

ФОНД «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЕРДИКТ»

Рабочие тетради

по реформе
Европейского Суда
по правам человека

Аналитика, дискуссии,
официальные заявления

Том 1 | период 2010–2012



ФОНД «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЕРДИКТ»

Рабочие тетради

по реформе
Европейского Суда
по правам человека

Аналитика, дискуссии,
официальные заявления

Том 1 | период 2010–2012

Рабочие тетради по реформе Европейского Суда по правам человека – сборник материалов, подготовленных экспертами программы «Имплементация международных стандартов в России», реализуемой в Фонде «Общественный вердикт».

Издание сборника осуществлено при финансовой поддержке Фонда Генри М. Джексона

Экспертная группа программы «Имплементация международных стандартов в России»:
Асмик Новикова, Мария Сучкова, Наталья Таубина, Ольга Шепелева

Под редакцией Асмик Новиковой

Корректор Галина Година

Россия пока уделяет ничтожно малое внимание информированию общества о ходе реформы европейской системы защиты прав человека. Настоящая рабочая тетрадь призвана хотя бы частично восполнить этот пробел. На страницах этого издания читатель найдет детальные описания предлагаемых в рамках реформы мер, какие изменения уже введены в практику, что в планах реформы. В тетради также содержится независимая оценка исполнения Российской Федерацией Плана действий, принятого государствами – членами Совета Европы и обязательного для России. Мы надеемся, что рабочая тетрадь станет полезным источником знаний для представителей гражданского общества, чиновников, экспертов, журналистов и в целом для граждан нашей страны.

© Фонд «Общественный вердикт», 2012

От редакции

Рабочие тетради по Реформе Европейского Суда по правам человека - это периодическое издание, которое направлено на поддержание дискуссии по поводу трансформации европейского механизма по защите прав человека. В тетрадях намеренно нет итоговых текстов, которые предлагают оценку достигнутых изменений в ходе реформы Европейского Суда и конвенционной системы. Задача тетради – наиболее полно, «без купюр» рассказать о дискуссии, которая велась в предыдущие годы по поводу реформы, и документах, которые в результате были приняты.

Содержание

Введение, <i>Наталья Таубина</i>	4
--	---

Раздел 1: Текущая ситуация

Реформа европейской системы защиты прав человека: промежуточные итоги, Брайтон и новые протоколы к Конвенции, <i>Мария Сучкова</i>	5
--	---

Раздел 2. Современная история реформы

Вопросы исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека в документах Совета Европы, <i>Мария Сучкова</i>	16
--	----

Интерлакенская конференция «О будущем Европейского Суда по правам человека»: дискуссия и результаты, <i>Мария Сучкова</i>	33
---	----

Обзор исполнения Российской Федерацией Плана действий, принятого на конференции в Интерлакене, <i>Асмик Новикова, Мария Сучкова, Наталья Таубина, Ольга Шепелева</i>	37
--	----

Раздел 3: Дискуссия перед Брайтоном: Измирская конференция

Реформа Европейского Суда по правам человека: развитие дискуссии, <i>Мария Сучкова</i>	44
--	----

«Официально»

Заявление правозащитных НПО и юристов, представляющих интересы российских заявителей в Европейском Суде	52
---	----

Введение

Наталья Таубина¹

Европейский Суд по правам человека уже более 15 лет является основным международным органом, к которому российские граждане обращаются в случаях нарушений прав человека и попытках привлечь Россию к ответственности.

Реформа Европейского Суда началась в конце 90-х годов, когда из двухэтапного рассмотрения поступающих жалоб на нарушения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, состоящего из Комиссии по правам человека и собственно Суда, процесс рассмотрения перешел только в Европейский Суд по правам человека и Комиссия по правам человека прекратила существование. Реформаторы ставили перед собой цель обеспечить более оперативное рассмотрение поступающих в Суд жалоб. Эту задачу на короткое время удалось решить. Однако увеличившийся поток жалоб, во многом из-за существенного расширения Совета Европы (СЕ), произошедшего в 90-е годы, привел к тому, что очередь жалоб на рассмотрение в Европейском Суде росла из года в год, и требовались дополнительные меры по повышению эффективности работы Суда. Частичным ответом на этот вызов стал Протокол 14 к Европейской Конвенции, который упростил процедуру рассмотрения и принятия решения по очевидно неприемлемым жалобам. Протокол был принят в 2006 году, и все государства за исключением России к нему присоединились довольно быстро. Россия ратифицировала этот документ только 2010 году.

Параллельно с принятием Протокола №14 продолжались обсуждения по дальнейшей реформе Суда. В частности в феврале 2010 года в швейцарском городе Интерлакен прошла министерская конференция Совета Европы «О будущем Европейского Суда по правам человека». Мероприятие было организовано Швейцарией, председательствующей в тот момент в Комитете Министров СЕ. Устроители конференции ставили перед собой цель достичь политических договоренностей об основных направлениях реформы ЕСПЧ. По итогам этого форума с участием министров государств-членов Совета Европы была принята Интерлакенская декларация и «План действий», в которых в самом общем виде был изложен план реформы европейской системы защиты прав человека.

Участники, в частности, согласились, что на национальных властях лежит обязанность предотвращать нарушения прав человека путем распространения знаний о Конвенции среди должностных лиц, полного исполнения постановлений ЕСПЧ, имплементации пакета рекомендаций Комитета министров, а также принятия во внимание постановлений, вынесенных в отношении других государств.

Более того, в части исполнения Плана действий, принятого в Интерлакене, участники Конференции призвали Комитет министров и государства провести консультации с гражданским обществом о мерах, которые необходимо принять. В Планах действий были установлены сроки, так, например, к концу 2011 года государства должны были предоставить в Комитет министров информацию об имплементации Декларации на национальном уровне. Процесс исполнения Плана действий должен был сопровождаться не только консультациями с гражданским обществом, но и активным информированием граждан о ходе реформы и принимаемых государством мерах.

Вторая и третья министерские конференции, на которых продолжились дискуссии по реформе ЕСПЧ и разработка реформаторских мер, прошли, соответственно, в турецком городе Измире в 2011 году и в британском городе Брайтоне в 2012 году.

В 2011-2012 годах государства-участники Совета Европы представили в Комитет министров СЕ отчеты о выполнении Интерлакенского Плана действий. Такой отчет поступил и от России.

Несмотря на взятые обязательства, к сожалению, Россия пока уделяет ничтожно малое внимание информированию общества как о ходе реформы европейской системы защиты прав человека, так и о ходе исполнения Россией Плана действий, принятого в Интерлакене.

Настоящая Рабочая тетрадь призвана хотя бы частично восполнить этот пробел. На страницах этого издания читатель найдет детальные описания предлагаемых в рамках реформы мер, какие изменения уже введены в практику, что в планах реформы. В тетради также содержится независимая оценка исполнения Плана действий Российской Федерацией.

Мы надеемся, что рабочая тетрадь станет полезным источником знаний для представителей гражданского общества, чиновников, экспертов, журналистов и в целом для граждан нашей страны.

¹ Наталья Таубина, директор Фонда «Общественный вердикт».

Текущая ситуация

Реформа европейской системы защиты прав человека: промежуточные итоги, Брайтон и новые протоколы к Конвенции

Мария Сучкова²

Уже более десяти лет европейская система защиты прав человека находится в состоянии перманентной реформы, направленной на повышение эффективности работы Европейского Суда по правам человека (далее – «Суд» или «ЕСПЧ») и обеспечение полного и своевременного исполнения государствами-участниками Совета Европы своих обязательств по имплементации Конвенции и постановлений Суда на национальном уровне. В рамках реформы принимаются разнообразные меры по снижению нагрузки на ЕСПЧ, в частности, за счет сокращения количества поступающих жалоб и ускорения процесса их рассмотрения Судом. Начало новому этапу реформы было положено на министерских конференциях в г. Интерлакене (Швейцария) в феврале 2010 года и г. Измире (Турция) в апреле 2011 года, где был разработан комплекс рекомендаций как государствам, так и органам Совета Европы³. Затем в июне 2011 года вступил в силу Протокол № 14 к Конвенции, который серьезно изменил работу Суда. Через полтора года после вступления этих изменений в силу органы Совета Европы сочли возможным исследовать результативность мер, принятых до сих пор.

Однако реформенный процесс еще далек от своего завершения. Нагрузка ЕСПЧ остается очень значительной. Так, на текущий момент рассмотрения ожидают 139500 жалоб. По состоянию на 1 октября 2012 г. более 39 тысяч из жалоб, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ, идентифицированы в качестве дел-клонов⁴, то есть повторяющихся жалоб, причины которых кроются в системных проблемах в государствах-участниках Кон-

² Магистр международного права, прав человека (Университет Эссекса, Великобритания), партнер юридической фирмы Threefold Legal Advisors.

³ Новый этап реформы получил неформальное название «Интерлакенский процесс».

⁴ ECtHR, The Interlaken Process and the Court, 16 октября 2012 г., стр. 2 и 10. Текст доступен по адресу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/90A252A0-852E-4C0D-91F4-AAE46AC0216C/0/INTERLAKEN_Processus_d_Interlaken_et_la_Cour_EN.pdf

венции. Это свидетельствует о неэффективности исполнения постановлений Суда в части мер общего характера. Иными словами, такая ситуация означает, что национальные власти не принимают достаточных мер для решения системных проблем, являющихся причиной направления большого количества жалоб в ЕСПЧ.

Основа созданной ЕКПЧ системы контроля за соблюдением прав человека – возможность подать индивидуальную жалобу на нарушение государством того или иного права или свободы. Однако для подачи жалобы необходимо выполнить определенные условия. Так, нельзя жаловаться на нарушение прав и свобод, не перечисленных в ЕКПЧ и протоколах к ней. Перед подачей жалобы в ЕСПЧ необходимо исчерпать внутренние средства правовой защиты. Кроме того, необходимо выполнить ряд формальных требований. Жалобы, поданные в нарушение установленных условий и требований, признаются неприемлемыми, т.е. не подлежащими рассмотрению по существу. Неприемлемые жалобы составляют львиную долю направляемых в ЕСПЧ обращений

Поэтому органами Совета Европы принимаются разнообразные меры в направлении дальнейшего реформирования европейской системы защиты прав человека и поддержания эффективности ЕСПЧ. Так, 19-20 апреля 2012 г. в британском Брайтоне состоялась очередная министерская конференция, посвященная реформе, на которой были достигнуты договоренности о достаточно радикальных изменениях конвенционной системы.

Ольга Шепелева⁵

Что такое Протокол 14 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) – правовая основа системы защиты прав человека, существующей в рамках Совета Европы. Она включает в себя перечень прав и свобод, соблюдать которые должны все участвующие в Конвенции государства. Также она содержит нормы, учреждающие международный механизм, который контролирует соблюдение прав человека государствами, и ключевым элементом которого является Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ).

В своем первоначальном варианте ЕКПЧ была принята в начале 50-х годов и отражала тот подход к защите прав человека, который в то время был приемлем для европейских государств. Однако со временем представления о международной защите прав человека менялись, и в ЕКПЧ вносились различные изменения. Для этого страны-участники Конвенции разрабатывали и принимали протоколы к ней. К настоящему моменту было принято четырнадцать протоколов к ЕКПЧ.

Часть протоколов расширяют список прав и свобод, которые государства обязуются защищать. Например, Протокол № 7 устанавливает право обжаловать приговоры по уголовным делам, право на получение компенсации за ошибочный приговор, а также право не быть дважды судимым за одно и то же правонарушение. Другие протоколы вносили изменения в структуру и порядок работы созданных на основании Конвенции контрольных механизмов. К ним относится и последний по счету Протокол № 14.

Протокол № 14 предусматривает ряд мер, призванных разрешить проблему чрезмерной загруженности Европейского суда по правам человека и сократить сроки рассмотрения Судом индивидуальных жалоб.

Так, Протокол изменил процедуры отсева очевидно неприемлемых жалоб. Ранее решение о неприемлемости жалобы принималось комитетом из трех судей, а соответствии с Протоколом № 14 вопрос о неприемлемости жалобы решается одним судьей. Протокол также изменил порядок рассмотрения жалоб, не имеющих очевидных признаков неприемлемости. Ранее Суд рассматривал жалобы в два этапа. На первом этапе стороны дела высказывали свои соображения относительно приемлемости жалобы, на основании которых Суд объявлял жалобу приемлемой или неприемлемой. Если жалоба признавалась приемлемой, стороны представляли аргументы по существу дела, на основании которых Суд выносил окончательное решение о наличии или отсутствии нарушений прав и свобод, гарантированных ЕКПЧ. Протокол № 14 ввел правило об одновременном рассмотрении приемлемости и существа жалоб. Кроме того, он упростил рассмотрение однотипных жалоб: теперь их рассматривают не палатой в составе семи судей, а комитетом, состоящим из трех судей.

Протокол № 14 вводит новые требования к направляемым в ЕСПЧ жалобам, чтобы снизить поток мало-значительных дел и дать Суду возможность сконцентрироваться на серьезных вопросах соблюдения прав человека. В соответствии с Протоколом, неприемлемыми должны признаваться дела, в которых пострадавший не претерпел существенного ущерба, и которые были должным образом рассмотрены национальными судебными инстанциями.

⁵ Старший юрист Института «Право общественных интересов» (PILnet)

Протокол № 14 изменил порядок формирования ЕСПЧ. Ранее судьи избирались в ЕСПЧ на шесть лет и по истечении этого срока могли быть избраны вновь. Протокол продлил срок полномочий судей до 9 лет, но отменил возможность переизбрания.

Кроме того, Протокол № 14 изменил порядок исполнения постановлений ЕСПЧ. Комитет министров Совета Европы, надзирающий за исполнением этих постановлений, получил новые полномочия. Во-первых, Комитет министров может обратиться к ЕСПЧ за разъяснением постановления. Во-вторых, если государство уклоняется от исполнения постановления, Комитет министров двумя третями голосов может инициировать в ЕСПЧ разбирательство по этому поводу. В таком случае Большая палата Суда может вынести в отношении государства новое постановление – о нарушении обязанности исполнять решения ЕСПЧ.

Протокол № 14 был открыт для подписания и ратификации в 2004 г., но вступил в силу через шесть лет. Причиной задержки стала Российская Федерация. Дело в том, что для вступления Протокола в силу, его должны были ратифицировать все государства-участники ЕКПЧ. К осени 2006 г. практически все государства ратифицировали этот документ. Однако Россия уклонялась от ратификации до 2010 г.

Промежуточные итоги реформы: Протокол № 14 и другие изменения в ЕСПЧ

За последний год процедуры ЕСПЧ изменились – как в результате вступления в силу Протокола № 14 к Конвенции, так и в связи с усилиями, которые прикладываются Судом для исполнения рекомендаций Интерлакенского процесса.

За рассматриваемый период в Секретариате ЕСПЧ также произошли некоторые институциональные изменения. В начале 2011 года был создан специальный фильтрационный отдел для работы с жалобами против пяти государств, на которые поступает больше всего жалоб (Польша, Румыния, Россия, Турция и Украина). Затем к ним были добавлены жалобы против Франции. В отделе работают около 80 юристов. Здесь применяются новые методы, специально разработанные для оптимизации и ускорения процесса. В частности, разработаны и используются стандартные формы документов. По явно неприемлемым жалобам решения об отказе принимаются в кратчайшие сроки, то есть заявитель получает лишь одно письмо из ЕСПЧ, в котором он информируется и о регистрации жалобы, и о признании ее неприемлемой⁶. Еще одним новшеством является более строгий контроль за соблюдением формальных требований к поступающим жалобам, изложенный в Правиле 47 Регламента Суда. Кроме того, постоянно разрабатываются и тестируются новые методы – например, немедленная коммуникация поступающих дел-клонов⁷.

Обратившись к статистике, можно отметить, что положение ЕСПЧ постепенно начинает улучшаться. Так, в 2012 году число жалоб, поступивших в Суд, осталось на том же уровне, что и в 2011 году. Такая ситуация имеет место впервые с 1998 года – ранее количество поступающих жалоб увеличивалось на 10-15% ежегодно. При этом производительность Суда (то есть количество рассмотренных жалоб) в текущем году возросла на 76% по сравнению с 2011 годом⁸. Введение единоличного судебного состава привело к увеличению количества жалоб, отклоненных в качестве неприемлемых, на 31% в 2011 году по сравнению с аналогичным показателем 2009 года. В 2012 году эта динамика продолжилась⁹. С введением в действие Протокола № 14 у Суда появилась возможность разработать принципы толкования нового критерия приемлемости, позволяющего отклонять малозначительные жалобы, и с 1 июля 2012 г. жалобы по этому критерию могут отклоняться не только Палатами, но и единоличными судебными составами¹⁰. Кроме того, значительно возросло количество дел, завершившихся мировым соглашением или односторонними заявлениями государства-ответчика¹¹, – на 94% в 2010 году и еще на 25% в 2011 году¹². С учетом текущей динамики ЕСПЧ прогнозирует, что к концу 2015 года будет достигнут баланс между количеством поступающих и количеством разрешенных

⁶ The Interlaken Process and the Court, с. 7.

⁷ GT-GDR-A(2012)R2 Addendum II, CDDH, Drafting Group «A» on the Reform of the Court, Draft CDDH report containing elements to contribute to the evaluation of the effects of Protocol No. 14 to the Convention and the implementation of the Interlaken and Izmir Declarations on the Court's situation, 7 сентября 2012 г., пп. 11, 21. Текст доступен по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT_GDR_A/R2ADDII_e.pdf.

⁸ The Interlaken Process and the Court, цит. выше, с. 2.

⁹ Предположительно это связано не только с упрощением фильтрационной процедуры (рассмотрение жалобы одним судьей, а не тремя), но и с увеличением продуктивности работы юристов Секретариата. См. Draft CDDH report containing elements to contribute to the evaluation of the effects of Protocol No. 14 to the Convention and the implementation of the Interlaken and Izmir Declarations on the Court's situation, цит. выше, пп. 18-20.

¹⁰ Там же, п. 31.

¹¹ Этот вариант окончания рассмотрения дела стал играть значимую роль в практике Суда в последнее время. Подробнее о практике односторонних заявлений см. ECtHR, Unilateral Declarations: Policy and Practice, сентябрь 2012 г. Текст доступен по адресу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/787232AE-EEB1-439C-AF44-0BD73B86EC0C/0/D%3%A9clarations_unilat%3%A9rales_Note_information_ENG.pdf.

¹² Там же, п. 34.

дел¹⁵. Однако для этого Секретариату потребуются дополнительные ресурсы, в частности, юристы, командированные государствами¹⁴.

Согласно Правилу 62А Регламента Суда, введенному в действие 2 апреля 2012, в случае, если заявитель отказался от условий мирового соглашения, предложенных государством-ответчиком, Суд вправе прекратить рассмотрение дела при поступлении от государства одностороннего заявления, в котором оно признает допущенное в деле заявителя нарушение Конвенции и берет на себя обязательства восстановить права заявителя.

Как указал Суд в постановлении по делу TahsinAcarv. Turkey(26307/95, п. 76), вопрос о том, может ли рассмотрение жалобы быть прекращено на основании одностороннего заявления государства, зависит от ряда факторов, в том числе: характер нарушения, о котором идет речь в жалобе; были ли схожие вопросы уже рассмотрены Судом в более ранних делах; какие меры по исполнению постановлений по этим делам предпринимало государство-ответчик, и как эти меры повлияли на рассматриваемое дело; есть ли между сторонами спор о фактах дела, и какова доказательственная база. Кроме того, Суд оценивает, как сформулировано признание нарушения в одностороннем заявлении, и достаточность мер, которые государство обязуется принять в случае удовлетворения требования о прекращении рассмотрения жалобы. В случае неисполнения государством обязательств, изложенных в одностороннем заявлении, утвержденном Судом, заявитель вправе требовать возобновления рассмотрения дела. В последние годы процедура односторонних заявлений начала использоваться Судом более активно. В 2011 году рассмотрение 692 дел было окончено таким образом.

Помимо институциональных изменений Судом был принят ряд мер, направленных на повышение открытости как в плане взаимодействия с заявителями и государствами, так и в информационном плане. В частности, на сайте Суда появляется все больше материалов, информирующих потенциальных заявителей о его практике. Так, было опубликовано руководство по критериям приемлемости жалоб¹⁵; появились (в том числе на русском языке) краткие тематические заметки, касающиеся самых разнообразных вопросов - от защиты прав детей до налогообложения¹⁶, а также подробные обзоры практики по некоторым вопросам¹⁷. Кроме того, был подготовлен документ, разъясняющий принципы, которыми ЕСПЧ руководствуется при рассмотрении запроса о передаче дела для рассмотрения в Большую палату, согласно статье 43 Конвенции¹⁸. Сборники прецедентной практики Суда теперь включают лишь наиболее значимые постановления и решения, что упрощает изучение прецедентного права, а также дает государствам понять, какие постановления Суд считает важными. Это ориентирует государство в том, какие постановления ЕСПЧ нужно переводить на национальные языки в первую очередь.¹⁹ Отметим, что информирование о праве ЕСПЧ, перевод и публикация постановлений Суда – одно из обязательств государств, признающих юрисдикцию Суда. Кроме того, Суд начал проводить тренинги о праве Конвенции для национальных судей и юристов. Такие тренинги уже были проведены для юристов из Армении, Сербии и Азербайджана²⁰.

Хотя результаты таких мер невозможно оценить количественно, не возникает сомнений, что лучшая информированность национальных правоприменителей, юристов и обычных граждан о практике Суда способствует повышению качества жалоб, направляемых в ЕСПЧ, и, таким образом, уменьшению числа явно неприемлемых жалоб.

Текущий этап реформы: Брайтонская конференция

Брайтонская министерская конференция была посвящена реформе ЕСПЧ и прошла в апреле 2012 года под эгидой Великобритании, которая председательствовала в Комитете Министров Совета Европы. Эта конференция привлекла значительное внимание не только профессионального сообщества, так или иначе связанного с темой защиты прав человека при помощи европейских механизмов, но и прессы. Отчасти это произошло из-за того, что проблемы, стоящие перед ЕСПЧ, стали более актуальными и понятными широкой общественности. Кроме того, расширение границ дискуссии может быть связано с тем, что предложения

¹⁵ Там же, п. 21.

¹⁴ На текущий момент в Секретариате работает 45 новых командированных государствами сотрудников. ECtHR, The Interlaken Process and the Court, цит. выше, с. 4.

¹⁵ См. сайт ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Case-law+analysis/Admissibility+guide/>.

¹⁶ См. сайт ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Press/Information+sheets/Factsheets/>.

¹⁷ См. сайт ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Case-law+analysis/Research+reports/>.

¹⁸ См. ECtHR, The General Practice Followed by the Panel of the Grand Chamber when Deciding on Requests for Referral in Accordance with Article 43 of the Convention. Текст доступен по адресу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DA180F75-F341-4617-9CB2-8392A62B74FA/0/2011_Note_sur_la_pratique_du_coll%C3%A8ge_GC_EN_V3.pdf.

¹⁹ ECtHR, The Interlaken Process and the Court, цит. выше, с. 6.

²⁰ ECtHR, The Interlaken Process and the Court, цит. выше, с. 6.

по реформированию европейской модели защиты прав человека, озвученные Великобританией, могли бы кардинально изменить положение заявителей, желающих обратиться в ЕСПЧ.

Например, на начальном этапе предлагалось, чтобы Суд просто вычеркнул жалобы из списка рассматриваемых дел, если эти жалобы находятся в его производстве более некоторого срока (озвучивались сроки от 1 года до 2 лет), но так и не были коммуницированы государству-ответчику²¹, вне зависимости от соответствия этих жалоб критериям приемлемости и их содержания в целом. Кроме того, предлагалось наделить Суд правом выбирать, какие из поступающих жалоб он будет рассматривать²². Предлагалось также ввести пошлины за обращение в ЕСПЧ наряду с санкциями за неоднократное обращение с необоснованными жалобами, а также требование об обязательном для заявителя представителем его интересов юристом²³. Эти предложения встретили резкую критику²⁴ со стороны экспертного, юридического и правозащитного сообществ, и инициаторам пришлось от них отказаться.

Рассмотрим основные положения Декларации, которая была принята по итогам конференции в г. Брайтоне.

Имплементация Конвенции на национальном уровне, как и прежде, рассматривается государствами-участниками Совета Европы в качестве основного пути преодоления кризиса Суда²⁵. Для обеспечения имплементации Конвенции на национальном уровне государства-участники Конференции выразили намерение принять следующие практические меры:

- ввести независимый институт омбудсмена или комиссии по правам человека, если это еще не сделано;
- обеспечить соответствие законодательства и правоприменительной практики положениям Конвенции, в частности, путем информирования законодателей о соответствии Конвенции законопроектов, вносимых исполнительной властью;
- создать при необходимости средства правовой защиты — как общего характера, так и специфичные для конкретных нарушений;
- обеспечивать применение судами норм Конвенции;
- информировать должностных лиц об обязательствах государства в соответствии с Конвенцией, в частности, организовывать обучение сотрудников правоохранительных и пенитенциарных органов, а также судей и работников прокуратуры;
- обеспечивать распространение информации о работе Суда, в частности, о критериях приемлемости жалоб, среди потенциальных заявителей²⁶.

Особое внимание в Декларации уделено **принципу субсидиарности** Суда по отношению к национальным правовым системам, а также понятию **свободы усмотрения** государства в том, как оно защищает и обеспечивает права, закрепленные в Конвенции. Так, Конференция призвала Суд активнее применять эти принципы в своей практике, а также подчеркнула необходимость внести упоминание о них в преамбулу Конвенции.

В Декларации придается большое значение налаживанию диалога между Судом и государствами-участниками Конвенции. Такой диалог ЕСПЧ может вести с национальными высшими судебными инстанциями, с Комитетом Министров (в частности, по поводу принципа субсидиарности и единообразия практики Суда), а также с уполномоченными государствам перед Судом и правовыми экспертами из государств-участниц Конвенции (в частности, по поводу вопросов процедуры и изменения Регламента Суда). Еще одной формой взаимодействия в этом направлении, по мнению Конференции, является расширение полномочий Суда по вынесению консультативных заключений. Комитету Министров поручено разработать дополнительный протокол к Конвенции по этому поводу²⁷.

Кроме того, в Декларации нашли отражение предложения о модификации **критериев приемлемости**, которые активно обсуждались в преддверии Конференции. В Декларации содержится тезис о том, что критерии приемлемости предназначены для того, чтобы дать возможность Суду сконцентрировать свое вни-

²¹ CDDH(2012)R74 Addendum I, CDDH Final Report on measures requiring amendment of the European Convention on Human Rights, 15 февраля 2012 г., с. 52-54. Текст доступен по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Meeting%20reports%20committee/74_Final_Report_en.pdf.

²² Там же, с. 55-56.

²³ Там же, с. 22-35.

²⁴ Joint NGO statement The Brighton Declaration must strengthen human rights protection in Europe and preserve the integrity and authority of the European Court of Human Rights, 13 апреля 2012 г. Текст заявления доступен по адресу: <http://www.justice.org.uk/data/files/resources/321/Brighton-Declaration-Joint-NGO-Statement-13-April.pdf>. Conference of INGOs of the Council of Europe, Statement of 15 April 2012 concerning the Brighton Declaration on the Reform of the European Court of Human Rights. Текст заявления доступен по адресу: <http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Brighton%20Statement%20INGO%20Conference%2015042012.pdf>.

