

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Белгородский государственный национальный исследовательский
университет»

На правах рукописи

Оганесян Тигран Давидович

**ПРОЦЕДУРА ПИЛОТНОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО
СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Специальность 12.00.10. - Международное право. Европейское право.

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор
Сафронова Е.В.

Москва – 2017

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы процедуры пилотного постановления	22
§ 1. Предпосылки и причины создания процедуры пилотного постановления.....	22
§ 2. Понятие, элементы и классификация пилотных постановлений.....	53
§ 3. Правовая природа и сущность процедуры пилотного постановления.....	87
Глава 2. Меры общего характера и имплементация пилотных постановлений государствами-ответчиками	112
§ 1. Диалектика взаимодействия органов Совета Европы и государств-ответчиков в рамках процедуры пилотного постановления.....	112
§ 2. Особенности реализации и влияния пилотных постановлений на устранение структурных (системных) проблем.....	133
2.1. Чрезмерная длительность судебного разбирательства и отсутствие внутренних средств правовой защиты.....	136
2.2. Бесчеловечные и (или) унижающие человеческое достоинство обращение.....	162
2.3. Длительное неисполнение судебных решений и отсутствие национального средства правовой защиты.....	186
2.4. Нарушения имущественных прав.....	196
2.5. Избирательные права заключенных.....	237
2.6. Статус лиц, незаконно удаленных из реестра постоянных резидентов.....	241
Глава 3. Имплементация пилотных постановлений в национальную правовую систему Российской Федерации	250
§ 1. Структурные проблемы, выявленные в пилотных постановлениях против Российской Федерации.....	250

§ 2. Проблемы реализации пилотных постановлений в правовой системе Российской Федерации.....	308
Заключение.....	316
Список использованной литературы.....	328
Список сокращений и условных обозначений.....	368

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В последние годы в Российской Федерации не утихают дискуссии вокруг признания и исполнения постановлений Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд). Неоднократно поднималась проблема политизированности решений Суда в отношении России; границ компетенции ЕСПЧ; возможности признания постановлений, противоречащих Конституции РФ и др.

В 2011 г. в Правиле 61 Регламента ЕСПЧ получила закрепление новая процедура – «процедура пилотного постановления». Причиной, обуславливающей вынесение пилотного постановления в отношении государства-участника Конвенции, было обозначено выявление так называемой структурной дисфункции правовой системы, приводящей к повторяющимся нарушениям. Следствием такого постановления – установление обязательств государства-ответчика принять меры для устранения проблемы. Со времени введения новой процедуры наработана весомая практика вынесения пилотных постановлений, в том числе и в отношении России как государства-ответчика, что в свою очередь обязывает власти Российской Федерации принимать меры общего характера для устранения структурных проблем национальной правовой системы.

Появление новой процедуры, направленной на выявление не «разовых», а системных дисфункций национальных правовых систем, породило целый ряд актуальных для науки международного и европейского права вопросов. Значимость научного исследования поставленной проблемы обусловлена целым рядом обстоятельств:

- необходимостью изучения тенденции к саморазвитию наднациональных структур и их вхождению во внутреннее суверенное пространство, определения пределов вмешательства ЕСПЧ в развитие национальных правовых систем;

- слабой разработанностью в науке международного и европейского права теоретических аспектов процедуры пилотного постановления Европейского Суда по правам человека, в частности: научной классификации пилотных постановлений, определения их сущности и элементов, трактовки таких основных понятий, как «процедура пилотного постановления», «пилотные постановления», «структурная (системная) проблемы» и т.п.;

- неизученностью комплекса проблем, снижающих эффективность воздействия пилотных постановлений ЕСПЧ на правовые системы государств-ответчиков в целях устранения системных и структурных проблем, а также необходимостью научного обоснования условий эффективной реализации пилотных постановлений государствами-ответчиками.

Системное изучение вопросов, связанных с «пилотными» постановлениями, позволит в значительной степени расширить имеющиеся представления о данном явлении и оценить тенденции развития Европейского Суда. Исследование проблемных вопросов процедуры вынесения и имплементации пилотных решений государствами-ответчиками дает возможность определить и отдельные аспекты влияния соответствующих постановлений на развитие национальных законодательств в частности и правовых систем в целом. Данное исследование будет способствовать выработке решений отдельных проблем процедурного характера, с которыми сталкивается Европейский Суд при вынесении пилотных решений, а также проблем, связанных с реализацией данных решений государствами-ответчиками. Все это обуславливает объективную необходимость детального теоретического исследования института пилотных постановлений Европейского Суда, а также изучения проблем, лежащих в практической области.

Степень научной разработанности темы. Анализу различных проблем, связанных с процедурой пилотного постановления ЕСПЧ, реализацией мер общего характера, предписанных пилотными

постановлениями, в отечественной юридической литературе уделялось и уделяется недостаточно внимания.

При этом следует отметить, что при исследовании процедуры пилотного постановления большинство авторов исследовали данный институт лишь на основе анализа некоторых пилотных решений, вынесенных в отношении России, уделяя вниманием пилотные постановления в отношении иных государств-участников Конвенции. Кроме того, в настоящее время работы, посвященные комплексному анализу процедуры пилотного постановления ЕСПЧ, в российской правовой доктрине отсутствуют.

Таким образом, можно сделать вывод, согласно которому процедура пилотного постановления Европейского Суда по правам человека в недостаточной степени изучена в России. Однако отдельные вопросы, связанные с изучением процедуры пилотного постановления ЕСПЧ нашли свое отражение в работах таких ученых, как: Е.С. Алисиевич, Г.В. Дикова, Н.Н. Кирилловской, А.И. Ковлера, С.Н. Кузнецовой, Э.М. Мурадьяна, К.А. Пантелеевой, С. Патракеева, В.А. Северухина, Э.В. Сухова, К.И. Терехова, М.А. Филатовой, М.Л. Энтина и др.

В зарубежной международно-правовой литературе также наблюдается весьма ограниченное число научных трудов о юридической природе процедуры пилотного постановления ЕСПЧ в целом. Следует заметить, что опубликовано определенное количество статей, посвященных анализу вынесенных Европейским Судом отдельных пилотных постановлений. Однако важные теоретические вопросы в данной сфере практически остаются без внимания.

Правовые аспекты применения процедуры пилотного постановления ЕСПЧ изучены такими зарубежными исследователями, как: А. Буизе, Н. Вайич, Л. Вильдхабер, Л. Гарлицки, Ж. Герардс, И. Ильченко, Ф. Лич, К. Параскева, М. Фирнис, Э. Фриберг, Д. Хайдер и др.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с процедурой вынесения, реализации и имплементации в правовые системы государств-ответчиков пилотных постановлений, направленных на устранение структурных дисфункций национальных правовых систем.

Предмет диссертационного исследования составляют международно-правовые нормы, практика Европейского Суда по правам человека, доклады органов Совета Европы, национальных властей государств-ответчиков, касающиеся реализации мер общего характера, предписанных пилотными постановлениями.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке совокупности теоретических положений о процедуре пилотного постановления Европейского Суда по правам человека, а также комплексном рассмотрении правовых и организационных аспектов имплементации пилотных постановлений в правовые системы государств.

Для достижения обозначенной цели были поставлены следующие **задачи**:

- выявить предпосылки и причины внедрения процедуры пилотного постановления;
- определить этапы становления процедуры пилотного постановления;
- проанализировать правовую природу и сущность процедуры пилотного постановления;
- сформулировать содержание основных понятийных категорий процедуры пилотного постановления;
- раскрыть содержание объекта и цели процедуры пилотного постановления;
- установить классификацию пилотных постановлений по различным критериям;
- определить составные элементы пилотного постановления;

– провести сравнительный анализ процедуры пилотного постановления ЕСПЧ и процедуры группового (коллективного) иска США, выявив схожие и различные свойства процедур;

– изучить процедуру пилотного постановления как инструмент диалога между ЕСПЧ, иными органами Совета Европы и национальными властями государств-ответчиков;

– выявить особенности реализации и влияния пилотных постановлений на совершенствование правовых систем государств-ответчиков;

– установить структурные проблемы российской правовой системы, выявленные пилотными постановлениями ЕСПЧ;

– определить проблемы имплементации пилотных постановлений в Российской Федерации.

Методологическую базу исследования составляют общенаучные методы познания: диалектический, логический, социологический, системный, функциональный, исторический, статистический, метод моделирования и др. Кроме того, были использованы методы, присущие науке международного права. Речь идет о системно-юридическом, сравнительно-правовом и методе толкования права. Последний был особенно востребован при рассмотрении вопросов юридической природы и специфики выносимых пилотных решений Европейского Суда по правам человека.

Эмпирическую основу исследования составляют решения Европейского суда по правам человека; акты Комитета Министров Совета Европы и ПАСЕ; документы, входящие в переписку ЕСПЧ со сторонами по делу; акты судов Российской Федерации – Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов, судов общей юрисдикции.

Теоретической основой диссертации являются основные положения и подходы, содержащиеся в научных исследованиях отечественных исследователей: Е.С. Алисиевич, Г.В. Дикова, Е.Т. Демидовой, М. Н. Елисеевой, М. Г. Жулиной, Б.Л. Зимненко, В.Д. Зорькина, Н.Н.

Кирилловской, А.И. Ковлера, М.А.Крупского, С.Н. Кузнецовой, Э.М. Мурадяна, К.А. Пантелеевой, С. Патракеева, В.А. Северухина, А.И. Семерниковой, Э.В. Сухова, К.И.Терехова, В.А. Туманова, Е.В. Феденко, М.А. Филатовой, М.Л. Энтина и др.

Существенное значение для проведения исследования имели работы представителей зарубежной юридической науки, таких как: А. Буизе, Н. Вайич, Л.Вильдхабер, Л. Гарлицки, Ж. Джерардс, А. Дремжвески, И. Ильченко, Е. Ламберт-Абделгават, Ф. Лич, П. Лойпрехт, Г. Молиаро, О. Полличино, Б. Рамакану, Т. Сайнати, М. Де Сальвия, Ф. Сюдре, К. Томушат, Ф. Тулкенс К. Параскева, М. Фирнис, Э. Фриберг, Д. Хайдер и др.

При подготовке диссертационного исследования автором проанализировано значительное количество решений Европейского суда по правам человека, докладов национальных властей о реализации мер общего характера, резолюций КМСЕ и ПАСЕ, материалов и документов Совета Европы и ЕСПЧ, посвященных рассматриваемой проблематике.

Научная новизна исследования состоит в том, что оно является первым в российской доктрине международного права комплексным международно-правовым исследованием процедуры пилотного постановления Европейского суда по правам человека. На основании выполненных соискателем исследований:

- разработаны теоретические аспекты правовой природы, сущности и элементов процедуры пилотного постановления ЕСПЧ;
- предложена периодизация процесса развития правовых основ процедуры пилотного постановления; классификация пилотных постановлений по различным основаниям; стадии взаимодействия субъектов, задействованных в процедуре пилотного постановления;
- доказано изменение правовой природы и сущности постановлений Европейского суда по правам человека в связи с внедрением процедуры пилотного постановления; доказано влияние пилотных постановлений на

совершенствование национальных законодательств государств-ответчиков, в том числе Российской Федерации;

- введены в научный оборот трактовки понятий «пилотное постановление», «системные (структурные) проблемы», «объект процедуры пилотного постановления»; определены цели процедуры пилотного постановления.

Научная новизна диссертационного исследования конкретизируется в основных положениях, выносимых на защиту:

1. На основе критерия *ratione temporis*¹ выделена и обоснована периодизация процесса развития правовых основ процедуры пилотного постановления в правозащитном механизме Совета Европы.

Первый этап (2004) связан с инициативой Комитета министров Совета Европы создать процедуру пилотного постановления и соответствующим принятием 12 мая 2004 г. Резолюции (DH Res (2004)3) «О судебных решениях, обнаруживающих основные системные проблемы», в которой, Комитет министров призвал Европейский Суд определять в своих постановлениях системные проблемы, лежащих в основе нарушений и приводящих к подаче большого количества жалоб.

Второй этап (2004-2009) юридического оформления процедуры пилотных постановлений связан принятием первых пилотных постановлений.

Третьим этапом (2010г.) определения векторов дальнейшего развития процедуры пилотного постановления послужило принятие Интерлакенской декларации, закрепившую необходимость принятия «ясных» и «предсказуемых» стандартов, касающихся отбора заявлений процедуры пилотного постановления, а также призыв к тесному сотрудничеству органов власти государств-ответчиков с Комитета Министров в целях реализации мер общего характера.

