

Для служебного пользования

AS/Jur (2010) 36

9 ноября 2010 г.

ajdoc36 2010

Комитет по правовым вопросам и правам человека
Исполнение решений Европейского Суда по правам человека¹
7-й доклад

Доклад:

Докладчик: г-н Христос Пургуридес, Кипр, группа Европейской народной партии

А. Проект резолюции

1. Парламентская Ассамблея считает своим долгом внести свой вклад в эффективное исполнение решений Европейского Суда по правам человека (далее - Суд), от которого в первую очередь зависит авторитет Суда.

2. Хотя, согласно ст. 46 Европейской Конвенции о правах человека (далее – Конвенция или ЕКПЧ), надзор за соблюдением решений Суда осуществляет Комитет министров, Ассамблея и национальные парламенты должны сейчас проявлять гораздо больше инициативы в этом отношении; в противном случае под угрозой окажется ключевая роль Конвенции, ее надзорного механизма и Совета Европы в целом для эффективной защиты прав человека в Европе.

3. Поэтому Ассамблея решила уделить приоритетное внимание изучению основных структурных проблем, связанных с делами, в которых возникла чрезвычайно беспокоящая ее задержка в исполнении решений, в данный момент в девяти государствах-участниках: Болгарии, Греции, Италии, Молдове, Польше, Румынии, Российской Федерации, Турции и на Украине. Докладчик и Председатель Комитета ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека нанесли специальные визиты в большинство этих государств с целью исследовать вместе с ответственными лицами на национальном уровне причины задержки в исполнении и/или несоблюдения решений, а также подчеркнуть настоятельную необходимость поиска решений этих проблем.

4. В ряде других государств, в частности в Албании, Армении, Азербайджане, Боснии-Герцеговине, Грузии и Сербии проблеме неисполнения решений и иным неразрешенным вопросам теперь также должно быть уделено приоритетное внимание.

¹ Проект резолюции и рекомендации, единогласно принятые Комитетом в Париже 17 ноября 2010 г.

5. Ассамблея с глубоким беспокойством отмечает продолжающееся существование крупных системных недостатков, которыми вызвано большое число повторяющихся решений о нарушениях Конвенции, и серьезно подрывающих законность в данных государствах. Эти проблемы, в частности, связаны с:

5.1. чрезмерной длительностью судебного разбирательства, ведущей к неэффективности защиты широкого спектра материальных прав (в особенности эта проблема присуща Италии);

5.2. хроническим неисполнением решений национальных судов (широко распространенным, в частности, в Российской Федерации и на Украине);

5.3. случаи гибели и жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов и отсутствие эффективного расследования этих случаев (особенно очевидные в Российской Федерации и Молдове);

5.4. незаконное содержание под стражей и чрезмерная длительность предварительного заключения (в Молдове, Польше, Российской Федерации и на Украине);

6. Ассамблея выражает сожаление по поводу вышеупомянутых проблем с исполнением решений и намерена, в сотрудничестве с национальными парламентами, сделать все возможное для содействия государствам - участникам Конвенции и Комитету министров в искоренении неприемлемой ситуации неисполнения решений Суда.

7. В частности, Ассамблея призывает следующие государства уделить первоочередное внимание конкретным проблемам:

[...]

7.7 Российская Федерация должна безотлагательно решить следующие проблемы:

7.7.1. связанные с отправлением правосудия и системой исправительных учреждений: власти должны обеспечить, чтобы реформа, принятая в мае 2010 г. с целью решения проблемы неисполнения решений национальных судов (см. пилотное решение по делу *Бурдов № 2*), через семь лет после вынесения первого решения по делу *Бурдов (№1)* в конце концов была осуществлена и эффективно действовала. Что касается отмены окончательных решений в порядке надзора (см. дело *Рябых (Ryabykh)*), то теперь необходимо обеспечить третью попытку проведения эффективной реформы, направленной на ограничение использования этой процедуры. Продолжающиеся меры, направленные на решение таких важных проблем, как плохие условия и переполненность в следственных изоляторах, жестокое обращение под стражей в милиции, избыточная длительность

предварительного заключения и несколько связанных с последней процессуальных недостатков, недостаточны, и должны быть усилены, чтобы привести российскую практику в соответствие с требованиями Конвенции.

7.7.2 связанные с действиями сил безопасности в Чеченской республике: наибольшую озабоченность вызывают повторяющимися серьезные нарушения прав человека в этом регионе. К сожалению, заявленные недавно меры по структурному совершенствованию национальных следственных процедур пока не дали осязаемых результатов. Необходимо реальное расследование по крайней мере значительной части этих дел, чтобы положить конец атмосфере безнаказанности в этом регионе.

[...]

8. Принятые в феврале 2010 г. Интерлакенская декларация и план действий указывают на необходимость приоритизации полного и незамедлительного исполнения решений Суда. В соответствии с целями Интерлакенского процесса Ассамблея считает своим долгом сохранять контроль за этим процессом, чтобы параллельно обеспечить регулярный и тщательный парламентский надзор за проблемами исполнения – как на европейском, так и на национальном уровнях. Роль национальных парламентов может в этой связи иметь решающее значение, как показывают механизмы парламентского контроля, созданные в Нидерландах и Великобритании.

9. Одной из основных причин неудовлетворительного исполнения решений страсбургского суда является отсутствие эффективных национальных механизмов и процедур обеспечения незамедлительной реализации необходимых мер, часто требующей координированных действий от национальных властей.