Заявление российских правозащитников по реформе Европейского суда по правам человека, 21 марта 2012 г. См.: настоящее издание или по адресу: <http://www.publicverdict.org/topics/news/10111.html>.

²⁵ Brighton Declaration, п. 7. Текст доступен по адресу: <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>.

²⁶ Там же, п. 9 (с, d).

²⁷ Там же, п.п. 11-12. См. ниже в разделе «Протокол № 16 к Конвенции».

мание на делах, поднимающих принципиальные вопросы, а также касающихся серьезных нарушений²⁸. Суд должен применять эти критерии единообразно и последовательно. В части практических мер в Декларации указано, что шестимесячный срок для обращения в ЕСПЧ необходимо сократить до четырех месяцев, а из критерия, позволяющего Суду отклонять малозначительные жалобы, должно быть изъято требование об обязательном рассмотрении дела национальным судом²⁹.

В Декларации также содержится рекомендация Суду по поводу толкования такого критерия приемлемости, как явная необоснованность жалобы³⁰: «Жалоба должна рассматриваться в качестве явно необоснованной по смыслу статьи 35(3)(а) в том числе в случаях, когда Суд полагает, что ... жалоба была должным образом рассмотрена национальным судом, который применил права, гарантированные Конвенцией, в свете устоявшейся практики Суда, включая при необходимости [практику], касающуюся свободы усмотрения³¹, за исключением случаев, когда Суд признает, что в жалобе поднимается серьезный вопрос, влияющий на толкование и применение Конвенции»³².

В Декларации также поднимается тема **процедуры ЕСПЧ**. В частности, Конференция выразила озабоченность в связи с количеством дел, находящихся на рассмотрении Суда, а также вновь поступающих жалоб, включая дела-клоны³³. Для ускорения работы Суда Комитету Министров предлагается рассмотреть вопрос о включении в Конвенцию положения, которое позволило бы привлечь дополнительных судей, возможно, с другим набором функций³⁴ и сроком полномочий³⁵. Например, ранее обсуждалось, что такие судьи могли бы рассматривать только дела-клоны или явно неприемлемые жалобы.

Кроме того, Суду предлагается после консультаций с государствами применять более широкий подход к понятию «прочно утвердившееся прецедентное право Суда»³⁶. По идее участников Конференции, расширительное толкование этого понятия уменьшит нагрузку Суда, так как большее количество дел будет рассматриваться по «облегченной» процедуре Комитетами, а не в Палатах.

По свидетельству самого Суда, до сих пор понятие «прочно утвердившейся практики Суда» применялось исключительно в контексте дел-клонов³⁷.

Рассматривая вопрос о необходимости **поддерживать последовательность и единообразие практики Суда**, участники Конференции рекомендовали Комитету Министров разработать изменения к Конвенции, которые лишили бы стороны по делу права возражать против уступки юрисдикции в пользу Большой палаты в делах, затрагивающих серьезный вопрос толкования и применения Конвенции³⁸. Кроме того, предлагается заменить возрастные ограничения для судей, находящихся в должности (срок полномочий, составляющий по общему правилу девять лет, истекает, если судье исполнилось 70 лет, согласно статье 23 (2) Конвенции), возрастными ограничениями для кандидатов в судьи³⁹. Как указано в Декларации, стабильность судейского состава обеспечивает последовательность, единообразие судебной практики, и, соответственно, нежелательно, чтобы полномочия судей прекращались ранее, чем истекает девятилетний срок полномочий, прописанный в Конвенции⁴⁰.

В отношении **исполнения постановлений ЕСПЧ** в Декларации отмечается, что нагрузка Комитета министров, контролирующего исполнение постановлений, велика и продолжает возрастать. Комитет должен иметь возможность принимать эффективные меры в отношении государств, которые уклоняются от исполнения⁴¹. В Декларации государствам-участникам рекомендуется совершенствовать процедуры исполнения постановлений⁴², обеспечивать доступность национальных Планов действий по исполнению постановлений Суда (в том числе, публикуя их на языке государства), а также обеспечить законодательным органам возможность контролировать эффективность исполнения постановле-

²⁸ Там же, п. 14.

²⁹ Там же, п. 15 (а, с). Подробнее см. ниже в разделе «Протокол № 15 к Конвенции».

³⁰ Статья 35 (3)(а) Конвенции.

³¹ То есть постановления, в которых Суд пришел к выводу об отсутствии нарушения Конвенции в связи с тем, что государству по конкретному вопросу предоставляется свобода усмотрения в отношении того, каким образом обеспечивать реализацию прав, закрепленных в Конвенции. См., например, OSJI, Margin of Appreciation. An overview of the Strasbourg Court's Margin of Appreciation Doctrine, April 2012. Текст доступен по адресу: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/echr-reform-margin-of-appreciation.pdf>.

³² Brighton Declaration, п. 15 (d) (перевод автора).

³³ Там же, пп. 16-19.

³⁴ См. CDDH(2012)R74 Addendum I, CDDH Final Report on measures requiring amendment of the European Convention on Human Rights, 15 февраля 2012 г., с. 45. Текст доступен по адресу: http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/CDDH-amendment-measures-report_en.pdf.

³⁵ Brighton Declaration, п. 20 (e).

³⁶ Там же, п. 20 (f).

³⁷ ECtHR, Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference, 20 февраля 2012 г., п. 23. Текст доступен по адресу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BF069E9B-8EE5-4FA8-877E-2DFAA4C167BD/0/2012_Avis_Cour_Conf%3%A9rence_de_Brighton_1820_avril_2012_EN.pdf.

³⁸ Brighton Declaration, п. 25 (d). Подробнее см. ниже в разделе «Протокол № 15 к Конвенции».

³⁹ Там же, п. 25 (f). Подробнее см. ниже в разделе «Протокол № 15 к Конвенции».

⁴⁰ Там же, п. 24.

⁴¹ Там же, пп. 27-28.

⁴² См., в частности, Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, 6 февраля 2008 г. Текст доступен по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246081&Site=COE>.

ний⁴³. Тем не менее, необходимо помнить, что согласно ст. 36(1) Конвенции исключительно право толкования ее положений (в том числе и норм, касающихся критериев приемлемости жалоб) принадлежит Европейскому суду. Положения Декларации как таковые не имеют для Суда обязательной юридической силы.

Ольга Шепелева

Что такое «прочно утвердившееся прецедентное право Суда»

Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) изменил порядок рассмотрения дел Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ). В частности, было упрощено производство по повторным делам⁴⁴, по которым существует устоявшееся прецедентное право ЕСПЧ (well-established case-law of the Court).

Если ранее все дела рассматривались палатой из семи судей, вне зависимости от степени своей новизны, после вступления в силу Протокола № 14 повторные дела отнесены к компетенции комитета из трех судей. В соответствии со ст. 8 Протокола № 14, комитет из трех судей вправе «объявить приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если лежащий в основе дела вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо Протоколов к ней, уже является предметом прочно утвердившихся норм прецедентного права Суда».

ЕКПЧ лишь в самом общем виде определяет права и свободы, подлежащие защите. Положения ЕКПЧ толкуются и конкретизируются Европейским судом по правам человека в решениях по индивидуальным жалобам. Как отмечает сам ЕСПЧ, у него нет формальной доктрины о прецеденте. Однако в целях обеспечения правовой определенности и принципа равенства перед законом ЕСПЧ стремится без серьезных оснований не отступать от правил и подходов, сформулированных ранее при рассмотрении дел⁴⁵.

В пояснительной записке к Протоколу № 14 указано, что устоявшиеся прецедентное право ЕСПЧ – это правила и подходы, которые систематически и единообразно применяются в решениях палат ЕСПЧ. Вместе с тем, в исключительных случаях устоявшееся прецедентное право может состоять из единственного решения. В особенности, если это решение Большой палаты ЕСПЧ⁴⁶.

⁴³ Брайтонская Декларация, п. 29 (а).

⁴⁴ Их называют повторными, т.к. своим содержанием они повторяют ранее рассмотренные ЕСПЧ дела.

⁴⁵ Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (Adopted by the Plenary Court on 20 February 2012), 20.02.2012, § 14.

Опубликовано на сайте Совета Европы http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Court-Preliminary-opinion_en.pdf

⁴⁶ Большая палата – судебный состав, состоящий из 17 судей. В состав Большой палаты входят президент и вице-президенты ЕСПЧ, председатели секций ЕСПЧ, судья ЕСПЧ из страны, которая выступает ответчиком по данному делу, а также прочие судьи, выбираемые для участия в Большой палате по жребию. Большая палата рассматривает дела в исключительных случаях. В частности, обычная палата ЕСПЧ может передать дело на рассмотрение Большой палате, если разрешение данного дела требует серьезной интерпретации ЕКПЧ или связано с риском возникновения противоречий с иными прецедентами ЕСПЧ. Дело также может быть передано в Большую палату по требованию сторон. Однако это может произойти только после рассмотрения дела по существу обычной палатой.

Проекты новых протоколов к Конвенции

Реализуя рекомендации Брайтонской конференции, эксперты Руководящего комитета по правам человека (далее – «CDDH») подготовили проекты новых протоколов к Конвенции: Протокола № 15⁴⁷ и Протокола № 16⁴⁸.

Ольга Шепелева

Руководящий комитет по правам человека

В реформе системы защиты прав человека, созданной на основе ЕКПЧ, принимают участие различные органы и структуры Совета Европы. Среди них – Руководящий комитет по правам человека (РКПЧ)⁴⁹.

РКПЧ был учрежден Комитетом министров Совета Европы для координации общих усилий государств-участников и органов Совета Европы в сфере защиты прав человека. В задачи РКПЧ входит:

- Изучение различных проблем защиты прав человека. РКПЧ изучает законодательство государств-участников Совета Европы и существующие в них практики обеспечения и защиты прав и свобод, а также анализирует деятельность различных международных организаций в этой сфере.
- Поддержание диалога по вопросам защиты прав человека. В частности, РКПЧ организует обмен информацией между государствами-участниками Совета Европы.
- Формирование новых стандартов защиты прав человека. РКПЧ готовит рекомендации о приоритетах и подходах к защите прав человека для органов Совета Европы. Кроме того, РКПЧ занимается подготовкой проектов различных правовых документов, касающихся стандартов и механизмов защиты прав и свобод человека, в том числе – проектов международных договоров.
- Мониторинг реализации мер по защите прав человека, принятых в рамках Совета Европы. РКПЧ отслеживает действия государств и органов Совета Европы по реализации этих мер, а также оценивает произведенный ими эффект.

РКПЧ состоит из представителей сорока семи государств-участников Совета Европы. РКПЧ принимает решения по вопросам своей компетенции голосованием. С этой целью РКПЧ три раза в год проводит пленарные встречи. Из своего состава РКПЧ формирует бюро, занимающееся подготовкой пленарных встреч и иными рабочими вопросами. Организационную поддержку работе РКПЧ обеспечивает Директорат по правам человека. Под контролем РКПЧ находятся экспертные подкомитеты и рабочие группы, занимающиеся конкретными проблемами в сфере защиты прав человека, – например, защитой прав пожилых людей или вопросами гендерного равенства. В свою очередь сам РКПЧ подотчетен Комитету министров Совета Европы.

Среди приоритетных направлений деятельности Руководящего комитета по правам человека – реформа созданной на основе ЕКПЧ системы защиты прав человека. Над этой темой под контролем РКПЧ работают несколько специально созданных структур.

Экспертный комитет по реформе Европейского Суда по правам человека⁵⁰ отвечает за разработку новых предложений по укреплению созданной на основе ЕКПЧ системы защиты прав и свобод. Рабочая группа А⁵¹ проводит оценку влияния Протокола № 14 к ЕКПЧ и Интерлакенской и Измирской деклараций на работу ЕСПЧ, а также анализирует меры по исполнению Интерлакенской декларации государствами-участниками Совета Европы. Рабочая группа В⁵² готовит проекты новых протоколов к ЕКПЧ, а рабочая группа С⁵³ анализирует практику Суда по «пилотным» делам и по применению предварительных мер. Под контролем РКПЧ также работает Экспертный комитет по упрощению процедуры внесения поправок в отдельные положения ЕКПЧ⁵⁴.

Подробная информация о работе РКПЧ и подчиненных ему комитетов и рабочих групп размещена на странице РКПЧ www.coe.int/cddh

⁴⁷ DH-GDR(2012)R2 Addendum III, CDDH, Draft Protocol No.15, 31 октября 2012 г. Текст доступен по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR\(2012\)R2_Addendum%20III_Draft%20Protocol%20no%20%202015_ECHR%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR(2012)R2_Addendum%20III_Draft%20Protocol%20no%20%202015_ECHR%20(3).pdf)

⁴⁸ DH-GDR(2012)R2 Addendum V, CDDH, Draft Protocol no. 16, 31 октября 2012 г. Текст доступен по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR\(2012\)R2_Addendum%20V_Draft%20Protocol%20no%20%202016%20ECHR%20\(4\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR(2012)R2_Addendum%20V_Draft%20Protocol%20no%20%202016%20ECHR%20(4).pdf)

⁴⁹ Steering Committee for Human Rights (CDDH).

⁵⁰ Committee of experts on the Reform of the Court (DH-GDR).

⁵¹ Drafting Group A on the Reform of the Court (GT-GDR-A).

⁵² Drafting Group B on the Reform of the Court (GT-GDR-B).

⁵³ Drafting Group C on the Reform of the Court (GT-GDR-C).

⁵⁴ Committee of Experts on a simplified procedure for amendment of certain provisions of the European Convention on Human Rights (DH-PS).

Протокол №15

Согласно проекту Протокола № 15 в преамбулу Конвенции будет добавлен абзац, гласящий, что, исходя из **принципа субсидиарности**, ответственность за обеспечение прав и свобод, гарантированных Конвенцией, лежит в первую очередь на национальных властях, которым предоставляется в этом отношении **свобода усмотрения**. Как отмечено в пояснительном меморандуме к проекту Протокола № 15⁵⁵, и государства-участники Конвенции, и Суд несут ответственность за эффективную имплементацию Конвенции. Свобода усмотрения государства в том, как оно применяет и имплементирует нормы Конвенции, зависит от обстоятельств конкретного дела и тех прав, которые оно затрагивает.

Проект Протокола № 15 также предусматривает, что срок, который отводится на обращение в ЕСПЧ после окончательного решения национальных судебных инстанций, **сокращается с шести месяцев до четырех**. Предполагается, что это положение вступит в силу через год после вступления в силу Протокола №15. Этот год, по мнению экспертов, необходим для того, чтобы дать время на информирование потенциальных заявителей об изменении срока для обращения в Суд⁵⁶.

Кроме того, проект Протокола № 15 предполагает **изменить новый критерий приемлемости**. Напомним, что введенный Протоколом № 14 к Конвенции критерий приемлемости позволяет Суду отклонять малозначительные жалобы. Так, статья 35 (3) (b) в текущей редакции предусматривает, что жалоба признается неприемлемой, если Суд сочтет, что «заявитель не понес значительного ущерба, если только принцип уважения прав человека, как он определен в ... Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу, а также при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом». В проекте Протокола № 15 предлагается изъять из этой формулировки требование о том, что дело должно быть «надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом».

В проекте Протокола № 15 также предлагается установить **возрастные ограничения для кандидатов в судьи** ЕСПЧ. Кандидатам должно быть менее 65 лет на дату, когда в соответствии со статьей 22 Конвенции Парламентская ассамблея Совета Европы затребует список из трех кандидатов на должности судей у государства-участника.

Кроме того, предполагается лишить стороны по делу, в отношении которого Палата приняла решение об **уступке юрисдикции** в пользу Большой палаты⁵⁷, возможности возражать против такого решения. Эксперты полагают, что эта норма будет способствовать поддержанию единообразия практики ЕСПЧ. В этом отношении Суд планирует внести изменение в Правило 72 Регламента Суда, предусмотрев, что Палата обязана передать дело в Большую палату, если она предполагает отступить от установленной прецедентной практики Суда⁵⁸ (в настоящее время передача дела в Большую палату в таком случае является правом Палаты)⁵⁹.

Для вступления протокола в силу необходимо, чтобы все государства-члены Совета Европы его ратифицировали.

Протокол №16

Протокол № 16 к Конвенции полностью посвящен **консультативным заключениям**. Идея о расширении полномочий ЕСПЧ по вынесению консультативных заключений была озвучена еще в 2006 году в докладе Группы мудрецов (Group of Wise Persons) о мерах по поддержанию эффективности системы защиты прав человека в Европе⁶⁰, а затем, в 2011 году, была закреплена в Измирской декларации⁶¹. Эксперты Совета Европы предполагают, что наделение Суда правом давать консультативные заключения по вопросам толкования и применения конвенционных прав и свобод в долгосрочной перспективе приведет к снижению нагрузки на ЕСПЧ. Так, разъяснение, данное Судом, будет способствовать своевременному и эффективному разрешению

⁵⁵ DH-GDR(2012)R2 Addendum IV, CDDH, Draft Explanatory Report to Protocol No.15, 31 октября 2012 г., п.п. 7-9. Текст доступен по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR\(2012\)R2_Addendum%20IV_Draft%20Explanatory%20Report_Protocol%20no%202015_ECHR%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR(2012)R2_Addendum%20IV_Draft%20Explanatory%20Report_Protocol%20no%202015_ECHR%20(2).pdf)

⁵⁶ Draft Explanatory Report to Protocol No.15, п. 22, цит. выше.

⁵⁷ Статья 30 Конвенции в текущей редакции гласит: «Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого».

⁵⁸ Draft Explanatory Report to Protocol No.15, п. 16, цит. выше.

⁵⁹ Draft Explanatory Report to Protocol No.15, п. 16, цит. выше.

⁶⁰ CM(2006)203, Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, 15 ноября 2006 г., п. 81. Текст доступен по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&Site=CM>.

⁶¹ Подробнее см.: М. Сучкова. «От Интерлакена до Измира: новое в процессе реформы европейской системы защиты прав человека».

системных правовых проблем на национальном уровне еще до того, как они повлекут многочисленные индивидуальные жалобы в Суд⁶².

Согласно проекту Протокола № 16 правом запрашивать у Суда консультативные заключения наделяются высшие судебные инстанции государств-участников Совета Европы. При подписании Протокола государство должно указать, какие конкретно национальные судебные инстанции будут вправе направлять соответствующие запросы в ЕСПЧ. Запрос может быть сделан лишь в контексте конкретного дела, рассматриваемого национальным судом⁶³, и должен касаться вопросов толкования и применения прав и свобод, закрепленных в Конвенции и Протоколах к ней. Запрос должен быть мотивирован и содержать описание фактических обстоятельств и правового контекста. При поступлении запроса он изначально изучается пятью судьями Большой палаты ЕСПЧ, которые решают, принимает ли ЕСПЧ его к рассмотрению. При отклонении запроса выносится мотивированное решение об этом. По существу запрос о консультативном заключении рассматривается Большой палатой ЕСПЧ. Государство, суд которого обратился с запросом, а также Комиссар Совета Европы по правам человека вправе подавать письменные замечания и участвовать в устном слушании. Председатель Суда также может принять решение о привлечении к участию в деле другого государства-участника Конвенции или любого лица (в частности, стороны по делу, ставшему поводом для запроса консультативного заключения). По результатам рассмотрения запроса Большая палата выносит мотивированное консультативное заключение, которое, однако, не имеет обязательной юридической силы. Согласно пояснительному меморандуму к проекту Протокола №16 вынесение консультативного заключения не лишает сторону по делу, на основании которого был сделан запрос о консультативном заключении, права обратиться впоследствии в ЕСПЧ с индивидуальной жалобой⁶⁴.

Согласно текущему проекту Протокола №16 для его вступления в силу необходимо десять ратификаций.

Имплементация рекомендаций Интерлакенского процесса государствами

Какими бы эффективными ни были меры, направленные на реформирование работы Суда, сами по себе они не способны привести к нормализации работы европейской системы защиты прав человека. Всеми участниками реформенного процесса признается важнейшая роль имплементации Конвенции на национальном уровне.

В Интерлакенской Декларации содержалось положение о том, что государства-участники должны к концу 2011 года сообщить Комитету министров о ходе исполнения содержащихся в ней рекомендаций, в частности, касающихся имплементации Конвенции на национальном уровне⁶⁵. Группа экспертов Руководящего комитета по правам человека проанализировала отчеты, представленные государствами, и подготовила подробный доклад с описанием типичных проблем, возникающих у государств при имплементации Конвенции на национальном уровне, а также примеров «хороших практик» в этом отношении⁶⁶. Основное внимание в данном докладе уделяется следующим темам:

- **Повышение информированности** национальных властей о стандартах Конвенции и обеспечение их применения на практике. В частности, рассмотрены вопросы о том, кто отвечает за информирование, как построено взаимодействие в этом отношении с национальными правозащитными учреждениями (например, омбудсменами и комиссиями по правам человека), какие способы распространения информации применяются, на кого направлены меры по информированию и обучению⁶⁷.
- **Исполнение постановлений Суда**, в том числе «пилотных» постановлений. Так, в докладе отмечается, что количество постановлений, не исполненных в течение более пяти лет, продолжает увеличиваться. Зачастую такие постановления касаются системных проблем⁶⁸. В докладе рассмотрено, как происходит координация процесса исполнения постановлений в государствах-участниках Совета Европы, какими полномочиями наделен орган или должностное лицо, отвечающее за такую координацию, как органи-

⁶² Подробнее см.: М. Сучкова, «Реформа Европейского Суда по правам человека: развитие дискуссии». См. также позицию ЕСПЧ в отношении расширения его консультативных полномочий: 3853038, Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. Текст доступен по адресу: http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf.

⁶³ То есть данная процедура не предназначена для абстрактного анализа соответствия норм национального законодательства Конвенции. См. DH-GDR(2012)020, CDDH, Draft Explanatory Report to Protocol no. 16, 2 ноября 2012 г., п. 10. Текст доступен по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR\(2012\)020_Draft%20Explanatory%20Report_Protocol%20no%20%2016_ECHR%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR(2012)020_Draft%20Explanatory%20Report_Protocol%20no%20%2016_ECHR%20(3).pdf).

⁶⁴ DH-GDR(2012)020, CDDH, Draft Explanatory Report to Protocol no. 16, 2 ноября 2012 г., п. 27. Текст доступен по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR\(2012\)020_Draft%20Explanatory%20Report_Protocol%20no%20%2016_ECHR%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR(2012)020_Draft%20Explanatory%20Report_Protocol%20no%20%2016_ECHR%20(3).pdf).

⁶⁵ Текст Декларации доступен по адресу: http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Interlaken-declaration_en.pdf См. также: М. Сучкова. «Интерлакенская Конференция "О будущем Европейского Суда по правам человека: дискуссия и результаты"».

⁶⁶ GT-GDR-A(2012)R2 Addendum I, CDDH, Drafting Group «A» on the Reform of the Court, Draft CDDH report on measures taken by the member States to implement relevant parts of the Interlaken and Izmir Declarations, 7 сентября 2012 г. Текст доступен по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT_GDR_A/R2%20ADDI_e.pdf

⁶⁷ Там же, пп. 21–42.

⁶⁸ Там же, п. 45.

зован процесс перевода и распространения текстов постановлений, какую роль в процессе исполнения постановлений играют парламенты, суды, какое содействие процессу исполнения могут оказать органы Совета Европы, каковы типичные проблемы, с которыми государства сталкиваются в ходе исполнения постановлений ЕСПЧ⁶⁹.

- Учет развивающейся прецедентной практики Суда, в том числе постановлений, вынесенных по жалобам против других государств. В этом отношении в докладе рассмотрены вопросы о том, какие органы или должностные лица осуществляют мониторинг практики Суда в отношении других государств, каковы правовые основания для учета постановлений, вынесенных по жалобам против других государств, какие процедуры для этого используются. Кроме того, в докладе приводятся примеры дел, которые повлекли изменения, в том числе законодательные, не только в государстве-ответчике, но и в других государствах⁷⁰.
- Эффективность средств правовой защиты на национальном уровне. В этом разделе рассмотрены вопросы о том, посредством каких механизмов и процедур выясняется, что отсутствует средство правовой защиты от конкретного нарушения (например, путем мониторинга ситуации уполномоченным органом или должностным лицом), как принимается решение о необходимости создать средство правовой защиты, какие существуют типы средств защиты, каким образом восстанавливаются нарушенные права, какие существуют типичные проблемы в связи со средствами правовой защиты⁷¹.
- Информирование потенциальных заявителей о Конвенции и практике Суда, в частности, о критериях приемлемости. Здесь проанализирована практика распространения информации среди граждан, в частности, кто участвует в информировании, какие конкретно меры предпринимаются в этом отношении, какие типичные проблемы имеются в связи с распространением информации о Конвенции.⁷²

Отчет, представленный российскими властями, также был проанализирован экспертами в ходе подготовки доклада. Так, например, в докладе указано, что Россия, как и некоторые другие страны, выделяет следующие приоритеты в связи с реализацией Интерлакенского плана действий: полное исполнение постановлений ЕСПЧ, повышение информированности должностных лиц о стандартах Конвенции, а также создание и укрепление внутригосударственных средств правовой защиты⁷³. Но в целом о России в докладе очень мало информации.

По итогам изучения информации, представленной государствами, эксперты Руководящего комитета по правам человека выдвинули детальные рекомендации как для национальных властей, так и для Комитета министров⁷⁴. Рекомендации, общие для всех, а не для каждой страны в отдельности. С правовой точки зрения рекомендации имеют неясный статус и обладают меньшей силой, чем рекомендации Комитета министров.

Если подготовленные проекты протоколов к Конвенции будут приняты, в ближайшее время систему защиты прав человека в Европе ждут значительные изменения. Важнейшим из них для потенциальных заявителей является сокращение срока для обращения в ЕСПЧ до четырех месяцев. Можно также отметить, что значение, придаваемое роли имплементации Конвенции на национальном уровне и исполнению постановлений Суда, все возрастает. Это, среди прочего, проявляется в повышенном внимании к принципу subsidiarity, а также к теме исполнения государствами Интерлакенских рекомендаций. Хочется надеяться, что это внимание не ограничится декларациями со стороны государств-членов Совета Европы, но и повлечет укрепление контрольного механизма Комитета министров в сфере исполнения постановлений ЕСПЧ.

⁶⁹ Там же, пп. 49-63.

⁷⁰ Там же, пп. 71-95.

⁷¹ Там же, пп. 96-123.

⁷² Там же, пп. 129-141.

⁷³ Там же, п. 16.

⁷⁴ Там же, п. 153.

Современная история реформы

Вопросы исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека в документах Совета Европы

Мария Сучкова

Целью данного обзора является продемонстрировать имеющиеся и формирующиеся подходы органов Совета Европы к решению проблем, возникающих в ходе исполнения постановлений ЕСПЧ и имплементации Конвенции. Понятие исполнения включает в себя выплату заявителям компенсации по постановлению ЕСПЧ, принятие мер индивидуального, а также общего характера. Под имплементацией норм Конвенции понимается принятие более широкого спектра мер по внедрению стандартов ЕКПЧ в законодательство и правоприменительную практику европейских государств, выходящее за пределы исполнения постановлений по конкретным делам.

Базой для исследования послужили документы органов Совета Европы, в частности, Комитета министров Совета Европы (далее — Комитет министров), Парламентской Ассамблеи Совета Европы (далее — ПАСЕ), Директората по правам человека и др. Необходимо учесть, что многие из этих документов были приняты в контексте реформы конвенционного механизма⁷⁵ и направлены, в первую очередь, на повышение эффективности функционирования европейской системы защиты прав человека. Кроме того, многие из выводов и рекомендаций органов Совета Европы адресованы всем государствам-участникам этой международной организации, без учета специфики их государственного устройства и правовых институтов. Например, рекомендации о роли парламента в исполнении постановлений ЕСПЧ скорее апеллируют к парламентским, а не президентским республикам.

