

Реагирование на систематические нарушения прав человека: анализ «пилотных решений» Европейского Суда по правам человека и их воздействия на национальные правовые системы

Отчет о работе семинара, состоявшегося в Европейском Суде по правам человека, Страсбург, 14 июня 2010 г.

Исследовательский институт по вопросам прав человека и социальной справедливости Лондонского университета Метрополитан завершил свое исследование об исполнении «пилотных решений» Европейского Суда и их воздействии на национальные правовые системы. Отчет об исследовании, опубликованный издательством *Intersentia*, был представлен на семинаре, в работе которого приняло участие более ста человек, в том числе судей, глав правового департамента и других представителей Европейского Суда по правам человека; высокопоставленных представителей Совета Европы, в том числе Комитета министров и Департамента исполнения решений; правительственных агентов и представителей постоянных делегаций при Совете Европы, ученых и НПО. Благодарность была высказана в адрес Фонда Леверхульма, который профинансировал исследование; Министерства юстиции Великобритании, выступившего спонсором семинара; а также Аруне Дудхиа (Лондонский университет Метрополитан) за организацию мероприятия.

1. Исследование Лондонского университета Метрополитан о пилотных решениях

Исследовательская группа, в состав которой вошли проф. **Филип Лич**, д-р **Светлана Стивенсон** и д-р **Хелен Хардман** (Лондонский университет Метрополитан), а также проф. **Брэд Блитц** (Кингстонский университет) представили выводы исследования. Эти выводы основываются на комплексном исследовании научных работ и интервью, проведенными в Европейском Суде, а также с сотрудниками Совета Европы в Страсбурге, Варшаве, Любляне (Словения) и Риме и Милане (Италия). В программу презентации вошли:

- типология пилотных решений, характеризующая их либо как «полные» пилотные решения, «квазипилотные решения» (или решения, вынесенные в соответствии со ст. 46) или решения «третьего уровня», в которых была установлена системная или распространенная проблема, однако отсутствует явное применение процедуры пилотного решения или ст. 46.
- мнения ключевых лиц в Страсбурге о назначении и правовой и концептуальной основе процедуры пилотных решений; проблематичных аспектах ее применения; ситуациях, для которых подходит процедура пилотных решений, или таких, для которых эта процедура может быть неподходящей (или по крайней мере более сложной в исполнении); разногласиях в связи с вопросом о том, насколько обязывающими должны быть распоряжения и инструкции Суда; а также о важной роли правительственных агентов.
- мнения ведущих НПО относительно препятствий к эффективной реализации пилотных (и иных) решений, к которым относятся: отсутствие информации и недостаточная осведомленность общественности; отсутствие систематического перевода решений на неофициальные языки; законодательные блоки, из-за которых лишь немногие парламенты принимают участие в процессе обеспечения соблюдения решений Суда; недостаточно развитая судебная культура с особенными пробелами в знании о региональных системах, инструментах и

правоприменительной практики среди национальных судов более низкого уровня, и в некоторых случаях, неопытность судей; а также проблемы, которые представляют эти недостатки для применения принципа субсидиарности.

- способность процедуры пилотного решения в некоторых случаях содействовать сотрудничеству между конституционными или другими высшими судебными инстанциями и Европейским Судом и обеспечению исполнения предыдущих решений высших судов, на которые ранее национальные законодательные и исполнительные органы не обратили внимания (с яркими примерами координации между высшими судами и Европейским Судом, установленными в Польше и Словении).

Обсуждение: Представление выводов исследования повлекло за собой вопросы, к которым в ходе семинара участники постоянно возвращались:

- С учетом широкого спектра системных нарушений прав человека, которые могут оправдать применение процедуры пилотного решения, как принимаются решения о том, когда ее использовать, и каким образом определяется приоритет конкретных дел?
- Оправдывает ли применение ст. 46 прерывание аналогичных дел, которые были признаны приемлемыми; имеется ли риск, что людям будет отказано в правосудии в результате использования процедуры пилотного решения в связи с замораживанием или репатриацией их дел, если впоследствии такие решения не будут исполнены?
- Принесла ли процедура пилотных решений конкретные результаты для отдельных лиц - жертв нарушений прав человека?
- Каковы определяющие характеристики пилотного решения? Достаточно ли ясными являются определение и правовая основа процедуры?

Исследовательская группа ответила, что процедура пилотного решения на практике оказалась гибким и динамичным механизмом. Отбор дел для процедуры пилотного решения, как представляется, определяется сочетанием практических, политических и юридических соображений. Вероятная степень сотрудничества со стороны государства-ответчика является ключевым фактором: хотя государства не могут наложить вето на применение этой процедуры, важна их вероятная реакция, поскольку в случае неисполнения ряда решений процедура будет подорвана. Замораживание дел может представлять проблему в отношении обеспечения правосудия в конкретных случаях, например, если заявители – пожилого возраста. Что касается конкретных результатов для жертв, то хорошим примером является решение по делу *Бронёвски против Польши* (*Broniowski v Poland*); в других делах еще слишком рано говорить о конкретных лицах, получивших пользу от изменений в законодательстве. Роль конкретных лиц (например, энергичного правительственного агента) помогает объяснить некоторые расхождения в степени успешности усилий по исполнению пилотных решений. Недостаточно прояснено определение пилотного решения, и эту проблему необходимо разрешить, чтобы иметь возможность более широкого применения процедуры пилотных решений. С другой стороны, динамичность процесса может быть преимуществом (например, в отношении к более активной позиции Суда в тех случаях, когда он осуществляет профилактические миссии с целью обсуждения возникающих системных проблем с государствами).