10. Ввиду вышеизложенного Ассамблея:

10.1 настоятельно призывает национальные парламенты, которые еще не сделали этого, ввести специальные механизмы и процедуры эффективного парламентского контроля за исполнением решений Суда;

10.2 призывает государства-участники создать, законодательным или иным путем, эффективные национальные механизмы в соответствии с Рекомендацией Комитета министров (2008)2 о скорейшем исполнении решений Суда, и обеспечить, чтобы принимающие решения органы на высшем политическом уровне взяли на себя полную ответственность за координацию всех аспектов национального процесса исполнения решений;

10.3. призывает власти государств, упомянутых в этом [проекте] резолюции, принимать все необходимые меры для разрешения нерешенных проблем в области исполнения решений

10.4. призывает глав национальных парламентских делегаций – по необходимости, с ответственными министрами – государств, в которые были совершены визиты на места (или планируются, как в отношении Турции) представить результаты, достигнутые в решении проблем, подчеркнутых в настоящей Резолюции;

10.5. сохраняет за собой право принимать соответствующие меры в случае отказа государства от исполнения требований, содержащихся в решении Суда, или если национальный парламент не сможет оказывать надлежащее давление на правительство с целью реализации решений Суда;

10.6. ввиду настоятельной потребности в ускорении государственными сторонами Конвенции исполнения решений Суда и полного их соблюдения, и в свете серьезных проблем, имеющихся в этом отношении в нескольких государствах, выражает решимость контролировать этот вопрос и продолжать уделять ему первостепенное внимание.

В. Проект рекомендации

1. Парламентская Ассамблея, ссылаясь на свою Резолюцию ... (2011) об исполнении решений Европейского Суда по правам человека (далее – Суд), призывает Комитет министров любыми имеющимися средствами повысить свою эффективность в качестве законного гаранта исполнения решений Суда и с этой целью рекомендует, чтобы он:

1.1. обеспечил особый приоритет наиболее важным проблемам в исполнении решений Суда, в первую очередь системным проблемам, установленным в Резолюции... (2011), и регулярно информировал Ассамблею о результатах, достигнутых в разрешении этих проблем;

1.2. побуждал государства-участники Европейской Конвенции о правах человека, в которых имеются структурные проблемы, представлять комплексные стратегии, содержащие ясный и подробный подход к исполнению решений Суда, и обеспечивал эффективную оценку адекватности мер, принятых в рамках таких планов действий;

1.3. настоятельно побуждал правительства усовершенствовать, а где необходимо - создавать национальные механизмы и процедуры, обеспечивающие своевременное и эффективное исполнение решений Суда посредством действий всех соответствующих национальных органов, координированных на высшем политическом уровне;

1.4. усилил давление и принимал более жесткие меры в случаях длительного и продолжающегося несоблюдения решений Суда государственными сторонами, а также более тесно сотрудничал по этому вопросу с Парламентской Ассамблеей.

С. Пояснительный меморандум, подготовленный г-ном Христосом Пургуридесом, докладчиком [...]

2. Обзор государств, в которых имеются существенные проблемы с исполнением решений

[...]

2.2.7. Российская Федерация

108. Из 126 200 дел на рассмотрении Суда 35 400 относятся к Российской Федерации (28,1%)¹²⁶. Из 737 дел в отношении Российской Федерации на рассмотрении Комитета министров 92% представляют собой дела-клоны. Большинство этих дел связано со следующими системными проблемами:

- неисполнение решений национальных судов;
- нарушение принципа правовой определенности в связи с отменой окончательных судебных решений в порядке надзора;
- неприемлемые условия предварительного заключения, особенно в следственных изоляторах;
- чрезмерная длительность и отсутствие надлежащих и достаточных причин для содержания под стражей;
- пытки и жестокое обращение под стражей в милиции и отсутствие эффективного расследования по этим вопросам на национальном уровне.

109. Действия сил безопасности в Чеченской республике также остаются одной из основных проблем Совета Европы, как поясняет наш коллега Дик Марти в своем недавнем докладе «Средства правовой защиты в отношении нарушений прав человека на Северном Кавказе»¹²⁷. В своей Рекомендации от 22 июня 2010 г. Ассамблея в том числе обратилась к Комитету с просьбой обращать самое пристальное внимание на развитие ситуации с правами человека на Северном Кавказе¹²⁸.

110. Большинство проблем в Российской Федерации (с одним важным исключением – нарушениями, допущенными силами безопасности в Чеченской республике, – см. ниже) относятся в основном к выводам, сделанным Судом в 2002 – 2003 годах¹²⁹. Эта неудовлетворительная

¹²⁶ По состоянию на 31 мая 2010 г. – см. [European Court of Human Rights - Reports](#).

¹²⁷ Дос. 12276, п. 49 Докладчик напомнил, что уже в 2005 г. Ассамблея в своей Резолюции 1479(2006), выразила сожаление по поводу застоя в мониторинге Комитетом министров положения с правами человека в Чеченской республике; там же, п. 48. См. также резолюцию Ассамблеи по этому вопросу, 1738 (2010), в частности п.4.

¹²⁸ Рекомендация 1922 (2010), п. 2.1.

¹²⁹ Первыми решениями Европейского Суда в отношении России были: *Burdov v. Russia* (жалоба № 59498/00), решение от 7 мая 2002 г. относилось к неисполнению решений национальных судов; *Kalashnikov v. Russia* (жалоба №

ситуация иллюстрируется неисполнением решений национальных судов. В первом решении, вынесенном им в деле *Burdov (Бурдов) v. Russia*¹³⁰ в 2002 г., Суд установил нарушение Конвенции в связи с неисполнением решения национального суда о предоставлении социального пособия пострадавшему в результате чернобыльской аварии. В январе 2009 г. Суд, столкнувшись с постоянно растущим потоком аналогичных жалоб, был вынужден отреагировать на эту ситуацию вынесением пилотного решения. Семь лет спустя это пилотное решение было вынесено по делу того же самого г-на Бурдова.

111. При этом следует признать, что было принято или находится в процессе принятия множество реформ; однако в реальности они пока не принесли желаемого результата, что демонстрируется количеством жалоб, находящихся на рассмотрении Суда.

i. неисполнение решений национальных судов

112. Неисполнение или запоздалое исполнение решений национальных судов, вынесенных против государства и государственных органов, было одной из наиболее важных системных проблем, установленных в Страсбурге (более 40% всех приемлемых жалоб). Российские власти признают наличие этой проблемы и принимают меры по поиску соответствующих решений¹³¹. Однако, как признается в Предварительной резолюции Комитета министров¹³², эта проблема далека от решения.