В обзоре рассмотрены вопросы, связанные с актуальностью эффективного исполнения постановлений ЕСПЧ и имплементации ЕКПЧ, с факторами, которые влияют негативно и позитивно на эти процессы, а также рекомендации органов Совета Европы по повышению их эффективности.

⁷⁵ Под конвенционным механизмом понимается как работа самого Европейского Суда, так и деятельность других органов Совета Европы (в первую очередь Комитета министров) по содействию исполнению его решений странами-участниками Совета Европы.

Актуальность эффективного исполнения постановлений ЕСПЧ

Эффективное и быстрое исполнение постановлений ЕСПЧ стало одной из основных тем в повестке дня органов Совета Европы в начале 2000-х годов.

Осознание важности исполнения постановлений появилось у органов Совета Европы в первую очередь в контексте необходимости поддерживать эффективность конвенционного механизма защиты прав человека. В ходе Римской конференции министров государств-участников Совета Европы в ноябре 2000 года министры пришли к выводу, что «эффективность конвенционной системы находится в повестке дня» в связи со все возрастающим объемом жалоб, поступающих в ЕСПЧ. На конференции Комитету министров было поручено разработать комплекс мер, которые помогут обеспечить эффективность ЕСПЧ в дальнейшем⁷⁶. При этом как с самого начала разработки реформы, так и в процессе ее осуществления всем органам Совета Европы было понятно, что она не может ограничиваться только изменением процедур работы ЕСПЧ. Важнейшей составляющей реформы должна стать именно деятельность на национальном уровне, то есть исполнение постановлений ЕСПЧ и имплементация ЕКПЧ⁷⁷.

Важность эффективного и быстрого исполнения постановлений Конвенции подчеркивали и эксперты, разрабатывавшие Протокол № 14 к ЕКПЧ (далее — Протокол № 14). По их мнению, степень доверия к европейской системе защиты прав человека напрямую зависит от эффективности исполнения постановлений Европейского Суда. Полное и своевременное исполнение постановлений повышает престиж данного судебного органа и поддерживает функционирование европейской системы в целом⁷⁸.

Кроме того, эффективное исполнение постановлений ЕСПЧ рассматривается европейскими органами с точки зрения его влияния на правовые системы государств-участников Совета Европы. Так, по убеждению ПАСЕ, исполнение постановлений способствует развитию уважения к демократии, верховенству права и правам человека в странах Совета Европы⁷⁹.

Важность эффективного исполнения постановлений ЕСПЧ была указана органами Совета Европы и в качестве фактора, способствующего поддержанию доверия между властями стран, входящих в данную международную организацию. Такое доверие видится как необходимое для обеспечения стабильности и дальнейшего развития сотрудничества в Европе⁸⁰.

Вопросы исполнения постановлений ЕСПЧ, а также имплементации ЕКПЧ на национальном уровне занимают значительное место в новом этапе реформы европейской системы защиты прав человека, старт которой был дан на министерской конференции в швейцарском г. Интерлакене в феврале 2010 года. При этом акцент делается на особой важности исполнения тех постановлений, которые демонстрируют наличие системной проблемы в государстве, так как именно системные проблемы являются причиной поступления большого количества жалоб в ЕСПЧ. Кроме того, участники реформы не раз высказывались о необходимости создать эффективные средства правовой защиты на национальном уровне⁸¹. Таким образом, органы Совета Европы в течение последних двенадцати лет придают большое значение вопросам исполнения постановлений ЕСПЧ и имплементации ЕКПЧ и, как описано ниже, прикладывают усилия для повышения эффективности данных процессов.

Факторы, негативно сказывающиеся на исполнении постановлений ЕСПЧ

Меры общего характера

В резолюции ПАСЕ № 1226 2000 года и сопроводительных документах был впервые подробно рассмотрен вопрос о проблемах, которые возникают при исполнении постановлений ЕСПЧ в части принятия мер общего характера. ПАСЕ выделила семь типов причин возникновения проблем в процессе исполнения⁸²:

- политические причины;

⁷⁶ Resolution on Institutional and functional arrangements for the protection of human rights at national and European level, adopted at the European Ministerial Conference on Human Rights, held in Rome in November 2000.

⁷⁷ Mr Walter Schwimmer, Secretary General, statement made at the opening session of the Ministerial Conference in November 2000, Council of Europe Publishing, 20; Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 8-1; Appendix to CM Recommendation Rec(2004)6, 12 May 2004; Recommendation of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the ECtHR, 6 February 2008.

⁷⁸ CM (2006) 203, 15 November 2006, Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, 25; CM/Rec (2008) 2, Explanatory Report to Protocol No 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 14.

⁷⁹ PACE Resolution 1226 (2000), 28 September 2000, Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1.

⁸⁰ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1st Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, p. 7.

⁸¹ Interlaken Declaration and Action Plan, 19 February 2010. Izmir Declaration and Follow-up Plan, 27 April 2011. Brighton Declaration, 20 April 2012.

⁸² PACE Resolution 1226 (2000), 28 September 2000, Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 8.

причины, связанные с необходимостью проведения реформ;

- практические проблемы, связанные с законодательными процедурами в государствах-участниках;
- финансовые причины;
- причины, связанные с общественным мнением;
- качество постановлений ЕСПЧ;
- причины, связанные с конфликтом обязательств государства-участника.

Политические причины

Случаи, когда причиной отказа государства исполнить постановление ЕСПЧ были исключительно политические факторы, происходили достаточно редко и, как правило, касались ситуаций вооруженных конфликтов, смены власти и политических споров государств о статусе территорий. Одним из немногих примеров может служить дело Луизиду против Турции, касавшееся спора о праве собственности на землю в Северном Кипре, когда Турция официально отказалась исполнять решение в части справедливой компенсации⁸³.

Причины, связанные со сложностью необходимых реформ

Многие проблемы, поднятые в постановлениях ЕСПЧ, не могут быть решены лишь изменением законодательства. Они требуют комплексной реформы, включающей в себя целый ряд мер, направленных на изменение административных практик, процедур, отношения представителей власти и общества к проблеме и проч. Например, для решения проблемы пыток недостаточно просто ввести уголовную ответственность за их применение. Необходимо, кроме того, обеспечить преследование и привлечение к ответственности лиц, применяющих пытки, создать систему регулярных проверок мест содержания под стражей, обеспечить независимость прокуратуры и судей, которые могли бы адекватно реагировать на случаи пыток, и т.д.⁸⁴. Другим примером такой комплексной проблемы, требующей принятия различных по характеру мер, является длительность судебных разбирательств в Италии⁸⁵. Сложности при разработке и реализации таких комплексных реформ значительно замедляют и осложняют процесс исполнения постановлений ЕСПЧ.

Практические проблемы, связанные с законодательными процедурами в государствах-участниках

Характер таких проблем, естественно, зависит от особенностей государственной и правовой системы стран-участниц Конвенции. Встречались случаи, когда сложности в организации работы парламента в течение длительного времени препятствовали принятию необходимого законодательства для исполнения постановлений Суда. Например, в деле Маркс против Бельгии⁸⁶, где для исполнения постановления ЕСПЧ необходимо было изменение семейного и наследственного законодательства, реформа была проведена только через десять лет после вынесения постановления, так как законотворческая работа была осложнена процессом принятия новой конституции, а также несколькими сменами составов парламента, в связи с чем каждый новый состав должен был начинать законодательный процесс заново⁸⁷.

Финансовые причины

Проблемы с исполнением постановлений Суда часто возникают в связи с недостаточностью средств для финансирования эффективной деятельности какого-либо государственного института или для полного введения в действие нового закона, устраняющего нарушения прав (например, исполнение по делу Гайгусуз против Австрии⁸⁸, касающемуся дискриминации в отношении выплаты пособий по безработице; проблема длительных судебных разбирательств в Италии)⁸⁹.

Причины, связанные с общественным мнением

В некоторых делах препятствием к эффективному исполнению постановления Суда было неприятие его в общественном мнении (например, дела против Кипра, касающиеся прав сексуальных меньшинств — Модинос против Кипра и Марангос против Кипра)⁹⁰. Общественное мнение также было использовано в качестве аргумента в процессе исполнения постановления по делу Стрэн Грик Рефайнериз и Страти Андреадис против Греции⁹¹ в связи с невозможностью выплатить многомиллионную компенсацию в условиях сложной экономической ситуаций в Греции.

⁸³ Луизиду [Loizidou] против Турции, 15318/896 18 декабря 1996; Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 39.

⁸⁴ Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 45.

⁸⁵ Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 46.

⁸⁶ Маркс [Marckx] против Бельгии, 6833/74, 12 июня 1979.

⁸⁷ Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 49.

⁸⁸ Гайгусуз [Gaygusuz] против Австрии, 17371/90, 16 сентября 1996.

⁸⁹ Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 54-55.

⁹⁰ Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 57.

⁹¹ Стрэн Грик Рефайнериз и Страти Андреадис [Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis] против Греции, 13427/87, 9 декабря 1994.

Качество постановлений ЕСПЧ

Еще одним фактором, препятствующим эффективному исполнению постановлений ЕСПЧ, является их качество: иногда они написаны неоднозначно, и из общего вывода, к которому пришел Суд с учетом конкретных обстоятельств дела, невозможно понять причину нарушения⁹². В частности, в постановлениях Европейский Суд, как правило, не указывает причины системной проблемы, повлекшей нарушение прав, если таковая есть, и способы ее устранения⁹³. (О развитии практики ЕСПЧ в этом отношении («пилотная» процедура) см. ниже).

Причины, связанные с конфликтом обязательств государства-участника

Как правило, такие конфликты имели место, когда государство-член Европейского Союза (далее – «ЕС») недостаточно свободно в принятии мер по исполнению постановления ЕСПЧ в связи с обязательствами, которые на него наложены в силу членства в данной организации⁹⁴. Например, в деле Мэтьюз против Великобритании⁹⁵, в котором ЕСПЧ признал нарушение из-за невозможности жителей Гибралтара голосовать на выборах в Европейский парламент. Несмотря на то что на них распространялось право ЕС, Великобритания не могла принять законодательство, необходимое для исполнения постановления, без согласования со всеми государствами-участниками ЕС.

Кроме того, органы Совета Европы указали на отсутствие во многих государствах эффективных механизмов и процедур, способных обеспечить быстрое принятие и реализацию необходимых мер, а также отсутствие налаженного взаимодействия между различными государственными органами по поводу исполнения постановлений⁹⁶. В феврале 2008 года Комитет министров принял рекомендацию, в которой в том числе призвал европейские государства исправить вышеуказанные недостатки. Кроме того, в последние годы ПАСЕ неоднократно призывала национальные парламенты создавать эффективные механизмы контроля за деятельностью государственных органов по исполнению постановлений ЕСПЧ (см. ниже).

Выплата компенсации и меры индивидуального характера

Проблемы, возникающие при выплате компенсации и принятии мер индивидуального характера, также были предметом рассмотрения органов Совета Европы.

В том, что касается выплаты справедливой компенсации, проблем традиционно немного. Как правило, это практические сложности, не носящие системного характера. Например, затруднения в установлении местонахождения заявителя, в получении от заявителя документов, необходимых для выплаты компенсации, а также исчерпание соответствующего бюджета⁹⁷.

Что касается индивидуальных мер, проблемы могут возникать в связи с препятствиями, существующими в национальном законодательстве для пересмотра дела, если это требуется для исполнения постановления ЕСПЧ. Так, ранее имели место ситуации, когда в распоряжении судебной системы не было норм, позволяющих пересмотреть решение, которое привело к нарушению прав (например, Хаккар против Франции⁹⁸). Однако после вынесения Комитетом министров в январе 2000 года Рекомендации о пересмотре дел (см. ниже) большинство государств-участников Совета Европы предусмотрели в своем законодательстве возможность для пересмотра дел в связи с вынесением ЕСПЧ постановления⁹⁹. К 2006 году в более чем 80% государств была возможность пересматривать уголовные дела, около половины из них также создали возможность для пересмотра в гражданской и административной процедурах¹⁰⁰.

Некоторые страны разработали и приняли соответствующее законодательство (например, Словакия, Болгария, Франция, Россия, Сербия и т.д.), другие пошли путем расширительного толкования уже существующих норм о пересмотре дел¹⁰¹. Например, Верховный Суд Эстонии после вынесения постановления по делу Веебер против Эстонии¹⁰² указал, что дело должно быть пересмотрено на национальном уровне, хотя в

⁹² Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 59.

⁹³ CM Resolution Res(2004)3 on judgments revealing an underlying systemic problem, 12 May 2004.

⁹⁴ Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 62-66.

⁹⁵ Мэтьюз [Matthews] против Великобритании, 24833/94, 18 февраля 1999.

⁹⁶ PACE Resolution 1516 (2006), Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 18-19; Explanatory memorandum to the PACE report on Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 18 September 2006, 98-99.

⁹⁷ GT-DH-PR A (2006)003, Ensuring the existence of effective means at domestic level for the speedy execution of the European Court's judgments. Avenues for reflection proposed by the Department for the Execution of Judgments of the Court, 12 December 2006.

⁹⁸ Хаккар [Hakkar] против Франции, 19033/91, 27 июня 1995; Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 52.

⁹⁹ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the European Convention on Human Rights at national level. Working document, 26 July 2007, 52.

¹⁰⁰ CM(2006)39 final, Report by the Ministers' Deputies on Ensuring the continued effectiveness of the European Convention on Human Rights – The implementation of the reform measures, 12 May 2006.

¹⁰¹ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the European Convention on Human Rights at national level. Working document, 26 July 2007, 52.

¹⁰² Веебер [Veeber] против Эстонии, 45771/99, 21 января 2003 года.

эстонском законодательстве не было специальных норм на этот счет¹⁰³. В тоже время Верховный Суд Польши отказался пересмотреть дело заявителей после вынесения ЕСПЧ постановления по делу Подбельский и ППУ Полпур против Польши¹⁰⁴ со ссылкой на отсутствие в гражданско-процессуальном законодательстве такого основания для пересмотра, как вынесение ЕСПЧ постановления¹⁰⁵.

При изучении процесса изменения законодательства в отношении пересмотра дел в связи с постановлением Суда ПАСЕ указала на проблемы в ряде стран. Например, в Италии препятствием для принятия нового законодательства о пересмотре уголовных дел стало то, что власти опасались массового обращения заявителей с требованиями о пересмотре. В Швеции в ходе дебатов была озвучена позиция о том, что пересмотр дел на национальном уровне для исполнения постановлений ЕСПЧ может превратить его в суд четвертой инстанции¹⁰⁶. В Турции законодательство о пересмотре дел было сформулировано таким образом, что позволяло пересматривать дела, уже рассмотренные ЕСПЧ на момент вступления законодательства в силу, и новые дела, жалобы по которым будут поданы в ЕСПЧ. При этом в законодательстве не предусматривалось возможности для пересмотра дел, которые на момент его принятия находились на рассмотрении ЕСПЧ. Причиной такого подхода может быть нежелание пересматривать громкие дела, в частности, дело лидера Рабочей партии Курдистана Абдуллы Оджалана¹⁰⁷. Его дело находилось в производстве Европейского Суда как раз тогда, когда Турция вносила изменения в законодательство.

Кроме того, ПАСЕ отметила, что, несмотря на законодательные изменения во многих государствах, количество фактически пересмотренных дел все же достаточно мало (это, в частности, касается уголовных дел в Болгарии и Румынии, гражданских дел во Франции)¹⁰⁸.

Факторы, способствующие успешному исполнению постановлений ЕСПЧ

В последние годы работа органов Совета Европы была во многом направлена на разработку практик и процедур на международном уровне, которые способствовали бы более быстрому и эффективному исполнению государствами-участниками постановлений ЕСПЧ.

Обеспечение прозрачности процедуры исполнения

В 2006 году докладчик ПАСЕ Эрик Юргенс указал на фактическую недоступность властям государств-участников Совета Европы важнейших документов, принятых Комитетом министров в ходе процедуры исполнения (резолуций, решений, пресс-релизов и проч.), в частности, в связи с неудобными системами поиска на веб-сайтах ЕСПЧ и Комитета министров¹⁰⁹. По его мнению, отсутствие в публичном доступе таких документов вносит свой вклад в проблемы с исполнением постановлений Суда.

На данный момент Комитетом министров была проведена большая работа, направленная на повышение прозрачности процедуры исполнения. Большинство документов, касающихся исполнения, доступны на веб-сайте Комитета министров, поисковая система стала более удобной, с 2007 года публикуются ежегодные отчеты о деятельности Комитета министров по контролю за исполнением постановлений¹¹⁰. Важным вкладом в обеспечение прозрачности процесса исполнения было наделение заявителей возможностью направлять в Комитет министров комментарии о ходе исполнения постановлений в части выплаты компенсации и индивидуальных мер, а неправительственных организаций – в части мер общего характера¹¹¹. Кроме того, в конце 2010 года было решено публиковать планы действий по исполнению постановлений, предоставляемые государствами в Комитет министров, а также отчеты об исполнении¹¹².

¹⁰³ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the European Convention on Human Rights at national level. Working document, 26 July 2007, 69.

¹⁰⁴ Подбельский и ППУ Полпур [Podbielski and PPU Polpure] против Польши, 39199/98, 26 июля 2005.

¹⁰⁵ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 69.

¹⁰⁶ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 53-54.

¹⁰⁷ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 64.

¹⁰⁸ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 60-61.

¹⁰⁹ Explanatory memorandum to the PACE report on Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 18 September 2006, 91.

¹¹⁰ См. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/Publications_en.asp.

¹¹¹ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, 10 May 2006, Rule 9.

¹¹² Measures to improve the execution of the judgments of the European Court of Human Rights

Proposals for the implementation of the Interlaken Declaration and Action Plan, Decision adopted at the 1100th DH meeting – 2 December 2010, 5.

Привлечение других органов и организаций к процессу исполнения постановлений Суда

Комитетом министров ведется постоянный обмен информацией с другими органами и институтами Совета Европы, в частности, с ЕСПЧ, ПАСЕ, Комиссаром по правам человека, Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией), Европейской комиссией по эффективности правосудия (СЕРЕ), Консультативным Советом европейских судей (ССЕ) и Консультативным Советом прокуроров Европы (ССЕР). Деятельность данных органов способствует ускорению исполнения постановлений¹¹³.

Например, ПАСЕ вносит большой вклад в процесс имплементации за счет привлечения политического внимания к вопросам неисполнения постановлений, оказания давления на лиц, ответственных за принятие соответствующих решений, обеспечения связи с национальными парламентами, анализа проблем с исполнением и выдвижения конкретных предложений по их решению.

Среди успешных результатов деятельности ПАСЕ можно назвать преодоление политического нежелания исполнять постановления ЕСПЧ по делам Луизиду против Турции и Стрэн Грик Рефайнериз и Страти Андреадис против Греции; поддержку в принятии соответствующих нормативных актов по делам Хаккар против Франции и Зана против Турции¹¹⁴, способствование проведению комплексных реформ в Турции по вопросам, связанным с действиями сил безопасности.

Венецианская комиссия является международнопризнанным независимым форумом по обмену идеями в правовой сфере. В контексте исполнения постановлений ЕСПЧ Комиссия служит экспертным ресурсом, проводя анализ наиболее распространенных проблем, разрабатывает рекомендации по решению этих проблем, дает экспертные оценки законодательным и иным реформаторским инициативам конкретных стран¹¹⁵.

Европейская комиссия по эффективности правосудия (СЕРЕ) также вносит свой вклад в исполнение постановлений ЕСПЧ и имплементации ЕКПЧ. Так, одной из целей Комиссии является деятельность, направленная на сокращение количества жалоб в ЕСПЧ, затрагивающих проблемы функционирования судебных систем. Для этого Комиссия предоставляет помощь государствам-участникам Совета Европы в анализе проблем и разработке мер реагирования¹¹⁶. Например, в рамках Комиссии действует рабочая группа по исполнению решений внутренних судов по гражданским, арбитражным и административным делам, которая способствует лучшей имплементации стандартов Совета Европы в данной сфере путем разработки рекомендаций и стандартов качества¹¹⁷.

Консультативные Советы европейских судей (ССЕ) и прокуроров Европы (ССЕР) служат дополнительным отчетным органом (мягкий контроль) и форумом согласования позиций по функционированию систем правосудия, а также формирования мотивации к реформам у представителей судейского и правоохранительного сообщества конкретных стран. Они реагируют на постановления ЕСПЧ, ставя в свою повестку дня проблемы, которые отражены в этих постановлениях.

Кроме того, в некоторых случаях обмен информацией по вопросу исполнения постановлений ЕСПЧ ведется Советом Европы и с другими международными организациями — ЕС, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и Организацией Объединенных Наций¹¹⁸.

Создание условий для обмена позитивным опытом в исполнении постановлений Суда

По мнению Комитета министров, обмен опытом в исполнении постановлений ЕСПЧ между государствами и с органами Совета Европы значительно ускоряет и улучшает качество процесса исполнения¹¹⁹. В особенности это касается разрешения комплексных структурных проблем.

В этом отношении большую пользу приносят ежегодные доклады Комитета министров, в которых описано, какие типичные меры принимаются государствами в различных ситуациях¹²⁰. Совет Европы также

¹¹³ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 2nd Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2008, p.11-14.

¹¹⁴ Зана [Zana] против Турции, 18954/91, 25 ноября 1997.

¹¹⁵ См., например, доклад Комиссии, посвященный средствам защиты от чрезмерной длительности судебных разбирательств: Report on the Effectiveness of National Remedies in respect of Excessive Length of Proceedings adopted at 69th Plenary Session of December 2006.

¹¹⁶ См., например, доклад Комиссии, посвященный проблеме неисполнения судебных решений в РФ: Examination of problems related to the execution of decisions by national civil courts against the state and its entities in the Russian Federation, adopted by the CEPEJ at its 6 plenary meeting (7 – 9 December 2005).

¹¹⁷ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Execution/default_en.asp

¹¹⁸ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1st Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2007, p.9; CM/AS(2007)Rec1764 final, Reply from the Committee of Ministers to the PACE Recommendation 1764 (2006) on Implementation of judgments of the European Court of Human, 30 March 2007, 7.

¹¹⁹ CM/AS(2007)Rec1764 final, Reply from the CM to the PACE Recommendation 1764 (2006) on Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 30 March 2007, 4.

¹²⁰ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1st Annual Report of the CM of the CE, 2007, p.7.

регулярно проводит встречи, семинары и круглые столы, посвященные исполнению постановлений ЕСПЧ по конкретным проблемам. Например, 2007 году была проведена встреча в Москве, посвященная исполнению постановлений ЕСПЧ, касающихся контртеррористической операции на Северном Кавказе, круглый стол в Страсбурге по теме неисполнения решений внутренних судов и другие встречи и семинары¹²¹. В 2012 году прошел круглый стол, посвященный поиску решений такой распространенной системной проблемы, как чрезмерная длительность судебных разбирательств¹²². Кроме того, делегации из разных государств-участников регулярно приезжают в Страсбург с ознакомительными визитами¹²³.

Подготовка обобщений практики, обучающих материалов и проведение исследований

Вынесение «пилотных» постановлений

Суть процедуры вынесения «пилотных» постановлений состоит в том, что ЕСПЧ выделяет группу схожих жалоб, указывающих на нарушение прав, причиной которого является системная проблема в государстве-участнике, и рассматривает одну из них в приоритетном порядке. (Подробнее о «пилотной» процедуре – см. врез к настоящей статье).

Комитетом Министров ведется активная работа по подготовке исследований практики исполнения. Эти исследования могут помочь властям государств-участников в разработке и принятии мер по исполнению постановлений ЕСПЧ¹²⁴. Так, были опубликованы меморандум «Мониторинг выплат сумм, присужденных в качестве справедливой компенсации»¹²⁵, информационные документы, касающиеся хода исполнения постановлений по вопросам чрезмерной длительности судебных разбирательств в Италии¹²⁶, контртеррористических операций в Чеченской Республике¹²⁷ и Северной Ирландии¹²⁸, свободы слова в Турции¹²⁹ и др.

В «пилотном» постановлении ЕСПЧ не только определяет, имело ли место нарушение в конкретном деле, но и указывает на системную проблему в национальном праве и правоприменительной практике, а также дает достаточно четкие рекомендации государству о путях решения этой проблемы. В таком постановлении Суд также может установить срок, в течение которого государство должно принять меры, предписанные Судом. Важной характеристикой «пилотной» процедуры является то, что рассмотрение всех остальных схожих дел в отношении государства может быть приостановлено Судом на некоторое время, чтобы дать властям возможность исправить системное нарушение и/или создать эффективное средство правовой защиты на национальном уровне. Однако ЕСПЧ может в любой момент возобновить рассмотрение этих дел, «если того требуют интересы правосудия», например, если обстоятельства конкретного заявителя не позволяют ждать окончания реформы в государстве. Таким образом, «пилотная» процедура призвана помочь государствам устранить системные проблемы, следствием которых является большое количество идентичных жалоб, подаваемых в ЕСПЧ¹³⁰.

На момент написания данной статьи ЕСПЧ вынес «пилотные» постановления по таким вопросам, как условия содержания под стражей (в том числе Ананьев и другие против России), длительное неисполнение решений национальных судов (в том числе Бурдов (№2) против России), чрезмерная длительность судебных разбирательств, различные аспекты защиты права собственности, лишение лиц, отбывающих наказание, активного избирательного права и проч.¹³¹.

При мониторинге исполнения «пилотных» постановлений Комитет министров применяет процедуру усиленного контроля (см. ниже).

В своем отчете за 2011 год Комитет министров отмечает, что впервые за много лет количество дел-клонов, передаваемых в Комитет для контроля за исполнением, уменьшилось. Комитет связывает это в первую очередь с применением Судом «пилотной» процедуры¹³².

¹²¹ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1st Annual Report of the CM of the CE, 2007, p.12-13.

¹²² Round Table: Excessive length of proceedings – how to solve an important systemic problem causing repetitive violations of the European Convention for Human Rights, 8-9 November 2012. Final Conclusions, 14 November 2012.

¹²³ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1st Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2007, p. 20.

¹²⁴ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1st Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2007, p.12-13.

¹²⁵ CM/Inf/DH (2008)7, 15 January 2009.

¹²⁶ CM/Inf/DH (2008)42, 28 November 2008.

¹²⁷ CM/Inf/DH (2008) 33, 11 September 2008; CM/Inf/DH (2008) 33add, 28 November 2008.

¹²⁸ CM/Inf/DH (2008) 2, 27 February 2008; CM/Inf/DH (2008) 2rev, 28 November 2008.

¹²⁹ CM/Inf/DH (2008) 26, 23 May 2008.

¹³⁰ The Pilot-Judgment Procedure. Information note issued by the Registrar of the ECtHR.

¹³¹ ECtHR Press Unit, Factsheet – Pilot Judgments, January 2013.

¹³² Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, Annual Report of the CM of the CE, 2011, p. 10.

Приоритезация исполнения постановлений по наиболее важным делам

В декларации, принятой по итогам Интерлакенской конференции в феврале 2010 года, государства-участники Совета Европы призвали Комитет министров оптимизировать процедуры контроля за исполнением постановлений, с тем чтобы сделать их более прозрачными и эффективными. В частности, Комитету министров было рекомендовано в приоритетном порядке контролировать исполнение постановлений, требующих срочных индивидуальных мер, а также тех, которые являются свидетельством существования системной проблемы в государстве¹³³.