Откладывание рассмотрения дел – распространенная, но далеко не обязательная особенность пилотных решений: так, оно не используется (и это не было бы уместно), когда присутствует риск для частного лица, например делах о содержании под стражей.

2. Мнения представителей Суда

Судья Европейского Суда Франсуаза Тюлькенс отметила, что процедура пилотного решения рассматривалась как «наиболее творческий механизм, разработанным Судом в первые 50 лет своей деятельности». Процедура была разработана в ответ на две взаимосвязанные проблемы: возникновение сложных и широкомасштабных нарушений и возрастающее внимание Суда к исполнению решений с целью предотвратить накопление нарушений, в корне которых лежит одна и та же причина. Таким образом, решение рассматривается как начало, а не конец процесса. Пилотные решения затрагивают общие проблемы и предписывают общие средства возмещения с помощью разрешения конкретных дел: они содержат как ретроспективный, так и перспективный взгляд и знаменуют существенное отступление от ранее практикуемого Судом «деклараторного подхода». Судья Тюлькенс предложила альтернативную типологию пилотных решений, согласно которой они затрагивают «системные», «структурные» или «эндемичные» ситуации (и независимо от того, являются ли они «полными», квазипилотными или решениями «третьего уровня»); она добавила, что, по мере развития процедуры может претерпеть изменения и классификация.

Судья Тюлькенс высказала мнение, что пилотные решения применимы не только в случаях повторяющихся жалоб: как только проблема идентифицируется в качестве системной, превентивная роль Суда может потребовать от него вынесения пилотного решения, даже если число находящихся на рассмотрении жалоб относительно невелико. Она заявила, что дела, связанные с эндемичными проблемами с множественными причинами (например, избыточная длительность судебного разбирательства, как в деле *Лукенда против Словении* (*Lukenda v Slovenia*) или неисполнение вступившего в силу внутригосударственного решения, как в деле *Бурдов № 2* (*Burdov (No. 2)*)) могут, несмотря на свою сложность, быть пригодными для применения процедуры пилотного решения, вопреки мнениям, согласно которым эта процедура эффективна в первую очередь применительно к определенной группе заявителей (как в деле *Бронёвски*). Число таких дел возрастает, особенно в России, на Украине и в Молдавии, и в силу их преобладания правосудие в данных государствах приобретает иллюзорный характер. Судья Тюлькенс в заключение сказала, что отсутствие переводов решений на неофициальные языки является существенным фактором, препятствующим их реализации.

Эрик Фриберг, Секретарь Суда, рассказал, как изменился подход Суда с момента создания процедуры пилотного решения в 2004 г. К основным изменениям относятся возможность вынесения пилотных решений секциями и палатами, тогда как раньше ею располагала лишь Большая Палата, и отход от практики, согласно которой с государствами, являющимися источниками меньшего числа дел, Суд разбирается быстрее, чем с теми, из которых исходит большое число жалоб. За последний год это привело к созданию новой системы, в которой дела ранжируются согласно семи приоритетным категориям: в первой по приоритетности категории находятся дела, где под угрозой жизнь заявителя, а во второй – дела, рассматриваемые в рамках процедуры пилотного решения. Жалобы, подаваемые после применения процедуры пилотного решения, относятся к пятой категории (фактически их рассмотрение приостанавливается). В 2010 г. Суд перешел на новые методы, направленные на оптимизацию работы с повторяющимися жалобами. Упор был сделан на массовое коммуницирование (в одном случае было совместно

коммуницировано 480 жалоб); мировые соглашения и односторонние декларации правительств в случаях, когда не удается достичь мирового соглашения. Суд отказался от принятия процедуры коллективных исков: его приоритетом является развитие процедуры пилотного решения, в результате применения которой последующими жалобами смогут заниматься национальные суды. Это соответствует выдвинутым на Интерлакенской конференции предложениям о дальнейшем развитии Суда, в которых подчеркивается принцип субсидиарности. В настоящее время Суд проводит консультации с представителями правительств и гражданского общества, которые будут учтены при разработке новых правил применения процедуры пилотного решения.

