заявители требуют возмещения материального ущерба по двум основаниям: в связи с прекращением выплат индивидуальных надбавок к заработной плате и в связи с возросшими транспортными расходами. По мнению государства-ответчика, эти основания следует разграничивать. Суммы и проценты, выплаты которых требуют заявители, основаны на предположениях. Их точный размер, который может, в частности, повлиять на размер пособий, необходимо определять отдельно — по соглашению сторон или отдельным постановлением Европейского Суда — после того, как Суд разрешит дело по существу.

101. Государство-ответчик считает завышенными требования заявителей о компенсации морального вреда. По его мнению, соответствующие выплаты не должны превышать одной тысячи евро на человека, а требования заявителей о выплате процентов следует отклонить.

102. Европейский Суд не усматривает причинно-следственной связи между нарушением Конвенции, установленным в связи с чрезмерной продолжительностью производства по настоящему делу, и предполагаемым размером причиненного заявителям морального вреда. Следовательно, присуждение какой-либо компенсации на этом основании не является оправданным. Суд согласен с тем, что в результате слишком долгого рассмотрения их дела заявителям, несомненно, был причинен моральный вред в виде горя и разочарования. Для того чтобы его загладить, недостаточно просто констатировать факт нарушения Конвенции. Оценивая причиненный вред на основе принципа справедливости, Суд присуждает каждому заявителю по две тысячи 500 евро.

B. Вопрос о судебных издержках и расходах

103. Заявители требуют выплатить им сумму в размере одной тысячи 622 евро 11 центов в связи с подачей жалобы Канцлеру юстиции, сумму в размере одной тысячи 226 евро 88 центов в связи с подачей жалобы в региональный административный суд, сумму в размере одной тысячи 688 евро 57 центов в связи с подачей жалобы в Верховный административный суд Финляндии и сумму в размере 12 тысяч 963 евро 40 центов в связи с подачей жалобы в Европейский Суд по правам человека.

104. Государство-ответчик считает, что расходы, понесенные в связи с подачей жалобы Канцлеру юстиции, возмещать не следует, так как она не являлась необходимым условием обращения в Европейский Суд. По оценке государства-ответчика, расходы, понесенные в связи с разбирательством дела в финских судах, не должны были превышать двух тысяч евро (с учетом налога на добавленную стоимость), а расходы, понесенные в связи с производством по делу в Европейском Суде по правам человека, не должны были превышать шести тысяч 200 евро.

105. Европейский Суд вновь отмечает, что он может присуждать возмещение лишь тех судебных издержек и расходов, которые были фактически понесены, необходимы для предотвращения ущерба от признанного Судом нарушения Конвенции или для получения компенсации такого ущерба и не превышали разумных пределов (см., в числе прочих источников, постановление Европейского Суда от 25 августа 1998 г. по делу «Хертел против Швейцарии» [*Hertel v. Switzerland*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-VI, с. 2334, § 63).

В настоящем деле, за исключением того, что касается жалобы Канцлеру юстиции, разбирательство дела на национальном уровне не имеет отношения к вопросу об исчерпанности средств обжалования в отношении чрезмерной продолжительности производства по делу. Следовательно, претензии заявителей могут быть признаны лишь в этом ограниченном размере, то есть в сумме размером одну тысячу 622 евро 11 центов (с учетом налога на добавленную стоимость).

Европейский Суд считает, что издержки и расходы, понесенные заявителями в Страсбурге, были необходимы для получения компенсации за установленное им нарушение Конвенции. Однако эти расходы нельзя возместить в полном объеме, так как Суд отклонил часть жалоб заявителей. Учитывая все обстоятельства дела, в особенности тот факт, что по решению Совета Европы заявителям были компенсированы расходы по оказанию юридической помощи, Суд присуждает заявителям в счет возмещения издержек и расходов, понесенных ими в связи с рассмотрением дела Европейским Судом, восемь тысяч евро (с учетом налога на добавленную стоимость).