Реализуя эти рекомендации, в сентябре 2010 года Комитет министров ввел новую систему контроля за исполнением постановлений. Теперь контроль за исполнением происходит на постоянной основе, то есть он не привязан к специальным заседаниям Комитета министров, посвященным правам человека (ДН). Исполнение некоторых постановлений происходит в усиленном режиме. Это означает, что Комитет министров регулярно обсуждает ход исполнения таких постановлений, принимает решения и промежуточные резолюции, дает рекомендации о содержании мер, которые необходимо принять для исполнения. Усиленный контроль применяется к делам, в которых требуется срочная реализация мер индивидуального характера, к «пилотным» постановлениям, к иным постановлениям, обнаруживающим системную проблему, а также к постановлениям по межгосударственным делам. Контроль за исполнением остальных постановлений происходит в стандартном режиме. В таких делах Комитет министров лишь удостоверяется в предоставлении государством плана действий по исполнению постановления и отчета об исполнении¹³⁴.

Как указывает Комитет министров, новая система позволила сконцентрировать усилия на наиболее важных, в том числе «пилотных» постановлениях и способствовала укреплению и развитию диалога между Комитетом и национальными властями¹³⁵.

Рекомендации органов Совета Европы национальным властям по повышению эффективности исполнения постановлений ЕСПЧ

Организация процесса исполнения в государстве: общие меры

Рекомендации в отношении создания институтов

В соответствии с Рекомендацией Комитета министров, принятой в 6 февраля 2008 года (далее в этом разделе — «Рекомендация»), должен существовать орган или должностное лицо, в обязанности которого входила бы координация процесса исполнения постановлений ЕСПЧ. У такого органа или лица должны быть необходимые полномочия для получения соответствующей информации, поддержания связи с органами и должностными лицами, ответственными за решение вопроса о мерах, необходимых для исполнения. Кроме того, у координатора должны быть полномочия для принятия, в случае необходимости, конкретных мер по ускорению процесса исполнения¹³⁶. Практика исполнения государствами этой Рекомендации показывает, что функции координатора должны быть четко определены, причем желательно, чтобы это было сделано в законодательном или ином нормативном акте. Кроме того, в распоряжении координатора должны быть достаточные финансовые и человеческие ресурсы для эффективного осуществления возложенных на него задач¹³⁷.

Ольга Шепелева, Мария Сучкова
Пилотная процедура

Одна из целей реформы ЕСПЧ – повысить его «пропускную способность», то есть способность с достаточной скоростью и без ущерба для качества рассматривать поступающие дела. Решить эту задачу пытаются путем дифференциации порядка рассмотрения жалоб разного типа. Например, очевидно неприемлемые жалобы рассматриваются одним судьей, а повторные жалобы, не ставящие новых вопросов толкования ЕКПЧ, рассматриваются комитетом из трех судей.

¹³³ Interlaken Action Plan, 19 February 2010, 11.

¹³⁴ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, Annual Report of the CM of the CE, 2011, pp.19-20.

¹³⁵ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, Annual Report of the CM of the CE, 2011, p.12.

¹³⁶ CM/Rec (2008) 2, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the ECtHR, 6 February 2008, 1.

¹³⁷ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2011, p.104.

Пилотная процедура предназначена для рассмотрения жалоб, указывающих на существование так называемых системных проблем в законодательстве или правоприменительной практике государства. Суть пилотной процедуры состоит в том, чтобы на примере одной жалобы выявить системную проблему и предотвратить подачу большого числа аналогичных жалоб в ЕСПЧ.

К системным проблемам относят те дефекты правовой сферы, которые затрагивают или могут затронуть права и свободы большого числа людей и вызвать массовые обращения в ЕСПЧ. В частности, в рамках пилотной процедуры рассматривалось положение т.н. «вычеркнутых» жителей Словакии – людей, которые после распада Социалистической Федеративной Республики Югославия не смогли получить словенского гражданства или вида на жительство и превратились в «нелегалов»¹³⁸. Предметом пилотной процедуры становились условия содержания в итальянских тюрьмах¹³⁹ и российских следственных изоляторах¹⁴⁰.

Особенности пилотной процедуры описаны в Правиле 61 Регламента ЕСПЧ. В соответствии с этим правилом, конкретная жалоба может быть рассмотрена в качестве пилотного дела, если фактические обстоятельства, на которых она основана, указывают на существование в государстве «структурной или системной проблемы или иной схожей дисфункции, которая стала основанием или может стать основанием для аналогичных жалоб».

Пилотная процедура может быть инициирована по просьбе одной или обеих сторон дел¹⁴¹, а также ЕСПЧ по его собственному усмотрению. Жалоба, выбранная в качестве пилотной, рассматривается в приоритетном порядке.

Пилотная процедура может завершиться мировым соглашением или вынесением пилотного решения. Обязательным условием мирового соглашения по пилотным делам является обещание государства-ответчика принять меры для решения системной проблемы и для восстановления прав и свобод лиц, затронутых этой проблемой.

В решении по пилотному делу (пилотное решение) ЕСПЧ должен описать существо системной проблемы, а также указать на возможные меры, которые государство-ответчик может принять для разрешения этой проблемы. В пилотном решении могут быть обозначены сроки для принятия тех или иных мер.

Приняв пилотное решение по одной жалобе, ЕСПЧ может заморозить рассмотрение аналогичных жалоб до принятия государством мер по разрешению системной проблемы и восстановлению нарушенных прав и свобод. Если принятые государством меры приводят к разрешению таких жалоб на национальном уровне, они вычеркиваются из перечня дел, подлежащих рассмотрению ЕСПЧ. ЕСПЧ может возобновить рассмотрение «замороженных» жалоб, в частности, если государство в оговоренные сроки не принимает мер по решению системной проблемы и восстановлению прав затронутых ею людей.

В соответствии с Правилем 4 Регламента Комитета министров Совета Европы о порядке надзора за исполнением постановлений ЕСПЧ и условий мировых соглашений, Комитет министров рассматривает исполнение пилотных решений ЕСПЧ в приоритетном порядке.

Впервые «пилотная» процедура была описана ЕСПЧ в 2003 году в документе, подготовленном в ходе разработки Протокола 14 к ЕКПЧ, и представленном в Руководящий комитет по правам человека для анализа. В 2004 году Комитет Министров принял резолюцию о постановлениях, обнаруживающих системную проблему. В этой резолюции ЕСПЧ было рекомендовано по возможности указывать в своих постановлениях, какая системная проблема является причиной нарушения, и в чем источник этой проблемы, для того, чтобы помочь государствам-участникам ее разрешить, а Комитету Министров – контролировать исполнение постановления. Уже через месяц после опубликования резолюции и прилагающейся к ней рекомендации, ЕСПЧ вынес первое «пилотное» постановление по делу Брониовский против Польши.

Изначально пилотная процедура была встречена некоторыми органами Совета Европы настороженно. Так, ПАСЕ в Резолюции 1516 выразила опасение, что в «пилотных» постановлениях сложные системные проблемы рассматриваются на примере одного дела, которое может не отражать все аспекты конкретной проблемы. Таким образом, учитывая, что после вынесения такого постановления рассмотрение остальных схожих дел приостанавливается, есть риск, что такая процедура замедлит, а не ускорит имплементацию ЕКПЧ в странах-участницах Совета Европы. При этом ПАСЕ отметила, что эффективность «пилотной» процедуры может быть обеспечена только тщательной работой Комитета Министров по оценке исполнения постановлений государствами-участниками. Однако многие эксперты, в том числе и участвовавшие в подготовке Протокола 14 к ЕКПЧ, а также Комиссар по правам человека сочли «пилотную» процедуру важным и позитивным нововведением и советовали ЕСПЧ прибегать к ней чаще.

Дополнительную информацию об истории развития пилотной процедуры и ее нынешнем состоянии можно найти в информационной записке, размещенной на сайте ЕСПЧ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/61CA1D79-DB68-4EF3-A8F8-FF6F5D3B3BB0/0/FICHES_Arrets_pilotes_EN.pdf

¹³⁸ Kurić and Others v. Slovenia, no. 26828/06, 26.06.2012.

¹³⁹ Torreggiani and Others v. Italy, no. 43517/09, 08.01.2013.

¹⁴⁰ Ananyev and Others v. Russia, nos. 42525/07 и 60800/08, 10.01.2012.

¹⁴¹ Т.е. заявителя (лица или группы лиц, жалующихся на нарушение того или иного права или свободы) и государства-ответчика.

Например, в аппарате представителя Украины в Европейском Суде был создан комитет, в который вошли представители исполнительных органов, отвечающие за имплементацию постановлений Суда. Представитель Украины в Суде был наделен полномочиями, позволяющими ему эффективно вмешиваться в процесс исполнения при возникновении проблем¹⁴².

Кроме того, Департамент исполнения постановлений Европейского Суда высказал предложение о создании в странах-участницах Конвенции *ad hoc* рабочих групп по конкретным вопросам для оценки качества планируемых реформ. Например, такая группа по вопросам исполнения постановлений ЕСПЧ, касающихся прав иностранных граждан, действует в Нидерландах¹⁴³. На круглом столе, посвященном организации процесса исполнения постановлений, в декабре 2011 года также было отмечено, что хорошей практикой является назначение в министерствах на федеральном и региональном уровнях должностных лиц, на которых была бы возложена ответственность за координацию вопросов, связанных с правами человека. Такие должностные лица могли бы оперативно реагировать на постановления Суда, касающиеся сферы деятельности их министерства¹⁴⁴.

Рекомендации в отношении информирования

В соответствии с Рекомендацией власти должны обеспечить распространение текстов постановлений ЕСПЧ, подлежащих исполнению, а также соответствующих документов Комитета министров, всем лицам, участвующим в процессе. Кроме того, участники процесса исполнения должны быть знакомы с практикой ЕСПЧ¹⁴⁵. Департамент исполнения постановлений в этом отношении указал на необходимость обучить должностных лиц, участвующих в процессе исполнения, а также на необходимость перевода на государственные языки не только постановлений ЕСПЧ, но и резолюций и других важных документов Комитета министров¹⁴⁶.

Властям также рекомендовалось по возможности информировать парламенты своих стран о ходе процесса исполнения¹⁴⁷. Например, информирование может осуществляться путем подготовки ежегодных отчетов о ходе исполнения постановлений¹⁴⁸.

Рекомендации в отношении взаимодействия и роли различных органов в процессе исполнения

В соответствии с Рекомендацией необходимо обеспечить эффективное взаимодействие различных участников процесса исполнения на национальном уровне — как в целом, так и по вопросам исполнения конкретных постановлений¹⁴⁹.

Департамент исполнения постановлений ЕСПЧ отметил важность взаимодействия различных органов в рамках контроля за ходом исполнения. Эффективное участие парламента в этом процессе очень важно — оно повышает прозрачность и публичность исполнения постановлений. Помимо функции принятия соответствующих нормативных актов у парламента есть возможности влиять на органы исполнительной власти в ходе контроля за исполнением¹⁵⁰. Так, например, в Великобритании Парламентский комитет по правам человека не только рассматривает общие правовые и процедурные вопросы исполнения постановлений, но и дает свои заключения о мерах, принятых по конкретным делам, и публикует свою переписку с министрами по этим вопросам. Департамент также обратил внимание на практику, существующую в Италии, где исполнительная власть отчитывается перед парламентом об исполнении постановлений ЕСПЧ.

Важность участия парламента в процессе исполнения отмечает и ПАСЕ¹⁵¹, которая рекомендует парламентам государств-участников Совета Европы создавать специальные структуры (например, комитеты) для контроля за соблюдением государством своих обязательств в области прав человека и информирования парламента о состоянии дел. Деятельность таких структур должна включать в себя регулярный мониторинг того, соответствуют ли законопроекты международным нормам в области прав человека или нет, разработ-

¹⁴² GT-DH-PR A (2006)003, Ensuring the existence of effective means at domestic level for the speedy execution of the European Court's judgments. Avenues for reflection proposed by the Department for the Execution of Judgments of the Court, 12 December 2006.

¹⁴³ GT-DH-PR A (2006)003, Ensuring the existence of effective means at domestic level for the speedy execution of the European Court's judgments. Avenues for reflection proposed by the Department for the Execution of Judgments of the Court, 12 December 2006.

¹⁴⁴ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2011, p. 103.

¹⁴⁵ CM/Rec (2008) 2, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the ECtHR, 6 February 2008, 3, 7.

¹⁴⁶ GT-DH-PR A (2006)003, Ensuring the existence of effective means at domestic level for the speedy execution of the European Court's judgments. Avenues for reflection proposed by the Department for the Execution of Judgments of the Court, 12 December 2006.

¹⁴⁷ CM/Rec (2008) 2, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the ECtHR, 6 February 2008, 9.

¹⁴⁸ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2011, p. 103.

¹⁴⁹ CM/Rec (2008) 2, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the ECtHR, 6 February 2008, 5.

¹⁵⁰ CM/AS(2007)Rec1764 final, Reply from the Committee of Ministers to the PACE Recommendation 1764 (2006) on Implementation of judgments of the European Court of Human, 30 March 2007, 1.

¹⁵¹ PACE Resolution 1516 (2006), Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 22.

ку законодательных инициатив, когда это необходимо для выполнения обязательств в области прав человека, рассмотрение отчетов исполнительной власти об исполнении постановлений ЕСПЧ. Такие парламентские комитеты, по мнению ПАСЕ, должны поддерживать регулярный диалог не только с национальными и международными органами власти, но и с гражданским обществом, в частности, с НПО, обладающими признанной экспертизой в соответствующих темах¹⁵².

В отношении участия судебной системы в процессе имплементации Департамент исполнения постановлений ЕСПЧ обратил внимание на полномочия судов не применять или даже отменять нормативные акты, не соответствующие практике Суда¹⁵³. В этом контексте органами Совета Европы не упоминались отдельно конституционные суды, хотя это может быть связано с разной ролью таких судов в государствах-участниках Совета Европы.

Немаловажно также наладить взаимодействие между государственными органами и Советом Европы. Государствам предлагается обеспечить быстрый и эффективный обмен информацией с Комитетом министров о ходе исполнения постановлений ЕСПЧ. Должностные лица, ответственные за координацию процесса исполнения, приглашаются к участию в заседаниях Комитета министров по вопросам прав человека (DH meetings). Кроме того, соответствующие должностные лица, а также представители судебной власти и прокуратуры могут участвовать в официальных визитах в г. Страсбург для обсуждения процедур мониторинга исполнения¹⁵⁴.

Рекомендации в отношении организации работы

В соответствии с Рекомендацией власти должны определять меры, требуемые для исполнения постановлений, как можно раньше. При этом рекомендуется разрабатывать «планы действий», включающие все шаги, необходимые для исполнения, и, по возможности, график работы. Если того требует серьезная проблема, меры по исполнению постановлений ЕСПЧ должны приниматься на высоком уровне, в том числе и политическом¹⁵⁵.

Рекомендации в отношении необходимого качества изменений

Департамент исполнения постановлений ЕСПЧ указал на то, что законодательные процедуры как правило занимают достаточно длительное время, и отметил, что для ускорения процесса исполнения постановлений власти могут прибегать к изменению практики, которое может осуществляться в том числе следующими способами¹⁵⁶:

- вынесение высшими судебными инстанциями «директив» или разъяснений, обеспечивающих быстрое приведение судебной практики в соответствие с Конвенцией;
- пересмотр правил, положений, должностных инструкций для прокуроров, военнослужащих, начальников учреждений лишения свободы и проч.;
- обучение соответствующих должностных лиц;
- применение упрощенных (по сравнению с парламентской) процедур принятия нормативных актов, например, указов и постановлений исполнительной власти.

Однако если исполнение постановления Суда все же требует длительной реформы, во время ее проведения должны действовать временные меры, которые позволят не допустить аналогичных нарушений¹⁵⁷.

Организация процесса исполнения в государстве: индивидуальные меры

Рекомендации в отношении пересмотра дел

В 2000 году Комитетом министров была принята Рекомендация о пересмотре дел на национальном уровне после вынесения постановления ЕСПЧ¹⁵⁸. В соответствии с этой Рекомендацией «в исключительных обстоя-

¹⁵² PACE Resolution 1823 (2011) National parliaments: guarantors of human rights in Europe. Basic principles for parliamentary supervision of international human rights standards, 23 June 2011.

¹⁵³ GT-DH-PR A (2006)003, Ensuring the existence of effective means at domestic level for the speedy execution of the European Court's judgments. Avenues for reflection proposed by the Department for the Execution of Judgments of the Court, 12 December 2006.

¹⁵⁴ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2011, p.104.

¹⁵⁵ CM/Rec (2008) 2, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the ECtHR, 6 February 2008, 4, 6, 10.

¹⁵⁶ GT-DH-PR A (2006)003, Ensuring the existence of effective means at domestic level for the speedy execution of the European Court's judgments. Avenues for reflection proposed by the Department for the Execution of Judgments of the Court, 12 December 2006.

¹⁵⁷ PACE Resolution 1226 (2000), Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 28 September 2000, 10.

¹⁵⁸ CM Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, 19 January 2000.

тельствах пересмотр дела или возобновление производства является наиболее эффективным, если не единственным способом *restitutio in integrum*¹⁵⁹».

В соответствии с пояснительным меморандумом к Рекомендации «пересмотр» является общим термином, в то время как «возобновление производства» — это один из способов пересмотра дела в судебном порядке. Рекомендация применима в первую очередь к судебным процедурам пересмотра дел, но также распространяется и на различные административные процедуры¹⁶⁰.

В Рекомендации Комитет министров призвал государства-участников Совета Европы обеспечить наличие в национальном праве возможностей для пересмотра дел (включая возможности для возобновления судебного производства), по которым ЕСПЧ констатировал нарушение ЕКПЧ. Особое внимание, по мнению Комитета министров, должно быть уделено делам, отвечающим двум критериям. Во-первых, тем делам, где заявитель продолжает страдать от серьезных негативных последствий нарушения прав, которые не могут быть устранены путем выплаты справедливой компенсации или другими способами, кроме как пересмотром дела. При этом должна быть прямая связь между нарушением ЕКПЧ и продолжающимися страданиями заявителя. В качестве примера таких дел можно привести осуждение к длительным срокам лишения свободы, лишение каких-либо гражданских или политических прав в нарушение ЕКПЧ, запрет на общение ребенка с одним из родителей в нарушение статьи 8 ЕКПЧ и проч.¹⁶¹

В качестве второго критерия Комитет министров указал на природу нарушения, констатированного в постановлении ЕСПЧ: должно иметь место ситуация, когда обжалуемое решение национальных органов по существу противоречило бы ЕКПЧ, либо в ходе его вынесения имели бы место серьезные процессуальные нарушения, ставящие под сомнение результат процедуры в целом. Примером первого случая может являться осуждение в уголовном порядке лица в нарушение статьи 9 или 10 ЕКПЧ¹⁶². В отношении второй части критерия можно привести такие примеры, как отсутствие времени и возможностей для подготовки к защите в ходе уголовного процесса; осуждение на основании доказательств, полученных под пыткой, или на основании доказательств, с которыми у подсудимого не было возможности ознакомиться; нарушение равенства сторон и состязательности в гражданском процессе и проч. При этом из обстоятельств конкретного дела должно быть понятно, что эти нарушения ставят под сомнение результат процесса¹⁶³.

В соответствии с пояснительным меморандумом целью введения таких критериев было определение тех самых «исключительных обстоятельств», в которых цели защиты прав заявителя и исполнения постановлений ЕСПЧ имеют приоритет над принципом правовой определенности и *res judicata*¹⁶⁴.

В связи с разницей в правовых системах государств-участников Совета Европы в Рекомендацию не было включено положения о том, кто может быть инициатором пересмотра дела. Однако в пояснительном меморандуме указано¹⁶⁵, что в соответствии с основной целью Рекомендации по обеспечению защиты прав жертв серьезных нарушений Конвенции пострадавшее лицо должно быть наделено правом подать соответствующее требование о пересмотре дела в суд или иной компетентный орган¹⁶⁶.

Рекомендации в отношении выплаты справедливой компенсации

В январе 2009 года вышла последняя версия Меморандума Комитета министров, посвященного практике выплаты государствами-участниками сумм, присужденных в качестве справедливой компенсации¹⁶⁷.

В Меморандуме рассматриваются вопросы, касающиеся определения получателя средств (в том числе ситуации, когда компенсация присуждена нескольким заявителям совместно, когда заявитель является несовершеннолетним или ограничен в дееспособности; ситуации смерти заявителя или ликвидации (реорганизации) заявителя — юридического лица; ситуации, когда невозможно установить местонахождения заявителя; ситуации отказа заявителя получить средства; вопросы необходимости предоставления доверенностей на получения средств и проч.); сроков выплаты компенсации (в том числе вопросы определения и доказывания даты выплаты и факта произведения выплаты; вопросы расчета неустойки за просрочку

¹⁵⁹ В своей практике ЕСПЧ следующим образом определяет содержание принципа *restitutio in integrum*: «Постановление, в котором Суд указывает на нарушение, возлагает на государство-ответчика обязательство положить конец нарушению и компенсировать его последствия таким образом, чтобы ситуация, имевшая место до нарушения, была насколько это возможно восстановлена» (см, среди прочего, *Paramichalopoulos case against Greece of 31 October 1995, paragraph 34, Series A 330-B*).

¹⁶⁰ Explanatory memorandum to the CM Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, 19 January 2000, 5-6.

¹⁶¹ Explanatory memorandum to the CM Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, 19 January 2000, 11.

¹⁶² Статья 9 Конвенции гарантирует свободу мысли, совести и религии; статья 10 касается свободы выражения мнения.

¹⁶³ Explanatory memorandum to the CM Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, 19 January 2000, 12.

¹⁶⁴ Explanatory memorandum to the CM Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, 19 January 2000, 10.

¹⁶⁵ Explanatory memorandum to the CM Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, 19 January 2000, 13.

¹⁶⁶ О сложностях имплементации данной Рекомендации в странах Совета Европы см. выше.

¹⁶⁷ CM/Inf/DH (2008)7 final, CM Memorandum on monitoring of the payment of sums awarded by way of just satisfaction: an overview of the Committee of Ministers' present practice, 15 January 2009.

выплаты; ситуации, когда выплата задержана в связи с исправлением или интерпретацией постановления ЕСПЧ и проч.); валюты, в которой производится выплата, а также вопросы налогообложения выплат и уплаты разнообразных комиссий и сборов.

Меморандум является лишь обобщением практики и не обязателен ни для органов Совета Европы, ни для государств-участников. Как указано в самом Меморандуме, он подлежит дополнению и переработке в случае изменения практики. Тем не менее в нем содержатся некоторые рекомендации, которые государства-участники могут использовать в процессе исполнения постановлений Суда в финансовой части.

Имплементация Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)

Государства-участники ЕКПЧ обязаны не только исполнять постановления ЕСПЧ по делам, в которых они являются сторонами, но и учитывать правовые последствия постановлений, вынесенных в отношении других государств. Только таким образом они полностью могут выполнить свою обязанность по обеспечению прав и свобод, закрепленную в статье 1 Конвенции¹⁶⁸. Как ПАСЕ, так и Комитет министров полагают, что меры по имплементации права ЕКПЧ в целом и меры по исполнению конкретных постановлений ЕСПЧ должны осуществляться вместе и усиливать друг друга¹⁶⁹. В связи с этим и в свете общего усилия органов и институтов Совета Европы по поддержанию эффективности конвенционной системы был разработан пакет рекомендаций, которые выходят за пределы исполнения постановления по конкретным делам, но, тем не менее, способствуют более широкому процессу имплементации практики ЕСПЧ.

Рекомендации в отношении публикации и распространения ЕКПЧ и практики ЕСПЧ

В 2002 году Комитет министров принял Рекомендацию о публикации и распространении в государствах-участниках текста ЕКПЧ и постановлений Суда¹⁷⁰. Странам-участницам рекомендовалось обеспечить распространение текста ЕКПЧ на национальном языке таким образом, чтобы государственные органы, в частности, суды, могли применять ее; при помощи государственных или частных инициатив обеспечить быструю и широкую публикацию на национальном языке постановлений и решений ЕСПЧ, важных с точки зрения развития его практики или требующих принятия мер по имплементации; при необходимости поддерживать регулярное издание книг и других публикаций, распространяющих знание о конвенционной системе и важных постановлениях ЕСПЧ; распространять информацию о поисковой системе ЕСПЧ (HUDOC); обеспечивать доступ судейского сообщества к практике ЕСПЧ; при необходимости направлять в государственные органы и негосударственные организации (профессиональные ассоциации) постановления ЕСПЧ, которые затрагивают вопросы их деятельности, с соответствующими поясняющими документами; при вынесении ЕСПЧ постановления обеспечить информирование органов, непосредственно участвовавших в рассмотрении данного дела.

В дальнейшем при мониторинге имплементации этой рекомендации Руководящий комитет Совета Европы по правам человека отметил, что в большинстве государств-участников постановления в отношении самого государства публикуются и распространяются, однако требуется дальнейшая работа по распространению практики ЕСПЧ в отношении других государств, а также по общему информированию национальных судов и других государственных органов и негосударственных организаций о практике ЕСПЧ. Комитетом были отмечены проблемы в некоторых странах, в частности, касающиеся доступности практики ЕСПЧ в странах, где не все суды обеспечены доступом в Интернет¹⁷¹.

Рекомендации в отношении проверки соответствия законодательства и практики стандартам ЕКПЧ

В 2004 году вышла Рекомендация¹⁷², в которой Комитет министров призвал государства привести национальное право и правоприменительную практику в соответствие со стандартами ЕКПЧ, с тем чтобы пре-

¹⁶⁸ Explanatory memorandum to the PACE report on Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000, 5.

¹⁶⁹ Explanatory memorandum to the PACE report on Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 18 September 2006, 102; Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 1st Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2007, p.10.

¹⁷⁰ CM Recommendation on the publication and dissemination in the member States of the text of the European Convention on Human Rights and of the case-law of the European Court of Human Rights, 18 December 2002.

¹⁷¹ CM(2006)39 final, Report by the Ministers' Deputies on Ensuring the continued effectiveness of the European Convention on Human Rights – The implementation of the reform measures, 12 May 2006.

¹⁷² CM Recommendation Rec(2004)5 on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights, 12 May 2004.

дотвратить потенциальные нарушения прав. Для этого странам, во-первых, рекомендовалось обеспечить наличие эффективных механизмов систематической проверки соответствия законопроектов ЕКПЧ в свете практики ЕСПЧ.

В приложении к Рекомендации указывается на органы и организации, которые могут участвовать в проверке законопроектов. Так, по мнению Комитета министров, такая проверка должна начинаться в министерстве, которое инициировало законопроект. В некоторых государствах эти обязанности возложены на конкретное министерство или должностное лицо (например, министерство юстиции или иностранных дел, представителя государства в Суде). Во многих государствах закон требует, чтобы при направлении законопроекта исполнительной властью в парламент к нему был приложен пояснительный меморандум, которой в том числе должен касаться соответствия законопроекта конституции и ЕКПЧ. В некоторых странах министр, ответственный за разработку законопроекта, формально утверждает соответствие законопроекта ЕКПЧ¹⁷³.

В приложении к Рекомендации также указывается на роль профильных комитетов парламентов в проверке соответствия законопроектов ЕКПЧ. Кроме того, по мнению Комитета министров, в некоторых случаях необходимо привлекать к проверке внешних экспертов как внутри страны (омбудсменов, неправительственные организации, профессиональные ассоциации юристов и проч.), так и из международных организаций (в частности, экспертов органов и комиссий Совета Европы)¹⁷⁴.