Суд не рекомендует какого-то единого решения по работе с последующими жалобами. К возможным вариантам относятся передача всех таких дел обратно в национальные органы власти; передача всех таких дел в Комитет министров для надзора и исполнения пилотного решения; объявление последующих жалоб неприемлемыми или – в качестве менее радикального варианта – условное отклонение последующих жалоб с оговоркой, что заявители могут повторно обратиться в Суд, если государство не примет адекватных мер по исполнению решения, включая возмещение. Как может показаться, все эти варианты подрывают право на подачу индивидуальной жалобы, однако Эрик Фриберг заявил, что у Суда нет возможности принимать на рассмотрение большие количества последующих жалоб. Упор необходимо делать на надзор и исполнение пилотных решений на национальном уровне, и с этой целью Комитет министров уведомляется о системных проблемах еще до вынесения решения. Если возмещение не будет произведено, остается вариант ускоренного рассмотрения дел Судом, чтобы производство по обоснованным жалобам не прекращалось.

Рената Дегенер, начальник правового управления Секретариата Суда, исследовала постепенное развитие процедуры пилотного решения, рассмотрев хронологию дела *Бронёвски*, ставшего первым в этом роде решением Суда. Решение о применении пилотной процедуры было принято только на окончательной стадии дела и мотивировано несколькими факторами: в первую очередь установлением системной дисфункции в польской правовой системе, рисковавшей затопить Суд волной аналогичных жалоб, если бы не были бы предписаны и исполнены меры общего характера.

Новизна подхода Суда состояла в выходе за рамки «классической модели» мирового соглашения, которая ограничивается индивидуальной жалобой, и выработке универсального решения, устанавливающего прецедент и разрешающего аналогичные дела, ожидавшие рассмотрения. Длительные переговоры об универсальном соглашении возложили большую ответственность на Секретариат, заявителя и польское правительство, к которому была обращена просьба дать обязательство не ограничиваться индивидуальным возмещением и предоставить компенсацию другим лицам на аналогичной основе. Достигнутое в результате соглашение разочаровало некоторых зарубежных заявителей, поскольку присужденные компенсации составили лишь 20% от стоимости экспроприированного имущества. Однако Суд решил исключить аналогичные нерассмотренные жалобы из своих списков и закрыл процедуру пилотного решения в отношении зарубежных дел своим решением о приемлемости по делу *E.G v Poland* в 2008 г. В этом решении заявлялось, что процедура пилотного решения «не может продолжаться бесконечно». Рената Дегенер добавила, что распространенная точка зрения, согласно которой Суд несет единоличную ответственность за применение процедуры пилотного решения, неверна: с запросами о применении процедуры могут обращаться как заявители – частные лица, так и правительства, желающие, чтобы Суд предписал общие меры.

Михаил Лобов, также начальник правового управления Секретариата, рассмотрел отличительные особенности дела *Бурдов, №2 (Burdov (No. 2)) v Russia* и уроки, которые из него можно извлечь применительно к процедуре пилотного решения. Во-первых, дело Бурдов №2 ни в коем случае не является первым в своем роде: затронутая в нем системная проблема (неисполнение судебных решений в отношении выплаты денежной компенсации) уже освещалась в 200 аналогичных делах с 2002 по 2009 г. Пилотное решение могло бы быть более эффективным, поскольку предшествующими решениями была хорошо подготовлена почва для него.

Во-вторых, решение значимо в связи с вопросом о разделении полномочий между Судом и Комитетом министров. Установив нарушения ст. 6 (право на справедливое разбирательство), ст. 1 Протокола 1 (право на защиту собственности) и ст. 13 (право на эффективное средство правовой защиты), Суд в основном поддержал общие меры, которые уже исполнял Комитет министров, однако ничего к ним не добавил. Однако в связи с нарушением ст. 13 Суд все-таки указал на необходимость законодательных изменений, направленных на то, чтобы обеспечить незамедлительное возмещение на национальном уровне: в этом отношении Суд дополнил общие меры, предписанные Комитетом министров. Третьей отличительной особенностью дела стало обращение Суда с аналогичными жалобами. По делам, ожидавшим рассмотрения до вынесения решения, производство было отложено; однако Суд призвал российское правительство достичь соглашения по ним на основании принципов, изложенных в решении. Рассмотрение по делам, поданным после вынесения решения, также было отложено, однако к правительству не был обращен запрос о принятии каких-либо мер. Это решение стало компромиссом между потребностью Суда избежать рассмотрения повторяющихся дел и настоятельной необходимостью избежать отказа в правосудии и в максимальной степени сохранить право на индивидуальное обращение в Суд.

В сфере исполнения решений имеются некоторые основания для оптимизма. Российское правительство извлекло уроки из критики закона Пинто, принятого в Италии, и установило уровни компенсации в соответствии с суммами, присуждаемыми Европейским Судом. Было урегулировано около 500 дел, жалобы по которым были поданы до процедуры пилотного решения, в основном посредством односторонних деклараций. Остаются отложенными еще около 300 дел, в основном старых, которые сложнее урегулировать, поскольку соответствующие национальные органы власти прекратили существование. Жалобы, поданные после вынесения решения, должны были направляться обратно в национальные суды; пока неясно, как будет реагировать Суд, если какое-либо из этих дел вернется в Страсбург, будут получены аналогичные новые жалобы или появятся дела, формально не подпадающие под признаки пилотного решения, однако касающиеся других проблем, связанных с неисполнением решений или чрезмерной длительностью разбирательства в России или в странах с аналогичными структурными или системными проблемами, например Украине или Молдове. В любом случае дело *Бурдова (№ 2)* демонстрирует, что трехстороннее отношение между Судом, Комитетом министров и национальными властями имеет основополагающее значение для успешного разрешения сложных проблем в рамках процедуры пилотного решения.