¹ *Ratione temporis* (лат) - ввиду обстоятельств, связанных с временем

Четвертый этап (2011-настоящее время) связан с закреплением в Регламенте ЕСПЧ отдельной нормы, регламентирующую процедуру пилотного постановления (Правило 61), а также вынесением отдельных пилотных постановлений, развивающих основы процедуры.

2. Определены основные правовые категории, относящиеся к процедуре пилотного постановления ЕСПЧ; сформулированы авторские определения таких понятий, как «процедура пилотного постановления», «пилотное постановление», «системные (структурные) проблемы»; раскрыто содержание объекта процедуры пилотного постановления и цели процедуры пилотного постановления:

– «процедура пилотного постановления – особая процедура рассмотрения и разрешения дел в Европейском Суде по правам человека, в результате которого выносится решение о необходимости принятия государством-ответчиком в установленный срок мер общего характера для устранения структурной проблемы в отношении неограниченного количества потенциальных заявителей»;

– «пилотное постановление – особый, неортодоксальный вид решения Европейского суда по правам человека, указывающая на наличие структурной (системной) проблемы в правовой системе государства-ответчика, которая затрагивает права неопределенного количества потенциальных заявителей и предписывающая меры общего характера, необходимых для ее устранения в установленный срок»;

– «системные (структурные) проблемы – обусловленные недостатками правовой системы государства, законодательства или сложившейся практики правоприменения и правопонимания, влекущие за собой нарушение конвенционных прав широкого круга лиц».

Объектом процедуры пилотного постановления выступают отношения между органами Совета Европы и национальными властями, направленные на скорейшее и наиболее эффективное устранение выявленной Европейским

Судом структурной (системной) дисфункции в национальной правовой системе государства-ответчика.

Основной целью процедуры пилотного постановления является устранение структурных (системных) проблем национальных правовых систем государств-ответчиков посредством предписания мер общего характера, выражающих трехсторонний интерес: интерес государства устранить системные проблемы на национальном уровне, интересы значительного количества заявителей в получении компенсации за нарушение конвенционных прав и интерес Суда по снижению нагрузки и количества рассматриваемых «повторяющихся» дел.

3. На основе сравнительного анализа процедуры пилотного постановления ЕСПЧ с процедурой «class action»² судебной системы США, установлено, что процедура пилотного постановления является новаторским продуктом исключительной деятельности ЕСПЧ. Выделены отличные и схожие свойства процедуры пилотного постановления и процедуры групповых (коллективных) исков судебной системы США; отмечена схожесть в возможности объединять несколько жалоб и заявителей в один судебный процесс, преследуя цель уменьшения нагрузки суда и повышения эффективности деятельности систем. Определены отличные свойства указанных процедур по процессуальным аспектам, основаниям инициирования, а также мерам имплементации. Процедура «class action» не направлена на устранение структурной проблемы, а служит лишь средством объединения нескольких жалоб в один единый судебный процесс (судебное дело) на основе идентичности заявлений и интересов. Институт судебной системы США «class action» носит внутренний (национальный) характер и реализуется в рамках отдельной национальной правовой системы, а процедура пилотного постановления инициируется международным судом

² Процедура «class action» - процедура группового (коллективного) иска, закрепленная в п. 23 Федерального регламента гражданского процесса США для рассмотрения дел, касающихся большой группы лиц.

(ЕСПЧ) и в последующем имплементируется национальной правовой системой государства-ответчика.

4. В связи с внедрением процедуры пилотного постановления произошло изменение правовой природы и сущности постановлений Европейского суда по правам человека. Суд получил возможность выходить за рамки индивидуальной жалобы заявителя, а правовые последствия перенести на неограниченный круг лиц, права которых нарушены, либо существует угроза нарушения таких прав вследствие наличия в национальной правовой системе государства-ответчика структурной дисфункции и практики, несовместимой с Конвенцией. Выделяется право Европейского Суда на «судебное правотворчество», посредством которого оказывается влияние на принятие тех или иных нормативно-правовых актов, которые должны устранить выявленную проблему структурного характера.

5. Среди недостатков правовой основы процедуры пилотного постановления представляется возможным выделить:

– жалоба, отбираемая Судом для изучения системного нарушения Конвенции, не всегда способна в полной мере выразить все фактические и правовые аспекты аналогичных нарушений. Ограничивается право на рассмотрение жалобы заявителей в том случае, если по аналогичному предмету жалобы вынесено пилотное постановление и жалоба признана повторяющейся вследствие выявления структурной проблемы в национальной правовой системе;

– отсутствие конкретных рамок и критериев для принятия решения об инициировании процедуры пилотного постановления. Правило 61 Регламента Суда заложило процессуальные основы производства процедуры, однако данные основы лишены конкретизации. Правило 61 не разъясняет критерии определения, когда отдельные категории жалоб Европейским Судом могут быть отложены для рассмотрения, и когда категорически не допустимо отложение рассмотрения некоторых категорий жалоб. ЕСПЧ придерживается осторожной политики и совершенствование процессуальных

аспектов процедуры пилотного постановления происходит в непосредственно путем вынесения пилотных постановлений.

6. Пилотные постановления классифицируются по различным основаниям. Выделяется категория квазипилотных постановлений, раскрываются основные признаки и отличия данной категории от пилотных постановлений. Квазипилотные постановления Европейского Суда нельзя указывать в качестве «полного» пилотного постановления. Хотя происходит идентификация (выявление) системной проблемы, указывается на необходимость принятия соответствующих мер для устранения выявленной дисфункции, тем не менее, Европейский Суд не предписывает меры общего характера. Квазипилотные постановления представляют собой решения, в которых Суд выражает озабоченность системной проблемой, присутствующей в правовой системе государства-ответчика. Как правило, квазипилотные постановления предшествуют в дальнейшем применению процедуры пилотного постановления.

7. Элементы пилотного постановления сформировались в процессе правоприменительной практики Европейского Суда, среди которых можно выделить: а) установление структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, которая вызвала или может вызвать аналогичные жалобы; б) указание характера выявленной проблемы; в) указание на необходимость принятия мер общего характера на национальном уровне; г) установление временного срока, в течение которого государство-ответчик должно реализовать предложенные судом меры; д) отложение решения вопроса о справедливой компенсации либо полностью, либо в части до реализации государством-ответчиком индивидуальных мер и мер общего характера, указанных в пилотном постановлении; ж) возможность отложения рассмотрение всех аналогичных жалоб до осуществления мер, указанных в резолютивной части пилотного постановления, с уведомлением о таком решении всех заинтересованных сторон, при условии возобновления их

рассмотрения в случае неисполнения государством-ответчиком положений резолютивной части пилотного постановления.

8. Выделены и обоснованы 3 стадии взаимодействия субъектов, задействованных в процедуре пилотного постановления: 1) при заслушивании доводов сторон и анализа системной проблемы; 2) при предписании мер общего характера; 3) при осуществлении контроля за исполнением пилотных постановлений. Определены политические аспекты диалога между ПАСЕ, Комитетом Министров и национальными органами государств-ответчиков в рамках процедуры пилотного постановления; подчеркивается особая роль диалога между национальными властями и органами Совета Европы для поиска наиболее эффективных и согласованных реформ и мер для устранения национальной структурной проблемы. Суд должен проявлять особую предусмотрительность при указании общих мер в пилотном постановлении, поскольку данные меры должны соответствовать конституционным принципам государства-ответчика, традициям правовой системы и возможностям государственного бюджета.

9. Устранение структурных проблем, выявленных в правовых системах государств-ответчиков, определение эффективности реализации предписанных пилотными постановлениями мер общего характера связано с рядом проблем, с которыми сталкиваются государства-ответчики при реализации общих мер, среди которых: а) отсутствие ясности при формулировке мер общего характера вызывает сложности и у государств-ответчиков при выборе мер, необходимых для устранения структурной проблемы; б) явное нежелание проводить необходимые реформы или продолжать поддерживать введенные средства правовой защиты на достаточном эффективном уровне в соответствии с требованиями ЕСПЧ, а также в сотрудничестве с Комитетом Министров; и медлительность в принятии каких-либо существенных мер; в) отсутствие должного финансирования для достижения необходимого уровня эффективности действий национальных властей.

10. В качестве практической рекомендации предлагается государствам-ответчикам, имеющим структурные дисфункции (установленные ЕСПЧ), учреждать специальные комитеты или подкомитеты, осуществляющие дополнительный надзор за реализацией предписаний пилотных постановлений Европейского суда. При этом, национальным парламентским комитетам по правовым вопросам целесообразно предоставить или расширить полномочия по надзору за деятельностью исполнительных органов в части исполнения пилотных решений. Парламентские комитеты по правовым вопросам также должны быть ответственны за обеспечение правовой поддержки пилотных постановлений Суда и контроля их исполнения.

11. Структурные проблемы, выявленные Европейским Судом в отечественной правовой системе, характеризуются взаимосвязью между собою. В настоящее время в российской правовой системе существует ряд проблем, снижающих эффективность процесса реализации мер общего характера: 1) российскими властями не принимаются эффективные меры по выявлению структурных проблем в российской правовой системе до того, как Европейский Суд не инициирует процедуру пилотного постановления по тому или иному вопросу в отношении России; 2) российскими властями не ведется комплексный мониторинг по заимствованию положительного опыта иных государств-ответчиков по реализации мер общего характера и устранению структурных проблем. Систематизированный учёт и обобщение пилотных постановлений Европейского Суда осуществляют лишь Управление систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда и Аппарат Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека; 3) неактивность форм участия в процессе имплементации пилотных постановлений региональных и местных органов власти (в том числе представителей федеральных органов власти на региональном и местном уровне), что особенно важно для отечественной правовой системы, обладающей признаками федерализма; 4)

сумма компенсаций, присуждаемая национальными судами РФ вследствие созданных средств правовой защиты, существенно ниже тех сумм, которые присуждаются Европейским Судом в аналогичных случаях.

Теоретическая значимость исследования. Одной из целей настоящего диссертационного исследования является содействие развитию науки международного и европейского права в исследовании такого института как пилотные постановления Европейского суда по правам человека. Данное диссертационное исследование позволит в определенной степени восполнить пробелы в научных исследованиях, посвященных исследованию процедуры пилотного постановления Европейского Суда по правам человека.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

- доказано изменение правовой природы и сущности постановлений Европейского суда по правам человека в связи с внедрением процедуры пилотного постановления;
- изложены признаки пилотного постановления и элементы процедуры пилотного постановления, выработанные в процессе нормотворчества и судебной практики ЕСПЧ;
- изложены ряд недостатков правовой основы процедуры пилотного постановления; ряд проблем, с которыми сталкиваются государства-ответчики (в том числе Российская Федерация) при имплементации пилотных постановлений;
- изложены ряд мер, направленных на повышение эффективности процесса имплементации пилотных постановлений ЕСПЧ
- изучены отличные и схожие свойства процедуры пилотного постановления и процедуры групповых (коллективных) исков судебной системы США на основе сравнительного анализа процедуры пилотного постановления ЕСПЧ с процедурой групповых исков судебной системы США;

- раскрыты стадии взаимодействия субъектов, задействованных в процедуре пилотного постановления, определены политико-правовые аспекты диалога Совета Европы с национальными органами государств-ответчиков в рамках производства процедуры пилотного постановления;

- раскрыты представления о содержании дефиниций «пилотное постановление», «системные (структурные) проблемы», «объект процедуры пилотного постановления»; определены цели процедуры пилотного постановления;

- проведена периодизация процесса развития правовых основ процедуры пилотного постановления в правозащитном механизме Совета Европы; классификация пилотных постановлений по различным основаниям.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется актуальностью и новизной поднятых в диссертации проблем, ориентированностью на совершенствование судебного применения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Практическая значимость диссертации вытекает из ее задач и заключается в разработке практических предложений, направленных на совершенствование правовых аспектов процедуры пилотного постановления, а также совершенствования механизма исполнения общих мер, содержащихся в пилотных постановлениях (в том числе и на уровне Российской Федерации). Практическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что его результаты могут быть использованы в законотворческой и иной нормотворческой деятельности, правоприменительной практике государств для имплементации пилотных постановлений.

Теоретические выводы и практические предложения могут быть учтены при разработке учебных курсов по международному публичному праву, европейскому праву, разработке специальных учебных курсов по международно-правовой защите прав человека, европейскому гуманитарному праву, праву Совета Европы и другим дисциплинам, а также

в процессе проведения научных исследований в сфере прав человека и международному праву и европейскому праву.