С. Процентная ставка при просрочке платежей

106. Европейский Суд счел, что процентная ставка при просрочке платежей должна быть установлена в размере предельной годовой процентной кредитной ставки Европейского центрального банка плюс три процента.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД

1. постановил, что пункт 1 статьи 6 Конвенции применим в настоящем деле (принято двенадцатью голосами «за» и пятью голосами «против»);

2. постановил, что в связи с чрезмерной продолжительностью производства по настоящему делу было допущено нарушение требований пункта 1 статьи 6 Конвенции (принято четырнадцатью голосами «за» и тремя голосами «против»);

3. постановил, что в связи с тем, что власти Финляндии не провели по настоящему делу устного разбирательства, требования пункта 1 статьи 6 Конвенции нарушены не были (принято единогласно);

4. постановил, что по настоящему делу было допущено нарушение требований статьи 13 Конвенции (принято пятнадцатью голосами «за» и двумя голосами «против»);

5. постановил, что по настоящему делу требования статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции самой по себе или во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции нарушены не были (принято единогласно);

6. постановил:

(а) что государство-ответчик обязано в течение трех месяцев выплатить указанные ниже суммы:

(i) по 2500 евро (две тысячи пятьсот евро) каждому заявителю в качестве компенсации причиненного заявителям морального вреда;

(ii) 9622,11 евро (девять тысяч шестьсот двадцать два евро одиннадцать центов) всем заявителям в совокупности в счет возмещения понесенных ими судебных издержек и расходов;

(iii) любые налоги, подлежащие уплате с указанных сумм.

(б) что с момента истечения указанного трехмесячного срока и до момента фактической выплаты указанных сумм на них начисляются и подлежат выплате заявителям штрафные санкции, рассчитываемые как простые проценты по предельной годовой процентной ставке Европейского Центрального банка плюс три процента (принято тринадцатью голосами «за» и четырьмя голосами «против»);

7. отклонил остальные требования заявителей о справедливой компенсации (принято единогласно).

Совершено на английском и на французском языке и оглашено на публичных слушаниях дела 19 апреля 2007 г. в г. Страсбурге.

**Эрик Фриберг,
Секретарь-Канцлер
Европейского Суда**

**Жан-Поль Коста,
Председатель
Европейского Суда**

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Европейского Суда к настоящему постановлению прилагаются следующие особые мнения¹:

(а) частично не совпадающее особое мнение г-жи Д. Йочиенэ;

(б) совместное особое мнение г-на Ж.-П. Коста, г-на Л. Вильдхабера, г-на Р. Тюрмэна, г-на Х. Боррего Боррего и г-жи Д. Йочиенэ.

ЧАСТИЧНО НЕ СОВПАДАЮЩЕЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ Д. ЙОЧИЕНЭ

Я голосовала против применения в этом деле пункта 1 статьи 6 Конвенции, и мое мнение по этому вопросу отражено в совместном особом мнении судей Ж.-П. Коста, Л. Вильдхабера, Р. Тюрмэна, Х. Боррего Боррего и Д. Йочиенэ.

В этом частично не совпадающем особом мнении я хотела бы объяснить главную причину, по которой я голосовала против вывода о том, что в связи с чрезмерной продолжительностью производства по делу было допущено нарушение требований пункта 1 статьи 6 Конвенции, а также против вывода о том, что в деле имело место нарушение требований статьи 13 Конвенции. Я также голосовала против присуждения какой-либо компенсации заявителям в этом конкретном деле.

Основная причина, по которой я так голосовала, — это то, что пункт 1 статьи 6 Конвенции неприменим к разбирательству дела, о котором идет речь. Если пункт 1 статьи 6 Конвенции неприменим, то, по моему мнению, он никак не мог быть нарушен в связи с чрезмерной продолжительностью производства по делу.