Обсуждение: был поднят вопрос об отношении между процедурой пилотного решения и возможностью начать разбирательство о нарушении в отношении не исполняющего решение государства, предоставленной Комитету министров в новой редакции ст. 46(4). Было отмечено, что разбирательство о нарушении в соответствии со ст. 46(4) не должно рассматриваться как панацея; скорее предполагается, что оно будет использоваться только

в исключительных обстоятельствах, а не в качестве рутинной процедуры для ускорения исполнения пилотных решений.

Был дан ответ на замечание Эрика Фриберга о том, что одним из вариантов работы с повторяющимися делами может стать передача их в Комитет министров. Было замечено, что Комитет не способен справиться с этим бременем, особенно с учетом дополнительной нагрузки, связанной со вступлением в силу Протокола 14. Эрик Фриберг разъяснил, что роль Комитета министров состоит не в вынесении *решений* по делу, а, скорее, в работе с ними с точки зрения исполнения и надзора за исполнением предшествующего решения.

Было сделано замечание о том, что правительства могут приветствовать процедуру пилотного решения как таковую, но не конкретные пилотные решения: так, по мнению польского правительства, дело Бронёвского было не самой лучшей основой для пилотного решения, и правительство не отказалось бы от возможности повлиять на выбор дела. В дополнение было сказано, что отбор дел для пилотных решений всегда будет проблематичным: почему одно дело, а не другое? В деле *Хуттен-Чапской (Hutten-Czapska)* стороны в Большой Палате могли высказать замечания по процедуре и заявительница поддержала подобное использование дела. Однако окончательное решение остается за Судом.

Было отмечено, что процедура пилотного решения не должна сводиться лишь к разрешению проблемы повторяющихся жалоб: иначе есть риск, что она станет своего рода «троянским конем», используемым для отсева повторяющихся жалоб. Было высказано мнение, что основной целью процедуры является не эффективность, а поиск универсальных решений системных проблем. Отдельные заявители скорее добьются правосудия за счет применения таких универсальных решений, чем рассмотрения по отдельности многочисленных жалоб. Кроме того, было отмечено, что непрактично прилагать к пилотному решению список повторяющихся дел, ожидающих рассмотрения в Суде; компромисс, использованный в деле *Бурдова (№ 2)*, состоял в том, что на более позднем этапе были установлены дела, требующие такого же универсального решения, и переданы национальным властям, но при этом осталась открытой возможность для повторного обращения в Страсбург по этим делам через год.

3. Мнения представителей Комитета министров и других органов Совета Европы

Женевьев Майе, начальник Департамента исполнения решений Европейского Суда, рассмотрела вопрос о том, появилась ли в результате применения процедуры пилотных решений у Комитета министров новая роль, и добавила ли эта процедура что-нибудь к процессу надзора за исполнением решений. Она сосредоточилась на шести «полных» пилотных решениях, не рассматривая множество других решений, касающихся системных или структурных проблем. Одним из потенциальных положительных изменений является скорость: установление системной проблемы Судом или подтверждение им системной проблемы, уже установленной Комитетом министров, экономит ценное время, которое на стадии исполнения тратится на обсуждение масштаба и коренных причин проблемы. Совершенно необходимо, чтобы в пилотных решениях содержалась ясная и точная аргументация для определения рамок их исполнения. Однако пока процесс надзора существенно не изменился, отчасти потому, что Суд сохраняет осторожность, предписывая меры, направленных на устранение нарушения и возмещение.

На сегодняшний день Комитет министров придает пилотным решениям высокий приоритет; ход исполнения решений рассматривается часто, в более тесном контакте с

национальными властями. В том числе, комитет оказывает помощь государствам, предоставляя им возможность воспользоваться своей компетенцией в области законодательной деятельности. Результаты обнадеживают (например, в деле *Бурдова (№ 2)*). Однако существуют дилеммы при присвоении приоритета: дела, касающиеся серьезных нарушений, должны сохранять приоритет, а из 9 тыс. дел, по которым в настоящее время работает Комитет, во многих выявлено наличие системных проблем.

План действий, разработанный на Интерлакенской конференции, предусматривает создание «дорожной карты» по надзору, в том числе усовершенствованной системы приоритизации. Сотрудничество между Судом, Комитетом министров и Департаментом исполнения решений чрезвычайно важно, не в последнюю очередь применительно к отбору пилотных решений; это относится и к превентивным пилотным решениям, для которых не требуется скопления повторяющихся дел. Важно избегать противоречивых заявлений Суда и Комитета министров; их позиция, обращенная к государствам-ответчикам, должна быть единой. Основным приоритетом является помощь государствам в установлении и реализации мер, направленных на исправление ситуации, поскольку исполнение решений в основном находится в ведении государства.