Обоснованность и достоверность. Результаты, которые были получены в процессе настоящего исследования, подтверждаются многообразием применяемых методов исследования, всесторонним и глубоким изучением и применением при написании научных трудов, а также широким спектром используемого нормативного и эмпирического материала: постановления Европейского суда по правам человека; доклады, отчеты и резолюции КМСЕ и иных органов Совета Европы, национальные нормативно-правовые акты государств-членов Совета Европы.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Выводы, полученные по результатам исследования, основаны на проведенном автором обширном анализе практики Суда и законодательства государств-участниц Конвенции, и подтверждаются эффективным использованием указанной выше методологии и полноценным, глубоким изучением источников, посвященных процедуре пилотного постановления, включающих в себя труды ведущих российских и иностранных правоведов, российские и международные нормативно-правовые и иные акты, публикации и монографии.

Диссертация выполнена на кафедре административного и международного права Белгородского государственного национального исследовательского университета (НИУ БелГУ). Отдельные вопросы, рассматриваемые в диссертации, были изложены на круглых столах, научных семинарах, международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях по следующим темам: «Проблемы имплементации «пилотных постановлений ЕСПЧ» - на Международной научно-практической конференции «Организация Объединенных Наций: прошлое, настоящее, будущее» (Белгород, 23-24 октября 2015 г.); «Бесчеловечные и унижающие достоинство условия содержания под стражей в пилотных постановлениях ЕСПЧ» - на всероссийской научно-практической

конференции «Развитие и применение международного права и международного частного права» (Краснодар, 8 апреля 2016 г.); «К вопросу о процедуре пилотного постановления Европейского суда по правам человека» - на Международной научно-практической конференции «Международное право и современный мир» (Липецк, 25 марта 2016 г.); «Этапы развития процедуры пилотного постановления Европейского суда по правам человека: от Интерлакена до Брайтона» - на VIII международной научно-практической конференции «Актуальные направления фундаментальных и прикладных исследований (Topical areas of fundamental and applied research)» (США, Норт-Чарлстон, 9-10 марта 2016 г.); «Процедура пилотного постановления Европейского Суда по правам человека: структурные проблемы, выявленные в России» - на XIV Международном конгрессе «Блищенковские чтения»: (Москва: РУДН, 16 апреля 2016 г.); «К вопросу об элементах процедуры пилотного постановления ЕСПЧ» - на Всероссийской научно-практической конференции «Развитие и применение международного права и международного частного права» (Краснодар, 27 апреля 2017 года), на «круглых столах» на тему «Имплементация практики Европейского Суда по правам человека в российской правоприменительной действительности» в СКФ ФГБОУВО «РГУП» (2014-2017 гг.).

Апробация результатов настоящего исследования была осуществлена в ходе стажировки в Европейском Суде по правам человека (Страсбург, 3-21 апреля 2017 г.).

Основные теоретические положения диссертации использовались при разработке рабочих программ, учебно-методической документации, при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплине «Европейское гуманитарное право» на юридическом факультете СКФ ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар).

Базовые выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в 6 научных статьях, опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Структура работы определяется целями и задачами настоящего исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих 7 параграфов, заключения, списка использованной литературы, списка сокращения и условных обозначений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕДУРЫ ПИЛОТНОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ

§ 1. Предпосылки и причины создания процедуры пилотного постановления

Министр иностранных дел Франции Робер Шуман, подписывая Конвенцию в Риме 4 ноября 1950 года, заявил следующее: «Конвенция, которую мы подписываем не настолько полна и точна, как многие из нас хотели бы. Однако мы сочли своим долгом подписать ее такой, какая она есть. Она создает фундамент для построения защиты человеческой личности от всех тираний и от всех форм тоталитаризма»³. Могли ли догадываться Робер Шуман и другие делегаты, подписывая Конвенцию, что спустя много десятилетий конвенционная система породит совершенно новаторскую и уникальную по своей природе процедуру пилотного постановления, которая будет обречена на долгосрочное и перспективное применение. Действительно, как видим сквозь призму исторического генезиса конвенционной системы защиты прав человека, Европейский Суд стал ключом для решения множества проблем, в том числе и структурных (системных), от решения которых зависят права тысяч заявителей. Учредив процедуру пилотного постановления, Суд перешел на совершенно новую ступень своего исторического развития, поскольку закрепил процедуру, не имеющую аналогов в рамках судебной международно-правовой защиты прав человека и процедуру, которая должна была решить проблему загруженности поступающими жалобами Суда, нависшую как над Судом «Дамоклов меч».

³ Совесть Европы: 50 лет Европейскому Суду по правам человека. Отв. ред. пер. с англ. В.А. Власихин; гл. ред. В.А. Портнов. - М.:Издательский дом «ИРГА-5». 2012. С. 20.

Эрик Меткалф, директор отдела политики по вопросам прав человека правозащитной организации «Justice», верно отметил, что «Европейский Суд по правам человека – это во многих отношениях необычный суд. Обладая юрисдикцией, которая простирается от Рейкьявика в Северной Атлантике до Владивостока на Тихоокеанском побережье Российской Федерации, он является опорой в деле защиты прав человека в 47 государствах – членах Совета Европы, насчитывающих более 800 миллионов жителей. Созданный первым в 1959 году, он стал образцом для других региональных судов по правам человека: Межамериканского суда по правам человека, основанного в 1979 году, и Африканского суда по правам человека и народов, основанного в 2006 году. Но, несмотря на региональный характер своей юрисдикции, он, пожалуй, – самый влиятельный из всех международных судов. Действительно, если оценивать его влияние на ежедневную жизнь почти седьмой части населения мира, он является намного более важным учреждением, чем Международный суд ООН или даже Международный уголовный суд»⁴.

Особая «востребованность» Европейского Суда также привела к необходимости создания процедуры, которая позволила бы справляться с вновь возникшими сложностями при отправлении правосудия в Страсбурге. Это подчеркивает ту роль, которую играет ЕСПЧ, рассматривая жалобы и ту ответственность, которую ЕСПЧ несет за эффективность отправляемого правосудия. В этой связи, ЕСПЧ не мог себе позволить снижение эффективности конвенционной системы защиты прав человека и естественным образом отреагировал на те коренные перемены, которые произошли в связи с расширением членов Совета Европы. Как следствие этого, увеличение количества подаваемых жалоб заявителей и столкновение с новыми нарушениями и вызовами времени. В ходе обсуждений и столкновений взглядов европейская общественность породила совершенно

⁴ Совесть Европы: 50 лет Европейскому Суду по правам человека. Отв. ред. пер. с англ. В.А. Власихин; гл. ред. В.А. Портнов. - М.:Издательский дом «ИРГА-5». 2012. С. 14.

уникальную процедуру разрешения дел, вызванными структурными проблемами правовых систем государств-ответчиков, получившая название «pilot judgment procedure».

Основной причиной возникновения идеи процедуры пилотного постановления явилось постоянно растущее число повторяющихся дел, ожидающих рассмотрения ЕСПЧ, в то же время, вызванные нежеланием государств-членов принятия общих мер, направленных на устранение внутренней системной (структурной) проблемы. По выражению Энтина М.Л. Европейский суд стал «жертвой своего собственного успеха, своей популярности»⁵. В то же время профессор Утрехтского университета Лео Зваэк отмечает, что ЕСПЧ «является жертвой не своего собственного успеха, а жертвой общего нежелания государств-членов относиться к Суду со всей серьезностью»⁶.

Повторяющиеся жалобы, вызванные наличием структурных (системных) проблем в правовых системах государств-участниц ЕКПЧ, послужили поводом для закрепления процедуры пилотного постановления в правозащитном механизме Совета Европы. По оценке бывшего председателя Европейского суда по правам человека (1998-2007) Луциуса Вильдхабера 60% подаваемых жалоб являются повторяющимся вследствие наличия структурной проблемы в правовой системе государства-ответчика⁷. Указанная причина вынудила ЕСПЧ иначе взглянуть на правовую природу собственных постановлений, разработав процедуру, которая бы позволила принимать общие меры по устранению обнаруженных структурных проблем в национальных правовых систем. Вследствие этого, получившая развитие

⁵ Энтин М.Л. Настоящее и будущее Интерлакенского процесса // Вся Европа.ru. 2010.1(40). URL: <http://alleuropalux.org/?p=2508> (дата обращения – 22.07.2016)

⁶ Zwaak F.L. Overview of the European Experience in Giving Effect to the Protections in European Human Rights Instruments, Working Session on the Implementation of International Human Rights Protections, at 14. URL: <http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/Zwaak-speech.pdf>. (дата обращения – 22.07.2016)

⁷ Wildhaber Luzius. Rethinking the European Court of Human Rights, in Jonas Christoffersen and Mikael Rask Madsen (eds) // The European Court of Human Rights between Law and Politics, Oxford University Press. 2011. P. 213.

процедура пилотных постановлений, расширила пределы влияния и эффективности решений Европейского Суда.

Согласно статистике дореформенная Европейская Комиссия по правам человека и ЕСПЧ вынесли в общей сложности 38 389 решений и постановлений за 44 года своей деятельности, в то время как «новый» ЕСПЧ – 61 633 решения постановления только за первые 5 лет своей работы.⁸ Анализируя статистику увеличения нагрузки Суда к моменту возникновения идеи процедуры пилотного постановления и его обсуждения (2003), можно привести следующую статистику поданных жалоб: переданных на рассмотрение судьям ЕСПЧ⁹: в 1990 г. было подано 5 279 жалоб, в 1994 г. – 10 335, в 1998 г. – 18 164, в 2002 г. – 34 546 жалоб¹⁰. Обращаясь к статистике жалоб переданных на рассмотрение судьям ЕСПЧ¹¹, можно констатировать следующее: в 1999 году на рассмотрение судьям передано 8400 жалоб, 2000 г. – 10500, 2001г. – 13800, 2002г. – 28200, 2003г. – 27200 жалоб. При этом, учитывая, что большинство жалоб признавались неприемлемыми (в 2003 г. было признано неприемлемыми 96 % жалоб¹²), то большей нагрузки подвергались структуры Суда, работающие с жалобами на начальных стадиях судопроизводства.

По словам Микеле Де Сальвия «головокружительный рост числа жалоб, начиная с 1999 года, поверг систему в состояние стресса,

⁸ Пояснительный доклад к Протоколу № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (П.5). – Электрон. текстовые дан. – URL: <http://www.conventions.coe.int>. (дата обращения – 22.07.2016)

⁹ Учитываются только жалобы, оформленные, по мнению Секретариата ЕСПЧ, в соответствии с предъявляемыми требованиями и зарегистрированные в качестве самостоятельных жалоб (с заведением отдельного досье со своим номером). Предварительные жалобы не учитываются. Жалобы, в отношении которых Секретариат ЕСПЧ сообщил заявителю или его представителю о невозможности их рассмотрения, не учитываются. С округлением до 50.

¹⁰ Пояснительный доклад к Протоколу № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (П.5). – Электрон. текстовые дан. – URL: <http://www.conventions.coe.int>. (дата обращения – 22.07.2016)

¹¹ Учитываются только жалобы, оформленные, по мнению Секретариата ЕСПЧ, в соответствии с предъявляемыми требованиями и зарегистрированные в качестве самостоятельных жалоб (с заведением отдельного досье со своим номером). Предварительные жалобы не учитываются. Жалобы, в отношении которых Секретариат ЕСПЧ сообщил заявителю или его представителю о невозможности их рассмотрения, не учитываются. С округлением до 50.

¹² Пояснительный доклад к Протоколу № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (П.7). – Электрон. текстовые дан. – URL: <http://www.conventions.coe.int>. (дата обращения – 22.07.2016)

ограничивающего одновременно ее эффективность в той мере, в какой она была не способна ему противостоять...»¹³. Увеличение количества подаваемых жалоб начиная с 1999 г. явилось закономерным следствием расширения количества государств-участников Конвенции, а также вступления в силу 1 ноября 1998 г. Протокола № 11 «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией», упразднивший Европейскую комиссию по правам человека и провозгласивший новый Суд, функционирующего, в отличие от ранее действовавшего Суда, на постоянной основе¹⁴.

С 1959 года, с момента создания Европейского суда по правам человека, было подано более четырехсот тысяч жалоб на нарушения прав человека, из которых были признаны приемлемыми и рассмотрены по существу более 12000 решений, из них за период с 1958-1998 года было вынесено 837 решений, а более 90% дел было рассмотрено в период с 1998 по 2009. Возрастающее количество поступающих жалоб не только значительно затрудняет их рассмотрение, но и как подчеркивает Сухов Э.В. «угрожает способности Европейского Суда справляться с возложенными на него задачами»¹⁵.