Аналогичный вывод можно сделать в отношении статьи 13 Конвенции. По этому конкретному вопросу я полностью согласна с первым доводом властей Финляндии, приведенным в пункте 78 постановления Большой Палаты: поскольку не была нарушена статья 6 Конвенции, то нет оснований утверждать, что в деле имело место нарушение статьи 13 Конвенции. Статья 13 Конвенции гарантирует доступность на национальном уровне средства правовой защиты, позволяющего воспользоваться конвенционными правами и свободами, в какой бы форме они ни обеспечивались в рамках национальной правовой системы. Таким образом, она требует предоставления внутригосударственного средства правовой защиты, позволяющего рассмотреть по существу «обоснованную жалобу» на предполагаемое нарушение Конвенции и присудить потерпевшей стороне соответствующую компенсацию. На мой взгляд, если на внутригосударственном уровне такой «обоснованной жалобы» на предполагаемое нарушение Конвенции подано не было, то статья 13 Конвенции также не может считаться нарушенной.

Наконец, я не могу согласиться с применением в настоящем деле пункта 1 статьи 6 Конвенции. Кроме того, я не усматриваю в деле никаких нарушений Конвенции. По этой причине я голосовала против выплаты заявителям какой-либо компенсации.

СОВМЕСТНОЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ Ж.-П. КОСТА, Л. ВИЛЬДХАБЕРА, Р. ТЮРМЭНА, Х. БОРРЕГО БОРРЕГО И Д. ЙОЧИЕНЭ

(перевод)²

По существу настоящее дело касается вопроса о применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции к спору между сотрудниками полиции и их работодателем — государством.

¹ Согласно правилу 74 («Содержание постановления») Регламента Европейского Суда каждый судья, принимавший участие в рассмотрении дела, имеет право приложить к постановлению Суда свое отдельное мнение, совпадающее с мнением большинства, либо отдельное особое мнение, либо просто свое «заявление о несогласии» (примечание редакции).

² Имеется в виду, что мнение в оригинале было составлено не на английском языке; в данном случае оно было составлено на французском языке (примечание редакции).

Центральным вопросом в этом споре является отказ выплатить заявителям компенсацию вследствие переноса их места службы; за исключением одной заявительницы, административной помощницы, все они были сотрудниками полиции.

В отличие от наших коллег, которые составляют большинство судей, мы считаем, что пункт 1 статьи 6 Конвенции неприменим в этом деле.

Соображения, на которые мы опираемся, заключаются в необходимости следовать подходу, который Европейский Суд использовал в деле «Пеллегрен против Франции» (постановление Большой Палаты Европейского Суда от 8 декабря 1999 г., жалоба № 28541/95, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека ECHR 1999-VIII).

В этом широко известном постановлении, которое многоразово комментировалось, Европейский Суд хотел «положить конец неопределенности, которая сопутствует применению гарантий, предусмотренных пунктом 1 статьи 6 Конвенции, к спорам между государством и государственными служащими» (§ 61). Для этого Суд отказался от некоторых критериев, в частности, от критерия, относящегося к имущественному характеру спора, который «оставляет место для некоторой степени произвола» (§ 60), в пользу «функционального критерия, основанного на характере должностных обязанностей работника» (§ 64). Осуществляя ограничительное толкование исключений из гарантий, предусмотренных пунктом 1 статьи 6 Конвенции, Суд решил, что «сфера применения пункта 1 статьи 6 Конвенции не ограничивается спорами, инициированными государственными служащими, обязанности которых являются типичными для конкретной деятельности на государственной службе в той мере, в какой они выступают в качестве представителей государства, ответственных за защиту всеобщих интересов государства или других органов власти. Ярким примером такого рода деятельности является служба в армии и в полиции» (подчеркнуто нами) (§ 66).