Дэвид Милнер, сосекретарь Руководящего комитета по правам человека Совета Европы (РКПЧ), рассмотрел вопрос о кодификации применительно к пилотным решениям. Когда процедура приобрела общие очертания в ходе дискуссий между РКПЧ, Судом и Комитетом министров в 2004 г., она характеризовалась следующими особенностями: наличием системных или структурных проблем на национальном уровне; наличием (или возможным возникновением) аналогичных нарушений; обязательством государства устранить коренную причину нарушения и предоставить возмещение другим жертвам; и практикой приостановления аналогичных дел на время принятия мер по исправлению нарушения с возможностью последующего возобновления разбирательства. Однако на практике допускались отступления. Например, в некоторых пилотных решениях Суд не настаивал на обратной силе общих мер. В некоторых случаях рассмотрение по сходным делам не откладывалось (например, в делах *Лукенда* и *Скордино против Италии (Scordino v Italy)*). Другое расхождение связано с установлением крайних сроков исполнения решения: такие сроки были установлены для дел *Ксенидес-Арестис против Турции (Xenides-Arestis v Turkey)* и *Бурдов (№ 2)*, но не для *Лукенда*, а в деле *Скордино* крайний срок был установлен, но не в резолютивной части решения. Предлагались классификации согласно ситуациям, подходящим или не подходящим для данной процедуры (например, подобные ранее предложенной судьей Тюлькенс). Также предлагалось рассматривать пилотные решения как континуум, при этом некоторые решения (например, *Бронёвски*) обнаруживают все характерные особенности процедуры, а некоторые нет.

Суд указал, что не видит необходимости в реформировании механизма Конвенции с целью создания правовой основы для пилотных решений. Эту позицию получила поддержка РКПЧ и Интерлакенской декларации. Однако в последней подчеркивается, что Суду необходимо выработать ясные и предсказуемые стандарты для пилотных решений. В ответ Суд попросил свой постоянный Комитет по регламенту разработать правила, регулирующие действие процедуры пилотного решения, и проводит консультации с правительствами и представителями гражданского общества о возможном содержании таких правил. Кодификация может быть сосредоточена на ситуациях, к которым могли бы применяться пилотные решения, к самим решениям или к процедуре их достижения. Дэвид Милнер перечислил четыре основных процессуальных аспекта: откладывание рассмотрения аналогичных жалоб; переговоры между государством-ответчиком и заявителем с целью достижения мирового соглашения, основанного на общих мерах, указанных в решении;

оценка Судом исполнения общих мер как в рассматриваемом, так и в отложенных делах; и удаление оставшихся дел из списка на основании положительной оценки такого исполнения. Процедура пилотного решения не соответствует определению международного обычного права, принятому Комиссией международного права, поскольку она не является предметом «общепринятой государственной практики, прецедента и теории». Полезной целью могла бы стать разработка более ясных концептуальных рамок урегулирования дел, исходя из высказанной Судом приверженности принципам ясности, прозрачности и предсказуемости.

Анна Вебер, юридический консультант Управления Комиссара по правам человека, проанализировала возможную роль Комиссара как несудебного превентивного механизма, действующего в рамках Совета Европы, до, во время и после применения процедуры пилотного решения (на сегодняшний день Комиссар непосредственно не участвует в разбирательствах, связанных с пилотными решениями). Комиссар мог бы оказывать Суду содействие в установлении ситуаций, которые должны приводить к вынесению пилотных решений, например в связи с делами о свободе выражения мнения, делами, связанными с правами меньшинств, и делами, касающимися дискриминации в отношении групп сексуальных меньшинств (LGBT). До сих пор Суд в основном устанавливал системные нарушения на основании скопления повторяющихся дел. Комиссар мог бы играть особую роль – официально или неофициально – при определении дел-кандидатов для превентивных пилотных решений в случаях, где имеется явная системная проблема, однако повторяющихся жалоб пока нет.

Со вступлением в силу Протокола 14 Комиссару разрешается по должности вступать в разбирательства в ЕСПЧ в качестве третьей стороны либо посредством подачи письменных замечаний, либо принимая участие в слушаниях. Образец для такого типа вмешательства предоставляют два замечания, сделанные Комиссаром по обращению Суда, в делах, связанным с возвращением лиц, просивших убежища (из Нидерландов и Бельгии в Грецию). В этих делах Комиссар предоставил информацию о контексте рассматриваемых правовых вопросов (в том числе собранную «на местах»), не комментируя факты или правовые основания конкретных дел. До сих пор ни одно из шести «полных» пилотных решений не ссылалось на деятельность Комиссара, возможно, отчасти потому, что у Комиссара отсутствует техническая компетенция необходимая для того, чтобы высказываться по проблемам компенсации и экспроприации. Однако в будущих делах, более непосредственно связанных с темами, входящими в сферу интересов Комиссара, Суд мог бы ссылаться на доклады Комиссара о системных проблемах в конкретном государстве, что не требует его прямого вмешательства в дело, или мог бы обратиться к нему с запросом о предоставлении более подробной или конкретной информации, в том числе посредством визитов в конкретные страны.