113. В ответ на эту ситуацию, как объясняется выше, Суд вынес пилотное решение по делу *Burdov v. Russia (No.2)*¹³³. Российским властям было дано шесть месяцев на введение национального средства защиты в случаях неисполнения решений национальных судов и год на разрешение всех аналогичных жалоб, уже находящихся на рассмотрении Суда.

114. Данное средство защиты было введено 4 мая 2010 г. Хотя эта реформа не была проведена в сроки, установленные Судом¹³⁴, она представляет собой

47095/99), решение от 15 июля 2002 г. относилось к плохим условиям предварительного заключения и его чрезмерной длительности; *Ryabykh v. Russia* (жалоба № 52854/99), решение от 24 июля 2003 относилось к нарушению принципа правовой определенности в связи с отменой окончательных судебных решений в порядке надзора.

¹³⁰ *Burdov v. Russia*, жалоба № 59498/00, решение от 7 мая 2002 г.

¹³¹ См. Меморандум, подготовленный Департаментом исполнения решений Европейского суда 'Неисполнение решений национальных судов в России: общие меры по исполнению решений Европейского Суда', CM/Inf/DH(2006)19 rev 3, 4 июня 2007 г.

¹³² Предварительная резолюция CM/ResDH(2009)43, принятая Комитетом министров 19 марта 2009 г. на 1051 заседании заместителей министров.

¹³³ Жалоба № 33509/04, решение от 15 января 2009 г.

¹³⁴ Введение этого средства защиты предполагалось к 4 ноября 2009 г.

позитивный шаг¹³⁵. В этих обстоятельствах можно только надеяться, что другие проблемы, связанные с неисполнением решений национальных судов будут наконец-то решены российскими властями с таким же успехом¹³⁶.

ii. Нарушение принципа правовой определенности в связи с отменой окончательных судебных решений в порядке надзора

115. Процедура т. н. «надзора» в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом является эндемичной структурной проблемой, которая была признана Судом нарушающей ст. 6 б§1 в деле *Ryabukh v. Russia*¹³⁷ и породила огромное количество дел-клонов. Решение по делу *Рябух* было вынесено в 2003 г., однако семь лет спустя все еще не исполнено¹³⁸.

116. Реформирование этой процедуры имеет абсолютно решающее значение в силу двух причин: обеспечить легитимность и авторитет всей российской судебной системы; и сократить поток жалоб в Суд, предоставив средство защиты, к которому должны прибегнуть российские граждане, прежде чем иметь возможность подать жалобу в Страсбург (в настоящее время они вправе обратиться с жалобой после прохождения второй инстанции). В связи с этим можно отметить, что процедура надзора, установленная в Арбитражно-процессуальном кодексе была признана Судом соответствующей требованиям Конвенции¹³⁹. Возможно, это объясняет чрезвычайно малое число жалоб, поступающих в связи с арбитражными судами.

117. Что касается отмены вступивших в силу решений в порядке надзора, то представляется, что российские власти осознают важность этой проблемы. С момента вынесения решения по делу *Рябух* они уже приняли две реформы с целью привести эту процедуру в соответствие с требованиями Конвенции. В деле *Martynets (Мартынец) v. Russia*¹⁴⁰ Суд признал эти реформы недостаточными для решения проблемы. Третья реформа, направленная на введение апелляционных судов в систему российских судов общей юрисдикции и тем самым на ограничение использования процедуры надзора, в настоящее время находится на рассмотрении

¹³⁵ См. Заявление генерального секретаря от 7 мая 2010 г. и решение заместителей министров принятое в деле *Burdov (no2) na 10860*м заседании по правам человека. Однако на момент выпуска настоящего доклада Судом пока не было вынесено решение относительно эффективности этого средства защиты.

¹³⁶ Например, см. проблемные области, установленные в вышеупомянутой Предварительной резолюции Комитета министров.

¹³⁷ Жалоба № 52854/99, решение от 24 июля 2003 г.

¹³⁸ *Martynets v. Russia* (№ 29612/09), решение от 5 ноября 2009 г.

¹³⁹ См. решение о приемлемости по делу *Kovalena v. Russia* (жалоба № 6025/09) от 25 июня 2009 г. и *ООО Link Oil SPB* (жалоба № 42600/05) от 25 июня 2009 г.

¹⁴⁰ См. прим. 137 выше.

парламента. Хотя в краткосрочной перспективе результатов этой реформы мы не увидим, поскольку ожидаемая ее дата приходится на 2012 год, с учетом ее важности для российских граждан и для механизма Конвенции, я должен призвать российские власти сделать ее высочайшим политическим приоритетом и принять соответствующие комплексные меры с тем, чтобы эта реформа в результате привела эту процедуру в соответствие с требованиями Конвенции.

iii. Плохие условия предварительного заключения и его чрезмерная длительность

118. В деле *Kalashnikov (Калашников) v. Russia*¹⁴¹ была обнаружена системная проблема в центрах содержания под стражей, связанная с крайней переполненностью и сочетанием других факторов (включая отсутствие закрытых уборных, проблемы вентиляции, отсутствие доступа естественного света и примитивная санитария). И вновь после этого крайне осуждающего решения прошло восемь лет, однако значительного прогресса достигнуто не было¹⁴².

119. Статистика материальных условий содержания под стражей в результате ремонта и строительства новых учреждений, предоставленная российскими властями, создает ошибочное впечатление. Средняя площадь на заключенного возросла до 4.85m², однако эта статистика по определению признает, что огромные массы заключенных живут в условиях, признанных неприемлемыми Комитетом против пыток¹⁴³. К 2008 г. количество людей в местах предварительного заключения, живущих в «адекватных» условиях, составляло только 54% (на 10% ниже прогнозов российских властей), а из-за урезания в 2009 г. бюджетных средств на реализацию федеральной программы реформирования исправительных учреждений прогресс затормозился.