В Рекомендации также указано, что при необходимости должны работать механизмы проверки на соответствие стандартам Конвенции уже существующих законодательных актов, а также административной практики. В соответствии с приложением к Рекомендации невозможно требовать от государств проводить систематические проверки действующего законодательства и практики, тем не менее такие проверки могут быть полезны через некоторое время после вступления в силу нового закона или после вынесения ЕСПЧ постановления в отношении другого государства.

В некоторых государствах-участниках обязанность мониторинга применения законодательства (в том числе и в свете новой практики ЕСПЧ) лежит на министерстве, которое инициировало его принятие. В других государствах власти обращают внимание судов на новые моменты в практике ЕСПЧ, что обеспечивает соответствие практики применения законодательства стандартам ЕКПЧ. Кроме того, по мнению Комитета министров, проверка соответствия действующего законодательства и практики может происходить в формате дебатов в парламенте, а также в ходе процедур в конституционных судах. В приложении к Рекомендации также отмечена большая роль независимых организаций (в частности, омбудсменов) в процессе проверки соответствия существующего законодательства практике Конвенции¹⁷⁵.

В приложении к Рекомендации особо отмечено, что после проверки соответствия законопроекта, законодательного акта или административной практики Конвенции от властей требуется быстро принять меры, необходимые для приведения национального права в соответствие с Конвенцией. Для этого должен существовать эффективный механизм. При этом, по мнению Комитета министров, зачастую нет необходимости менять законодательство и можно ограничиться изменением правоприменительной практики или отказом от применения нормы, противоречащей Конвенции¹⁷⁶.

В ходе мониторинга исполнения этой Рекомендации, проведенного ПАСЕ в 2007 году, был сделан вывод о том, что во многих государствах-участниках Совета Европы механизмы проверки соответствия национальному праву и практики Конвенции отсутствуют или недостаточны¹⁷⁷.

Так, среди государств-членов ЕС, где, как правило, существуют специальные процедуры оценки соответствия нового законодательства праву ЕС, только немногие имеют аналогичные механизмы в отношении стандартов ЕКПЧ. Такой механизм есть, например, в Швейцарии¹⁷⁸.

Многие новые члены Совета Европы, в которых, в соответствии с Рекомендацией, существует практика получения заключений международных экспертов на законопроекты, не всегда учитывают эти заключения: зачастую негативные заключения не публикуются и не используются в ходе парламентских дебатов (такая ситуация имела место, например, в ходе принятия закона об омбудсмене в Сербии)¹⁷⁹.

В качестве хороших примеров проверки соответствия законопроектов ЕКПЧ в меморандуме ПАСЕ были приведены финская и британская системы, в которых участие в проверке принимают как исполнительные, так и законодательные органы¹⁸⁰. В Великобритании, например, существует парламентский комитет по пра-

¹⁷³ Appendix to CM Recommendation Rec(2004)5, 19-20.

¹⁷⁴ Appendix to CM Recommendation Rec(2004)5, 21-24.

¹⁷⁵ Appendix to CM Recommendation Rec(2004)5, 25-29.

¹⁷⁶ Appendix to CM Recommendation Rec(2004)5, 12.

¹⁷⁷ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 21.

¹⁷⁸ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 8.

¹⁷⁹ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 9.

¹⁸⁰ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 10-11.

вам человека, члены которого назначаются Палатой лордов и Палатой общин. Этот комитет несет ответственность за проверку соответствия британского права ЕКПЧ¹⁸¹.

В том, что касается роли парламента, ПАСЕ отметила, что лишь в немногих государствах законодательные органы осуществляют регулярный контроль за соответствием законодательства стандартам ЕКПЧ. Так, не во всех государствах существует система информирования законодательных органов о развитии практики ЕСПЧ. О наличии таких механизмов сообщили Австрия, Босния и Герцеговина, Хорватия, Кипр, Германия, Венгрия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария и Великобритания. При этом далеко не во всех государствах существуют специальные парламентские органы, ответственные за проверку соответствия национального права Конвенции. На наличие таких органов указали Хорватия, Финляндия, Венгрия, Румыния, Украина и Великобритания¹⁸².

Что касается независимых институтов, таких как, например, омбудсмен, они играют значительную роль в проверке соответствия законопроектов в немногих странах (например, в Швеции, Финляндии, Португалии и Польше)¹⁸³.

В отношении проверки существующего законодательства ПАСЕ указала, что во многих странах важную роль играют конституционные суды. Однако проблемы могут возникать в связи с отказом исполнительной и законодательной власти применять соответствующие решения конституционных судов (например, в Польше и Словении) либо в случае противоречия практики конституционного суда Конвенции (например, регулирование статуса прокурора в Румынии)¹⁸⁴. Кроме того, во многих странах на всех судах лежит обязательство не применять закон, который противоречит Конвенции (например, Португалия и Франция)¹⁸⁵.

Рекомендации в отношении высшего образования и профессиональной подготовки

В 2004 году Комитетом министров была вынесена Рекомендация о высшем образовании и профессиональной подготовке¹⁸⁶. Комитет министров призвал государства обеспечить адекватный уровень обучения стандартам ЕКПЧ и практике ЕСПЧ в рамках высшего образования и профессиональной подготовки. Государствам предлагалось включить соответствующие компоненты в число обязательных курсов при обучении юриспруденции и, при необходимости, политологии и управлению, а также в число опциональных курсов для тех студентов, которые хотят специализироваться на праве ЕКПЧ. При этом, в соответствии с Приложением к Рекомендации, включение права ЕКПЧ в образовательный процесс должно происходить не только путем введения отдельных курсов по данной теме, но и «горизонтально» — путем включения компонентов, посвященных данной тематике, в общие курсы уголовного, гражданского права и процесса и др.¹⁸⁷ Кроме того, в соответствии с Рекомендацией компоненты, посвященные ЕКПЧ, должны быть включены в экзамены, дающие допуск к юридической профессии, и в обучение для судей, прокуроров и других юристов, а также для сотрудников правоохранительных органов, учреждений ограничения и лишения свободы, иммиграционных служб и проч. в соответствии с их практическими потребностями. В отношении обучения юристов в Приложении к Рекомендации предлагается не только устраивать разного рода семинары, тренинги и коллоквиумы, но и выпускать регулярные публикации о практике ЕСПЧ¹⁸⁸.

Комитет министров также призвал государства повысить эффективность университетского образования и профессиональной подготовки преподавателей и, в частности, поддержать инициативы по обучению преподавателей и тренеров в области права ЕКПЧ.

Кроме того, государствам рекомендовалось поощрять негосударственные инициативы по информированию граждан о системе ЕКПЧ.

В 2006 году, оценивая имплементацию этой Рекомендации, Комитет министров указал, что государства предпринимают значительные усилия для включения права ЕКПЧ в университетское образование. Однако, по мнению Комитета, недостаточно внимания уделяется обучению преподавателей и тренеров и интегрированию всех аспектов практики ЕСПЧ на горизонтальном уровне¹⁸⁹.

¹⁸¹ StockholmColloquy: Towards stronger implementation of the ECHR at national level, Role of national parliaments in verifying state obligations to comply with the ECHR, including Strasbourg Court judgments: an overview, 9-10 June 2008, 9.

¹⁸² StockholmColloquy: Towards stronger implementation of the ECHR at national level, Role of national parliaments in verifying state obligations to comply with the ECHR, including Strasbourg Court judgments: an overview, 9-10 June 2008, 11.

¹⁸³ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 17.

¹⁸⁴ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 14.

¹⁸⁵ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 15.

¹⁸⁶ N1 Recommendation Rec (2004) 4 on the ECHR in university education and professional training, 12 May 2004.

¹⁸⁷ Appendix to Recommendation Rec(2004)4, 12 May 2004, 7.

¹⁸⁸ Appendix to Recommendation Rec(2004)4, 12 May 2004, 11-12.

¹⁸⁹ CM(2006)39 final, Report by the Ministers' Deputies on Ensuring the continued effectiveness of the European Convention on Human Rights – The implementation of the reform measures, 12 May 2006.

Рекомендации в отношении средств правовой защиты на национальном уровне

В 2004 году также была вынесена Рекомендация Комитета министров об улучшении качества средств правовой защиты на национальном уровне¹⁹⁰. Комитет министров призвал государства постоянно контролировать наличие эффективных средств защиты для всех лиц, чьи права, гарантированные ЕКПЧ, могут быть нарушены. Кроме того, после вынесения ЕСПЧ постановлений, указывающих на системную проблему в национальном законе или правоприменительной практике, государства должны оценить существующие средства защиты от нарушений, на которые указал ЕСПЧ, и при необходимости создать эффективные средства защиты, с тем чтобы избежать подачи однотипных жалоб в Страсбург. По рекомендации Комитета министров особое внимание власти должны обратить на средства защиты от чрезмерной длительности судебных процедур. В Приложении к Рекомендации этот вопрос подробно рассмотрен¹⁹¹.

Кроме того, в Приложении к Рекомендации Комитет министров дал ряд общих комментариев, касающихся создания в государствах-участниках средств правовой защиты от нарушений Конвенции. В частности, он указал, что изначально власти должны провести оценку эффективности внутренних средств правовой защиты. Для этого они могли бы привлечь внешних экспертов, в том числе из негосударственных организаций. Кроме того, такая оценка должна проводиться постоянно, в том числе и в ходе принятия нового законодательства¹⁹².

Создавая новые средства защиты, государства могут руководствоваться двумя моделями. Во-первых, могут создаваться специальные средства защиты, которые призваны решить специфические проблемы, указанные в постановлении ЕСПЧ. Примером такого средства защиты может быть принятие в России законодательства об обращении в суд с заявлениями о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок¹⁹³. Во-вторых, могут быть созданы общие средства защиты (например, обращение в Конституционный суд), предназначенные для разрешения вопросов, которые не могут быть решены при помощи специальных средств защиты¹⁹⁴.

Создание средств защиты приобретает особую важность после вынесения ЕСПЧ «пилотного» постановления, в котором указано на системную проблему¹⁹⁵.

В документе, выпущенном по результатам мониторинга имплементации этой рекомендации, проведенного ПАСЕ в 2007 году, были приведены примеры проблем с созданием эффективных средств защиты.

Так, в некоторых странах отсутствуют внутренние средства защиты от нарушений, которые ЕСПЧ считает особенно важными. Например, в Сербии нет возможности обжаловать условия содержания под стражей, применение насилия со стороны представителей власти и отсутствие эффективного расследования¹⁹⁶. Похожие проблемы имеют место в Молдавии.

Кроме того, ПАСЕ отметила, что во многих странах суды редко применяют ЕКПЧ непосредственно (например, в Сербии). В Болгарии это связано не только с незнанием стандартов ЕКПЧ, но и с противоречием некоторых аспектов национального права Конвенции. При этом суды отдают приоритет национальному праву. В качестве позитивного примера непосредственного применения права Конвенции ПАСЕ отметила практику Конституционного суда РФ¹⁹⁷.

ПАСЕ указала также на отсутствие во многих странах средств защиты от чрезмерной длительности судебных разбирательств (Греция, Болгария, Молдавия, Грузия, Босния и Герцеговина, Азербайджан, Румыния, Латвия, Сербия и другие)¹⁹⁸. В странах, где существуют средства защиты от данного нарушения, компенсация, предоставляемая на национальном уровне, зачастую значительно меньше, чем суммы, присуждаемые ЕСПЧ (например, в Словении), либо компенсация не присуждается внутренними судами вовсе (например, в Польше). В Италии к низкому уровню компенсации добавляется еще и чрезмерно длительное время, необходимое для исполнения решения внутреннего суда по жалобе на длительность разбирательства в «основном» процессе¹⁹⁹.

В заключение ПАСЕ подчеркнула, что принятие законодательства в отношении средств защиты от чрезмерной длительности судебных разбирательства само по себе недостаточно для решения проблемы. Требуется также обеспечить необходимые ресурсы для улучшения функционирования судебной системы²⁰⁰.

¹⁹⁰ CM Recommendation Rec (2004) 6 on improvement of domestic remedies, 12 May 2004.

¹⁹¹ Appendix to Recommendation Rec(2004)6, 12 May 2004, 20-23.

¹⁹² Appendix to Recommendation Rec(2004)6, 12 May 2004, 5.

¹⁹³ Глава 22.1 Гражданского процессуального кодекса РФ.

¹⁹⁴ Appendix to Recommendation Rec(2004)6, 12 May 2004, 9-10.

¹⁹⁵ Appendix to Recommendation Rec(2004)6, 12 May 2004, 15-18.

¹⁹⁶ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 24.

¹⁹⁷ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 28.

¹⁹⁸ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 38-39.

¹⁹⁹ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 40-41.

²⁰⁰ AS/Jur (2007) 35 rev 2, The effectiveness of the ECHR at national level. Working document, 26 July 2007, 51.

Органы Совета Европы продолжают пристально следить за развитием средств защиты от нарушений ЕКПЧ в странах-участницах Совета Европы. С момента принятия Рекомендации (2004) 4 создание эффективных средств правовой защиты на национальном уровне все чаще рассматривается в качестве части общих мер, особенно если постановление ЕСПЧ поднимает системную проблему²⁰¹.

Как описано выше, в связи со все увеличивающейся нагрузкой на ЕСПЧ в течение последних двенадцати лет органы и институты Совета Европы принимают разнообразные меры, направленные на повышение эффективности работы европейского механизма защиты прав человека. Основным компонентом этой деятельности является содействие быстрому и эффективному исполнению постановлений Европейского Суда государствами-участниками.

Постоянно ведется работа по анализу причин длительного неисполнения постановлений, выявлению проблем, с которыми сталкиваются государства-участники и органы Совета Европы, а также по разработке и внедрению практик и процедур, способствующих более быстрому и эффективному исполнению постановлений. Так, за последние годы Комитет министров значительно повысил прозрачность процедуры исполнения постановлений путем обеспечения реального доступа к соответствующим документам; обобщил практику исполнения по ряду вопросов, общих для многих государств-участников (например, длительное неисполнение решений внутренних судов, ответственность властей в ходе проведения контртеррористических операций, практика выплаты справедливой компенсации и др.); создал условия для обмена опытом между государствами-участниками; внес в свои рабочие методы изменения, позволившие уделять особое внимание наиболее важным постановлениям. Комитет министров также ведет постоянный обмен информацией с другими органами и институтами Совета Европы (ПАСЕ, Венецианской Комиссией, Комиссаром по правам человека, СЕРЕJ, ССЕJ и др.), которые содействуют исполнению постановлений Европейского Суда.

Кроме того, были разработаны рекомендации, которые могут способствовать созданию в государствах-участниках более эффективных систем исполнения постановлений как в части общих, так и в части индивидуальных мер: рекомендации в отношении создания и функционирования институтов, их взаимодействия между собой, роли различных органов власти в процессе исполнения постановлений, а также рекомендации в отношении пересмотра дел на национальном уровне после вынесения Европейским Судом постановления, если таковое требуется.

Необходимо еще раз подчеркнуть убежденность органов Совета Европы в том, что исполнение постановлений по конкретным делам неразрывно связано с процессом имплементации стандартов ЕКПЧ в правовые системы стран-участниц. Общее обязательство государств по обеспечению прав и свобод, закрепленное в Конвенции, предполагает не только исполнение постановлений, но и принятие других мер, направленных на предотвращение нарушений в будущем и укрепление системы защиты прав человека в целом. В соответствии с рекомендациями Комитета министров такие меры могут включать публикацию и распространение ЕКПЧ и практики ЕСПЧ; проверку соответствия законодательства и правоприменительной практики стандартам ЕКПЧ; внедрение прав человека в программы высшего образования и профессиональной подготовки и создание эффективных средств защиты на национальном уровне.

²⁰¹ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 2nd Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2008, pp. 8, 18.

Интерлакенская конференция «О будущем Европейского Суда по правам человека»: дискуссия и результаты

Мария Сучкова

18-19 февраля 2010 года в швейцарском городе Интерлакен прошла министерская конференция²⁰² Совета Европы (СЕ) «О будущем Европейского Суда по правам человека» (ЕСПЧ). Она была организована Швейцарией, председательствующей в Комитете министров СЕ. Цель конференции — прийти к политическим договоренностям об основных направлениях реформы ЕСПЧ в ближайшие годы. Помимо представителей исполнительной власти 47-ми государств-членов СЕ в мероприятии приняли участие Генеральный Секретарь СЕ Торбьорн Ягланд, Президент ЕСПЧ Жан-Поль Коста и президент Парламентской Ассамблеи СЕ Мевлут Чавусоглу.

Проблемы, стоявшие перед европейской системой защиты прав человека (оценка 2010 года)

Несмотря на усилия, принятые для повышения эффективности работы ЕСПЧ (например, введение объединенной процедуры рассмотрения жалоб по вопросам приемлемости и по существу; поощрение мировых соглашений между государством и заявителем до вынесения Судом постановления; применение так называемой «пилотной» процедуры), европейская система защиты прав человека находится в кризисе.

Объединенная процедура

Ранее рассмотрение жалоб проходило в два этапа. Сначала Суд решал вопрос о приемлемости и выносил решение по этому поводу. Затем дела, признанные приемлемыми, рассматривались по существу, в результате чего выносилось постановление. При этом на каждом этапе рассмотрения сторонам (заявителю и государству-ответчику) давалось время на представление своих аргументов. Суть объединенной процедуры состоит в том, что по некоторым делам Суд выносит только постановление (но не решение), в котором рассматриваются и вопросы приемлемости, и жалобы по существу. Эта процедура была введена с целью сокращения сроков рассмотрения дел, не поднимающих серьезных вопросов приемлемости.

Количество жалоб, поступающих в ЕСПЧ, возрастало с каждым годом. При этом подавляющее большинство жалоб, поступавших в ЕСПЧ (около 90 %), не соответствовало критериям приемлемости, установленным в Конвенции. Около половины постановлений выносились по так называемым делам-клонам — в них констатируются нарушения, причиной которых является одна и та же системная проблема, не решенная государством-участником Конвенции. Наиболее распространенными примерами клоновых дел являются жалобы на неисполнение решений национальных судов, длительность судебного разбирательства и условия содержания под стражей.

Несмотря на то что количество постановлений, ежегодно выносимых ЕСПЧ, увеличилось более чем в два раза по сравнению с 2000 годом, он не справлялся с нагрузкой. Ввиду ограниченности человеческих и финансовых ресурсов (бюджет ЕСПЧ формируется за счет взносов государств-участников Совета Европы) сроки рассмотрения дел продолжал возрастать, а постановления по существу и решения о приемлемости становились менее подробными и мотивированными. Вместе с тем количество постановлений ЕСПЧ, находящихся на контроле у Комитета министров СЕ, увеличилось почти в четыре раза с 2000 года. Помимо увеличения количества постановлений, выносимых Судом, это было связано с тем, что в некоторых случаях государства не принимали эффективных мер для устранения проблем, являвшихся причиной нарушений.

По общему мнению участников процесса реформы, нововведения в процедурах ЕСПЧ (в частности, введение упрощенной процедуры рассмотрения заведомо неприемлемых жалоб и возможности отклонения жалобы, если заявитель не понес значительного вреда), предусмотренные в Протоколе № 14 к Конвенции, который в полной мере вступил в силу в июне 2010 года, сами по себе не помогут справиться с вышеописанными проблемами. Поиск дальнейших мер, направленных на повышение эффективности европейской системы защиты прав человека, и стал предметом дискуссии в ходе конференции в Интерлакене.

²⁰² Конференция с участием министров государств-участников Совета Европы, т.е. представителей исполнительной власти этих государств.

Предложения, подготовленные к Конференции

Перед конференцией все основные органы и институты СЕ (Генеральный секретарь, ЕСПЧ, Комиссар по правам человека, Комитет по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи, Руководящий комитет по правам человека Комитета министров), а также группа неправительственных организаций представили свои предложения в отношении реформы и поставили вопросы для обсуждения на Конференции.

Укрепление принципа субсидиарности ЕСПЧ и имплементация стандартов прав человека на национальном уровне

В предложениях всех участников подчеркивалась необходимость укрепить принцип субсидиарности Европейского Суда по отношению к национальным правовым системам государств-участников Конвенции. Именно на государственных органах лежит обязанность обеспечить эффективную реализацию прав человека. Эта задача включает в себя две составляющие. Во-первых, должна быть обеспечена структурная интеграция Конвенции в национальные правовые системы с целью предотвращения нарушений конвенционных прав и свобод. Такая интеграция должна предполагать возможность для граждан и юридических лиц напрямую ссылаться на Конвенцию и практику ЕСПЧ в национальных судах. Кроме того, стандарты Конвенции должны учитываться при разработке и изменении законодательства. При этом власти должны принимать во внимание не только постановления, вынесенные в отношении их государства, но и в отношении других стран.

Принцип субсидиарности

Принцип субсидиарности означает, что ЕСПЧ как международный механизм лишь дополняет национальные механизмы защиты прав и свобод человека. Соответственно, ЕСПЧ должен включаться в решение той или иной проблемы только в тех случаях, когда национальные инструменты не работали.

Так, по мнению Комиссара по правам человека, в каждом государстве-участнике Конвенции должен быть разработан национальный план имплементации стандартов прав человека, содержащихся в международных договорах, ратифицированных государством, а также в практике и рекомендациях органов, ответственных за мониторинг исполнения этих договоров. В частности, в национальном плане должны быть учтены обязательства государства, предусмотренные не только ЕКПЧ (в ее толковании Судом), но и другими инструментами в рамках Совета Европы (например, Европейской социальной хартией и Европейской конвенцией против пыток). Национальный план должен основываться на подробном анализе проблем и предполагать разработку конкретного плана действий. Важно, чтобы реализация такого плана имела не только политическую, но и бюджетную поддержку. Мониторинг и оценка реализации национальных планов должны проводиться властями регулярно.

Кроме того, по мнению органов СЕ, важным фактором, влияющим на предотвращение нарушений Конвенции, является интеграция тематики прав человека в образовательные программы высших учебных заведений (как путем введения отдельных курсов по правам человека в программе вузов, так и путем интеграции этой тематики в уже существующие курсы), а также в программы профессиональной подготовки должностных лиц. С этой целью необходимо обеспечить перевод и более широкое распространение информации о практике ЕСПЧ.

Во многих докладах, подготовленных к Конференции, отмечено, что помимо государственных органов важную роль в предотвращении нарушений Конвенции должны играть гражданское общество, адвокатские палаты, академическое сообщество, омбудсмены, национальные советы по правам человека, а также средства массовой информации.

Второй частью задачи по обеспечению эффективности реализации прав, гарантированных Конвенцией, является создание на национальном уровне эффективных средств судебной защиты. В частности, механизмов пересмотра дела после вынесения постановления Европейским Судом. Особое внимание при создании средств правовой защиты необходимо уделять системным проблемам, порождающим большое количество нарушений и, следовательно, жалоб в ЕСПЧ.

Изменения, касающиеся работы Европейского Суда

Все участники дискуссии подтвердили, что право на подачу жалобы в ЕСПЧ является основной составляющей системы защиты прав человека в Совете Европы. Тем не менее в некоторых выступлениях ставился вопрос о возможности введения пошлины, взимаемой за подачу жалобы. Однако участники конференции отвергли это предложение.

В силу того, что неприемлемые жалобы составляют большую часть нагрузки на ЕСПЧ, в некоторых докладах было выдвинуто предложение о создании отдельного органа или секции в структуре Суда, которая бы рассматривала исключительно вопросы приемлемости. Это позволило бы остальным судьям быстрее выносить постановления по существу. Кроме того, это могло бы повысить качество постановлений, которые выносит ЕСПЧ.

По мнению участников реформы, процесс имплементации Конвенции на национальном уровне, а также исполнение постановлений ЕСПЧ в части мер общего характера (мер, направленных на предотвращение аналогичных нарушений), зависит от ясности и последовательности практики Суда, а также от того, насколько четко Суд в своих постановлениях указывает на причины нарушений. В особенности это важно в делах, где причиной нарушений является существование системной или структурной проблемы в государстве.

Рассматривая проблему большого числа дел-клонов, авторы докладов с одобрением высказались о введении «пилотной» процедуры и призвали ЕСПЧ разработать более четкие и прозрачные правила ее применения. Кроме того, Генеральный Секретарь СЕ предложил, чтобы ЕСПЧ мог без предварительного судебного рассмотрения передавать жалобы, являющиеся следствием системных проблем, уже констатированных в предыдущих постановлениях, в Комитет министров, который контролировал бы принятие мер для устранения нарушений на национальном уровне. Руководящий Комитет по правам человека при Комитете министров согласился, что такие дела могли бы рассматриваться не Судом, а, к примеру, отдельным органом, занимающимся также и неприемлемыми жалобами, но отверг возможность передачи дел в Комитет министров без судебного рассмотрения. Предложение о том, чтобы часть судебных функций в отношении дел-клонов выполнялась сотрудниками Секретариата ЕСПЧ, нашло поддержку как у Генерального Секретаря, так и в Комитете министров.

Во многих докладах было высказано предложение о том, что ЕСПЧ должен развить практику вынесения консультативных заключений²⁰³. На данный момент такая практика не развита. Однако, по мнению участников конференции, вынесение таких заключений и, в особенности, наделение национальных судебных инстанций правом направлять соответствующие запросы в ЕСПЧ также обеспечило бы более эффективную интеграцию норм Конвенции в правовое поле государств-участников. Это предложение не нашло отражения в Декларации.

Еще одним вопросом, поднятым во многих докладах, являлась необходимость обеспечивать высокую степень доверия к судьям ЕСПЧ. Для этого важно, чтобы кандидаты в судьи соответствовали всем требованиям этой должности, в том числе имели бы отличное знание международного права и свободно владели одним из официальных языков Конвенции. Кроме того, национальные процедуры выдвижения кандидатов на судебские должности в ЕСПЧ должны быть прозрачными.

Взаимодействие между органами в рамках СЕ, а также с национальными властями

Участники дискуссии признали необходимость укрепить взаимодействие между различными органами в рамках СЕ: ЕСПЧ, Комитетом министров, Комиссаром по правам человека, ПАСЕ, Европейской Комиссией за демократию через право и др.

В частности, была отмечена необходимость и дальше развивать процедуры контроля за исполнением постановлений ЕСПЧ со стороны Комитета министров, в особенности за теми постановлениями, которые были вынесены в рамках «пилотной» процедуры. Кроме того, важно укрепить роль Комитета министров как политического органа, который может оказывать дипломатическое давление на государства, затягивающие исполнение постановлений ЕСПЧ. По мнению участников конференции, в процессе контроля за исполнением Комитет министров должен находиться в тесном контакте с ЕСПЧ, с одной стороны, и с властями государств — с другой.

Все участники дискуссии также согласились, что необходимо продолжать мониторинг соблюдения государствами-участниками пакета рекомендаций Комитета министров, посвященных эффективной имплементации ЕКПЧ и исполнению постановлений ЕСПЧ.

Декларация и план действий, принятые по итогам Конференции

По итогам Конференции была принята Интерлакенская декларация и так называемый «План действий». Целью этих документов является изложение в самом общем виде плана реформы европейской системы защиты прав человека.

Как и в подготовительных докладах, в Декларации и Плате действий подчеркивается, что для конвенционной системы основополагающее значение имеет право на подачу индивидуальной жалобы в ЕСПЧ. При этом отмечается, что особую важность имеют жалобы, касающиеся серьезных нарушений прав человека или являющиеся следствием существования системных проблем в государствах. Поэтому в Плате действий участники Конференции призвали ЕСПЧ применять новый критерий приемлемости, предусмотренный Протоколом № 14 (см. выше), а также рассмотреть другие варианты применения принципа *minimis non curat praetor*²⁰⁴.