Хорошо известно, что при определении этого функционального критерия Европейский Суд ориентировался на правовые позиции Европейской комиссии по правам человека и на прецедентную практику Суда Европейских Сообществ, обзор которой содержится в постановлении Большой Палаты по делу «Пеллегрен против Франции» (§ 37—41). В этом отношении мы не согласны с большинством судей, когда они в пункте 60 настоящего постановления ссылаются на «основополагающее» решение Суда Европейских Сообществ по делу № 222/84. Это, действительно, важнейшее решение было вынесено по просьбе о предварительном разрешении спора. В нем Суд Европейских Сообществ пришел к выводу, что судебный контроль является отражением общего принципа права (это решение Суда Европейских Сообществ по делу «Маргарита Джонстон против главного констебля Королевской полиции Ольстера» цитировалось в совместном особом мнении судей Ж.-П. Коста, Ф. Тюлькенс, М. Фишбаха, Ж. Касадевалы и Р. Марусте, приложенном к постановлению Большой Палаты Европейского Суда от 6 апреля 2000 г. по делу «Атанассоглу и другие заявители против Швейцарии» [Athanassoglou and Others v. Switzerland], жалоба № 27644/95, Сборник постановлений и решений Европей-

ского Суда по правам человека ECHR 2000-IV). Однако сфера его применения отличается от того, что презюмируется в постановлении Суда по настоящему делу. Речь шла не о том, чтобы определить, распространяется ли статья 6 Конвенции на любые споры между государством и государственными служащими, а просто о том, чтобы подтвердить, что в силу общего принципа права должна существовать возможность подвергнуть любой акт государственной власти проверке на предмет законности (такой, как проверка, проведение которой предполагает *recours pour excès de pouvoir*¹ во французском законодательстве).

В любом случае, мы не понимаем, какая теоретическая или практическая необходимость заставила Европейский Суд отказать в настоящем деле от подхода, выработанного им в постановлении по делу «Пеллегрен против Франции». Суд применял этот подход в течение семи лет без каких-либо существенных трудностей и, как можно было бы ожидать и желать, он расширил, а не сузил применение гарантий, предусмотренных пунктом 1 статьи 6 Конвенции. Категории государственных служащих, на которых не распространяются эти гарантии, как, например, все сотрудники полиции, ограничены по сравнению с государственными служащими вообще (соответствующие примеры приведены в пункте 52 настоящего постановления). Правовая определенность, конечно же, возросла по сравнению с ситуацией, которая существовала до вынесения постановления по делу «Пеллегрен против Франции». Что касается довода о существовании доступа к правосудию, то он нас не убеждает. Как правильно отмечено в статье 53 Конвенции, ничто не мешает Высоким Договаривающимся Сторонам предусматривать в своем национальном законодательстве более широкие права и свободы, чем те, которые гарантируются Конвенцией; кроме того, разным государствам соответствуют разные правовые системы, и поэтому ход рассуждений в настоящем постановлении вполне может поставить применение пункта 1 статьи 6 Конвенции к спорам между государством и государственными служащими в зависимости от того, возможен ли в рамках национальной правовой системы доступ к правосудию для разрешения этих споров. В общем, вместо «автономного толкования» (даваемого Судом), осуществлять которое Суд посчитал важным для целей пункта 1 статьи 6 Конвенции (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пеллегрен против Франции», § 63), настоящее постановление провоцирует зависимое и изменчивое, если не сказать непредсказуемое, толкование Конвенции — другими словами, произвольное толкование. На наш взгляд, это недопустимый шаг назад.

В заключение надо отметить, что Европейский Суд отошел от своей устоявшейся прецедентной практики. Конечно, он имеет право так делать (даже если речь идет о сравнительно недавней прецедентной практике). Однако обычно Суд идет на это тогда, когда появляются новые обстоятельства и возникает новая потребность. В настоящем деле указанные предпосылки отсутствуют. Отречение от сложившегося весомого прецедента в такой ситуации создает правовую неопределенность; на наш взгляд, это приведет к тому, что государствам станет сложно судить об объеме своих обязательств.

Перевод с английского языка.

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»



Настоящий перевод выполнен и опубликован при финансовой поддержке Совета Европы

¹ *Recours pour excès de pouvoir* (франц.) — жалоба на превышение властных полномочий (примечание редакции).