120. В любом случае строительство новых учреждений предварительного заключения не решает коренной проблемы, которая состоит в том, что предварительное заключение применяется без необходимости, что приводит к переполненности. Эта системная проблема вызвана в том числе несоблюдением сроков, установленных национальным законодательством; неучетом конкретных обстоятельств дел; неприменение альтернативных мер пресечения; и несоблюдением судебного пересмотра законности предварительного заключения. Несмотря на прогресс, о котором заявляли российские власти, с января 2007 г. по январь 2010 г. сокращение численности заключенных было минимальным (с 144 550 до 124 611 человек), а в 2009 г. из 208 416 запросов о заключении под стражу было

¹⁴¹ Жалоба № 47095/99, решение от 15 июля 2002 г.

¹⁴² Сведения о достигнутом прогрессе можно найти в тексте Предварительной резолюции CM/ResDH(2010)35 по делу *Kalashnikov v. Russia*, принятой на 1078м заседании по правам человека 2-4 марта 2010 г., и в приложениях.

¹⁴³ Там же.

удовлетворено 187 793. При такой переполненности условия содержания невозможно улучшить, и ситуации не видно конца.

121. Верховный Суд установил несколько ключевых проблем и предложил их решения. Например, дисциплинарное разбирательство в отношении судей¹⁴⁴. Однако ответственность за высокий уровень назначения предварительного заключения лежит не только на судьях. Их обязанность заключается в том, чтобы выносить решения на основании представленных им доказательств, и очевидно, что часто формальный подход следствия неприемлем, поскольку альтернативные меры пресечения не принимаются во внимание¹⁴⁵.

iv. Жестокое обращение под стражей в милиции и отсутствие эффективного расследования по этим вопросам на национальном уровне

122. Эту проблему иллюстрирует дело Михеева, решение по которому Суд вынес в январе 2006 г. Г-н Михеев был ложно обвинен в убийстве (его предполагаемая жертва позднее оказалась жива и здорова) и подвергнут пыткам под стражей в отделении милиции с целью заставить его признаться в предположительно совершенном преступлении. В том числе пытки заключались в подаче электрических разрядов к мочкам ушей Михеева. После пыток Михеев выпрыгнул из окна третьего этажа, пытаясь убежать от своих мучителей; в результате падения он повредил позвоночник и оказался полностью парализованным. С тех пор Суд вынес еще 16 решений, в которых установил нарушения ст. 3 Конвенции в связи с жестоким обращением с заявителями под стражей в милиции и отсутствием эффективного расследования по этим фактам.

123. Российские власти в настоящее время проводят комплексную реформу министерства внутренних дел, как я полагаю, отчасти вследствие решений Суда. В связи с этим был подготовлен новый проект закона «О полиции»¹⁴⁶. В настоящее время ведутся дискуссии о введении единого реестра лиц, взятых под стражу органами милиции.

124. Однако по-прежнему неясно, в какой степени эта реформа станет ответом на выводы Суда. На первый взгляд представляется, что реформа не касается важных вопросов, таких как гарантии под стражей в милиции (уведомление третьего лица о взятии под стражу, право на адвоката, право на оказание медицинской помощи). Кроме того, доклады Комитета против пыток, которые могли бы предоставить ценное руководство российским властям по всем этим вопросам, остаются засекреченными.

¹⁴⁴ Предложения см. в документе СМ/Inf/DH(2007)4, 12 февраля 2007 г.

¹⁴⁵ 27 сентября 2007 г. и 29 октября 2009 г.

¹⁴⁶ Текст законопроекта был представлен на публичное обсуждение на сайте <http://zakonoproekt2010.ru/>

125. Что касается индивидуальных мер, то за исключением дела Михеева, где два сотрудника милиции, пытавших заявителя, были приговорены к четырем годам лишения свободы, нет сведений о том, были ли виновные преданы правосудию в других аналогичных делах. Дело Михеева также демонстрирует отсутствие в российском уголовном законодательстве механизмов, позволяющих бороться с безнаказанностью. Например, в нем отсутствует статья за такое уголовное преступление, как «пытка». Кроме того, четыре года лишения свободы за преступление, в результате которого человек остался инвалидом на всю жизнь, представляются нам довольно мягким наказанием. Наконец, нам представляется, что единственным выводом, который пока российские власти сделали из дела Михеева, было то, что 15 декабря 2008 г. прокуратура Нижегородской области подала встречный иск против сотрудников милиции с целью удержать с них сумму, которую Российская Федерация выплатила г-ну Михееву по решению Суда! Этот иск был удовлетворен национальными судами¹⁴⁷.

v. Действия сил безопасности в Чеченской республике

126. С 2007 г. Суд установил нарушения ст. 2, 3, 5, 6, 8 и ст. 1 Протокола 1 в связи с действиями российских сил безопасности в Чеченской республике в 1999 – 2003 гг.¹⁴⁸ В недавнем докладе докладчика Комитета по правовым вопросам и правам человека Дика Марти указывалось, что чеченская ситуация, включающая в себя насильственные исчезновения (почти 60%), пытки, непризнанное содержание под стражей, незаконные убийства и жестокое обращение и уничтожение имущества, *«представляет собой сегодня наиболее серьезную и сложную ситуацию с точки зрения сохранения прав человека и поддержания законности во всем географическом регионе, охватываемом Советом Европы»*¹⁴⁹. Эти решения мало повлияли на Российскую Федерацию, поскольку приток жалоб продолжается. В 2009 г. было подано почти сто жалоб, связанных с Северным Кавказом (в основном Чечней). Эта ситуация просто отвратительна!