²⁰³ В соответствии со статьей 47 Конвенции ЕСПЧ полномочен выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования Конвенции и протоколов к ней. На данный момент правом запроса такого заключения обладает только Комитет министров. Кроме того, заключения не должны затрагивать вопросы, относящиеся к содержанию или объему прав и свобод, гарантированных Конвенцией. На апрель 2010 существуют два консультативных заключения, оба посвящены вопросам, касающимся кандидатов в судьи ЕСПЧ.

²⁰⁴ Дословно: «претор не занимается пустяками»; в данном контексте означает, что ЕСПЧ должен сконцентрировать свое внимание на наиболее важных делах, касающихся серьезных нарушений прав человека.

В Планах действий были отражены многие предложения, касающиеся укрепления принципа субсидиарности и необходимости эффективной имплементации стандартов прав человека. Участники Конференции согласились, что на национальных властях лежит обязанность предотвращать нарушения прав человека путем распространения знаний о Конвенции среди должностных лиц, полного исполнения постановлений ЕСПЧ, имплементации пакета рекомендаций Комитета министров, а также принятия во внимание постановлений, вынесенных в отношении других государств. Кроме того, было еще раз подчеркнуто обязательство создавать эффективные средства правовой защиты на национальном уровне. В Планах действий также отмечено, что государства должны рассмотреть возможность направления национальных судей и других высокопоставленных юристов в ЕСПЧ и его Секретариат на стажировки и временную работу. В разделе Плана действий, посвященном имплементации, тем не менее, не отражены описанные выше предложения Комиссара по правам человека о создании национальных планов имплементации стандартов в области прав человека.

Рассматривая проблему большого количества неприемлемых жалоб, участники Конференции призвали ЕСПЧ и государства обеспечить распространение объективной и полной информации о критериях приемлемости и о практике ЕСПЧ среди потенциальных заявителей. Особую роль в этом процессе могут играть информационные центры СЕ в государствах-участниках. В Планах действий также отмечен интерес к проведению исследования о причинах такого большого количества неприемлемых жалоб. Хотя предложение о создании отдельного органа, который рассматривал бы вопросы приемлемости жалоб, напрямую не отмечено в Планах действий, участники конференции указали Комитету министров на необходимость рассмотреть возможность создания в рамках ЕСПЧ механизма, рассматривающего вопросы приемлемости.

В отношении проблемы дел-клонов государствам было рекомендовано более активно использовать процедуру мировых соглашений в ЕСПЧ, а также сотрудничать с Комитетом министров после того, как выносится постановление в рамках «пилотной» процедуры, для устранения системных проблем, приводящих к нарушениям. Суд, со своей стороны, должен разработать более четкие стандарты применения «пилотной» процедуры и оценить ее результативность в целом. Комитет министров в связи с этим должен обсудить вопрос о возможности передачи дел-клонов на рассмотрение судей, занимающихся вопросами приемлемости (см. выше).

Что касается реформы самого ЕСПЧ, участники Конференции подчеркнули важность его независимости, беспристрастности и качества выносимых постановлений и решений. Они согласились с предложениями о необходимости прозрачной процедуры выдвижения кандидатов в судьи и обеспечения их соответствия квалификационным требованиям. Кроме того, было особо отмечено, что ЕСПЧ не должен действовать как «четвертая инстанция», пересматривая решения национальных судов. В связи с вопросом о структурной реформе в Планах действий указано, что ЕСПЧ должен использовать все доступные ему средства для повышения эффективности процесса рассмотрения дел, а также в полной мере применять нововведения в процедуре, предусмотренные Протоколом № 14.

Еще одним важным вопросом, нашедшим отражение в Планах действий, является работа Комитета министров по контролю за исполнением постановлений ЕСПЧ. Участники Конференции согласились, что этот процесс должен быть более прозрачным и эффективным. В связи с этим Комитету министров было рекомендовано пересмотреть свои процедуры и приспособить их к современным реалиям.

В заключение в Планах действий указано, что необходимо рассмотреть вопрос об упрощении процедуры изменения Конвенции в части процессуальных реформ. Эта тема стала особенно актуальной ввиду сложности, возникших при ратификации Протокола № 14 к Конвенции со стороны России.

В отношении имплементации Плана действий интересно отметить, что участники Конференции призвали Комитет министров и государства провести консультации с гражданским обществом о мерах, которые необходимо предпринять. В Планах установлены сроки выполнения различных мер, предусмотренных Декларацией. Так, например, к концу 2011 года государства должны были предоставить в Комитет министров информацию об имплементации Декларации на национальном уровне. К июню 2012 Комитет министров должен был подготовить предложения по изменению Конвенции и созданию структуры ЕСПЧ органа, ответственного за рассмотрение дел на предмет приемлемости. В процессе реформы Комитет министров должен оценивать эффективность имплементации Протокола № 14 и Декларации и к 2019 году дать заключение о необходимости дальнейших мер.

Оценивая Декларацию и План действий в целом, необходимо отметить, что все предложенные меры тесно связаны между собой. Несмотря на то что эти документы сформулированы в достаточно общих терминах и не содержат конкретных практических мер, они говорят о наличии политической воли государств-участников Конвенции, а также органов Совета Европы к тому, чтобы повысить эффективность конвенционной системы защиты прав человека. Насколько общие направления реформы, изложенные в Декларации, повлекут конкретные изменения, зависит от работы органов и институтов в рамках Совета Европы и, в особенности, на национальном уровне, в ближайшие несколько лет.

Обзор исполнения Российской Федерацией Плана действий, принятого на конференции в Интерлакене

Асмик Новикова²⁰⁵, Мария Сучкова, Наталья Таубина, Ольга Шепелева

Общие замечания

Для адекватной оценки принимаемых Российской Федерацией мер по исполнению Плана действий Интерлакенской декларации необходимо взглянуть на общий контекст исполнения решений ЕСПЧ и реализации положений Конвенции. Несмотря на то что власти России предпринимают определенные усилия по исполнению решений ЕСПЧ и участвуют в диалоге с Комитетом министров Совета Европы и другими органами, в публичном пространстве слишком мало информации по этим вопросам. За некоторыми исключениями пояснительные записки к законопроектам, официальные заявления и пресс-релизы не содержат ссылок на решения ЕСПЧ и их исполнение.

Сайт Совета Европы с данными об исполнении решений ЕСПЧ не может заменить собой отсутствующие источники информации внутри страны, поскольку языковой барьер мешает российским журналистам, активистам гражданского общества и широкой общественности пользоваться сайтом Совета Европы. Необходимо отметить, что российские власти составляют свои планы действий по исполнению новых постановлений ЕСПЧ сразу на английском языке, не переводя и не публикуя их на русском.

В результате гражданское общество в России нередко может только догадываться о том, достигают своих целей предложенные или принятые властями конкретные меры или нет. Соответственно затруднена независимая оценка качества и эффективности исполнения конкретных постановлений ЕСПЧ в России. Те же трудности возникают и с оценкой мер по реализации Плана действий Интерлакенской декларации в России.

1. Организация процесса реализации Плана действий, определение приоритетов при его исполнении

В России нет какой-либо специальной структуры для осуществления или надзора за осуществлением Интерлакенской декларации на национальном уровне. По-видимому, ответственность за ее осуществление на национальном уровне возложена на уже существующую структуру, т.е. на Уполномоченного РФ при ЕСПЧ, действующего под эгидой Министерства юстиции РФ. Этот орган, учрежденный указом президента в 1998 году и реформированный в 2007 году, отвечает не только за представление интересов государства-ответчика при рассмотрении в ЕСПЧ жалоб против России, но и за осуществление ряда функций в связи с исполнением решений ЕСПЧ.

Функции этого органа, перечисленные в Указе Президента, сводятся к распространению информации о ЕСПЧ, предложению мер, которые необходимо принять для исполнения судебных решений, и координации деятельности других государственных органов в связи с исполнением постановлений ЕСПЧ. Президентский указ не наделяет этот орган правом законодательной инициативы или какими-либо иными особыми полномочиями, необходимыми для обеспечения исполнения решений ЕСПЧ. Иными словами, Уполномоченный РФ при ЕСПЧ должен убедить другие государственные органы, обладающие необходимыми полномочиями, представить в Думу какой-либо законопроект, или издать нормативный акт, или принять другие меры для исполнения постановлений ЕСПЧ.

Указ Президента РФ о деятельности Уполномоченного РФ при ЕСПЧ не налагает на государственные органы обязанности реагировать на запросы Уполномоченного, следовать его рекомендациям или принимать их к рассмотрению. Несколько ключевых федеральных ведомств, в том числе Генеральная прокуратура, Министерство финансов и МВД, издали нормативные акты о взаимодействии с Уполномоченным РФ при ЕСПЧ. Однако данными нормативными актами регулируется главным образом информационный обмен между соответствующим ведомством и Уполномоченным РФ при ЕСПЧ.

Эффективность такого механизма исполнения постановлений ЕСПЧ можно поставить под сомнение ввиду непрекращающихся системных нарушений — таких как чрезмерно длительные сроки и плохие условия содержания под стражей до суда. Чтобы выполнить План действий Интерлакенской декларации, требующий повысить эффективность внутригосударственных мер по исполнению постановлений Суда, необходимо усилить в стране механизм их исполнения.

²⁰⁵ Руководитель исследовательских программ Фонда «Общественный вердикт»

В 2010 году Указом Президента был введен новый инструмент в дополнение к существующему механизму исполнения постановлений ЕСПЧ. Этим Указом предусмотрено проведение ежегодного мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Исполнение постановлений ЕСПЧ является одним из вопросов, по которым должен проводиться мониторинг. Конечным получателем результатов мониторинга является Президент РФ, который после рассмотрения отчета по мониторингу может поручить правительству инициировать внесение поправок в законодательные или нормативные акты. Однако эффективность механизма мониторинга и его влияние на исполнение постановлений ЕСПЧ в России можно будет оценить не ранее чем в 2013 году, после завершения первого цикла мониторинга.

Российские власти не публикуют никакой информации о своих действиях по реализации Плана действий Интерлакенской декларации. Следовательно, нет и публичного обсуждения приоритетов в его осуществлении.

С точки зрения организаций гражданского общества, приоритетными должны быть те компоненты Плана действий, которые относятся к исполнению постановлений ЕСПЧ, особенно его «пилотных» постановлений.

2. Меры по повышению уровня информированности российских чиновников о стандартах Европейской конвенции по правам человека и обеспечению их исполнения на практике

В России принят двусторонний подход к повышению осведомленности судебных и других органов относительно стандартов Конвенции — распространение переводов постановлений Суда и обучение. Однако эти меры до сих пор не привели к конечной цели — обеспечению надлежащего применения стандартов Конвенции судьями и другими должностными лицами в их повседневной практике.

Распространение переводов

Хотя переводы постановлений Европейского Суда в отношении России действительно имеются, судьи и должностные лица разных уровней в целом не знают о стандартах Конвенции, имеющих отношение к их работе, а потому не в состоянии их применять. Это может быть вызвано следующими факторами.

Количество решений, вынесенных Судом по жалобам против России, довольно велико и продолжает стремительно расти. Судьи и другие должностные лица порой просто не в состоянии прочитать все постановления, не говоря уже о том, чтобы сделать соответствующие выводы о применении содержащихся в них принципов.

При этом кратких обзоров постановлений или документов, обобщающих практику Суда по определенному вопросу и тем самым делающих эти принципы «готовыми к применению», либо не имеется, либо они не доводятся до сведения судей и других должностных лиц. Верховный Суд публикует лишь небольшие выдержки из постановлений и не сортирует их по тематике. Это затрудняет судьям поиск и понимание тех принципов и стандартов, которые они должны применять. К тому же неясно, по каким критериям Верховный Суд отбирает постановления, выдержки из которых публикует в своем бюллетене.

Обучение

В ходе проведенного Фондом «Общественный вердикт» исследования «Возможности и препятствия для имплементации стандартов эффективного расследования пыток в практике работы следственных органов России» (2010-2011) было установлено, что учебными программами, касающимися деятельности ЕСПЧ, охвачено лишь небольшое число судей и должностных лиц. Это в особенности относится к сотрудникам правоохранительных органов.

Другая нерешенная проблема связана с качеством обучения. В рамках исследования были проведены экспертные и глубинные интервью с представителями судебных органов, Следственного комитета, полиции и прокуратуры. Респонденты сообщали, что информация, получаемая на таких тренингах, порой не имеет никакого отношения к их повседневной работе и они не понимают, как им использовать эту информацию на практике в сочетании с требованиями национального законодательства.

3. Меры по обеспечению полного исполнения постановлений ЕСПЧ, включая меры, необходимые для предотвращения подобных нарушений в будущем

Хотя власти РФ предпринимают усилия по исполнению постановлений ЕСПЧ, этот процесс недостаточно эффективен, особенно в отношении мер общего характера.

Например, проведена определенная работа с целью решить проблему чрезмерной длительности судебного и исполнительного производства. Можно отметить, что эта проблема воспринимается как актуальная и приоритетная для российской системы уголовного правосудия. Фондом «Общественный вердикт» были

проведены полевые исследования, направленные на изучение и оценку воздействия постановлений ЕСПЧ на правоприменительную практику²⁰⁶. Было проведено около 60 интервью с представителями Следственного комитета, судьями, прокурорами и др. На основе выводов этого исследования можно сказать, что соблюдение процессуальных сроков является строго обязательным. Соблюдение процессуальных сроков оценивается как часть обязательств по исполнению постановлений ЕСПЧ. Но на практике это приводит (наряду с другими факторами) к ухудшению качества расследования преступлений и, в частности, что особенно важно, к применению пыток. Следователи стремятся выполнить процедурные требования в ущерб тщательности расследования.

Меры общего характера в идеале должны обеспечивать практическое осуществление прав и свобод. Это значит, что для обеспечения результативности мер общего характера следует уделять должное внимание проблемам правоприменительной и административной практики, которые приводят к повторяющимся нарушениям Конвенции. Однако в контексте исполнения постановлений ЕСПЧ российские власти уделяют главное внимание законодательству и часто упускают из виду недостатки правоприменительной практики. Например, для решения проблемы чрезмерной длительности досудебного содержания под стражей законодательные поправки не нужны: существующее процессуальное законодательство, регулирующее сроки досудебного ареста, отвечает соответствующим стандартам Конвенции. Менять нужно судебную практику. Но хотя первое постановление по этому вопросу было вынесено еще в 2002 году, ЕСПЧ пришлось вернуться к нему в пилотном постановлении по делу *Ananyev and Others v. Russia*, принятом 10 января 2012 года. В этом постановлении ЕСПЧ указывает на то, что при определении меры пресечения внутригосударственные суды опираются в основном на такой критерий, как тяжесть обвинений, и используют одни и те же стереотипные формулы, хотя меру пресечения, связанную с лишением свободы, следует применять лишь в наиболее серьезных делах, связанных с насильственными преступлениями, а содержание под стражей до суда должно быть исключением, а не нормой.

Еще одним важным фактором, снижающим эффективность мер общего характера, принятых для исполнение постановлений ЕСПЧ, является недостаточное участие в этом процессе региональных и местных органов власти (в том числе представителей федеральных органов власти на региональном и местном уровне), что особенно важно для такой большой страны, как Россия. Решения о приоритетах исполнения постановлений и о первоочередных мерах принимаются на уровне федерального центра. Как правило, региональные и местные власти имеют мало возможностей для участия в процессе исполнения этих решений. В отдельных случаях федеральные органы власти запрашивают у подведомственных региональных и местных структур их рекомендации и предложения, но в целом отсутствует координация между местным и региональным уровнем, с одной стороны, и федеральным уровнем, с другой.

Данную проблему хорошо иллюстрирует исполнение «пилотного» постановления *Ananyev and Others v. Russia* и других постановлений ЕСПЧ, касающихся условий содержания под стражей.

По данным представителей общественных наблюдательных комиссий²⁰⁷ ФСИН издала приказ, требующий от региональных органов исполнения наказаний соблюдать стандарты содержания под стражей, включая необходимое личное пространство, а также отремонтировать ваннные комнаты и отгородить туалеты в камерах. Учитывая, что региональные учреждения системы исполнения наказаний практически лишены контроля над финансовыми ресурсами и полностью финансируются федеральным департаментом, обеспечить средства на такую реконструкцию затруднительно.

Например, в пилотном постановлении *Ананьев и другие против России* ЕСПЧ говорит о том, что решение увеличить частоту банных дней можно принять и в рамках полномочий администрации мест лишения свободы. Но на практике этот вопрос, как ни странно, зависит от федерального финансирования. До настоящего времени администрация пенитенциарных учреждений, в том числе СИЗО, не могла увеличить частоту банных дней, и заключенные имеют возможность мыться только раз в неделю. Согласно информации, полученной от представителей пенитенциарных учреждений, организовать дополнительные банные дни очень трудно из-за недостатка возможностей у самих пенитенциарных учреждений и из-за финансовых ограничений, существующих в силу федеральных норм. Эту информацию подтвердили и представители общественных наблюдательных комиссий.

Кроме того, в российской пенитенциарной системе по-прежнему находятся в эксплуатации ветхие здания. Например, СИЗО № 1 в Калуге размещен в здании, построенном еще в 1777 году. Эксплуатация ветхих зданий делает затруднительным и почти невозможным внедрение современных стандартов содержания под стражей и исполнение мер общего характера, предусмотренных постановлениями ЕСПЧ. В описанном выше Калужском СИЗО отсутствуют места для прогулок.

²⁰⁶ <http://eng.publicverdict.ru/topics/researches/7387.html>

²⁰⁷ Наблюдательные комиссии, созданные в регионах РФ в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Одной из главных проблем, признаваемых представителями уголовно-исполнительной системы, является исполнение обязательства по раздельному содержанию курящих и некурящих осужденных (подозреваемых, обвиняемых). Во многих постановлениях Суда эта проблема названа фактором, оказывающим серьезное влияние на условия содержания.

Есть надежда на то, что вышеназванные проблемы будут решены. После вынесения пилотного постановления по делу *Ananyev and Others v. Russia* чиновникам региональных управлений ФСИН было предложено представить список рекомендаций по обеспечению исполнения этого постановления. Эта работа прошла весной 2012 года. Трудно оценить, насколько процесс был эффективным и в какой степени региональные рекомендации были учтены при подготовке Плана деятельности по исполнению этого постановления. Россия представила план исполнения постановления по делу *Ananyev and Others v. Russia* в октябре 2012 года.

Если некоторые постановления ЕСПЧ исполняются частично, то по остальным не принимается вообще никаких мер общего характера.

В ряде дел (*Khodoyorov vs. Russia*, *Guliev vs. Russia*, *Idalov vs. Russia*) ЕСПЧ постановил, что условия перевозки заключенных в фургонах специального назначения нарушают положения статьи 3 Конвенции. До настоящего времени правоохранительные органы продолжают использовать для перевозки заключенных эти фургоны (0,6-0,8 м² на человека), хотя ЕСПЧ приравнял такую практику к бесчеловечному обращению. Верховный Суд РФ в своем решении от 17 апреля 2012 года отказался признать существующие правила перевозки заключенных в специальных фургонах несоответствующими стандартам, установленным в прецедентном праве Европейского Суда.

В постановлении ЕСПЧ *Lind v. Russia* (no. 25664/05, 6 декабря 2007 года) ситуация, в которой задержанному запретили пользоваться одним из своих родных языков (голландским) во время телефонного разговора с находящимся при смерти отцом, была признана нарушением статьи 8 Конвенции. В деле *Khudoyorov v. Russia* (no. 6847/02, 8 ноября 2005 г.) заявитель родом из Таджикистана был вынужден пользоваться русским языком в переписке и во время личных встреч с родственниками. ЕСПЧ счел такую ситуацию одним из факторов бесчеловечного обращения с лицом, находящимся под стражей. До настоящего времени в российской пенитенциарной системе существует дефицит переводчиков для заключенных и задержанных иностранцев. Представители общественных наблюдательных комиссий обращают внимание на тот факт, что письма иностранных заключенных и задержанных не отправляют не только их родственникам, но и в консульства соответствующих стран.

В деле *Alekseyev v. Russia* по жалобе российского ЛГБТ-активиста ЕСПЧ установил, что запреты гей-парадов в Москве в 2006, 2007 и 2008 гг. были нарушениями статьи 11 (свобода собраний) Конвенции. До настоящего времени российские власти не разрешают ЛГБТ-сообществу проводить марши и публичные мероприятия.

4. Меры по обеспечению учета в российской правовой системе стандартов ЕСПЧ по делам в отношении других государств

Со стороны исполнительной власти и парламента

Хотя на русском языке имеется некоторая информация о постановлениях ЕСПЧ в отношении других стран, системного мониторинга прецедентного права Суда по таким делам, по-видимому, не ведется ни парламентом, ни исполнительной властью (в том числе управлением Представителя РФ и другими департаментами Минюста). Это означает, что не принимается никаких мер по выявлению проблем в российской правовой системе на основе опыта других стран до того, как Суд вынесет постановление по тому или иному вопросу в деле против России. Постановления в отношении других стран учитываются лишь от случая к случаю только если Суд уже вынес ряд постановлений, подтверждающих наличие аналогичной проблемы в России. Таким образом, в России практически отсутствует превентивный эффект постановлений Суда *erga omnes*.

Со стороны судов

Что касается судебной системы, то ссылки на постановления, вынесенные в отношении других стран, можно найти в некоторых постановлениях и консультативных заключениях трех высших судов России (Верховного Суда, Конституционного Суда и Высшего арбитражного суда). Однако, как правило, цель таких упоминаний состоит не в том, чтобы содействовать решению проблемы до того, как она поступит на рассмотрение ЕСПЧ; они скорее служат дополнительным средством толкования международных обязательств России. И в этом случае, по всей видимости, российской судебной системой не ведется системный мониторинг прецедентного права Суда в отношении других стран.

5. Меры по обеспечению эффективного средства правовой защиты на национальном уровне

Конкретные средства правовой защиты: чрезмерная длительность судебного и исполнительного производства (Закон о компенсации)

Сразу же следует отметить, что это средство правовой защиты было введено не в связи с Планом действий, принятым в Интерлакене, а в ответ на пилотное постановление по делу *Burdov (no. 2) v. Russia*. Первое упоминание Судом такой системной проблемы, как длительное неисполнение судебных решений, относится к 2002 году, когда было принято первое постановление по делу *Burdov v. Russia*. Впоследствии Суд вынес много других постановлений по аналогичным делам против России — так называемым делам-клонам. Таким образом, российским властям потребовалось восемь лет и серьезное давление со стороны Суда и Комитета министров для того, чтобы наконец было введено средство правовой защиты, предусмотренное в Законе о компенсации 2010 года.

Принятые государством меры были положительно оценены Комитетом министров, а также в ряде случаев и Судом. Однако пока не ясно, насколько адекватными будут назначаемые судами на всей территории страны суммы компенсаций за чрезмерную длительность судебного или исполнительного производства. По крайней мере, в одном случае Суд уже установил, что присужденная сумма компенсации была необоснованно низкой (*Lavrov v. Russia*, no. 33422/03, 17 января 2012 г., § 30).

Новые общие средства правовой защиты и реформирование уже существующих

Поправки в Гражданский процессуальный кодекс, касающиеся общих средств правовой защиты в гражданских делах, вступили в силу 1 января 2012 года. С января 2013 года должны вступить в силу аналогичные поправки в Уголовно-процессуальный кодекс. Внесенными в кодексы поправками введена новая апелляционная инстанция и существенно изменены положения, регулирующие порядок кассационного и надзорного производства.

Новый порядок рассмотрения жалоб в апелляционной инстанции, на первый взгляд, не представляется проблемным с точки зрения его «эффективности» в значении Конвенции. Тем не менее изменения в кассационном и надзорном производстве содержат элемент, который ставит под сомнение их соответствие принципу правовой определенности. В соответствии с новой версией процессуальных кодексов Председатель Верховного Суда и его заместитель сохраняют за собой право отменять решение об отказе в возбуждении кассационного или надзорного производства и возбуждать такое производство по своему усмотрению. Такие полномочия не ограничены каким-либо сроком. Это может привести к тому, что производство по любому делу можно будет возобновлять в течение неограниченного периода времени. Такая возможность существовала в предыдущей версии процессуального законодательства, регламентирующего надзорное производство, и неоднократно подвергалась критике в постановлениях ЕСПЧ. Однако, по-видимому, при внесении изменений в процессуальные кодексы российские власти не приняли во внимание прецедентное право ЕСПЧ по данному вопросу.

Суд уже доводил эту проблему до сведения российских властей в деле *Ryabkin and others v. Russia* (№ 52166/08) и в апреле 2011 года задавал российским властям вопросы относительно эффективности новых процессуальных средств защиты. Постановление по делу еще не вынесено.

6. Меры по обеспечению потенциальных заявителей объективной и полной информацией о Конвенции и Суде, в частности, о процедуре подачи жалобы и критериях приемлемости

Хотя власти принимают определенные меры по обучению государственных чиновников и судей по вопросам Конвенции и развивающегося прецедентного права ЕСПЧ, для информирования населения по этим вопросам никаких усилий не предпринимается. В частности, государственными органами не принято конкретных мер по информированию потенциальных заявителей и их представителей в ЕСПЧ о порядке подачи жалобы и о критериях приемлемости. Например, веб-страница Уполномоченного РФ при ЕСПЧ содержит лишь отрывочные сведения о вынесенных ЕСПЧ постановлениях по делам против России, но не дает ни информации о критериях приемлемости, ни каких-либо советов заявителям или их адвокатам. Распространение информации о критериях приемлемости и порядке подачи жалоб осуществляется преимущественно силами редколлегий юридических изданий и неправительственных организаций, зачастую при поддержке Совета Европы и международных доноров. Хотя эти усилия уже дали положительные результаты, уровень информированности о критериях приемлемости и порядке подачи жалоб по-прежнему недостаточен.

7. Процесс отбора кандидатов на пост нового судьи из России в ЕСПЧ

Процедура отбора кандидатов на пост судьи в ЕСПЧ на национальном уровне была запущена в середине 2011 года. У экспертов гражданского и юридического сообщества вызвали озабоченность два момента, касающиеся этого процесса. Во-первых, это процедурные недостатки процесса отбора; во-вторых, несоответствие областей знаний кандидатов и требований, предъявляемым к знаниям, которыми должен обладать кандидат в судьи ЕСПЧ.

Российские власти провели конкурс, победителями которого стали юристы, не имеющие опыта в области прав человека. Предлагаемая группа кандидатов состояла из двух судей российского арбитражного суда и юриста, специализирующегося в области коммерческого права²⁰⁸. По существу, Российская Федерация не предоставила Совету Европы фактического выбора. Никто из трех предлагаемых кандидатур не имел опыта работы в направлении деятельности Европейского Суда; в то же время один из кандидатов, господин Бушев, имел явное преимущество, поскольку принимал участие в двух делах, рассмотренных ЕСПЧ. Таким образом, он фактически стал безальтернативным кандидатом²⁰⁹.

В то же время российским правозащитным сообществом были предложены пять кандидатов, каждый из которых обладает соответствующими знаниями и опытом в области прав человека.

Российский адвокат Каринна Москаленко, один из ведущих экспертов в области применения Европейской конвенции и механизмов ЕСПЧ, подала жалобу в российский суд по поводу непрозрачности процедуры отбора кандидатов на должность судьи ЕСПЧ.