Необходимость учреждения процедуры пилотного постановления нельзя обосновывать исключительно увеличением нагрузки Суда и количества подаваемых жалоб. Необходимостью создания идеи пилотных постановлений послужило желание Суда иначе взглянуть на системные или структурные проблемы в государствах и предусмотреть инструмент (механизм) позволяющий принятие последними мер не только индивидуального, но и общего характера. Как полагает Л. Вильдхабер, процедура пилотных постановлений выступила в качестве «самой смелой

¹³ Микеле Де Сальвия В разъяснение и защиту европейской системы судебной защиты прав человека: необходимость четкой регламентации ясно сформулированных обязательств всех государств-членов Совета Европы // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2006. № 7. С. 46.

¹⁴ Совет Европы: 800 миллионов европейцев. Департамент документации и публикации Совета Европы. 2007. С. 34-35.

¹⁵ Сухов Э.В. Меры общего характера в решениях Европейского Суда по правам человека и «предел уступчивости» // Социально-политические науки, 2012. № 1. С. 130.

попытки решения проблемы несовершенства национального законодательства или правоприменительной практики»¹⁶.

Территориальное расширение юрисдикции Суда, вызванное падением «железного занавеса» и расширением состава Совета Европы из числа бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы послужило также поводом для разработки процедуры, которая позволила бы обеспечить с одной стороны востребованность Страсбургского суда, с другой – эффективность отправляемого правосудия. Костас Параскева подтверждает, что окончание холодной войны способствовало вступлению прежних коммунистических государств Центральной и Восточной Европы в качестве членов Совета Европы.¹⁷ При этом вступление этих государств решительно увеличило число потенциальных заявителей практически вдвое: от 450 до 830 миллионов человек. Как следствие, по оценке Кристиана Томушата количество выносимых решений ЕСПЧ увеличивалось каждый год в среднем на 20 %¹⁸.

Было очевидно, что проведение реформ в рамках конвенционной защиты прав выступало единственным условием эффективной деятельности ЕСПЧ, поскольку никогда ранее Суд не сталкивался таким количеством поступающих жалоб.

Принятие Советом Европы посткоммунистических государств в качестве членов организации вызвало критику со стороны ряда авторов, которые ссылались на отсутствие «стабильных и функционирующих демократических институтов»¹⁹ в правовых системах вступивших государств. Ряд авторов подчеркивают, что структурные дисфункции правовых систем с глубокими корнями с коммунистическими традициями

¹⁶ Вильдхабер Л. Переосмысление роли Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2011. № 1. С. 24.

¹⁷ Paraskeva Costas. Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The «Pilot Judgment Procedure» Developed by the European Court of Human Rights. Human Rights law Commentary. 2007. № 3. P. 3.

¹⁸ Tomuschat Christian. The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions, in The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions. (Rudiger Wolfrum & Ulrike Deutsch). 2009. P. 11.

¹⁹ Harmsen R. The ECHR After Enlargement // International Journal of Human Rights. 2001. Vol.5. № 4. P. 19.

буквально заблокировали деятельность Суда²⁰. Такие дела, как «Манушаче Путо и другие против Албании», «Атанасиу и другие против Румынии», «Бурдов против России», «Иванов против Украины» выявили национальные хронические болезни, которые произошли после распада социалистического лагеря: вопросы собственности или социальных пособий. С другой стороны, среди государств, в которых были выявлены первые структурные проблемы можно выделить и Италию (Скордино против Италии).

Бывший заместитель Генерального Секретаря Совета Европы (1993-1997), профессор Питер Лойпрехт выразил обеспокоенность, что «некоторые из новых государств-членов ринулись к ратификации без приведения внутреннего законодательства и реальности в соответствие с ее требованиями»²¹.

Профессор Института европейского права в сфере прав человека Фредерик Сюдре утверждал, что Совет Европы подвергся неудачной трансформации из существующего «клуба демократий» в простой «центр изучения» для государств, которые в некоторых случаях не были в достаточной степени способны уважать основополагающие принципы организации²².

Однако имеются мнения авторов, не согласные с критикой Совета Европы в связи с политикой расширения членского состава. Даниил Таршис, профессор Стокгольмского университета, бывший генеральный секретарь Совета Европы (1994-1999), признал, что появились новые государства-члены, демократические институты которых находились на стадии зарождения (становления), выразив надежду, что расширение состава СЕ укрепит перспективы демократической стабильности и соблюдения прав в

²⁰ Buyse Antoine. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal, November 2009. P.1-2; Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal, Vol. 12. №.05, 2011. - P. 1231-1232;

²¹ Leuprecht Peter. Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible With Reinforcement? // Transnational Law and Contemporary Problems (1998) 8. P. 327.

²² Sudre Frederick, La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam: Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme? // La Semaine Juridique, 7 January 1998. P. 9-16.

Европе. Глава Комитета по правовым вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы А. Дрземжевски заявил, что расширение Совета Европы представляет серьезную угрозу для ЕСПЧ, поскольку правовые стандарты в ряде новых государств-членов из Центральной и Восточной Европе упали ниже уровня, требуемого Судом²³.

Процедура пилотных постановлений стала результатом опосредованного взаимодействия Суда, Комитета министров Совета Европы (которому оказывал содействие Руководящий комитет по правам человека) и государств-членов. Идея процедуры пилотного постановления была озвучена и обозначена Судом в 2003 году в документе²⁴, одобренном на пленарном заседании Суда и представлена в адрес Руководящего комитета на этапе согласования им проекта Протокола №14 к ЕКПЧ²⁵. Обсуждался вопрос необходимости внесения соответствующих поправок в Конвенцию для закрепления новой процедуры. Однако Руководящий комитет по правам человека выступил против, отметив, что ЕСПЧ правомочен применять процедуру пилотных постановлений и на основе действующего Протокола №11 к Конвенции²⁶.

По утверждению ряда авторов²⁷ пилотное постановление как самостоятельный вид решений появился в практике ЕСПЧ в 2004 г. и связано с резолюцией DH Res(2004)3 Комитета министров Совета Европы принятой 12 мая 2004 г., в которой предложил Суду «выявлять в постановлениях, устанавливающих факт нарушения Конвенции, что именно Суд считает лежащей в основе нарушений системной проблемой и источник такой проблемы, в частности, указать, когда со всей вероятностью, эта проблема

²³ Drzemczewski Andrew. The European Human Rights Convention: Protocol No.11- Entry Into Force and First Year of Application // Human Rights Law Journal(2000) 21. P. 10.

²⁴ Position paper on the proposals for reform of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003, dated 12 September 2003.

²⁵ Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights / Draft final report containing proposals of the CDDH (short version), CDDH(2003)006.

²⁶ Промежуточный отчет о деятельности Руководящий комитет по правам человека от 26 ноября 2003 года, CDDH(2003)026, п. 20-21.

²⁷ Демидова Е. Т. Условия содержания в российских следственных изоляторах как структурная проблема, обозначенная в пилотном постановлении ЕСПЧ «Ананьев и другие против России» // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 1. С. 15

станет порождать многочисленные жалобы, что было необходимо для оказания содействия государствам в поисках надлежащего решения и Комитету министров в организации надзора за исполнением постановлений Европейского суда»²⁸.

В свою очередь, С.Н. Кузнецова отмечает, что инновационная процедура пилотных постановлений была предложена в 2003 г.²⁹ и связана с «The Court's Position Paper on proposals of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003» (CDDH(2003)006 Final) (подготовительными материалами Руководящего комитета на этапе согласования проекта Протокола №14 к ЕКПЧ), единогласно принятым Европейским Судом по правам человека 12.09.2003 г. на 43-ем Пленарном административном заседании.

В процессе реформы Страсбургского Суда, начавшейся с Конференции министров в Риме 3-4 ноября 2000 и продолжавшаяся разработкой Протокола 14 к Конвенции, в качестве серьезной проблемы была отмечена переполненность Суда повторяющимися делами, происходящими из аналогичной фактической ситуации, уже рассмотренных Судом в предыдущих решениях. Р. Беатриче указывала, что сложившаяся юридическая действительность обладала «вредными» эффектами: продлевался срок рассмотрения дел, что это затрагивало функциональную способность Страсбургского Суда³⁰.

По мнению Oana Nedelcu-Surdescu запуск механизма создания процедуры пилотного постановления стартовал в 2000 году, когда наблюдалось значительное увеличение числа повторяющихся дел в Суде. В

²⁸ Резолюция DH Res(2004)3 Комитета министров Совета Европы «О Постановлениях, в которых выявляются и указываются проблемы системного характера», принята на 114-ой сессии 12 мая 2004 г. // Официальный сайт Совета Европы – URL: wcd.coe.int/ViewDoc.jsp (дата обращения – 22.07.2016).

²⁹ Кузнецова С.Н. К вопросу о системных нарушениях Европейской конвенции о правах человека и пилотных постановлениях Европейского суда // Юридическая наука: история и современность, 2015. № 7. С. 160.

³⁰ Ramacanu Beatrice. Introduction to pilot decision procedure before the European Court of Human Rights // Curierul Judiciar, 2010. № 12. P.712.

процессе реформы, начавшейся на Конференции министров в Риме 3-4 ноября 2000 года, и продолжившей развитие Протокола № 14 к Конвенции, был сделан вывод, что одной из серьезных проблем выступает перегруженность Суда повторяющимися делами³¹.

Тем не менее, процедура пилотных постановлений стала не первой реакцией ЕСПЧ на увеличение поступающих жалоб и повышением нагрузки на Суд. По утверждению бывшего председателя ЕСПЧ Жан-Поля Коста увеличение количества рассматриваемых дел несет в себе «опасность непоследовательной прецедентной практики»³². Некоторые западные ученые подтверждают, что одной из первых мер Суда по решению проблемы «перегрузки» послужило принятие Протокола 11, который упразднил Комиссию по правам человека, учредил постоянных характер деятельности ЕСПЧ, наделив при этом правом непосредственного решения вопроса о приемлемости поступающих жалоб.

Таким образом, реформа пилотного постановления должна была способствовать не только эффективности правосудия отправляемого ЕСПЧ и конвенционной системы защиты прав, но и повысить авторитет Суда в глазах политико-правовой общественности Совета Европы.

На наш взгляд, зарождение идеи процедуры пилотного постановления связано с предложением в 2003 году ввести данную процедуру по делам, которые касались системных или структурных проблем в соответствующей стране³³.

Одной из мер по развитию правовой основы процедуры пилотного постановления послужило принятие Комитетом министров Совета Европы 12 мая 2004 г. Резолюции (DH Res (2004)3) «О судебных решениях,

³¹ Oana Nedelcu-Surdescu. Brief analysis of the operations of the pilot judgment procedure before the European Court of human rights (ECHR) // Journal of European Studies and International Relations – Vol. 26 I – Issue 1/2010. P. 26.

³² Коста Ж.П. Выступление Председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста на торжественном заседании Европейского Суда по правам человека по случаю открытия судебного года // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2010. № 2 (47). С. 7.

³³ Position Paper of the European Court of Human Rights on proposals for reform of the ECHR and other measures, CDDH GDR (2003)024, 26 september 2003. § 43-46.

обнаруживающих основные системные проблемы», в которой, подчеркнув свою заинтересованность в оказании государствам помощи по определению основных проблем и необходимых исполнительных мер (пункт 7 Преамбулы), Комитет Министров призвал Европейский Суд «определять в своих постановлениях, которыми устанавливается факт нарушения Конвенции, какие системные проблемы лежат в основе нарушения и что является источником проблемы, особенно если эта проблема может привести к подаче в будущем большого числа жалоб, тем самым помогая государствам найти соответствующее решение, а Комитету министров - осуществлять надзор за исполнением постановлений» (пункт I резолюции)³⁴.

Данная резолюция имеет решающее значение для последующего развития процедуры пилотного постановления, поскольку впервые на региональном уровне получила юридическое развитие именно благодаря положениям данного документа. При этом Комитет Министров посчитал необходимым акцентировать внимание на следующих положениях. Во-первых, Комитет Министров отметил субсидиарный характер механизма надзора, установленного Конвенцией, что означает в соответствии со статьей 1 Конвенции, что права и свободы, гарантированные Конвенцией, должны быть защищены в первую очередь на национальном уровне и применены национальными органами власти. Во-вторых, Комитет Министров посчитал необходимым напомнить об обязательности исполнения государствами-ответчиками окончательных постановлений Европейского суда по правам человека в соответствии со статьей 46 Конвенции, а также о надзорной функции Комитета министров за исполнением решений Суда. В-третьих, подчеркивалось заинтересованность в оказании помощи соответствующему государству при обозначении проблемы, лежащего в основе нарушения и необходимые меры исполнения. К тому же, если бы системная проблема

³⁴ Резолюция DH Res(2004)3 Комитета министров Совета Европы «О Постановлениях, в которых выявляются и указываются проблемы системного характера», принята на 114-ой сессии 12 мая 2004 г. Официальный сайт Совета Европы. – URL: wcd.coe.int/ViewDoc.jsp (дата обращения – 22.07.2016)

была обозначена в решении Суда, это бы облегчило процесс исполнения постановлений.