127. Как мне рассказали, когда я был в Москве в феврале 2010 г., изменения происходят: существуют нормативно-правовые рамки для проведения расследований на национальном уровне, в том числе специальный следственный отдел, созданный в апреле 2009 г. для расследования особо тяжких преступлений, которые порождают обращения в Страсбург¹⁵⁰. Прокурор также принял на себя более активную надзорную роль, в которой акцент делается на интеграции правовых стандартов Конвенции в российское национальное законодательство¹⁵¹, и как представляется, с точки зрения доступности процедура стала более ориентированной на

¹⁴⁷ <http://genproc.gov.ru/news/news-8964/>

¹⁴⁸ Более 150, еще 235 находятся на рассмотрении Суда.

¹⁴⁹ См. прим. 126 выше, Проект резолюции, п. 4.

¹⁵⁰ CM/Inf/DH(2010)26, 27 мая 2010 г.

¹⁵¹ Там же, п. 34.

потерпевших¹⁵². Однако воздействие этих мер на незавершенные расследования остается для меня неясным; до сих пор лишь одно дело было прояснено. Мне очень больно, что российские власти - я вновь цитирую доклад Дика Марти - не разобрались с «(...)более чем 150 решениями, в которых были установлены чрезвычайно серьезные нарушения основных прав в том же регионе, и никаких реальных мер не было принято для устранения коренных причин этой ситуации»¹⁵³.

[...]

4. Внимание, уделяемое распространенным проблемам исполнения решений

4.1. Вводные замечания

184. В свете Интерлакенской конференции, прошедшей в феврале 2010 г., сокращение нагрузки на Суд является высшим приоритетом Совета Европы с целью сохранить его существование²³⁴. Подчеркивается, что на государствах-участниках лежит ответственность за исполнение решений Суда, и полное, эффективное и неотложное исполнение окончательных решений Суда абсолютно необходимо. Интерлакенская декларация также призывает к укреплению эффективности системы надзора за исполнением решений Суда, в частности придавая приоритет и публичность также делам, раскрывающим крупные структурные проблемы и уделяя особую важность необходимости установления эффективных национальных средств правовой защиты. Следовательно, Комитет министров уже, как представляется, принял меры по обеспечению усиленного надзора за исполнением решений²³⁵. Необходимо, однако, чтобы различные органы Совета Европы координировали свои роли в отношении Интерлакенского процесса, и я полагаю, что Парламентская Ассамблея может исполнять ключевую функцию в использовании своего мандата, и поощрять государства решать проблемы с правами человека во внутреннем порядке.

¹⁵² Там же, п. 50.

¹⁵³ См. прим. 126 выше, п. 48.

²³⁴ Конференция высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека, Интерлакенская декларация, 19 февраля 2010 г. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

²³⁵ Надзор за исполнением постановлений и решений Европейского Суда по правам человека: реализация Интерлакенского плана действий – элементы для дорожной карты, CM/Inf(24)2010 revised. CM/Inf(2010)28. См. также Надзор за исполнением постановлений и решений Европейского Суда по правам человека: реализация Интерлакенского плана действий – элементы для дорожной карты, от 6 сентября 2010 г., Doc. CM/Inf(2010)37.

185. Из этого доклада ясно, что огромное скопление дел перед Судом, в настоящее время оцениваемое в 138 200 жалоб²³⁶, можно существенно сократить, если государственные стороны будут решать коренные причины, лежащие в основании ряда ключевых проблем. Чтобы Суд мог эффективно справляться с наиболее серьезными делами, касающимися не подлежащих отступлению прав, установленных в Конвенции, которым он обязан отдавать приоритет, дела, порождающие системные и повторяющиеся нарушения, должны быть искоренены. Нет сомнения в том, что наиболее распространенными проблемами в этом отношении являются:

- i. чрезмерная длительность судебного разбирательства;
- ii. неисполнение решений национальных судов.

При этом я не могу игнорировать то, что следующие опасения – хотя и не такие многочисленные, как вышеупомянутые проблемы – представляют собой большое число повторяющихся серьезных нарушений в конкретных государствах-участниках:

- iii. факты гибели или жестокого обращения под контролем правоохранительных органов и отсутствие эффективного средства защиты в связи с этим,
- iv. незаконное и чрезмерно длительное предварительное заключение.

[...]

5. Необходимость усиления роли парламентских органов

5.1. Предварительные замечания

195. Хотя надзор за исполнением решений Суда в первую очередь входит в обязанности Комитета министров в соответствии со ст. 46 § 2 Конвенции, не следует упускать из виду важную роль национальных парламентов в этой области. Члены национальных парламентов, будучи демократически избранными представителями, находятся в уникальном положении, позволяющем им тщательно исследовать действия правительства, чтобы обеспечить быстрое и эффективное исполнение решений Суда.

196. Участие национальных парламентов уже давно было идентифицировано как важный инструмент исполнения решений Суда²⁵⁶. И Парламентская Ассамблея, и ее президент призывали государства участники к созданию или укреплению национальных механизмов

²³⁶ См. Статистику Европейского суда по правам человека по состоянию на 31 августа 2010 г. http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/99F89D38-902E-4725-9D3D-4A8BB74A7401/0/Pending_applications_chart.pdf.

²⁵⁶ См., например, рабочий документ, подготовленный г-жой Бемельманс-Видек 'The effectiveness of the European Convention on Human Rights at national level', Doc. AS/Jur (2007) 35 rev2.

парламентского контроля²⁵⁷; недавно резолюция Ассамблеи об Интерлакенском процессе вновь подтвердила необходимость в повышенном парламентском участии в процессе исполнения решений Суда²⁵⁸. Более того, мой предшественник Эрик Юргенс подчеркнул необходимость введения национальными парламентами «конкретных механизмов регулярного парламентского контроля решений Страсбургского суда»²⁵⁹, а в своем отчете о проделанной работе²⁶⁰ я повторил, что национальные парламенты должны играть «важную роль» в исполнении решений Суда²⁶¹.