Один из доводов жалобы касается неисполнения положения Рекомендации №1649 Парламентской ассамблеи Совета Европы 2004 года «О кандидатах в судьи Европейского суда по правам человека», устанавливающего, что извещение о проведении конкурса должно быть обнародовано в специализированных средствах массовой информации.

Фактически объявление о проведении конкурса было обнародовано в российской специализированной прессе — «Бюллетене решений Европейского Суда по правам человека» — лишь в августе 2011 года, после того как истек срок подачи заявлений кандидатов²¹⁰. Объявление было также опубликовано в «Российской газете». Однако оно имелось лишь в печатной версии, а в Интернет-версии издания страница с объявлением о проведении конкурса была помещена вне доступа.

Кроме того, период проведения конкурса и срок подачи заявлений кандидатов был весьма короток и неудобен — с 1 июля до 1 августа 2011 года — и приходился на самый разгар сезона отпусков.

В судебном слушании жалобы госпожи Каринны Москаленко, состоявшемся 28 марта 2012 года, представитель Министерства юстиции РФ представил в суд Приказ о создании комиссии, занимавшейся отбором кандидатов на должность судьи Европейского суда. В судебном заседании стало известно, что:

- 1) Приказ о создании комиссии для отбора кандидатов на должности судей Европейского Суда не был опубликован²¹¹.
- 2) В связи с неопубликованием Приказа, которое было подтверждено представителем Министерства юстиции РФ, он не вступил в законную силу.
- 3) Приказ был издан лишь 13 июля 2011 года, в то время как конкурс начался уже 1 июля 2011 года.
- 4) Текст Приказа, размещенный в профессиональной правовой базе, отличался от текста документа, официально представленного в суд Министерством юстиции. Это означает, что текст был изменен и дополнен (в базе документ не имел приложения №2).
- 5) Список членов комиссии до сих пор не опубликован.
- 6) Состав комиссии в высшей степени несбалансирован. В Комиссию не вошли ни представители гражданского общества, ни даже представители аппарата Уполномоченного по правам человека. В большинстве своем комиссия состояла из сотрудников офиса Уполномоченного РФ при Европейском Суде и Министерства иностранных дел РФ.
- 7) Гендерный состав комиссии также не был сбалансирован. В нее не вошло ни одной женщины²¹².

²⁰⁸ «3. Ассамблея принимает решение не рассматривать списки кандидатов, где: i. область компетенции кандидатов представляется неоправданно ограниченной; ...» (Резолюция 1366 (2004) «О кандидатах в члены Европейского Суда по правам человека»).

²⁰⁹ «... В отсутствие реального выбора среди кандидатов, представленных государством-участником Конвенции, Ассамблея должна отказаться от рассмотрения представленного ей списка...» (Резолюция 1646 (2009) «Выдвижение кандидатов и избрание судей Европейского Суда по правам человека»).

²¹⁰ Главный редактор Валерий Руднев представил для судебного разбирательства счета-фактуры от 3 августа 2011 на получение бюллетеня из печати, а читателям печатное издание стало доступно только в середине августа 2011 года.

²¹¹ «... Кроме того, в отсутствие справедливой, прозрачной и последовательной национальной процедуры отбора Ассамблея может отказаться от таких списков ...» (Резолюция 1646 (2009) «Выдвижение кандидатов и избрание судей Европейского Суда по правам человека»).

²¹² «... Ассамблея вновь подтверждает, что процесс выдвижения кандидатов на должность судьи Европейского Суда должен отражать принципы демократической процедуры, транспарентности и недискриминации». (Резолюция 1646 (2009) «Выдвижение кандидатов и избрание судей Европейского Суда по правам человека»).

В результате указанных процедурных нарушений российскими властями был представлен в ПАСЕ несбалансированный список кандидатов.

После того как суду была представлена вышеупомянутая информация, слушание было отложено, и 17 апреля 2012 года Замоскворецким районным судом Москвы жалоба была отклонена. Довольно долгое время было невозможно получить текст судебного постановления и протокол судебного заседания, что усложнило процедуру обжалования.

Несмотря на то что российский суд не посчитал действия Министерства юстиции РФ несовместимыми с требованиями ПАСЕ, само по себе судебное разбирательство позволило выявить серьезные процедурные нарушения при проведении конкурса.

В ходе судебного заседания представитель Министерства юстиции был не в состоянии ответить на следующие вопросы:

- Зачем нужно было закрывать доступ в Интернете на содержащую условия конкурса страницу в средстве массовой информации (не специализированном, а «Российской газете»), где было опубликовано объявление?
- Почему специализированное СМИ получило возможность опубликовать объявление только в августе, когда срок подачи заявок уже истек?
- Почему не было ни одной женщины в составе конкурсной комиссии, а также в составе межведомственной комиссии, участвовавшей в принятии решения об отборе шести кандидатов?
- Почему в комиссию не включили ни одного представителя правозащитного сообщества и даже ни одного представителя аппарата Уполномоченного по правам человека РФ, в то время как в состав комиссии вошли четыре представителя России в Европейском Суде, в том числе г-н Матюшкин, три чиновника Министерства иностранных дел и еще два представителя других ведомств, отсутствовавшие на одном из двух заседаний?

Только на заседании 17 апреля 2012 года, через семь месяцев после завершения конкурсного отбора шести кандидатов, стало известно, что в конкурсе участвовали десять кандидатов, а не пятнадцать, как утверждали ранее; что кандидатуры отклонялись на незаконных основаниях (например, П. Лаптев); что предметом обсуждения на заседании межведомственной комиссии, принимавшей решение о списке из шести кандидатов, были не результаты конкурса, а доклад г-на Матюшкина, Уполномоченного РФ при Европейском Суде (как об этом свидетельствует выписка из протокола межведомственной комиссии).

В ответ на вопрос, почему списки членов комиссии и участников конкурса были засекречены, представитель Министерства юстиции заявил, что в этом вопросе Министерство следовало не требованиям ПАСЕ, а положениям статьи 7 закона РФ о защите персональных данных (который якобы запрещал комиссии раскрывать сведения о личности участников конкурса).

Таким образом, конкурс не был ни широким, ни открытым, ни прозрачным, ни демократичным и не проводился в соответствии с принципом недискриминации.

8. Консультации с гражданским обществом

Одним из важных пунктов Плана действий является рекомендация государствам-членам СЕ организовать и регулярно проводить консультации с гражданским обществом как по разработке мер, направленных на реализацию Плана действий, так и по ходу их исполнения.

На данный момент ответственные ведомства не проводили консультаций с гражданским обществом. Не имеется также информации об их планах организовать такие консультации в ближайшем будущем.

Дискуссия перед Брайтоном: Измирская конференция

Реформа Европейского Суда по правам человека: развитие дискуссии

Мария Сучкова

Вторая министерская конференция, посвященная реформе, прошла в городе Измир (Турция) в апреле 2011 года²¹³. Председательствующая в Комитете Министров СЕ Великобритания²¹⁴ объявила, что одним из ее ключевых приоритетов является реформа Европейского Суда по правам человека и укрепление имплементации Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод на национальном уровне²¹⁵.

Одним из важных направлений Интерлакенского процесса является реформа процедур ЕСПЧ²¹⁶, призванная обеспечить более быстрое и эффективное рассмотрение жалоб. Задача изучить и разработать конкретные предложения по реформе Суда в свете рекомендаций, принятых на Интерлакенской и Измирской конференциях, была возложена на Комитет экспертов по реформе Суда²¹⁷. Эта структура была создана в рамках Руководящего Комитета по правам человека («CDDH»). В Комитет экспертов вошли представители государств-участников СЕ, а также эксперты в статусе наблюдателей. В числе таких наблюдателей — представители неправительственных организаций. В работе Комитета экспертов принимают участие также сотрудники Секретариата Суда, которые информируют Комитет о реализации нововведений в работе Суда, в частности, о предусмотренных Протоколом № 14 к Конвенции процедурах единоличного рассмотрения дел судьями и о работе комитетов из трех судей.

²¹³ См. официальный сайт конференции: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/default_en.asp.

²¹⁴ Великобритания председательствовала в Комитете министров СЕ с 7 ноября 2011 по 14 мая 2012.

²¹⁵ Priorities of the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, CM/Inf(2011)41, 27 октября 2011. Доступно по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1859397&Site=CM>.

²¹⁶ Другими направлениями являются, в частности, укрепление принципа субсидиарности ЕСПЧ по отношению к национальным правовым системам; обеспечение полного и быстрого исполнения постановлений ЕСПЧ государствами-участниками; развитие процедур, используемых Комитетом министров СЕ для контроля за исполнением постановлений ЕСПЧ.

²¹⁷ См. официальную страницу Комитета: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DHGDR_en.asp.

В этой статье мы рассмотрим конкретные предложения, выдвинутые Комитетом экспертов, в отношении возможных путей развития реформы Суда, а также мнение Парламентской Ассамблеи СЕ в этом отношении. Указанные предложения затрагивают следующие вопросы:

- изменение механизма фильтрации жалоб и рассмотрения дел-клонов;
- введение пошлин за обращение в Суд;
- введение требования об обязательном участии юриста (представление интересов заявителя) на стадии обращения в ЕСПЧ;
- наложение санкций за неоднократное обращение в Суд с явно неприемлемыми жалобами;
- наделение национальных высших судебных органов правом запрашивать консультативные заключения у ЕСПЧ по вопросам толкования Конвенции.

Необходимо отметить, что на этапе подготовки обзора все предложения являлись предварительными и не означали каких-либо состоявшихся изменений в работе Суда. Поэтому цель настоящей статьи — продемонстрировать, в каком направлении развивалась дискуссия о будущем ЕСПЧ.

Фильтрация жалоб

Одной из важнейших проблем ЕСПЧ остается количество подаваемых жалоб, не соответствующих критериям приемлемости, закрепленным в Конвенции. Таким образом, судьи и сотрудники Секретариата ЕСПЧ вынуждены тратить значительное время на работу с неприемлемыми жалобами, вместо того чтобы сосредоточить свое внимание на приемлемых делах, которые поднимают важные вопросы защиты прав человека.

Под процессом фильтрации понимается принятие окончательных решений по явно неприемлемым жалобам²¹⁸. В настоящее время действует система фильтрации, предусмотренная Протоколом № 14 к Конвенции, в которой основную роль играют единоличные судебные составы. Они отклоняют индивидуальные жалобы, неприемлемость которых можно установить без дальнейшего изучения. Если же такое изучение требуется, то, в зависимости от серьезности вопроса приемлемости, который поставлен в жалобе, дело передается в комитет из трех судей, Палату или Большую Палату. Каждый единоличный судебный состав работает совместно с несудебным докладчиком из числа наиболее опытных постоянных сотрудников Секретариата.

Экспертами было подсчитано, что при сохранении ныне действующей системы Суду понадобится около трех лет, для того чтобы рассмотреть все явно неприемлемые жалобы, находящиеся в его производстве в настоящее время (и это — не учитывая постоянно поступающих новых жалоб)²¹⁹.

Поэтому в самом начале Интерлакенского процесса было ясно, что изменений, внесенных в процедуру Суда Протоколом № 14 к Конвенции, недостаточно, и необходимо предпринимать дальнейшие шаги по модификации системы фильтрации жалоб.

Реформа системы фильтрации необходима, в первую очередь, для того чтобы достичь баланса между количеством выносимых Судом постановлений/решений и количеством поступающих жалоб. Это позволит ЕСПЧ рассматривать поступающие дела в разумные сроки. Кроме того, более эффективная работа с явно неприемлемыми жалобами позволит Суду сосредоточить внимание на жалобах, в которых соблюдены критерии приемлемости и поставлены важные вопросы нарушения Конвенции²²⁰.

В результате дискуссий на министерских конференциях и в Комитете экспертов были предложены три варианта фильтрации в зависимости от распределения полномочий между Секретариатом и судьями.

В соответствии с первым вариантом сотрудников Секретариата, которые сейчас играют роль несудебных докладчиков (то есть наиболее опытные юристы), хотят наделить функциями, которыми обладают единоличные судебные составы. Предполагается, что сотрудники Секретариата будут выносить решения по явно неприемлемым жалобам, которые могут быть отклонены по формальным признакам и не требуют дальнейшего изучения. Часть экспертов Комитета, поддержавших этот вариант, отмечали, что опытные юристы Секретариата являются независимыми, беспристрастными и обладают должной квалификацией и опытом для принятия окончательных решений по явно неприемлемым делам. Кроме того, такая система не требует дополнительной подготовки или финансовых затрат и может начать действовать немедленно. Она позволит ускорить процесс принятия решений и освободит для судей время. Однако некоторые эксперты выразили озабоченность тем, что окончательные решения о неприемлемости части жалоб будут полностью изъяты из-под судебного контроля²²¹.

²¹⁸ Там же, п. 3.

²¹⁹ Там же, п. 8.

²²⁰ Там же, п. 5.

²²¹ Там же, пп. 16-19.

Второй вариант реформы фильтрационного механизма предполагал, что будет создана новая категория судей, ответственная за фильтрацию. К таким судьям будут предъявляться те же требования в отношении квалификации, независимости и беспристрастности, что и к обычным судьям ЕСПЧ. Однако срок их полномочий будет значительно меньше. Такие судьи могут находиться на более раннем этапе профессиональной карьеры, чем обычные судьи, и, соответственно, их заработная плата может быть ниже. Способ их избрания на должность также будет упрощенным.

Этот вариант соответствует позиции о том, что каждый заявитель, обратившийся в Суд с жалобой в соответствии со статьей 34 Конвенции, имеет право на *судебное* решение. Как указывают сторонники этого подхода, рассмотрение жалоб судьями, а не юристами Секретариата, которые могут не обладать опытом работы в национальных судебных органах, приведет к наибольшей эффективности системы фильтрации. Кроме того, судьи нового типа после окончания срока их службы могут обеспечить необходимую связь между конвенционной системой и национальными правовыми системами.

К недостаткам этого варианта относится, во-первых, то, что он является достаточно затратным и не сможет начать действовать немедленно. Во-вторых, нанять судей для работы исключительно по явно неприемлемым делам может быть непростой задачей. Кроме того, существует риск, что будут возникать противоречия в практике по делам, отнесенным к компетенции фильтрационных судей и обычных судей²²².

Третий вариант предполагал уравнивание роли судей и сотрудников Секретариата. Специально назначенные сотрудники Секретариата будут вести производство по явно неприемлемым жалобам. При этом они будут вправе передать дело для рассмотрения судебным составам в любое время, если они сочтут это необходимым. Специальные судьи будут рассматривать жалобы, неприемлемость которых не столь очевидна, а также, возможно, дела-клоны (см. ниже). Таким образом, дела, в которых может требоваться детальная оценка содержания жалобы и правовой анализ, будут рассматриваться в судебном порядке, а жалобы, которые неприемлемы исключительно по формальным основаниям, будут оставлены Секретариату²²³.

Было также высказано предложение о том, что фильтрационный механизм мог бы рассматривать дела-клоны. Тем не менее все участники, даже те, которые поддерживали расширение полномочий сотрудников Секретариата, согласились, что такие дела должны рассматриваться именно судебными составами, предпочтительно комитетом из трех судей²²⁴.

Докладчик ПАСЕ в своем новом докладе, посвященном обеспечению эффективности ЕСПЧ, высказалась за расширение ответственности Секретариата и указала, что наделение старших юристов Секретариата квазисудебными полномочиями является разумным шагом, так как явно неприемлемые жалобы не требуют (или даже не заслуживают) внимания международных судей. Передача таких полномочий юристам Секретариата также представляется докладчику ПАСЕ более выгодным вариантом с финансовой точки зрения. При этом докладчик отметила необходимость увеличить количество сотрудников Секретариата. Однако, как и многие эксперты, докладчик отметила, что постановления по делам-клонам могут выноситься только судьями²²⁵.

Пошлины

Несмотря на то что на Интерлакенской и Измирской конференциях предложение о введении пошлин для заявителей в ЕСПЧ не нашло широкой поддержки, Комитету экспертов было поручено изучить эту возможность. При этом эксперты Комитета не рассматривали вопрос о том, будет ли введение пошлин недопустимым ограничением права на подачу индивидуальной жалобы, гарантированного статьей 34 Конвенции, а скорее изучили практические стороны этого вопроса²²⁶.

Как отметили эксперты, система пошлин может быть нацелена на предотвращение обращения в Суд с явно неприемлемыми жалобами. Еще одной целью может быть приведение системы Суда в соответствие с системой высших судов на национальном уровне, обращение в которые облагается пошлиной²²⁷.

Для формулирования моделей системы пошлин эксперты изучили следующие вопросы²²⁸:

- На каком этапе процедуры в Суде будет требоваться уплата пошлины?
- Будет ли сумма пошлины значительной?
- Будет ли размер пошлины различаться в зависимости от страны проживания заявителя?

²²² Там же, пп. 20-22.

²²³ Там же, пп. 23-24.

²²⁴ Там же, пп. 29.

²²⁵ Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights, PACE, CLAH, AS/Jur (2011) 44, 4 ноября 2011, пп. 46-47, 50-51.

²²⁶ Draft CDDH Report on a system of fees for applicants to the Court, DH-GDR(2011)R8 Appendix IV, п. 2.

²²⁷ Там же, п. 4.

²²⁸ Там же, п. 5.

- Может ли заявитель быть освобожден от уплаты пошлины в связи с финансовым положением или принадлежностью к какой-либо категории граждан?
- Может ли Суд освободить заявителя от уплаты пошлины по своему усмотрению?
- Может ли пошлина возвращаться заявителю при наступлении определенных условий?
- Каким образом должна уплачиваться пошлина?

При анализе указанных вопросов эксперты обращали внимание на то, какую административную и финансовую нагрузку повлечет внедрение той или иной идеи в практику Суда. Кроме того, они оценивали, не повлечет ли принятие той или иной модели дискриминации в отношении различных групп заявителей.

В результате Комитет экспертов разработал две модели системы пошлин. Первая модель основное внимание уделяет минимизации административных и финансовых последствий. Эта модель предполагает, что сумма пошлин достаточно мала и одинакова для всех заявителей. Только заявители, находящиеся в заключении, могут быть освобождены от уплаты пошлины, освобождения же в связи с финансовым положением не предусмотрено; кроме того, Суду не предоставляются полномочия по своему усмотрению освободить заявителя от уплаты пошлины. Сумма пошлины возмещается только тем заявителям, в пользу которых Суд вынес постановление по существу²²⁹.

Преимущества этой модели состоят в относительной простоте ее практической реализации и единообразии требований к различным заявителям. Она представляется экспертам достаточно эффективной для того, чтобы предотвращать поступление в Суд необоснованных жалоб и повышать качество подаваемых жалоб. Эта модель не предполагает каких-либо санкций и, соответственно, не является неприемлемым ограничением права на подачу жалоб в ЕСПЧ²³⁰. Основным недостатком этой модели является потенциальная дискриминация заявителей, проживающих в странах с меньшим уровнем среднедушевого дохода, а также заявителей, находящихся в затруднительном финансовом положении²³¹.

Вторая модель, напротив, предусматривает меры по недопущению такой дискриминации, но предполагает увеличение административной и финансовой нагрузки на Суд. В соответствии с этой моделью сумма пошлины устанавливается на достаточно высоком уровне, который, однако, варьируется в зависимости от страны проживания заявителя. Допускается освобождение заявителя от уплаты пошлины в связи с финансовым положением, а также в связи с принадлежностью к какой-либо категории, например, если заявитель является заключенным. Суд наделяется полномочиями по освобождению заявителя от уплаты пошлины в определенных случаях. Пошлина возмещается заявителю, если его жалоба признана приемлемой либо если она не признана явно неприемлемой. Среди преимуществ данной модели эксперты называют ее эффективность в предотвращении поступления в Суд необоснованных жалоб, недискриминационность и возможность учета конкретных обстоятельств заявителя, а также тот факт, что доходы, поступающие от пошлин, покроют административные расходы на организацию системы. К недостаткам, помимо административных сложностей, относится то, что такая система сохраняет некоторый риск того, что заявители, имеющие обоснованные жалобы, не смогут обратиться в Суд²³².

Обязательное представление интересов заявителя юристом

Идея о введении требования об обязательном представлении интересов заявителя юристом была озвучена еще на Измирской конференции. Тогда ее поддержали многие государства-участники, а также Жан-Поль Коста, бывший тогда председателем Суда²³³. По мнению участников конференции, введение такого требования могло бы повысить качество жалоб, поступающих в ЕСПЧ, что, в свою очередь, позволило бы Суду быстрее их рассматривать. Кроме того, если заявители будут вынуждены обращаться к совету юриста, в том числе и по вопросам приемлемости потенциальной жалобы, есть шанс, что количество поступающих в Суд жалоб снизится. Однако, как указал г-н Коста, введение такого требования должно сопровождаться обеспечением на национальном уровне возможностей для получения бесплатной юридической помощи заявителями, которые не могут оплатить помощь юриста.

Несмотря на указанные преимущества, при изучении вопроса о практической реализации этого предложения и представители Суда, и эксперты Комитета по реформе пришли к выводу о том, что она может быть достаточно проблематичной.

²²⁹ Там же, п. 9.

²³⁰ Там же, п. 10.

²³¹ Там же, п. 11.

²³² Там же, пп. 12-14.

²³³ Подробнее см.: М. Сучкова. «От Интерлакена до Измира: новое в процессе реформы европейской системы защиты прав человека», цит. выше.

Так, если не будет обеспечена бесплатная юридическая помощь заявителям с ограниченными финансовыми возможностями, новая система может значительно ограничить их право на обращение в Суд. Однако введение на национальном уровне права на бесплатную юридическую помощь при обращении в ЕСПЧ может повлечь серьезные бюджетные расходы для тех стран, в которых эта возможность еще не предусмотрена.

Кроме того, бесплатная юридическая помощь при обращении в ЕСПЧ не может быть обеспечена, если отсутствует система оценки обоснованности потенциальной жалобы в Суд. При этом, если потенциальному заявителю откажут в бесплатной юридической помощи в связи с тем, что в его/ее деле нет оснований для обращения в ЕСПЧ, такой заявитель сможет обратиться в Суд с жалобой на нарушение статьи 34 Конвенции²³⁴ в связи с отказом в предоставлении бесплатной помощи. Перекаладывать же обязанности по администрированию системы бесплатной юридической помощи на Суд нецелесообразно, так как это создаст дополнительную нагрузку для ЕСПЧ, которой он как раз стремится избежать²³⁵.

Необходимо отметить, что ПАСЕ высказалась против введения требования об обязательном представлении интересов заявителя юристом, а также против создания системы пошлин за обращение в Суд²³⁶.

Санкции за неоднократное обращение с явно необоснованными жалобами

Еще одно предложение, которое было поручено изучить экспертам, касалось взимания некоторой суммы в качестве санкции с заявителей, неоднократно подававших явно необоснованные или лишённые содержания жалобы. По мнению экспертов, решение о взимании и размере такой санкции может приниматься судебным составом, рассматривающим жалобу, с учетом обстоятельств конкретного дела. При этом будет установлен максимальный размер санкции, в пределах которого судебный состав может проявлять свободу усмотрения. У ЕСПЧ не будет непосредственных полномочий требовать выплаты санкции – заявителю будет сообщаться, что никакие другие жалобы от него/нее не будут приняты Судом к рассмотрению, пока сумма, назначенная в качестве санкции, не будет выплачена. Из этого правила могут быть предусмотрены исключения, например, если последующая жалоба заявителя, ранее злоупотреблявшего своим правом на обращение в Суд, касается нарушения важнейших прав (статьи 2, 3 и 4 Конвенции)²³⁷.

Сторонники этого нововведения полагают, что санкции могут играть дисциплинирующую роль для заявителей. Однако другие эксперты отмечают, что заявителей, которые подают повторяющиеся неприемлемые жалобы, немного. Об этом свидетельствует то, что практика Суда по такому критерию приемлемости, как злоупотребление правом на подачу жалобы, развита очень слабо. Поэтому введение санкций не представляется им эффективной мерой.

Консультативные заключения

Предложение наделить высшие национальные суды правом запрашивать у ЕСПЧ консультативные заключения по вопросам, возникающим в их правоприменительной практике и поднимающим системные или структурные проблемы в государстве-участнике Конвенции, было впервые высказано в 2009 году норвежскими и датскими экспертами, а затем нашло свое отражение в Измирской декларации.

Предполагалось, что это нововведение сможет уменьшить нагрузку Суда в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Заключения ЕСПЧ в ответ на запросы со стороны национальных судов позволят привлечь внимание национальных органов власти на необходимость и направления эффективного разрешения той или иной системной проблемы еще до того, как эта проблема станет причиной поступления в ЕСПЧ большого количества однотипных жалоб. ЕСПЧ сможет давать свою оценку с точки зрения Конвенции различным аспектам системной проблемы в государстве-участнике.

Критики этого предложения отмечали, что, учитывая текущую нагрузку Суда, он не может принять на себя дополнительные полномочия. Кроме того, создавался риск умаления авторитета Суда, если национальный суд, запросивший консультативное заключение, откажется ему следовать.

Обсуждая практическую реализацию этого предложения, эксперты пришли к согласию в том, что правом на запрос консультативных заключений должны быть наделены только высшие национальные судебные инстанции. Это те суды, решения которых не могут быть обжалованы в судебном порядке на национальном

²³⁴ Статья 34 Конвенции (индивидуальные жалобы) предоставляет заявителям возможность обращаться с жалобами на любые действия властей, которые препятствовали их обращению в Суд.

²³⁵ Draft CDDH Report on compulsory legal representation, DH-GDR (2011) R8 Appendix VI.

²³⁶ AS/Jur (2011) 44, цит. выше, п. 60.

²³⁷ Draft CDDH Report on the proposal to introduce a sanction in futile case, DH-GDR(2011)R8 Appendix V.

уровне. При этом запросы могут быть направлены только по тем делам, в которых прослеживается потенциальное наличие системной или структурной проблемы или поднимаются вопросы соответствия Конвенции национального права или его толкования.

Компетенцией на вынесение консультативных заключений планировалось наделить Большую Палату ЕСПЧ. Правительство государства, суд которого запросил консультативное заключение, а также сама эта судебная инстанция и стороны по делу, ставшему поводом для запроса заключения, будут вправе представить в ЕСПЧ свои соображения в отношении дела.

По ряду практических вопросов эксперты не достигли консенсуса. В частности, разногласия возникли по следующим вопросам: насколько в консультативных заключениях Суд должен принимать во внимание факты конкретного дела, которое стало основанием для запроса; будет ли Суд вправе отказать давать заключение, даже если запрос на него должным образом обоснован; должен ли Суд обосновывать отказ в принятии запроса; будут ли другие государства-участники СЕ вправе вступать в такой процесс в качестве третьей стороны²³⁸.

ПАСЕ, хотя и отметив, что расширение полномочий Суда в отношении консультативных заключений не может рассматриваться в качестве приоритетного вопроса, тем не менее, поддержало инициативу. По мнению докладчика Ассамблеи, эта мера не только может помочь Суду экономить свои ресурсы, но и обеспечит развитие диалога между ЕСПЧ и национальными судебными органами и, потенциально, более активное применение национальными судами прецедентного права ЕСПЧ²³⁹.

Все указанные вопросы и предложения еще станут предметом подробного изучения экспертами Руководящего Комитета по правам человека в январе и феврале 2012 года, после чего окончательный доклад, посвященный реформе ЕСПЧ, будут передан в Комитет министров СЕ и будет обсуждаться на Брайтонской министерской конференции на высшем уровне²⁴⁰.