Что касается исполнения решений, то Комиссар мог бы предлагать или поддерживать конкретные и реалистичные меры, направленные на исправление и возмещение за системные нарушения; в своих поездках по странам и докладах Комиссар регулярно оценивает меры, которые принимаются с целью борьбы с нарушениями прав человека, и в будущем может отводить приоритетную роль оценке исполнения пилотных решений.

Обсуждение: было задано несколько вопросов об отношениях между Судом, Комитетом министров и Департаментом исполнения решений и их ролях. Было отмечено, что определенная гибкость была бы полезна: например, Секретариат Суда и Департамент исполнения решений могли бы неформально обсуждать отбор дел для пилотных решений или конкретный характер мер, направленных на исправление нарушений и возмещение.

Однако существуют строгие ограничения полномочий: Комитет министров не играет никакой формальной или неформальной роли в написании решений и не высказывается об их правильности или неправильности: его единственная задача – осуществлять надзор за их исполнением.

В отношении кодификации было отмечено, что, хотя, возможно, прояснение процессуальных аспектов пилотных решений посредством пересмотра правил (как предлагали Дэвид Милнер и Эрик Фриберг) могло бы быть полезным, кодификация процедуры в уставе Суда в то время, когда она находится в зачаточном состоянии и все еще развивается, была бы трудной и преждевременной задачей.

4. Реакции на национальном уровне

Судья Конституционного Суда Польши **Войчех Хермелиньски** исследовал воздействие страсбургских решений на практику польских судов. Он сосредоточился преимущественно на решениях страсбургского суда, которые не были связаны со ст. 46, однако затрагивали большое число лиц. В качестве примера, одна группа дел (*Матыек против Польши* (*Matyjek v Poland*), *Бобек против Польши* (*Bobek v Poland*) и *Расмуссен против Польши* (*Rasmussen v Poland*)) возникла из процессуальных проблем, связанных с люстрацией, в первую очередь с секретностью процедур проверки на благонадежность, которые, согласно решениям страсбургского суда, нарушают ст. 6 Конвенции (право на справедливое разбирательство). В ответ на последнее из этих дел, *Расмуссен* – первое, в котором заявитель обратился с просьбой о возобновлении разбирательства о благонадежности – Верховный Суд Польши отменил предыдущие решения Варшавского апелляционного суда, который выполнял функции люстрационного суда, и передал дело на новое рассмотрение в соответствующий районный суд. Верховный Суд дал конкретные указания суду, отвечающему за пересмотр дела, устранить нарушения, указанных в решении страсбургского суда, и не допустить их повторно.

Якуб Воласевич, правительственный агент Польши в Европейском Суде, рассмотрел роль правительственного агента в процедуре пилотных решений. Он отметил, что достижение правосудия требует не только справедливого, но и *эффективного* закона, который может быть реализован. Философия польского правительства состоит в том, чтобы «не обещать слишком много, но выполнять обещанное», а не давать нереалистично завышенные обещания. Сотрудничество между Секретариатом Суда, государством-ответчиком и заявителем имеет большое значение – просто необходимо, поскольку без согласия со стороны государства решение найти невозможно. В делах Броневского и Хуттен-Чапской решение было достигнуто в результате трехсторонних переговоров, процесс которых переговоров был самым важным аспектом пилотного решения. Решение предполагало меньшую сумму компенсации, чем та, на которую изначально рассчитывали заявители, однако она предлагалась всем заявителям по аналогичным делам в разумный срок. Г-н Воласевич добавил, что существенного отличия между делами, которые могли бы подойти для процедуры пилотного решения, и которые подходят для процедуры в отношении повторяющихся дел, нет. Последняя могла бы использоваться тогда, когда государство не выполняет своих обязательств, возникших в результате предшествующего мирового соглашения, или не готово к применению общих мер с целью предоставления возмещения всем заявителям в аналогичной ситуации. И здесь также огромное значение имеет сотрудничество.