Исходя из вышеизложенного, Комитетом Министров было предложено Суду при возможности указывать в своих постановлениях на нарушения Конвенции, определяя системную проблему, лежащую в основе данных нарушений (с указанием на источник выявленной структурной проблемы с целью помощи государствам поисков приемлемых способов ее устранения). Кроме того, было предложено специальным образом доводить до сведения о существовании постановления, содержащего указания на системную проблему и источник этой проблемы, не только до соответствующего государства и Комитета министров, но также до Парламентской ассамблеи, Генерального секретаря Совета Европы, и размещать такие постановления в базе данных Суда.

Таким образом, предполагалось создание не только первично необходимой правовой основы возникновения и развития процедуры пилотного постановления, но справочно-информационной сферы, которая бы позволила иметь отдельную базу данных вынесенных пилотных постановлений с указанием принятых общих мер в отношении государств-ответчиков.

В последующем, Европейский Суд неоднократно призывал к включению в Конвенцию норму, закрепляющую процедуру пилотного постановления, направляя свои позиции в Постоянный комитет по правам человека. Данное предложение было отклонено экспертами правительств государств-членов, которые, при этом, во внутреннем отчете о своей деятельности от 23 ноября 2003 г. отметили, что «процедуре пилотного постановления, предложенной Судом, можно следовать без какой-либо необходимости внесения изменений в Конвенцию»³⁵.

³⁵ Вильдхабер Л. Эффективная система защиты прав человека в Европе будет стоить национальным властям дороже и дороже (из выступления на международном семинаре в г. Осло в октябре 2004 года) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2005. № 3.

Спустя некоторое время под явным влиянием принятой Резолюции Комитета министров Res (2004) 3 ЕСПЧ вынес первое пилотное постановление по делу «Broniowski v. Poland» со ссылкой на обязательность исполнения данного постановления в соответствии со ст. 46 Конвенции как юридического обоснования для такого применения и указав, что «эта резолюция должна рассматриваться в свете увеличения загруженности Европейского Суда, одной из причин которой стало рассмотрение ряда дел, связанных с одинаковой структурной или систематической причиной»³⁶.

В пилотном постановлении «Брониовски против Польши»³⁷ Суда также призывает обратить внимание на Рекомендацию Комитета Министров от 12 мая 2004 г. (Res (2004)6) «О совершенствовании внутригосударственных средств правовой защиты», в которой подчеркивается, что, помимо предусмотренной в Статье 13 Конвенции обязанности предоставить лицу, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, право на эффективное средство правовой защиты в национальном государственном органе, государства имеют общее обязательство решать проблемы, лежащие в основе установленных нарушений. Осознавая, что совершенствование средств правовой защиты на национальном уровне, особенно в отношении повторяющихся дел, должно также способствовать уменьшению нагрузки на Европейский Суд, Комитет Министров рекомендовал правительствам государств-членов «пересмотреть, основываясь на постановлениях Европейского Суда, указывающих на структурные или общие недостатки в национальном праве или практике, эффективность существующих внутренних средств правовой защиты и в случае необходимости создать эффективные средства правовой защиты во избежание рассмотрения в Европейском Суде аналогичных дел»³⁸.

³⁶ П. 190 Постановления Европейского Суда по делу «Брониовски против Польши» от 22 июня 2004, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

³⁷ П. 191 Постановления Европейского Суда по делу «Брониовски против Польши» от 22 июня 2004, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

³⁸ Рекомендация Комитета министров от 12 мая 2004 г. (Res (2004)6) «О совершенствовании внутригосударственных средств правовой защиты».

В своем первом пилотном постановлении «Брониовски против Польши» Суд также указывает, что одной из причин применения процедуры пилотного постановления являлась «растущая угроза конвенционной системе и способности Европейского суда справляться с все возрастающей нагрузкой, возникшей вследствие поступления большого количества повторяющихся дел, вытекающих, среди прочего, из одной и той же структурной и систематической проблемы»³⁹. При этом, Суд указал на роль нового процессуального инструмента в качестве решения таких проблем на национальном уровне в конвенционной системе, гарантируя заинтересованным лицам права и свободы. Целью назначения процедуры послужило «содействие более быстрому и эффективному решению правовой проблемы»⁴⁰.

Значение вышеуказанного дела проявляется в том, что в данном решении ЕСПЧ впервые формирует конститутивные основы правовой природы пилотного постановления, определяет цель вынесения такого судебного акта, формулирует понятие проблемы систематического характера или системного нарушения (легальная дефиниция системного нарушения в Конвенции отсутствует).

Профессор Нидерландского института по правам человека Антуан Буизе отмечает, что после дела «Брониовски против Польши» последовал период, когда ЕСПЧ испытывал и пробовал процедуру пилотных постановлений и применял ее в качестве исключительной меры⁴¹.

Очередным этапом реформирования ЕСПЧ стал Протокол № 14, однако не дожидаясь вступления в силу данного Протокола, «Группа мудрецов»⁴² выступила с инициативой дальнейшего реформирования ЕСПЧ,

³⁹ П. 35 Постановления Европейского Суда по делу «Брониовски против Польши» от 22 июня 2004, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

⁴⁰ Там же. П. 191.

⁴¹ Buyse Antoine. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal, 2009. Vol. 57. P. 2.

⁴² «Группа мудрецов» Совета Европы учреждена в мае 2005 г. на Саммите Совета Европы в г. Варшаве, состояла из 11 членов; задача Группы — разработка предложений о повышении эффективности

среди которых предлагалось активное использование процедуры «пилотных» постановлений, в которых указываются системные нарушения ЕКПЧ, которые затрагивают большое количество людей и способны повлечь за собой большое число последующих явно обоснованных жалоб (с указанием мер, способствующих решению государством выявленных проблем)⁴³. К моменту подготовки доклада «Группы мудрецов» и первой инициативы создания процедуры пилотного постановления в 2004 году большая часть жалоб подавалась в отношении Российской Федерации (14%), Польши(14%), Румынии (12%), Украины (6%)⁴⁴. Таким образом, к 2004 году около 60% дел, ожидающих рассмотрения, касались членов Совета Европы, присоединившихся к Конвенции в период 1990-х годов.

В Докладе Группы мудрецов уже звучала обеспокоенность ростом количества индивидуальных обращений как «серьезной угрозы для выживания механизма судебной защиты прав человека и способности Суда справляться с такой рабочей нагрузкой», которое, в свою очередь, «ставит под сомнение возможность должного функционирования системы контроля в рамках Конвенции»⁴⁵.

Говоря о предпосылках инициирования процедуры пилотного постановления можно выделить существование отдельных структурных проблем, побудивших Суд разработать «вакцину» для их устранения. Такой проблемой, например, служила чрезмерная длительность судебных разбирательств, которая является одним из ранних и самых известных структурных проблем. Данная проблема стала проявляться в середине 1980-х годов, когда значительно возросло количество жалоб, ссылающихся на чрезмерно длительные внутренние судебных разбирательств, в частности из

контрольного механизма Конвенции и Европейского Суда на долгосрочную перспективу. От России в работе Группы принимал участие В.Ф. Яковлев, Советник Президента Российской Федерации.

⁴³ П. 100 Доклада «Группы мудрецов» Комитету министров Совета Европы от 15 ноября 2006 г. – Электрон. текстовые дан. – URL: <http://www.sudprecedent.ru>. (дата обращения – 19.07.2016).

⁴⁴ Статистические данные Европейского суда по правам человека: 2004 - апрель 2005. Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: www.echr.coe.int/.../0/MicrosoftWordstatistical_charts_2004__internet_.pdf. (дата обращения - 22.06.2016).

⁴⁵ П. 26 Доклада Группы мудрецов Комитету министров Совета Европы от 15 ноября 2006 г. – Электрон. текстовые дан. – URL: <http://www.sudprecedent.ru>. (дата обращения - 12.05.2016).

Италии. В 1999 г. Суд указал, что в течение последних двенадцати лет он вынес 65 постановлений, в которых он установил нарушение статьи 6 Конвенции, превышающих разумные сроки в судах по гражданским делам в Италии⁴⁶. В 2006 году суд заявил, что он принял более 1000 решений в отношении Италии с 1999 года по гражданским продолжительности разбирательства дела⁴⁷. В 1991 году суд начал проводить глобальные оценки общей продолжительности судопроизводства по конкретному делу. Кроме того, Суд начал концентрироваться на более широком контексте, выходя за пределы изолированного рассмотрения дела заявителя, подчеркивая общие обязательства, вытекающие из Конвенции.

Одной из причин проведения общих реформ, а среди них и реформы пилотного постановления к 2010 году послужили нарастание негативных откликов в отношении эффективности Суда. Эскалация недовольства политических кругов государств-членов Совета Европы в рассматриваемый период была усилена решениями по ряду дел, вызвавшие резонанс. Так в постановлении по делу «Херст против Великобритании» Суд пришел к выводу, что запрет заключенных на участие в выборах является нарушением Конвенции. Указанные решения Суда вызвали опасения государств-ответчиков с обоснованием чрезмерного вмешательства Суда в сферу национального суверенитета. Более того, В. Зорькин в статье, опубликованной в «Российской газете» призвал «выработать защитный механизм от таких решений»⁴⁸.

18-19 февраля 2010 года начался следующий этап закрепления основ развития процедуры пилотного постановления. В ходе обсуждений в швейцарской провинции Интералкен с участием представителей 47 государств в помещении «Казино Курзал» решался вопрос увеличения

⁴⁶ П. 22 Постановления Европейского Суда по делу «Bottazzi v Italy» от 28 июля 1999, жалоба № 34884/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

⁴⁷ П. 176 Постановления Европейского Суда по делу «Scordino v Italy» (№ 1) от 29 марта 2006, жалоба № 36813/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

⁴⁸ Зорькин В. Предел уступчивости // Российская газета, 2010. № 5325 (246).

количества подаваемых жалоб и нагрузки Суда. Конференция в Интерлакене должна была найти ответы на наиболее острые вопросы, которые стояли перед членами Совета Европы, в первую очередь будущее пилотных постановлений. После конференции в Интерлакене, 18-19 февраля 2010 года, процедура пилотного постановления стала развиваться как институт. В связи с чем, развитие процедуры пилотного постановления некоторые авторы предлагают разделять на доинтерлакенский и постинтерлакенский периоды⁴⁹.

За период с момента принятия Резолюции DH Res(2004)3 Комитетом Министров от 12.05.2004 года до принятия Декларации в Интерлакене (февраль 2010), процедура пилотного постановления была инициирована судом в шести случаях. Это свидетельствует о более осторожной политике Суда по сравнению с периодом после принятия Интерлакенской декларации, в котором за один только 2012 год было принято 6 пилотных постановлений⁵⁰.

По утверждению Энтина М.Л. Интерлакенская конференция явилась «ответной реакцией, пусть и несколько аморфной и запоздалой, на реальную жгучую проблему»⁵¹. Во время конференции в Интерлакене предшествующее развитие процедуры пилотного постановления преимущественно было основано на Резолюции DH Res(2004)3 Комитета Министров Совета Европы «О Постановлениях, в которых выявляются и указываются проблемы системного характера», Докладе Группы мудрецов (2006), итогах коллоквиума Совета Европы в Сан-Марино по вопросам будущего Европейского суда по правам человека (2007) и первом пилотном постановлении «Брониовски против Польши». Предполагалась идея закрепления института процедуры пилотного постановления непосредственно в тексте Конвенции. Однако в ходе обсуждений данные

⁴⁹Ivanna Pchenko. Pilot judgement procedure of the european court of human rights: panacea or deadend for Poland, Russia and Ukraine // Central European University. 2013. November 29. P. 6.

⁵⁰ См.: *Ummihan Kaplan v. Turkey* от 20 марта 2012 года; *Michelioudakis v. Greece* от 3 апреля 2012 года; *Glykantzi v. Greece* от 30 октября 2012 года; *Kuric and Others v. Slovenia* от 26 июня 2012 года; *Ananyev and Others v. Russia* от 10 января 2012 года; *Manushaqe Puto and Others v. Albania* от 31 июля 2012 года.