Но повышение эффективности процедур ЕСПЧ не может оставаться единственной мерой по выведению европейской системы защиты прав человека из кризиса. Напротив, как указывает ПАСЕ, усилия должны быть сконцентрированы на обеспечении эффективной защиты прав человека на национальном уровне, то есть на своевременном и полном исполнении постановлений ЕСПЧ, создании эффективных средств правовой защиты от нарушений прав человека, учете практики Суда в отношении других стран и полной имплементации Конвенции в государствах-участниках СЕ²⁴¹.

Асмик Новикова, Мария Сучкова, Наталья Таубина²⁴²

Дискуссия перед Брайтоном

Реформа Европейского суда по правам человека идет уже на протяжении нескольких лет. И споры о том, какие изменения необходимы, чтобы сделать работу суда более эффективной, идут постоянно.

Принципиальное отличие ЕСПЧ от многих других международных органов заключается в его прямом предназначении — рассматривать жалобы граждан и организаций. И сама возможность обратиться с индивидуальной жалобой в международный суд делает его, в сущности, уникальным институтом. Заявитель получает судебное решение по своей конкретной проблеме, а государство — обязательства по его исполнению. Именно стремление сохранить возможность индивидуальной подачи жалобы движет очень многими участниками реформы ЕСПЧ.

Стоит отметить, что, когда Россия ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и попала под юрисдикцию ЕСПЧ, большинство россиян восприняли это как формальность и были уверены, что рядовому гражданину до суда в Страсбурге никогда не добраться.

Прошло время, и сейчас РФ — один из основных поставщиков жалоб в ЕСПЧ. Наши граждане активно обращаются в Страсбургский суд, нередко воспринимая это как единственную возможность добиться справедливости. И так делают, конечно, не только граждане России.

Сейчас в суд поступает слишком много жалоб, и он не может с ними справиться. У суда просто не хватает ресурсов. Подавляющее число жалоб он попросту не имеет права рассматривать, т. к. они неприемлемы. Критерии приемлемости формальны. Это, в частности, обязательное обращение в национальные инстанции и по-

²³⁸ Draft CDDH Report on the proposal to extend the Court's jurisdiction to give advisory opinions, DH-GDR(2011)R8 Appendix VII.

²³⁹ AS/Jur (2011) 44, цит. выше, п. 44.

²⁴⁰ О конференции в Брайтоне и ее итогах см. Текст Марии Сучковой «Реформа европейской системы защиты прав человека: промежуточные итоги, Брайтон и новые протоколы к Конвенции» в настоящем издании.

²⁴¹ Там же, п. 6.

²⁴² Впервые опубликовано на Газете.ру

лучение решения перед тем, как подать жалобу в ЕСПЧ, и соблюдение шестимесячного срока. Еще один критерий – жаловаться можно на нарушение только тех прав, которые перечислены в конвенции и протоколах к ней. Однако эти, казалось бы, несложные правила на практике порождают проблемы и часто не соблюдаются заявителями. Это серьезно увеличивает нагрузку на суд, поскольку по каждой жалобе необходимо потратить время и усилия на изучение дела. Такие дела составляют более 90% всех жалоб в суд. При этом значительная часть приемлемых жалоб – это дела-клоны. Европейский суд вынужден рассматривать одну и ту же проблему из одной и той же страны неоднократно.

По идее, этого не должно происходить. Государства обязаны устранять те проблемы, которые хотя бы один раз были выявлены ЕСПЧ, и, таким образом, прекращать поток жалоб-клонов.

В конечном итоге и неприемлемые жалобы, и дела-клоны отвлекают суд от рассмотрения жалоб, которые касаются действительно значимых вопросов защиты прав человека. В результате люди, которые обратились в суд, годами ждут рассмотрения дела по существу.

Проиллюстрируем сказанное выше примером. В 2011 году суд вынес 1157 постановлений и только 49 из них вносили значительный вклад в развитие, уточнение и изменение практики Европейского суда, причем это своеобразный отрицательный рекорд: с 1999 года это было самое низкое число постановлений, действительно значимых для практики суда.

Всем очевидно, что, если так будет продолжаться дальше, Европейский суд как инструмент защиты прав человека прекратит свое существование. Решения о реформе суда принимают государства Совета Европы, Россия в их числе. Упомянутый Протокол 14 к конвенции изменил процедуры работы ЕСПЧ – это ускорило рассмотрение дел в суде и частично позволило уменьшить нагрузку на суд. Но этих мер оказалось недостаточно. Что предлагается сейчас?

Есть три группы мер. Во-первых, они касаются дополнительных ограничений на доступ к суду. Предлагается ввести пошлины за обращение в ЕСПЧ, установить требование, что интересы заявителя должен в обязательном порядке представлять юрист, а также накладывать санкции за неоднократное обращение в суд с явно неприемлемыми жалобами.

Во-вторых, это меры для ускорения процедур рассмотрения жалоб в суде. Предлагается снять с судей нагрузку, связанную с принятием решений по явно неприемлемым жалобам. Обсуждаются варианты: передать часть полномочий по рассмотрению таких жалоб опытным юристам секретариата Суда или набрать специальную группу судей, которая будет заниматься только этим.

И, наконец, третья группа предложений касается исполнения уже принятых постановлений. Это разнообразные предложения, направленные на улучшение качества работы государственных институтов, преобразования в национальных системах, обучение чиновников и судей правам человека, а также реорганизацию контроля со стороны органов Совета Европы за исполнением постановлений суда государствами-ответчиками.

Обсуждение реформы – дело не только государств, входящих в Совет Европы, но и гражданского общества. Многие международные неправительственные организации пристально следят за выдвигаемыми предложениями, участвуют в официальных консультациях и готовят заявления. Правозащитники, юристы и эксперты из России также задействованы в обсуждении предложений, выдвигаемых в рамках реформы. На днях российские правозащитники и юристы, представляющие интересы заявителей в суде, опубликовали свое заявление.

Авторы заявления уверены, что наилучший путь разрешения кризиса, в котором находится Европейский суд, – это своевременное и полное исполнение государствами его постановлений. Если официальные власти устранят проблемы, которые привели к нарушению прав, то это позволит разрешать большое количество жалоб на национальном уровне либо не воспроизводить однотипные нарушения вовсе. Это само по себе сократит поток жалоб в суд.

Государства, как известно, не во всех случаях принимают необходимые действия для исполнения постановлений. Например, Россия никак не может решить проблемы пыток в полиции и повысить эффективность расследования жалоб на пытки, хотя постановлений ЕСПЧ, в которых рассматривается эта проблема, уже порядка трех десятков и в очереди еще не один десяток таких дел. Совершенно ясно, что, если власти не примут хотя бы минимальных шагов для решения этой проблемы, например, не решат проблему зависимости органов следствия от полиции, поток дел-клонов о пытках в полиции не прекратится.

Зачастую низкая эффективность исполнения постановлений может быть обусловлена сложностью проблемы, стоящей перед государством. Многие нарушения прав человека происходят из-за системных сбоев в государстве – их устранение требует комплексных и длительных реформ.

Однако случается, что неисполнение постановлений Европейского суда связано в первую очередь с отсутствием у государства достаточной мотивации и политической воли для проведения реформы. Поэтому одной из ключевых задач в рамках реформы ЕСПЧ российские правозащитники и юристы считают принятие мер, направленных на исполнение уже принятых постановлений суда. Для этого, в частности, нужно усилить

контроль со стороны Совета Европы за тем, как государства-ответчики исполняют постановления. Например, если государство длительное время не исполняет постановление, дело может быть вновь передано в Европейский суд. Сейчас такая процедура существует, но она очень сложна и не может из-за этого эффективно применяться. Авторы заявления предлагают ее упростить. Получив такое дело, Европейский суд рассмотрит, уклоняется ли государство от исполнения постановлений, и сможет наложить на него финансовые санкции.

Кроме того, в Комитете министров Совета Европы есть Департамент по исполнению постановлений, который и занимается контролем над исполнением. Сейчас департаменту явно не хватает сотрудников и ресурсов. Поэтому российские правозащитники и юристы предлагают расширить его штат и предоставить ему больше ресурсов, а также в дополнение к имеющемуся департаменту создать еще один орган. Он в отличие от Комитета министров, который состоит из представителей государств, будет формироваться из независимых экспертов. Планируемая новая структура контроля будет изучать самые сложные случаи неисполнения постановлений. Особенно это будет полезно по тем делам, где требуются комплексные реформы или постановление Европейского суда затрагивает особенно чувствительные социальные или политические вопросы.

Представители российского правозащитного и юридического сообществ не могли не прокомментировать звучащие в рамках реформы предложения, которые, если их примут, ограничат доступ к Европейскому суду. Общая позиция здесь состоит в том, что право на обращение в Европейский суд является ключевым элементом системы защиты прав человека в Европе. Поэтому к любому его ограничению нужно подходить с предельной осторожностью. Все ограничения доступа к суду могут обсуждаться, только если будут представлены убедительные доказательства того, что то или иное предложение действительно приведет к значительному уменьшению нагрузки на суд. По большинству предложений, которые сейчас выдвинуты в рамках реформы, таких исследований пока не проводилось.

Прежде всего обеспокоенность авторов заявления вызывают меры по введению пошлин за обращение в Европейский суд, а также сокращению шестимесячного срока для подачи жалобы и требования об обязательном юридическом представительстве. В отношении последнего правозащитники и юристы-международники опасаются, что применительно к России оно будет истолковано как сохранение права представлять интересы заявителей в Европейском суде только за адвокатами. В этом случае многие юристы, не являющиеся адвокатами, которые успешно ведут дела в ЕСПЧ, будут фактически отстранены от работы с Европейским судом.

Наиболее резко в заявлении российских правозащитников и юристов критикуется предложение дать ЕСПЧ возможность выбирать, какие из поступивших ему жалоб он будет рассматривать.

Кроме того, одно из последних предложений, оглашенное председательствующей сейчас в Совете Европы Великобританией, предлагает все дела, которые находятся на рассмотрении Европейского суда больше определенного периода (например нескольких лет), автоматически отклонять. По мнению авторов заявления, если эти предложения будут приняты, система защиты прав человека изменится в корне и право на обращение в Европейский суд будет фактически сведено на нет.

«Официально»

СОВМЕСТНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ НПО И ЮРИСТОВ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩИХ ИНТЕРЕСЫ РОССИЙСКИХ ЗАЯВИТЕЛЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ, ПО ПОВОДУ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО РЕФОРМЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

- Мы, нижеподписавшиеся организации и представители российского правозащитного сообщества, ведущие дела заявителей в Европейском Суде по правам человека, приветствуем усилия государств-членов Совета Европы и Комитета министров, направленные на обеспечение в долгосрочной перспективе эффективности правозащитной системы в рамках Европейской конвенции.
- Мы подчеркиваем, что для многих российских граждан обращение в Европейский Суд по правам человека служило и продолжает служить незаменимой возможностью восстановить справедливость при нарушениях таких базовых прав, предусмотренных Конвенцией, как право на жизнь, запрет пыток и жестокого обращения и право на свободу и личную неприкосновенность.
- Мы также напоминаем, что Россия является одной из стран, из которых на рассмотрение Суда поступает большинство дел. В то же время многие обращения из России по своему содержанию являются повторяющимися²⁴³, а их причиной служат недостатки государственных правовых механизмов, которые не получили должного рассмотрения на национальном уровне.
- Ситуация в России, как и в других государствах-членах, откуда также поступают повторяющиеся жалобы, свидетельствует о том, что общая эффективность системы Европейской конвенции зависит прежде всего от имплементации стандартов Конвенции и исполнения постановлений Суда органами власти на национальном уровне.
- Мы призываем государства-члены Комитета министров с осторожностью отнестись к тем предложениям по реформированию, которые могут неблагоприятно повлиять на право подачи индивидуальной жалобы. Мы также призываем участников процесса реформирования сфокусироваться на изучении тех предложенных мер, которые направлены на повышение эффективности исполнения постановлений Суда.

1. Меры по обеспечению исполнения постановлений Суда

- Мы приветствуем сделанный в проекте Брайтонской декларации²⁴⁴ акцент на ответственности, которая лежит на государствах-членах, по обеспечению гарантированных Конвенцией прав и свобод. Мы также призываем Совет Европы активнее поддерживать действия по имплементации Конвенции на национальном уровне и по исполнению постановлений Суда.
- Одновременно мы убеждены, что эффективный надзор за исполнением постановлений Суда требует усиленного мониторинга конкретных шагов, предпринимаемых государствами-членами в этом отношении. Признавая влияние изменений, введенных Протоколом №14 в этой сфере, а также значительные усилия, предпринятые Комитетом министров в отношении его методов работы, мы считаем, что существующие надзорные механизмы требуют дальнейшего укрепления. В связи с этим мы отмечаем, что повестка²⁴⁵ Комитета министров продолжает быстро расширяться в значительной степени из-за медленного или неэффективного исполнения постановлений Суда на национальном уровне.
- По этой причине мы предлагаем участникам Конференции высокого уровня рассмотреть следующие меры по укреплению существующих контрольных полномочий Комитета министров:
 - Создание дополнительного независимого надзорного органа, который будет осуществлять мониторинг исполнения постановлений Суда государствами-членами по определенным делам, в допол-

²⁴³ Данный термин используется в контексте реформы ЕСПЧ для обозначения однотипных по содержанию жалоб, причины которых кроются в неразрешенных системных проблемах в государствах-членах. (Прим. переводчика)

²⁴⁴ Проект декларации о реформе ЕСПЧ, подготовленный Великобританией, которая в настоящее время председательствует в Комитете Министров.

²⁴⁵ Под повесткой в данном случае понимаются постановления Суда, исполнение которых находится на контроле Комитета министров. (Прим. переводчика)

нение к надзору, осуществляемому Комитетом министров, а также предоставлять дополнительные операционные возможности Департаменту по исполнению постановлений.

- Оптимизация механизма, предусмотренного статьей 46 (4) Конвенции.
- Введение возможности применять санкции за неисполнение постановления Суда или отказ от сотрудничества с надзорным органом.

А. Дополнение возможностей Комитета министров путем создания независимого надзорного органа и расширение возможностей Департамента по исполнению решений

- Признавая фундаментальную роль Комитета министров в мониторинге исполнения постановлений Суда, мы убеждены, что надзорные мощности Комитета были бы усилены, если бы он мог в определенных случаях обращаться за оценкой эффективности действий государства-члена в рамках исполнения постановления к независимому консультативному органу, состоящему из экспертов в области права, политики и иных релевантных сфер. Эксперты могли бы назначаться Парламентской Ассамблеей из списка кандидатов, предложенных государствами-членами, но эксперты действовали бы в индивидуальном качестве при рассмотрении вопросов исполнения постановлений государством-членом. Дела могли бы передаваться в этот орган через Департамент по исполнению постановлений или по рекомендации Комитета министров, ПАСЕ или иных органов Совета Европы. Мы убеждены, что такой орган может быть особенно полезен для анализа и оценки полноты исполнения тех постановлений, которые требуют проведения всесторонних правовых или политических реформ на национальном уровне или затрагивают особо чувствительные социальные или политические вопросы. Мы призываем участников Конференции рассмотреть возможность создания такого органа и обсудить сферу его компетенции, полномочия и порядок их осуществления.
- Кроме того, мы призываем участников Конференции принять необходимые меры по развитию Департамента по исполнению постановлений, в частности, путем дополнения его штата сотрудниками, обладающими необходимой экспертизой и знанием национальных правовых систем тех государств-членов, на долю которых приходится наибольшее число дел, находящихся в повестке Комитета министров.

В. Оптимизация надзорного механизма, предусмотренного статьей 46(4) Европейской Конвенции по правам человека

- Согласно статье 46(4) Конвенции в редакции Протокола № 14 дело может быть передано на рассмотрение Суда большинством в две трети голосов Комитета министров в целях получения разъяснения о том, имело ли место неисполнение постановления Суда государством-членом. Мы убеждены, что обращение к этому механизму должно быть ограничено случаями особенно вопиющего неисполнения постановлений государством-членом. Одновременно мы выражаем обеспокоенность тем фактом, что спустя почти два года после вступления в силу Протокола № 14 применимость и способ действия этого механизма остаются неясными. Более того, представляется крайне маловероятным, что большинство в две трети, необходимое для возврата дела в Суд, может быть когда-либо достигнуто на практике, что сводит к нулю возможности этого механизма по реагированию на особенно сложные или запущенные случаи неисполнения.
- Для того чтобы сделать процедуру статьи 46(4) работающей на практике, мы призываем Комитет сформулировать и опубликовать руководящие принципы в отношении данной процедуры. Для того чтобы сделать механизм осуществимым на практике, мы также рекомендуем упростить процесс для инициирования процедуры и предусмотреть возможность направить дело в Суд решением простого большинства членов Комитета или наделить правом принимать такое решение предложенный выше независимый надзорный орган.

С. Введение санкций за неисполнение постановлений Суда или препятствование надзорным процедурам

- Одно из обсуждаемых в настоящий момент предложений по реформированию затрагивает наложение санкций на государства-члены, не исполняющие постановления Суда, которые были вынесены по повторяющимся делам. Мы призываем членов Конференции более подробно проработать потенциал введения таких санкций.

- С нашей точки зрения, применение санкций может быть уместно в случае, если Европейский Суд выявит неисполнение постановления в рамках процедуры по статье 46(4) или в контексте «пилотного» постановления, в котором Суд мог бы определять финансовые санкции, налагаемые в случае неисполнения постановления государством в установленный срок.
- Отмечая недавние изменения в надзорной системе Комитета министров, введенные в действие после Интерлакенской конференции²⁴⁶, мы также предлагаем участникам Конференции рассмотреть возможность ввести в качестве дополнительной меры санкции за препятствование Комитету в осуществлении его надзорных функций путем, например, непредставления планов действий, отчетов и иной информации, необходимой Комитету для оценки хода исполнения государством постановлений Суда.

2. Меры, касающиеся доступа к Суду

- Ряд выдвинутых предложений в контексте процесса реформирования потенциально может существенно ограничить право на обращение с индивидуальной жалобой в Суд. В частности, к таким предложениям относятся: обязательное юридическое представительство заявителей в Суде, введение пошлин для заявителей, наложение санкций на заявителей, которые неоднократно подают явно неприемлемые жалобы, и сокращение срока для обращения в Суд, предусмотренного статьей 35(1) Конвенции.
- В целом мы утверждаем, что обсуждение (не говоря уже о принятии) указанных предложений имеет смысл исключительно при наличии убедительных доказательств того, что их принятие приведет к сокращению количества дел в производстве Суда²⁴⁷. Такие доказательства могут быть получены в результате вестороннего анализа затрат и выгод от предлагаемых мер, который, насколько нам известно, пока не проводился. На данном этапе мы излагаем свои опасения и позицию в отношении некоторых из предлагаемых мер.
- Введение пошлин вызывает особенное беспокойство из-за потенциально дискриминационного воздействия этой меры, о чем есть разъяснения в Итоговом отчете Руководящего комитета по правам человека²⁴⁸. Например, в России некоторые из предложенных вариантов, такие как уплата пошлины через Интернет, на практике окажутся невозможными для большого числа людей, проживающих в удаленных районах страны. Поэтому мы призываем экспертов Комитета министров к дальнейшему изучению вопроса о способах уплаты пошлин. Также мы советуем экспертам внимательно отнестись к вопросу о том, не приведет ли введение системы пошлин к значительному повышению административной нагрузки на Суд, которое перевесит потенциальный положительный эффект от данной меры.
- В отношении *срока обращения в Суд, предусмотренного статьей 35(1) Конвенции*, мы предвидим, что его сокращение, скорее всего, приведет к снижению качества подаваемых в Суд жалоб. Мы также выступаем против сокращения срока до периода меньше чем в четыре месяца, поскольку соблюдение меньшего срока может быть нереалистичным на практике. В России, например, представители заявителей могут несколько месяцев ждать получения копий решений суда. В то же время мы приветствуем намерение Суда более строго относиться к соблюдению формальных требований к подаче жалоб в Суд, например, упразднить практику предварительных писем. В интересах прозрачности и обеспечения соблюдения формальных требований мы призываем Суд опубликовать Проект «Правило 47» и любую иную релевантную в этом отношении информацию как можно скорее.
- Мы возражаем против введения требования *обязательного юридического представительства* в Суде. Принятие данного предложения сделает доступ к Суду затруднительным для многих заявителей (в особенности заявителей с ограниченными средствами). Более того, маловероятно, что это приведет к повышению качества подаваемых в Суд жалоб. Как подчеркнули эксперты, «статистика Суда [...] не подтверждает предположение о том, что жалобы, поданные с помощью юридических представителей, реже приводят к решениям о явной неприемлемости, чем те, которые поданы заявителями самостоятельно»²⁴⁹.

²⁴⁶ По итогам Конференции «О будущем Европейского суда по правам человека», прошедшей в швейцарском Интерлакене в феврале 2010 года, в процедуры надзора Комитета министров был внесен ряд изменений. В частности, была введена так называемая система «двуединого надзора». Она подразумевает, что для некоторых типов дел предусматривается приоритетный порядок надзора за исполнением и более активное взаимодействие между Комитетом министров и государством, исполняющим постановление. Надзор за исполнением остальных дел будет производиться по правилам стандартной процедуры. (Прим. переводчика)

²⁴⁷ Речь идет о сокращении очереди дел, поступивших на рассмотрение в Суд, и, соответственно, о сокращении времени на рассмотрение поступивших в Суд дел. (Прим. переводчика)

²⁴⁸ Приложение I к Итоговому отчету Руководящего комитета по правам человека CDDH(2012)R74 о мерах, которые требуют внесения изменений в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, утвержденному Комитетом на 74-м заседании, 7-10 февраля 2012 г., сс. 28-29.

²⁴⁹ «Комментарий об обязательном правовом представительстве заявителей» DH-GDR(2011)026, Европейский Суд по правам человека (док. 3709276), 21 октября 2011 г., цитируемый в Приложении I к Итоговому отчету Руководящего комитета по правам человека CDDH(2012)R74 о мерах, которые требуют внесения изменений в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, утвержденному Комитетом на 74-м заседании, 7-10 февраля 2012 г., с. 32.

Отмечая, что сам Суд не поддерживает введение обязательного юридического представительства, мы выступаем целиком и полностью в поддержку позиции Суда в этом отношении.

3. Меры, касающиеся реформирования процедур Суда

- Ряд предложений направлен на изменение процедур Суда, с тем чтобы предоставить ему возможность более эффективно и быстро рассматривать дела, уже находящиеся в его производстве, а также вновь поступающие жалобы. Такие предложения включают, в частности, введение нового механизма фильтрации, введение «закатной» норм²⁵⁰ и наделение Суда правом решать, какие дела он будет рассматривать.
- Мы решительно возражаем против введения «закатной» нормы и против дискреции Суда в отношении рассмотрения дел. Эти предложения радикально меняют архитектуру системы Конвенции и посягают на право обращения с индивидуальной жалобой, которое, по общему мнению, является ее краеугольным камнем²⁵¹.
- В проекте Брайтонской декларации содержится предложение дополнить текст Конвенции принципами *субсидиарности и свободы усмотрения*. Такое изменение Конвенции не представляется нам необходимым. Вышеупомянутые принципы подробно разработаны в практике Суда, и задача их дальнейшей эволюции и интерпретации должна оставаться исключительно в его компетенции, вне зависимости от того, кодифицированы ли они в тексте Конвенции. Любая попытка со стороны государств-членов придать этим принципам иной смысл является недопустимым вмешательством в независимость Суда.
- В отношении *введения нового механизма фильтрации* мы приветствуем изменения в структуре и методах работы Суда, имевшие место после вступления в силу Протокола № 14. Данные изменения уже привели к осязаемому прогрессу и увеличили скорость разрешения неприемлемых жалоб. В этом отношении мы поддерживаем предложение о передаче компетенции по рассмотрению и разрешению явно неприемлемых дел опытным юристам Секретариата/несудебным докладчикам, как это изложено экспертами Комитета министров²⁵². Однако введение этой меры должно сопровождаться повышением прозрачности деятельности Секретариата. В частности, мы рекомендуем опубликовать следующую информацию о работе Секретариата: критерии отбора юристов Секретариата; иерархическая организация Секретариата; существующие системы супервизии и контроля качества; существующие механизмы обеспечения независимости и беспристрастности юристов Секретариата.
- Кроме того, мы рекомендуем, чтобы стандартное письмо, используемое для информирования заявителей о неприемлемости их жалобы, включало ссылку на конкретный критерий приемлемости, на основании которого жалоба была отклонена. Такая практика обеспечит понимание заявителями критериев приемлемости, а также повысит прозрачность деятельности Суда и при этом не потребует со стороны Суда значительных дополнительных временных затрат или ресурсов.
- Другим и потенциально даже более важным вопросом, стоящим перед Судом, является *большое количество жалоб по повторяющимся делам*, которые возникают из-за системных проблем в некоторых государствах-членах. В этом отношении мы рекомендуем, чтобы Суд более активно использовал процедуру вынесения «пилотных» постановлений. Кроме того, мы полагаем, что Суд должен чаще прибегать к совместному рассмотрению большого количества схожих жалоб, поданных в отношении одного и того же государства-члена, как к эффективному способу более быстрого рассмотрения повторяющихся дел.

²⁵⁰ Нормы, в соответствии с которыми жалобы, ожидавшие рассмотрения Суда дольше определенного срока, будут автоматически отклоняться.

²⁵¹ Параграф А1 Плана действий, принятого 19 февраля 2010 г. в Интерлакене, Швейцария, в рамках Министерской конференции высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека.

²⁵² Приложение I к Итоговому отчету Руководящего комитета по правам человека CDDH(2012)R74 о мерах, которые требуют внесения изменений в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, утвержденному Комитетом на 74-м заседании, 7-10 февраля 2012 г., с. 48.

СПб ОО «Гражданский контроль»

Институт прав человека,
Елена Рябина, представитель заявителей в ЕСПЧ

Коми правозащитная комиссия «Мемориал»,
Игорь Сажин, председатель правления

Комитет против пыток,
Ольга Садовская, заместитель председателя, представитель заявителей в ЕСПЧ

Организация правовой помощи «Астрей»,
Ванесса Коган, исполнительный директор

Пермский региональный правозащитный центр

Правовая инициатива по России,
Ванесса Коган, исполнительный директор

Правозащитный центр «Мемориал»,
Татьяна Касаткина, исполнительный директор

Фонд «Общественный вердикт»,
Наталья Таубина, директор

Центр защиты прав СМИ,
Галина Арапова, директор, старший юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Центр содействия международной защите,
Каринна Москаленко

Центр развития демократии и прав человека,
Юрий Джибладзе, президент

АНО «Юристы за конституционные права и свободы» (ЮРИКС),
Анита Соболева, адвокат, главный юрист-консультант по научной и образовательной деятельности ЮРИКС

Мария Воскобитова, юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Сергей Голубок, адвокат, представитель заявителей в ЕСПЧ

Элеонора Давидян, представитель заявителей в ЕСПЧ

Захар Жуланов, юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Кирилл Коротеев, юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Александр Косс, адвокат, представитель заявителей в ЕСПЧ

Наташа Кравчук, к.ю.н, доцент, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Эрнест Мезак, представитель заявителей в ЕСПЧ

Анна Ставицкая, адвокат, представитель заявителей в ЕСПЧ

Мария Сучкова, Threefold Legal Advisors, партнер

Ольга Шепелева, юрист-эксперт, представитель заявителей в ЕСПЧ