197. Согласно недавнему сравнительному докладу, государства-участники Конвенции с хорошей историей исполнения решений часто характеризуются активным участием представителей парламента в процессе исполнения²⁶². Органы Совета Европы также признают, что исполнение решений Суда существенно улучшается за счет повышенной вовлеченности в этот процесс национальных парламентских органов²⁶³. Несмотря на эти замечания и повторяющиеся призывы к повышению парламентского контроля в этой области, в настоящее время очень немногие государства принимают активное участие в этом процессе²⁶⁴.

5.2. Ключевая роль национальных парламентов

²⁵⁷ См., например, Резолюцию 1516 (2006) об исполнении решений Европейского суда по правам человека, п. 22, (также опубликована в *Human Rights Law Journal*, Volume 28, No. 9-12, 2007, с. 465-476); см. также выводы, представленные г-ном де Пуигом, бывшим Председателем Ассамблеи, Европейской конвенции Председателей Парламента (Страсбург, 22 и 23 мая 2008 г.), опубликованные по адресу:

<http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=779>.

²⁵⁸ Резолюция 1726 (2010) об эффективной реализации Европейской Конвенции по правам человека: Интерлакенский процесс, п. 5-6.

²⁵⁹ Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, E. Jurgens, PACE Doc. 11020, сентябрь 2006 г., п. 97.

²⁶⁰ См. прим. 6 выше.

²⁶¹ Там же, п. 26.

²⁶² JURISTRAS Project, Why do states implement differently the European Court of Human Rights judgments? The case law on civil liberties and the rights of minorities, апрель 2009 г., с. 23, по адресу: <http://www.juristras.eliamep.gr/wpcontent/uploads/2009/05/why-do-states-implement-differently-the-european-court-of-human.pdf>.

²⁶³ Ministers' Deputies, *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, Parliamentary Assembly Recommendation 1764 (2006), document CM/AS (2007) Rec1764, 30/3/2007, ответ, принятый Комитетом министров 28.03.07 на 991-заседании заместителей министров, п. 1; Резолюция 1516 (2006), Исполнение решений Европейского Суда по правам человека, принятая Ассамблеей 2/10/2006, п. 2.

²⁶⁴ Drzemczewski, A., 'The Parliamentary Assembly's Involvement in the Supervision of the Judgments of the Strasbourg Court', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Volume 28/2, (2010), с. 164-178, 2010, см. с. 174-175.

198. В целом парламентский надзор за исполнением решений Суда должен принимать две основных формы: сначала парламент должен обеспечить, чтобы компетентные органы принимали меры по исполнению вынесенного против государства решения суда, а во-вторых - контролировать действительное содержание предлагаемых мер²⁶⁵. В частности, в качестве примеров передового опыта следует рассматривать механизмы, существующие в Великобритании и Нидерландах.

199. Великобритания является отличным примером парламентского контроля за исполнением решений Суда. Соединенное Королевство – одно из немногих государств, где существует специальный парламентский орган с конкретным мандатом проверять и осуществлять мониторинг соответствия законодательства и практики страны с Конвенцией. Совместный комитет по правам человека британского парламента (Далее – СКПЧ) публикует годовой доклад о мониторинге реакции правительства на вынесенные против него решения Суда; в этом докладе не просто суммируются меры, принятые правительством в ответ на решения - это продукт непрерывного диалога между СКПЧ и национальными властями. Доклад о мониторинге оценивает адекватность принятых мер, и если СКПЧ считает их недостаточными, то оказывает давление на правительство, с тем чтобы оно незамедлительно приняло более эффективные меры.

200. Существенным аспектом парламентского надзора за исполнением решений Суда является проверка парламентом соответствия законопроектов Конвенции. Парламентская верификация законопроектов, введенная в ответ на отрицательное решение Суда имеет особое значение для предотвращения в будущем подобных нарушений. Несмотря на очевидные достоинства этого процесса, оценка, проведенная Секретариатом Комитета по правовым вопросам и правам человека ПАСЕ, обнаружила, что «существует очень мало парламентских механизмов с конкретным мандатом по проверке соответствия законопроектов требованиям ЕКПЧ»²⁶⁶.

²⁶⁵ См., например, Drzemczewski, A. and Gaughan, J., 'Implementing Strasbourg Court Judgments: the Parliamentary Dimension' in Benedek, W., Karl, W., Mihr, A. *et al.*, *European Yearbook on Human Rights*, European Academic Press, Vienna, 2010, с. 233-244, см. с. 240-241. На с. 243 авторы добавляют: «опыт также показывает, что национальные парламенты должны располагать эффективной «правовой службой», компетентной в вопросах, связанных с Конвенцией. Без возможности располагать такими знаниями, парламентарии не в состоянии осуществлять эту важную работу должным образом».

²⁶⁶ Secretariat of the AS/Jur, 'The role of national parliaments in verifying state obligations to comply with the European Convention on Human Rights, including Strasbourg Court judgments: an overview', 23 мая 2008 г., в: LAHR Committee, Stockholm Colloquy: 'Towards strong implementation of the European Convention on Human Rights at national level', 9-10 June 2008, Doc. AS/Jur (2008) 32 rev, 23 июня 2008 г., п. 11.

201. И вновь Великобритания представляет образцовый механизм парламентской верификации законопроектов. Министр, ответственный за законопроект, обязан сделать одно из двух заявлений перед Парламентом перед вторым чтением законопроекта: либо заявление о том, что положения законопроекта, по его мнению, соответствуют Конвенции, либо что заявление о соответствии сделать невозможно, однако правительство тем не менее намерено принять законопроект²⁶⁷. Если законопроект вызывает опасения с точки зрения прав человека, СКПЧ проводит предзаконодательную проверку соответствия его международным стандартам в области прав человека; замечания Комитета, представленные в форме доклада, затем используются в ходе парламентских дебатов во время законодательного процесса²⁶⁸.