⁵¹ Энтин М.Л. Настоящее и будущее Интерлакенского процесса // *Вся Европа.ru*. 2010.1(40). – URL: <http://alleuropalux.org/?p=2508> (дата обращения 22.06.2016)/

предложения вызвали сильное политическое противостояние со стороны государств-членов и не были одобрены. Основные аргументы противников конвенционного закрепления процедуры касалось вопроса пределов компетенции Суда в толковании и применении положений Конвенции и Протоколов к ней, предусмотренной ст. 32 Конвенции⁵².

Как отмечается в пресс-релизе Совета Европы 145 (2010) основной целью конференции служит определение направлений будущей реформы ЕСПЧ, которая по признанию участников увенчалась успехом благодаря принятой Декларации. Согласно последней, в частности, подчеркивается необходимость достижения равновесия между поступающими и урегулированными делами, сокращения при этом количества примерно 120 000 нерассмотренных дел. В 2011 году общее количество жалоб, ожидающих рассмотрения составило 151600 жалоб, к 2012 – 128100, к 2013 – 99900, к 2014 – 69900. В то же время общее количество жалоб, переданных на рассмотрение судьям ЕСПЧ в 2010 году составило 61100, в 2011 – 64300, в 2012 – 64900, в 2013 – 65800, в 2014 – 56300.⁵³

К примеру, количество запросов срочных мер в соответствии с Правилом 39 Регламента Суда⁵⁴ значительно возросло: 112 случаев запроса в 2006 году и 4 768 запросов в 2010 году, что естественным образом привело в 2010 году к усложнению принятия Судом решения по запросу и увеличение срока рассмотрения данных запросов. Кроме того к моменту принятия декларации в Интерлакене наблюдалось увеличение количества дел, передаваемых в Комитет министров для контроля за исполнением, связанных в первую очередь с неприятием государствами-ответчиками своевременных

⁵² Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal, 2011. Vol. 12. №.05.

⁵³ Статистические данные Европейского суда по правам человека. - – URL: <http://europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda/> (дата обращения 14.08.2016).

⁵⁴ Правило 39 гласит: «По обращению стороны в деле или любого другого заинтересованного лица, либо по своей инициативе Палата или, в соответствующих случаях, ее Председатель вправе указать сторонам на обеспечительные меры, которые, по мнению Палаты, следует предпринять в интересах сторон или надлежащего порядка проведения производства по делу в Палате». Суть данного запроса заключается в принятии Судом мер, не позволяющих дальнейшее причинение значительного вреда правам заявителей (зачастую касается иммиграционных вопросов депортации или экстрадиции).

и эффективных мер в целях устранения структурных проблем, послуживших причиной нарушения конвенционных прав заявителей. При этом, количество дел, находящихся на контроле Комитета Министров, также постоянно увеличивалось (с 2004 по 2010 год наблюдается рост в 150%).⁵⁵ Сложившаяся ситуация усложняла процесс контроля и определения приоритетности исполнения дел.

Решительность участников Конференции по реформированию Совета Европы и развитию новаторской процедуры пилотного постановления было подчеркнуто словами Председателя ЕСПЧ Жан-Поль Коста, выразившему надежду, что сохраняя свою независимость, Суд будет стремиться идти по пути, немеченой на Интерлакенской конференции⁵⁶. В целом, основные постулаты, заложенные в декларации вызвали положительные отзывы у представителей государств-членов.

В преамбуле Декларации отмечается глубокая озабоченность постоянного увеличения количества индивидуальных жалоб, подаваемых в Суд, а также как и разрыва между количеством поданных и рассмотренных жалоб. Далее отмечено, что сложившаяся ситуация наносит серьёзный ущерб эффективности Конвенции и доверию к ней и её контрольному механизму, в связи с чем это угрожает качеству и последовательности прецедентной практики, а также авторитету Суда.

Раздел «D» Интерлакенской декларации непосредственно посвящен повторяющимся жалобам. В частности, утверждается призыв государств-участников Конвенции к сотрудничеству с Комитетом Министров с целью принятия и реализации эффективных мер общего характера, способных устранить структурные проблемы, являющиеся причиной повторяющихся дел. (Раздел D, 7, п. «а»).

⁵⁵ Годовой отчет Комитета министров за 2010 год. С. 9-10 // Официальный сайт Совета Европы. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2010_en.pdf (дата обращения - 20.07.2016).

⁵⁶ Коста Ж.П. Выступление Председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста на торжественном заседании Европейского Суда по правам человека по случаю открытия судебного года // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2010. № 2 (47). С. 9.

Весьма важным шагом в определении векторов дальнейшего развития процедуры пилотного постановления послужило положение Интерлакенской декларации о необходимости принятия «ясных» и «предсказуемых» стандартов, касающейся отбора заявлений соответствующей процедуры, в том числе обработки приостановленных дел и оценки результатов применения указанной процедуры и аналогичных процедур. Комитет Министров, в свою очередь, призвал к сотрудничеству с национальными властями для разработок возможных вариантов устранения так называемой структурной проблемы, выявленной пилотным постановлением. (Раздел D, 7, п. «с»). Как видим, в процессе усиления надзора Комитета министров за исполнением пилотных постановлений были закреплены призывы к тесному сотрудничеству органов власти государств-ответчиков с Секретариатом Комитета министров. Осуществление Комитетом Министров контроля за исполнением, в свою очередь, может проявляться в таких формах, как в принятии решений, резолюций, рекомендаций по эффективному и своевременному исполнению пилотных постановлений. При этом органам власти государств-ответчиков предлагается возможность воспользоваться поддержкой органов Совета Европы (получение экспертных правовых заключений) и прибегнуть к помощи государств-участников, которые уже имеют опыт реализации общих мер, направленных на устранение структурных проблем, выявленных пилотным постановлением.⁵⁷

Одна из целей Интерлакенской конференции, как выразился М.Л. Энтин, являлось «заставить европейские государства договориться о конкретных мерах, реализация которых в ближайшем будущем или, во всяком случае, в среднесрочной или долгосрочной перспективе могла бы обеспечить нормальное бесперебойное функционирование Европейского

⁵⁷ Годовой отчет Комитета министров за 2010 год. С. 9-10 // Официальный сайт Совета Европы. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2010_en.pdf (дата обращения - 20.07.2016)

Суда по правам человека, заваленного по их вине таким количеством исков, который на порядок превосходит его возможности их обрабатывать»⁵⁸.

В программном заявлении действовавшего на тот момент председателя ЕСПЧ Жан-Поля Коста особо подчеркивалась проблема исполнения постановлений: «если же в порочное национальное законодательство и вносятся надлежащие изменения, фактическое применение обновленных правовых актов оставляет желать лучшего, оно не всегда правильно применяется»⁵⁹. Причиной несовершенства механизма имплементации Ж-П Коста назвал существование «национальных рефлексов» внутри правовых систем государств-участниц⁶⁰.

В связи с этим, особое внимание Декларации было уделено надзору за исполнением пилотных постановлений. Так, Разделом «F» Комитету министров было предложено в срочном порядке приступить к разработке средств, повышающих эффективность надзора за исполнением постановлений Суда, уделив приоритетное внимание пилотным постановлениям, содержащим сведения о выявленных структурных проблемах. (Раздел F, п. «а»). Значение Интерлакенской декларации заключается в том, что получили развитие ранее обозначенные направления реформы европейской системы защиты прав человека, основным направлением которой явилась процедура пилотного постановления.

Ряд авторов высказывают скептическое отношение к результатам Интерлакенской конференции. Так, Е.С. Алисиевич отмечает, что Интерлакенская декларация «не привнесла ничего существенно нового ни в перечень проблем, на решение которых направлена реформа ЕСПЧ, ни в

⁵⁸ Энтин М.Л. Настоящее и будущее Интерлакенского процесса // Вся Европа.ru. 2010.1(40). – URL: <http://alleuportalux.org/?p=2508> (дата обращения – 22.06.2016)

⁵⁹ Коста Ж.П. Выступление Председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста на торжественном заседании Европейского Суда по правам человека по случаю открытия судебного года // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2010. № 2 (47). С. 9.

⁶⁰ Там же. С. 9.

каталог предложений по совершенствованию работы контрольного механизма ЕКПЧ»⁶¹.

При этом, Интерлакенскому процессу удалось собрать на своей площадке депутатов национальных и международных парламентов, неправительственные организации разных уровней, экспертное сообщество. Процедура пилотного постановления в рассматриваемый период после Интерлакена получила юридическое оформление наряду с другими новаторскими реформами, такие как рассмотрение переданных Суду дел в составе единоличного судьи, (Протокол 14, Ст. 6), установление 9-летнего срока полномочий судей (Протокол 14, ст. 2), «фильтрационные секции»⁶².

26-27 апреля 2011 года в городе Измир (Турция) обсуждения по вопросам процедуры пилотного постановления были продолжены в ходе очередной министерской конференции «О будущем Европейского Суда по правам человека», организованной Турцией, председательствующей в Комитете министров. В ходе обсуждений представителями государств было отмечено, что, не смотря на продуктивность Протокола 14, указанный акт не в состоянии долгосрочно и полностью справиться с глобальными проблемами, с которыми столкнулась сегодня Конвенция. Измирская конференция должна была продолжить план действий, утвержденных в Интерлакене. В ходе выступления действующий на тот момент Президент ПАСЕ Мевлют Чавушоглу отметил особую важность своевременной и полной реализации общих мер, указанных пилотными постановлениями.⁶³ Участники конференции поддержали дальнейшее реализацию принятых мер в целях общей оптимизации процедуры пилотного постановления..

⁶¹ Алисиевич Е.С. Реформа Европейского суда оп правам человека: новые пути решения старых проблем // Вестник. Волгоградского. государственного университета. Сер. 5, Юриспруд. 2011. № 1 (14). С. 123.

⁶² Прим.: Фильтрационные секции – образованные отдельные структурные подразделения в Секретариате, отвечающие за работу с неприемлемыми жалобами.

⁶³ Речь Мевлюта Чавушоглу, Президента Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 5 июня 2012 года // Официальный сайт ПАСЕ. – URL: http://assembly.coe.int/President/Cavusoglu/Discours/2010/20100605_SpeechVeniceCommission.htm (дата обращения 08.07.2016).

Однако по сравнению с планом действий Измира отмечено, что в целях расширения потенциала Суда по применению процедуры пилотного постановления и решения проблемы повторяющихся дел, приветствуется деятельность Комитета Министров по разработке конкретных предложений о внесении поправок к Конвенции. (Раздел «Е» Измирской декларации, п. 4). Следует сказать, что конференция в Измире в первую очередь показала приверженность государств-членов Совета Европы к идейным положениям начатых реформ, среди которых особенно была отмечена процедура пилотного постановления. Принятые в результате конференции Декларация и Дополнительный план действий лишены конкретики принятых решений, однако, очевидно, что они закрепляют развитие реформы в рамках конвенционной защиты прав человека, являясь отражением политико-правовых взглядов государств-членов.

На конференции, проходившей 19-20 апреля 2012 года в британском городе Брайтон, участники конференции утвердили план мероприятий, направленный на продолжение реформы процедуры пилотного постановления. Естественно, что Брайтонская декларация была утверждена в качестве продолжения мероприятий, провозглашенных в декларациях, принятых в Интерлакене и Измире.

Брайтонская конференция указала на неэффективность исполнения общих мер государствами-ответчиками в рамках процедуры пилотного постановления. Декларация призывает государства не забывать о выполнении своих первоочередных обязательств по применению Конвенции на национальном уровне. При этом, в ответ на эффективную реализацию общих мер на национальном уровне, Суду необходимо «сосредоточить свои усилия на серьезных и распространенных нарушениях, системных и структурных проблемах»⁶⁴. Таким образом, процедура пилотного постановления была одной из наиболее обсуждаемых тем в ходе

⁶⁴ Брайтонская декларация от 20 апреля 2012 года, Раздел G «Долгосрочные перспективы системы Конвенции и Суда», п. 33 // Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf (дата обращения - 22.06.2016).

конференции. Все разделы Брайтонской декларации так или иначе направлены на решение проблемы повторяющихся жалоб и пилотного постановления как способа уменьшения загруженности Суда в контексте взаимодействия Суда и органов национальной власти (Раздел В, Брайтонской декларации) для эффективной реализации мер общего характера.