Барбара Рандаццо, профессор государственного права Миланского университета, исследовала реакцию правительства Италии на пилотные решения, в частности на

«квазипилотное» решение по делу *Скордино*, в котором Европейским Судом были установлены нарушения ст. 6 (право на справедливое разбирательство) и ст. 1 Протокола 1 (право на уважение собственности) в отношении чрезмерной длительности разбирательства, касавшегося компенсации за незаконно экспроприированную землю. Имеется огромное количество дел-клонов; закон Пинто, направленный на устранение этой проблемы, вместо этого породил новую разновидность дел-клонов. Г-жа Рандаццо подчеркнула значимость решений № 348 и 349 Конституционного Суда Италии, которые касались вопроса о неконституционности национальных законов, регулирующих выплату компенсаций за экспроприированное государством имущество. В решении № 348 был прояснен и, по сути, повышен статус Европейской Конвенции по отношению к национальному законодательству. В нем было установлено, что Италия обязана привести национальное законодательство в соответствие с Европейской Конвенцией согласно интерпретации, содержащейся в решениях страсбургского суда. После решения по делу *Скордино* итальянские суды стали более часто и конкретно ссылаться на Конвенцию и практику страсбургского суда, что дает некоторые основания для оптимизма и надежду на то, что количество повторяющихся жалоб из Италии снизится.

Мюррей Хант, юридический консультант Совместного специального комитета по правам человека Парламента Великобритании (JCHR), очертил роль, которую могли бы играть национальные парламенты в исполнении решений страсбургского и других судов. К сожалению, Интерлакенская конференция не уделила большего внимания роли парламентов, поскольку в настоящее время широко распространено мнение, что исполнение решений является сложным правовым и политическим процессом, и национальные парламенты должны находиться в самом центре этого процесса в целях как исполнения, так и легитимации решений. Что касается легитимации, то Суду не следует чрезмерно жестко предписывать общие меры, поскольку парламентам необходима свобода для обсуждения соответствующих средств возмещения (в пределах установленным Судом временных рамок). Мюррей Хант предложил ряд способов, с помощью которых национальные парламенты могут приводить решения в исполнение, опираясь на работу JCHR.

- Учреждение (или расширение полномочий) органа, в большинстве случаев парламентского комитета, обладающего компетенцией осуществлять мониторинг и оценку исполнения решений при поддержке независимой юридической экспертизы.
- Требование предоставления информации членам парламента – и через них общественности – о том, какие меры принимает правительство в ответ на решения. Этого можно достичь, обращаясь к правительственным органам с просьбой предоставить подробную информацию о том, какие шаги предпринимаются в ответ на конкретные решения, и с требованием к правительству предоставлять регулярную информацию о еще неисполненных решениях. В Великобритании предоставление этой информации парламенту координирует Министерство юстиции.
- Требование к правительству придерживаться временных рамок для ответа (в Великобритании, как правило, правительство незамедлительно сообщает JCHR о соответствующем решении, в течение четырех месяцев составляет план действий и в течение шести месяцев принимает решение о том, как привести в исполнение ответ).
- Подробные вопросы, обращенные к соответствующим министрам письменно и во время устных выступлений, и размещение этой информации в общем доступе.

- Включение гражданского общества в контроль над адекватностью и скоростью реакции правительства (в случае JCHR – посредством призывов к представлению свидетельств в связи с конкретными решениями).
- Обеспечение регулярных отчетов парламентского комитета перед парламентом об адекватности и скорости реакции правительства и систем реагирования на решения (в случае JCHR – ежегодный доклад парламенту и последующее обсуждение его в парламенте).
- Предложение поправок в законодательство при исследовании законодательных предложений с целью исполнения решений и инициировать парламентские дебаты (в числе британских примеров - поправки, связанные с базой данных ДНК и правом голоса для заключенных).
- Координация надзора на национальном и международном уровнях (например, между JCHR и Советом Европы и другими органами по защите прав человека).
- Фиксация всей этой практики в правовой форме (например, в виде распоряжений, полномочий комитетов, законодательных актов и инструкций) с тем, чтобы она смогла пережить изменения политического курса или смену правительства, а новые администрации были в курсе требований парламента относительно предоставления информации.

На международном уровне свидетельств такого уровня парламентского контроля и вовлеченности немного; возможно, полезна была бы рекомендация ПАСЕ, рекомендующая национальным парламентам способы эффективного контроля над ответом их правительства на решения Суда.

Ольга Шепелева, юрист Института права общественных интересов (PILI) в Москве, рассмотрела роль НПО в процессе исполнения пилотных (и других) решений, требующих общих мер, сосредоточившись на опыте российских НПО. Она высказала мнение, что НПО в России уделяют несоразмерное внимание подаче новых дел в Страсбург в ущерб концентрации на процессе их исполнения: как и у многих официальных лиц, в среде НПО есть тенденция полагать, что одного лишь решения Страсбурга уже достаточно для решения проблемы. Однако некоторые НПО предоставляют информацию Комитету министров, стремясь повлиять на процесс установления общих мер. Некоторые также информируют профессиональные сообщества, должностных лиц и общественность о процессе исполнения, поскольку правительственные доклады часто недоступны и не направлены на практическую реализацию.