202. Помимо прямого воздействия парламентского надзора на исполнение решений Суда, очень ценно воздействие вовлеченности парламента на дискурс в области прав человека на национальном уровне²⁶⁹. СКПЧ успешно содействует распространению политической культуры прав человека в Великобритании; его доклады повысили осознание парламентом стандартов в области прав человека и создали ожидание полной подотчетности правительства в его действиях, оправдывая любые меры, принятые с точки зрения Конвенции²⁷⁰.

203. Кроме Соединенного Королевства, примером передовой практики является система, существующая в Нидерландах. В Нидерландах министр иностранных дел от своего имени и от имени министра юстиции представляет ежегодный доклад парламенту о решениях Суда, вынесенных против Нидерландов. После запроса, сделанного Сенатом в 2006 г., в доклад сейчас включается информация о мерах, принятых с целью исполнения решений Суда. Кроме того, в ежегодном докладе содержится информация о решениях против других государственных стороны, которые могут прямо или косвенно повлиять на голландскую правовую систему²⁷¹.

204. Хотя в Великобритании и Нидерландах действуют наиболее передовые системы парламентского контроля, обогащают и механизмы, имеющиеся в других государствах-участниках. Информация, представленная секретариатом парламенту Германии, указывает на то, что помимо обязательства правительства публиковать ежегодный доклад об

²⁶⁷ Акт о правах человека 1998 г., гл. 42, ст. 19.

²⁶⁸ Исполнение решения Суда в деле *A v. United Kingdom*, 23 сентября 1998 г., Report of Judgments and Decisions 1998-VI иллюстрирует ведущую роль парламента в проверке соответствия Конвенции законопроекта, введенного в ответ на решение Страсбургского Суда, см. мой Доклад о прогрессе в исполнении решений Европейского Суда по правам человека, PACE Doc. AS/Jur(2009)36, от 31 августа 2009 г., п. 46-47.

²⁶⁹ См. Drzemczewski, A. and Gaughan, J., прим. 264 выше, с. 242.

²⁷⁰ Там же.

²⁷¹ См. мой доклад о прогрессе в исполнении решений, прим. 6 выше, с. 8-9.

исполнении решений Суда, который рассматривается тремя парламентскими комитетами, в этом году будет впервые представлен доклад о решениях в отношении других государств, которые могут иметь воздействие на германскую правовую систему.

205. Прогресс имеется и на Украине. Во время моего визита на Украину в июле 2009 г. мною и г-ном Киваловым, председателем комитета по вопросам правосудия в Верховной раде, был подписан меморандум о взаимопонимании²⁷², в котором указывалось на желательность того, чтобы комитет и его подкомитеты проводили мониторинг исполнения решений Суда, стороной в которых является Украина, а также любую другую имеющую к ней отношение практику Суда. Более конкретно, г-н Кивалов указал, что новый подкомитет по внедрению международных стандартов вскоре предпримет тщательный обзор неисполнения государством решений страсбургского суда на Украине.

206. Кроме того, в Финляндии, парламентский комитет конституционного права выступает с заявлениями о конституционности законодательных предложений, вносимых на его рассмотрение, а также об их отношении к международным договорам в области прав человека, из которых Европейская Конвенция является основным международным документом, по отношению к которому оцениваются законодательные акты.

207. Наконец, в 2007 г. румынская палата депутатов создала подкомитет своего Комитета по правовым вопросам со специальным мандатом проводить мониторинг исполнения решений Страсбургского суда. На заседании Комитета по правовым вопросам и правам человека, состоявшемся в ноябре 2009 г., г-н Тудор Пантиру, избранный председателем нового подкомитета, бывший судья Европейского Суда по правам человека, указал, что, хотя работа нового подкомитета еще не началась, он намерен продвигать ее вперед²⁷³.

208. В заключение я хотел бы отметить, что в ходе моих визитов в страны при подготовке настоящего доклада²⁷⁴, я призывал моих коллег-парламентариев учредить в рамках своих национальных парламентов конкретные процедуры, направленные на регулярный мониторинг исполнения решений Суда. Реакция на мои обращения была очень позитивной; парламентарии заверили меня, что этот вопрос будет решаться в приоритетном порядке. Теперь я с нетерпением ожидаю результатов заверений, данных мне в России, Италии и Греции. За этим вопросом также

²⁷² Memorandum of Understanding on the State of Ukraine's Performance of the Final Judgments of the European Court of Human Rights, signed by Mr C. Pourgourides and Mr S. Kivalov, 9 July 2009.

²⁷³ Комитет по правовым вопросам и правам человека, выдержки из протокола заседания в Париже, прошедшего 16 ноября 2009 г., Doc. AS/Jur (2010) 07, рассекречен, с. 3.

²⁷⁴ Подробности визитов в страны см. в Приложении II к настоящему докладу.

нужно будет пристально следить Комитету по правовым вопросам и правам человека в контексте борьбы со структурными недостатками в государствах участниками, которые «наиболее упорно не исполняют решения Суда»²⁷⁵.

6. Выводы

209. В настоящее время запущен и осуществляется Интерлакенский процесс. Необходимо принять срочные меры, чтобы сократить нынешнюю нагрузку на Суд, и, хотя Протокол № 14 к Конвенции, несомненно, будет иметь положительное значение, основная ответственность за это лежит на государственных сторонах Конвенции. Давно существующие системные проблемы в некоторых государствах продолжают вызывать многочисленные «клоновые» обращения в Суд, угрожая эффективности европейской системы защиты прав человека. В частности, в этом докладе подчеркивается, что проблема чрезмерной длительности судебного разбирательства продолжает ухудшаться: нынешние цифры свидетельствуют, что дела, связанные с этой проблемой, составляют почти половину всех дел на рассмотрении Комитета министров²⁷⁶; к сожалению, почти треть дел о чрезмерной длительности разбирательства касается Италии.