Конференция высокого уровня, состоявшаяся на тему «Имплементация Конвенции о защите прав человека - наша общая ответственность» ознаменовалась принятием 27 марта 2015 Брюссельской Декларации. Декларация вновь подтверждает принципы принятых деклараций в Интерлакене, Измире и Брайтоне и приветствует достигнутые результаты Советом Европы в рамках реформы системы Конвенции, посредством реализации данных деклараций. При этом, в тексте Декларации все же подчеркивается необходимость поиска, как на уровне суда и в рамках исполнения судебных решений, эффективных решений для повторяющихся дел.

В разделе «Имплементация Конвенции на национальном уровне» звучит призыв в отношении государств-участников придавать особое значение для обеспечения полного, эффективного и оперативного реагирования постановлениям, указывающим на структурные проблемы, которые могут также иметь значение для других государств (п. d.)⁶⁵.

Декларации, принятые в Интерлакене, Измире, Брайтоне и Брюсселе явились итогом не только обсуждений представителей всех государств-членов рассматриваемого периода, но и подведением итогов идеи процедуры пилотного постановления, обсуждаемого и зародившегося в начале 2000-х, когда сама идея создания указанной процедуры считалась неприемлемой и недостижимой для существующей конвенционной системы. Однако, принятые декларации 2010-2015 гг. позволили в достаточной мере развить процесс

⁶⁵ Брюссельская декларация от 27 марта 2015, Раздел «В», «Имплементация Конвенции на национальном уровне», п. 1 (d) // Официальный сайт Совета Европы. – URL: <http://www.coe.int/> (дата обращения - 22.06.2016).

юридического оформления процедуры пилотного постановления, определив ее сущность и природу.

Дальнейшее юридическое оформление процедуры пилотного постановления приходится на период после ратификации Россией Протокола № 14 в марте 2011 года. Данный случай связан с закреплением в Регламенте ЕСПЧ отдельной нормы, регламентирующую процедуру пилотного постановления (Правило 61). Процедура пилотного постановления определена как средство устранения «структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, которые вызвали или могут вызвать аналогичные жалобы» (Правило 61, п.1). Как видим, правило Регламента Суда упомянуло в своем содержании понятие «аналогичные жалобы». Данный факт свидетельствует о правовой связи Регламента с Резолюцией Комитета министров и интерлакенской декларацией, которые также обозначили увеличившееся количество повторяющихся жалоб в качестве основной причины учреждения процедуры.

Первые пилотные постановления позволили Суду разработать и усовершенствовать процедуру, что способствовало в 2011 закреплению элементов процедуры пилотного постановления в Правиле 61 Регламента Суда.

Очередным важным документом, укрепляющим процедуру пилотного постановления, стало принятое Судом в 2009 году Положения об очередности рассмотрения дел. Согласно данному акту жалобы были разделены на семь категорий в зависимости от содержания с присвоением степени приоритетности.⁶⁶ Жалобы о наличии структурных (системных) проблем или какой-либо дисфункции в правовой системе государства-ответчика по степени приоритетности рассмотрения Судом следуют сразу же после жалоб, предполагающих наличие риска для жизни или здоровья, семейных или личных обстоятельств, а также дел, предусматривающих

⁶⁶ The Courts Priority Policy communication, 2009 // Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf (дата обращения - 22.06.2016).

принятие срочных мер в соответствии с Правилем 39 Регламента Суда. Таким образом, решительная политика Совета Европы в отношении процедуры пилотного постановления говорит о стремлении подчеркнуть важность самой процедуры, предполагающая вынесение пилотного постановления в определенном смысле в приоритете по сравнению с другими делами, находящими в производстве Суда. Данное обстоятельство свидетельствует об особой важности, которую Суд уделяет данной процедуре, возлагая надежды и связывая эффективность европейского правосудия в будущем.

Очевидно, что уникальность процедуры пилотного постановления решили выделить нормой, которая наделяет жалобу, в отношении которой была избрана процедура пилотного решения, правом рассмотрения в приоритетном порядке согласно положениям правила 41 Регламента Суда. (Правило 61, п. 2, «с»). Особая значимость закрепления процедуры в Регламенте Суда заключается в том, что были юридически оформлены основания, порядок, этапы и процессуальные аспекты данного механизма. Правовое закрепление получила даже норма, закрепившая требование о публикации на сайте ЕСПЧ в сети Интернет информацию об инициировании процедур пилотного постановления, принятии пилотных постановлений и их исполнении, а также о прекращении таких процедур. (Правило 61, п. 10).

Право суда откладывать аналогичные (клоновые) дела до принятия государством-ответчиком общих мер повлияло и на общее количество постановлений, вынесенных ЕСПЧ. С момента закрепления положений процедуры пилотного постановления в Регламенте суда, в 2011 году ЕСПЧ вынес 1157 решений по сравнению с 2010 годом, в котором было вынесено 1499 решений. В 2012 году общее количество вынесенных Судом постановлений составило 1093 решения, в 2013 – 916 решений, в 2014 – 891 решений. Следует отметить, что показатели 2011-2014 годов по количеству вынесенных решений Суда приблизились к показателям 2001-2004 гг. (2001- 888, 2002 – 844, 2003 – 703, 2004 - 718). Таким образом, мы

видим, что как общее количество жалоб, переданных на рассмотрение судьям ЕСПЧ, так и общее количество принимаемых решений существенно снижается после 2011 года, связанного с возможностью широкого применения процедуры пилотного постановления.

Общее количество жалоб, объявленных ЕСПЧ неприемлемыми или исключенных им из списка подлежащих рассмотрению дел в 2004 - 2014 годах: 2004 - 20350, 2005 - 27612, 2006 - 28160, 2007 - 27059, 2008 - 30163, 2009 - 33067, 2010 - 38575, 2011 - 50677, 2012 - 86201, 2013 - 89740, 2014 - 83675. И, наконец, обращаясь к другим статистическим данным, 61,5% жалоб, ожидающих рассмотрения на сентябрь 2015 года приходится на указанные государства: Украина (21,5 %), Россия (14%), Турция (13,8%), Италия (12,2)⁶⁷. Соответственно, вероятность выявления структурной проблемы и аналогичных жалоб у данных государств-ответчиков значительно больше.

Нельзя не согласиться с некоторыми авторами, которые высказывают тезис о том, что наибольшее влияние на учреждение процедуры пилотного постановления оказали постсоветские члены Совета Европы с коммунистическим прошлым, структурные дисфункции которых буквально озадачили Суд⁶⁸. Конечно, нельзя не признать, что впервые структурные проблемы были выявлены именно в правовых системах таких государств, что впервые процедура пилотного постановления опробована в отношении Польши (Брониовски против Польши), а уже в последующем и в отношении Румынии (Атанасиу и другие против Румынии), Украины (Иванов против Украины) и России (Бурдов против России). Однако нельзя не отметить, что Суд выявлял не менее глубокие системные проблемы у правовых систем таких государств, как Италия (Скордино против Италии), в числе первых

⁶⁷Статистические данные Европейского суда по правам человека. – URL: <http://europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda/> (дата обращения 14.08.2016).

⁶⁸ Buyse Antoine. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal, 2009. Vol. 57.

оформившая членство в Совете Европы, и Турция (Ксенидес-Арестис против России).

Как верно отмечает Э.М. Мурадян «опыт принятия пилотных судебных постановлений еще предстоит приобрести, появление самой формы пилотных постановлений - несомненная заслуга как ЕСПЧ, так и персонально российских правоведов, так или иначе причастных к судебным процессам в Страсбурге»⁶⁹.

На сегодняшний день процедура пилотного постановления представляет собой достаточно гибкий механизм, ориентированный прежде всего на решение первичной задачи по уменьшению нагрузки Суда - автоматическое отклонение однотипных жалоб.

Таким образом, при выявлении структурных проблем, Суд посредством процедуры пилотного постановления стимулирует адаптацию правовой системы государства-ответчика к стандартам конвенционной системы. С другой стороны, Суд призван обеспечить эффективное разрешение последующих дел, уже поданных в суд на момент вынесения пилотного постановления⁷⁰. Иными словами, Суд сталкивается с вопросом эффективного разрешения дел, которые уже были вызваны системной проблемой или возможно будут вызваны ею. В этой связи, Суд откладывает на определенный срок рассмотрение дел, вытекающих из той же системной проблемы.

На основе критерия *ratione temporis* представляется возможным выделить четыре этапа развития правовых основ процедуры пилотного постановления в правозащитном механизме Совета Европы.

Первый этап (2004) связан с инициативой Комитета министров Совета Европы создать процедуру пилотного постановления и соответствующим принятием 12 мая 2004 г. Резолюции (DH Res (2004)3) «О судебных

⁶⁹ Мурадян Э.М. О пилотном постановлении // Современное право, 2012. № 1. С. 135.

⁷⁰ П. 117 Постановления Европейского Суда по делу «Greens and M.T. v The United Kingdom» от 23 ноября 2010, жалобы № 60041/08, 60054/08, в котором Суд говорит о «двойной природе» пилотного постановления // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

решениях, обнаруживающих основные системные проблемы», в которой, Комитет министров призвал Европейский Суд формулировать и указывать в своих постановлениях системные проблемы, лежащих в основе нарушений и приводящих к подаче большого количества жалоб.

Второй этап (2004-2009) юридического оформления процедуры пилотных постановлений связан принятием первых пилотных постановлений: «Брониовски против Польши», «Хуттен-Чапска против Польши», «Бурдов против России» (№2), «Олару и другие против Республики Молдова», «Иванов против Украины», «Сулягич против Боснии и Герцеговины».

Третьим этапом (2010г.) в определении векторов дальнейшего развития процедуры пилотного постановления послужило принятие Интерлакенской декларации, закрепившую необходимость принятия «ясных» и «предсказуемых» стандартов, касающихся отбора заявлений процедуры пилотного постановления, а также призыв к тесному сотрудничеству органов власти государств-ответчиков с Комитета министров в целях реализации мер общего характера.

Четвертый этап (2011 - настоящее время) связан с закреплением в Регламенте ЕСПЧ отдельной нормы, регламентирующую процедуру пилотного постановления (Правило 61), принятием Измирской и Брайтонской деклараций, а также вынесением отдельных пилотных постановлений, развивающих основы процедуры.

Однако необходимо понимать, что становление и юридическое оформление процедуры пилотного постановления происходило и происходит в процессе вынесения пилотных постановлений, дополнявших и раскрывающих элементы, признаки и иные составляющие атрибуты как самой процедуры, так и пилотного постановления в качестве самостоятельного вида решений Суда. В связи с этим, предлагается точка зрения, согласно которой первичной правовой основой зарождения процедуры пилотного постановления служит резолюция Комитета

Министров DH Res(2004)3 от 12 мая 2004 г, а практическим началом развития служит первое пилотное постановление «Брониовски против Польши», воплотившее правовые основы (букву закона) в действительность.

Факт применения Судом процедуры пилотного постановления намного раньше, чем она была юридически закреплена и разъяснена Регламентом Суда (Правило 61) говорит о естественной необходимости ее применения и апробации в конкретном деле «Брониовски против Польши». Успешность и эффективность будущего процедуры пилотного постановления во многом зависела от дела «Брониовски против Польши», а именно желания и готовности принятия государством-ответчиком нового законодательства, позволившего сделать вывод об успешности первого опыта использования данной процедуры. Во многом становление и юридическое оформление процедуры пилотного постановления происходило в процессе вынесения пилотных постановлений, дополнявших и раскрывающих элементы, признаки и иные составляющие атрибуты процедуры.

Несмотря на достигнутые разработки и преимущества процедура пилотного постановления все еще находится на этапе становления и укрепления. Одной из приоритетных направлений на сегодня является дальнейшее развитие и продолжение конкретизации формально-определенных оснований применения процедуры пилотных постановлений с соответствующим включением данных положений в текст Конвенции исходя из степени разработанности.

Тенденции, связанные с увеличением количества подаваемых жалоб, обусловили необходимость принятия в рамках конвенционной системы защиты прав человека соответствующих реформ. Территориальное расширение юрисдикции Суда, вызванное падением «железного занавеса» и расширением состава Совета Европы из числа бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы послужило также поводом для разработки процедуры, которая позволила бы обеспечить с одной стороны востребованность Страсбургского суда, с другой – эффективность

отправляемого правосудия. С целью преодоления проблемы перегруженности ЕСПЧ было принято решение создания пилотной процедуры и пилотного постановления как самостоятельного вида решений Суда.