Основными ограничивающими факторами являются неуверенность и недостаток у НПО опыта для анализа проблем в области прав человека и предписания общих мер. Эта уязвимость характерна и для многих правоведов и представителей общественных наук. Кроме того, организации, обладающие возможностями и компетентностью для мониторинга практики страсбургского суда, как правило, не имеют дополнительных ресурсов, необходимых для мониторинга процесса исполнения и для кампаний – и наоборот; Ольга Шепелева привела пример группы, которая вела активный мониторинг условий в местах заключения, но знала лишь об одном из многочисленных решений ЕСПЧ по этому вопросу. Это отсутствие координации высвечивает необходимость в создании коалиции с целью объединения ресурсов между НПО. Еще одна проблема – сложность в получении информации о процессе исполнения решений от российских должностных лиц: процессы принятия решений часто весьма непрозрачны, и возможности для диалога отсутствуют. В одном случае НПО запросила информацию об общих мерах, принимаемых для исполнения решений, относящихся к проблеме применения пыток в милиции: официальный ответ гласил, что меры принимаются, но в чем они состоят, – разглашению

не подлежит. НПО вынуждены ограничиться не обсуждением конкретных общих мер, а просто права получать о них информацию.

Обсуждение: был задан вопрос о том, насколько заметными, доступными и полезными являются ежегодные доклады Комитета министров об исполнении решений для национальных парламентов и НПО. Мюррей Хант ответил, что JCHR в Великобритании по крайней мере в одном случае непосредственно ссылался на доклады Комитета министров; доклады также оказывали прямое воздействие на содержание вопросов, задаваемых в парламенте (например, в связи с делом *Херст против Соединенного Королевства (Hirst v UK)*, касавшегося права голоса для заключенных). Было отмечено, что международные НПО также прямо используют эти доклады и регулярно сообщаются с Комитетом. В связи с Россией Ольга Шепелева отметила, что материалы на сайте Комитета министров полезны для НПО, в целом заинтересованных в достижении подотчетности государства, с учетом скудности официальных данных, но недостаточны для НПО, ведущих судебные дела. Очень небольшая часть документов Комитета министров переведена на русский язык.

Было сделано замечание о степени активности российских НПО в области мониторинга или попыток повлиять на исполнение решений: было отмечено, что некоторые НПО тратят на это значительные усилия, однако без какого-либо ощутимого эффекта из-за скрытности российских властей (например, в делах, связанных с Чечней, конфликтом с Грузией, загрязнением окружающей среды, экстрадицией и выдворением), а также из-за недостаточной, по мнению высказавшегося участника, отзывчивости со стороны Комитета министров на запросы НПО об информации. В ответ представитель Комитета заметил, что каждая коммуникация, направленная в соответствии с правилами надзора за исполнением решений, доводится до сведения комитета, и намеренного сокрытия информации не может быть.

Было сделано замечание о недостаточном внимании, уделенном в Интерлакенской декларации роли национальных парламентов. Участники согласились с тем, что это упущение, которое, однако, отчасти вызвано преобладающим среди правительств мнением, что не дело государства - указывать парламентам, которые сами должны проявлять инициативу. ПАСЕ регулярно докладывает о ходе исполнения конкретных решений и рассматривает вопросы исполнения в своих ежегодных дебатах по правам человека, знаменующих «схождение» механизмов Совета Европы в этой области.

5. Заключительные замечания

Судья Европейского Суда Лех Гарлицки заметил, что всегда были решения, устанавливающие важный прецедент, затрагивающие большое количество (потенциальных) заявителей и стремящиеся достичь «квазисистемного» воздействия без применения ст. 46. Процедура пилотного решения возникла, когда этот подход оказался недостаточным. Эта процедура динамична и находится в постоянном развитии, отсюда различные типологии, разработанные с целью категоризации пилотных решений. В свою очередь, окончательная типология требует ясности в двух общих вопросах. Первый – это сам характер Конвенции как живого инструмента, рамки которой за последнее десятилетие трансформировались. Второй – сущность Суда: является ли он в первую очередь международным судом, разбирающим индивидуальные жалобы, или квазиконституционным судом, дающим общие ответы на системные проблемы?

Эти вопросы обрамляют стоящую перед Судом дилемму, связанную с развитием его характера и механизмов, которая делается еще более настоятельной из-за груза 130 тыс. нерассмотренных жалоб.

Еще одна сложность заключается в определении правовых оснований процедуры. Сущность процедуры является предметом споров и даже конфликтов за пределами Суда и среди его судей: некоторые являются ее энтузиастами, а другие подвергают критике некоторые аспекты процедуры. Судья Гарлицки хотел бы видеть более ясное изложение процедуры в Протоколе 14.

Прежде всего, процедура должна оцениваться исходя из ее влияния на национальном уровне в соответствии с принципом субсидиарности. *Дела Броневского и Хуттен-Чапской* часто называют «прототипами» пилотных решений, хотя на самом деле они далеко не были типичными. В этих делах национальные власти проявили политическую волю к сотрудничеству, а судьи национальных судов относились к страсбургским решениям благожелательно. Поэтому в результате эти решения «сдвинули баланс», позволив национальным судам добиться желаемого результата. В отсутствие воли к сотрудничеству со стороны государства-ответчика процедура пилотного решения, возможно, будет менее эффективной.