210. С учетом этого необходимо, чтобы государственные стороны выполняли свое обязательство по ст. 46 Конвенции, обеспечивая полное и незамедлительное исполнение решений Суда. Национальные парламенты могут в этом отношении играть существенную роль, поскольку они, иногда более эффективно, чем Комитет министров, могут осуществлять давление на правительства с целью обеспечения эффективного исполнения решения против государства. В этом докладе освещаются механизмы, действующие в Великобритании и Нидерландах в качестве передовой практики парламентского надзора за исполнением решений Суда; недавние положительные изменения были также отмечены в других государствах, например Финляндии, Германии и Румынии²⁷⁷. Но несмотря на это слишком мало государств глубоко вовлечено в этот процесс, и эта ситуация должна быть рассмотрена национальными парламентами в приоритетном порядке. Отсюда важность в связи с этим решения нашего Комитета, принятого 5 октября 2010 г., предложить Ассамблее, что темой дебатов 2011 г. о состоянии прав человека в Европе должна стать тема «Национальные парламенты – гаранты прав человека в Европе».

211. Наряду с системными проблемами, ведущими к большому числу повторяющихся жалоб, необходимо уделять пристальное внимание

²⁷⁵ См. PACE Doc. 12370, от 28 сентября 2010 г., “Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties”, motion for a resolution presented by Mr Holgar Haibach and others.

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12370.pdf>

²⁷⁶ См. Раздел 4.2 выше.

²⁷⁷ См. п. 204 и 206-207 выше (раздел 5).

беспокоящим изменениям в некоторых государствах. Я подчеркну один конкретный тревожный пример: несоблюдение предварительных мер в соответствии с Правилем 39 Регламента Суда (связанного с требованием к правительствам не подрывать эффективность права на индивидуальную жалобу²⁷⁸). В этом отношении позиция итальянских властей о выдворении заявителей в нарушение мер согласно Правилу 39 в страну, где существует реальный риск жестокого обращения, просто неприемлема. Несмотря на заверения, данные итальянским правительством Комитету министров положить конец этой тенденции²⁷⁹, они с тех пор выдворили другого заявителя, г-на Маннаи, 1 мая 2010 г. в нарушение временной меры, о которой распорядился Суд²⁸⁰. Словакия недавно предприняла аналогичные меры, экстрадировав Мустафу Лабси в Алжир, проигнорировав распоряжение Суда о принятии временных мер²⁸¹. Ассамблея подчеркивает важность полного сотрудничества всех государств-участников с Судом «на всех этапах процедуры и даже до ее полного открытия»²⁸². Такое вопиющее пренебрежение временными мерами серьезно угрожает праву на индивидуальную жалобу и эффективности системы Конвенции в целом. Парламентарии, как в Ассамблее, так и на национальном уровне, должны отдать приоритет усилиям остановить такое неприемлемое поведение.

212. Во время подготовки этого доклада я посетил семь государств-участников и оценил степень исполнения решений Суда и парламентского надзора в этих и некоторых других странах. Ясно, что в настоящее время ситуация с исполнением решений Суда далека от удовлетворительной. Как верно подчеркнул мой коллега Хольгер Хайбах в недавнем предложении о принятии резолюции «Обеспечение жизнеспособности страсбургского суда»: «Парламентская ассамблея должна сама предпринять, а также настаивать на регулярном и жестком национальном парламентском надзоре за решениями страсбургского суда, чтобы обеспечить быстрое и адекватное устранение структурных недостатков»²⁸³. Кроме того, для государств, принадлежащих к европейской организации, которая считает себя «Совестью Европы», просто недопустимо не принимать немедленных и

²⁷⁸ Ст. 34 Конвенции.

²⁷⁹ 1078е заседание Комитета министров, 9 марта 2010 г.

²⁸⁰ Предварительная резолюция CM/ResDH(2010)83.

²⁸¹ См. Совместную декларацию председателей Комитета Ассамблеи по правовым вопросам и правам человека и Комитета по миграции, беженцам и народонаселению от 29 апреля 2010 г.:

http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5505.

²⁸² Резолюция 1571 (2007) об обязанности государств-участников Совета Европы сотрудничать с Европейским Судом по правам человека, в связи с которой я имел честь выступать в качестве докладчика Комитета по правовым вопросам и правам человека. Подробности см. в докладе PACE Doc. 11183 от 9 февраля 2007 г.

²⁸³ П. 4 предложения о резолюции, внесенного г-ном Хайбахом, Doc. 12370, от 28 сентября 2010 г.:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12370.htm> (прим. 274 выше).

решительных мер после смертей или жестокого обращения от рук сотрудников правоохранительных органов; невозможно преувеличить важность искоренения безнаказанности, не только на Северном Кавказе Российской Федерации, хотя эта проблема там наиболее злокачественна, как показывает недавний доклад Дика Марти²⁸⁴. Неисполнение решений Суда в таких случаях наносит тяжелый удар ценности системы защиты, установленной Конвенцией. Поэтому я очень рассчитываю на своих коллег-парламентариев в исправлении этой неудовлетворительной ситуации.

213. Два последних, но важных замечания: мы, Ассамблея, как учрежденный законом орган Совета Европы (и в то же время национальные парламентарии), не должны покорно соглашаться с тем, что «исключительной юрисдикцией» по этому вопросу обладает Комитет министров. Когда решения Суда не исполняются полностью и быстро, на нас, парламентариях, также лежит обязанность содействовать контролю за их исполнением. Вопросы авторитета и жизнеспособности европейской системы прав человека не могут быть оставлены исключительно в руках исполнительного органа Совета Европы (по сути, дипломатических представителей правительств). С этим тесно связана идея, которую я высказывал в августе 2009 г., о том, что Ассамблее следует рассмотреть в будущем возможность приостановления прав голосования национальных делегаций, если их парламенты не осуществляют серьезного парламентского контроля за исполнительной властью в случаях неисполнения решений Европейского Суда по правам человека²⁸⁵.

²⁸⁴ См. прим. 126 выше.

²⁸⁵ Недавно процитировано г-жой Бемельманс-Видек в докладе об Интерлакенском процессе: п. 21 документа Ассамблеи 12221, от 27 апреля 2010 г. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12221.pdf>.