Необходимость учреждения процедуры пилотного постановления нельзя обосновывать исключительно увеличением нагрузки суда и подаваемых жалоб. Необходимостью создания идеи пилотных постановлений послужило естественное желание Суда иначе взглянуть на системные или структурные проблемы в государствах и предусмотреть инструмент (механизм) позволяющий принятие последними мер не только индивидуального, но и общего характера. Идея пилотного постановления должна была способствовать не только эффективности правосудия отправляемого ЕСПЧ и конвенционной системы защиты прав, но и повысить авторитет Суда в глазах политико-правовой общественности Совета Европы.

Будущее развитие и становление процедуры пилотных постановлений будет напрямую зависеть от продуктивности диалога между Судом и государствами-участниками ЕСПЧ. По мнению бывшего Председателя Суда, Люциуса Вильдхабера (чье мнение разделяют большинство судей), процедура пилотного постановления должна внести свой вклад в прецедентном праве в области прав человека на европейском уровне и в построении европейского «общественного порядка».

Разумеется, процедура пилотного постановления не служит средством устранения всех проблем, существующих как в национальных правовых системах, так и во всей конвенционной системе Страсбурга, тем не менее, как выразился бывший председатель ЕСПЧ Ж.-П. Коста: «Процедура пилотного постановления подает большие надежды на будущее»⁷¹. Представляется очевидным, что завершающим этапом оформления процедуры пилотного постановления станет закрепление соответствующих

⁷¹ Jean-Paul Costa. Speech given on the occasion of the opening of the judicial year, 19 January 2007 / Dialogue between judges, Strasbourg, 2007. P. 86.

норм в тексте Конвенции. При этом развитие процедуры пилотного постановления представляется возможным в дальнейшем изучении и в последующем применении разработок непосредственно Судом для совершенствования процедуры пилотного постановления.

§ 2. Понятие, элементы и классификация пилотных постановлений

Для исследования процедуры пилотных постановлений не менее важен вопрос изучения правовой природы самих пилотных постановлений, а также терминологии, используемой в рамках данной процедуры. В постановлении Большой Палаты ЕСПЧ от 28 сентября 2005 года по вопросу о заключении мирового соглашения впервые Судом используются в решении понятия «процедура пилотного постановления» и «пилотное постановление»⁷². Значение первого пилотного постановления «Broniowski v. Poland» заключалось также в том, что были сформированы его первые признаки, конститутивные основы правовой природы решения, которые позволяют «окрестить его как пилотное постановление»⁷³.

По мнению А.И. Ковлера правовая сущность пилотных постановлений в отличие от обычных постановлений палат или Большой палаты Суда заключается в том, что пилотные решения «содержат предписания государству-ответчику принять меры общего характера для устранения

⁷² П. 35-36 Постановления Европейского Суда по правам человека по делу по делу «Брониовски (Broniowski) против Польши» от 28.09.2005, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека - <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017)

⁷³ Paraskeva Costas. Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The «Pilot Judgment Procedure» Developed by the European Court of Human Rights. Human Rights law Commentary, 3 (2007) P. 9.

существующей структурной (системной) проблемы, повлекшей повторяющиеся нарушения»⁷⁴.

Э.М. Мурадян определяет пилотное постановление как «сравнительно новую и привлекательную форму судебного решения», обозначая институт пилотных постановлений как «один из самых перспективных процессуальных институтов социальной направленности»⁷⁵. При этом Э.М. Мурадян дает следующее определение понятия пилотного постановления: «это судебный акт, которым положительно разрешено требование истца, предъявленное вследствие нарушения права системного характера (нарушения, затрагивающего права множества лиц) или системной аномальной ситуации (в социально-правовом, экономическом или экологическом аспекте). Пилотное постановление направлено на восстановление и защиту права, а также устранение причин и предупреждение негативных материально-правовых последствий такого нарушения»⁷⁶.

А.А. Саурин определяет пилотное постановление как «решение Европейского Суда по правам человека особого рода: оно позволяет Суду прямо указать в постановлении на существование структурных проблем, составляющих основу нарушений со стороны государства, и указать конкретные меры или действия, которые следует принять государству-ответчику для их устранения»⁷⁷.

Э. Фриберг указывает, что содержанием «пилотных постановлений» служит констатация Судом факта системного нарушения Конвенции с требованием государству-ответчику «возместить ущерб, причиненный всем потенциальным заявителям, путем принятия мер общего характера, вместо

⁷⁴ Ковлер А.И. Герасимов и другие против России – новое пилотное постановление Европейского суда // Международное правосудие. 2014. №3. С. 4.

⁷⁵ Мурадян Э. М. О пилотном постановлении как форме судебного решения // Современное право. 2012. № 1. С. 133.

⁷⁶ Там же. С. 133.

⁷⁷ Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. Статут. 2014. С. 63.

того чтобы выносить отдельные постановления по каждому конкретному делу»⁷⁸.

В свою очередь К.И. Терехов определяет пилотное постановление как «окончательное решение по делу, в котором Европейский суд признает нарушение Конвенции, а также устанавливает, что подобное нарушение носит массовый характер вследствие структурной (или системной) дисфункции правовой системы государства-ответчика, и предписывает этому государству предпринять определенный вид мер общего характера»⁷⁹.

Таким образом, пилотное постановление можно определить как особый, неортодоксальный вид решения Европейского суда, указывающее на наличие структурной (системной) проблемы в правовой системе государства-ответчика, которая затрагивает права неопределенного количества потенциальных заявителей и предписывающая меры общего характера, необходимых для ее устранения в установленный срок.

Исследуя вопрос терминологии, важно раскрыть понятие и других терминов, применяемых в пилотном постановлении. Так, системные или структурные проблемы В.А. Северухин определяет как «повторяющиеся нарушения длящегося характера, охватывающие широкий круг лиц, причиной которых являются недостатки в законодательстве государства или практики его применения»⁸⁰.

Секретарь-канцлер Европейского Суда Э. Фриберг, отмечает, что «фраза “системная проблема” обрела особый смысл при рассмотрении дел по жалобам на нарушения Конвенции... когда Европейский Суд использует это выражение в том или ином своем постановлении, то государству дается понять, что Суд озабочен не только предметом отдельного дела»⁸¹.

⁷⁸ Фриберг Э. Пилотные постановления с точки зрения Европейского суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2008. № 8. С. 10.

⁷⁹ Терехов К. И. Пилотные постановления, выносимые Европейским судом по правам человека: введение в системный анализ явления // Право: журнал Высшей школы экономики. 2011. № 4. С. 52.

⁸⁰ Северухин В.А. К понятию и содержанию «системных или структурных проблем» в Российской Федерации. // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 39.

⁸¹ Фриберг Э. Пилотные постановления с точки зрения Европейского суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2008. №8. С. 13

Как подчеркивал Руководящий комитет по правам человека, структурная или системная проблема «может порождаться законодательством или отсутствием законодательства, или административной или юридической практикой, которая может противоречить Конвенции (продолжительность досудебного задержания, длительное судебное рассмотрение дела, условия содержания под стражей, неисполнение окончательных решений), нарушение прав собственности и т.п.»⁸².

Таким образом, системные (структурные) проблемы можно определить как обусловленные недостатками правовой системы государства, законодательства или сложившейся практики правоприменения и правопонимания, влекущие за собой нарушение конвенционных прав широкого круга лиц. Категория «клоновые дела» впервые упоминается в отчете Суда за 2003 год. Данное понятие является собирательным, которому можно дать следующее определение: группа дел, указывающие на повторяющийся и системный характер нарушений, причиной которых выступают правовые дефекты, ранее выявленные Судом по аналогичным делам.

Признаки пилотного постановления носят неопределенный характер, поскольку формировались и находили закрепление в различных постановлениях. Наиболее показательным из списка пилотных решений, естественно выступает самое первое пилотное постановления «Брониовски против Польши». Как отмечает, А.И. Ковлер значение постановлений по делу «Брониовски против Польши» состоит в том, что они раскрыли понятие системного нарушения (постановление №1) и «разработали критерии процедуры вследствие пилотного решения» (постановление №2)⁸³. Первое

⁸² «Внедрение Интерлакенской декларации», Первый отчет Руководящего комитета по правам человека, CDDH(2010)010. Приложение № 1 от 18 июня 2010. Раздел III, параграф 6.

⁸³ Ковлер А. И. Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах»/ Международная конференция «Влияние Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на развитие правовых систем европейских стран», Ярославль, 29-30 июня 2006 г. – URL: <http://www.espch.ru/content/view/145/34/> (дата обращения – 22.06.2016).

пилотное постановление «Брониовски против Польши» впервые обозначило признаки пилотного постановления, как неортодоксального вида решений ЕСПЧ. Однако в настоящее время по поводу количества признаков нет однозначной позиции.

Например, Кирилловская Н.Н., выделяя пилотные постановления в отдельную группу решений ЕСПЧ, выявляет следующие признаки. Первая особенность заключается в структуре документа. Содержание пилотного постановления кроме стандартных разделов любого обычного постановления Суда (состав суда, процедура, факты, право) включает также такие разделы, как:

- примеры принятия пилотных постановлений Судом в отношении других государств по рассматриваемой проблеме;
- выявление причин структурной проблемы в государстве-ответчике для применения процедуры принятия пилотного постановления;
- определение общих мер, необходимых для решения структурной проблемы.

Вторая особенность, по мнению Н.Н. Кирилловской, это целевое назначение документа. В пилотном постановлении Суд не только фиксирует наличие структурной проблемы в государстве, а также на основании различных источников и материалов исследует возникновение, существование, развитие проблемы в государстве и определяет наиболее, по его мнению, целесообразные способы ее разрешения на территории государства-ответчика.

Третья особенность заключается в том, что при принятии пилотного постановления Суд реализует не только правоприменительную функцию, но и интерпретационную, так как проводится глубокий анализ структурной проблемы, существующей в государстве, и вырабатывается комплекс общих мер для ее решения в соответствии с положениями Конвенции и протоколов к ней. Следовательно, пилотное постановление представляет собой акт правоприменительный и интерпретационный.

И наконец, еще одно отличие пилотного постановления по мнению Кирилловской - это особенности процесса принятия. Для применения процедуры пилотного постановления Регламентом Суда установлены четкие правила ее использования (правило 61 Регламента Суда)⁸⁴.

Костас Параскева раскрывает следующие признаки пилотного постановления, содержащиеся в решении по делу «Брониовски против Польши»: 1) выявление фактов, свидетельствующих о наличии в рамках соответствующего правового порядка недостатка, вследствие которой целая категория лиц были или по-прежнему лишены своих прав; 2) вывод о том, что указанные недостатки в национальном законодательстве и практике могут привести к многочисленным последующим жалобам; 3) признание необходимости принятия мер общего характера; 4) указание на обратную силу предписанных общих мер; и 5) принятие решения об отложении рассмотрения жалоб, подаваемых вследствие выявленной структурной проблемы⁸⁵.

Бывший Председатель Суда Л. Вильдхабер выделил восемь элементов пилотного постановления:

- 1) выявление нарушения Большой Палатой, указывающей на существование проблемы в государстве, которая касается целой группы лиц;
- 2) вывод о том, что данная проблема повлекла или может повлечь представление множества других заявлений в ЕСПЧ;
- 3) предоставление указания государствам относительно общих мер, которые следует предпринять для решения проблемы;
- 4) указание на то, что эти национальные меры имеют обратную силу для решения существующих проблем;
- 5) отложение рассмотрения Судом всех дел по данному вопросу;
- 6) использование резолютивной части пилотного решения с целью

⁸⁴ Кирилловская Н.Н. Пилотные постановления Европейского Суда по правам человека в механизме юридической деятельности // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2015. № 3 (154). С. 16.

⁸⁵ Paraskeva Costas. Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The «Pilot Judgment Procedure» Developed by the European Court of Human Rights. Human Rights law Commentary. 2007. № 3 P. 9.

«подтверждения обязательств о принятии правовых и административных мер»;

7) отложение рассмотрения вопроса о справедливой компенсации до принятия государством соответствующих мер;

8) информирование заинтересованных органов Совета Европы относительно прогресса в выполнении пилотного решения. К таким органам Л. Вильдхабер относит Комитет министров, ПАСЕ и Уполномоченный по правам человека⁸⁶.

По утверждению Секретаря-Канцлера Европейского Суда по правам человека Э.Фриберга пилотное постановление включает привычные элементы и инновационные элементы. Привычным элементом Э. Фриберг обозначает выявление нарушений Конвенции, инновационным составляющим которого выступает выявление недостатка в правовой системе – структурной проблемы⁸⁷. Представитель западной доктрины Маркус Фирнис выделяет 5 признаков пилотного постановления: 1) выявление «системной неисправности» в отечественной законодательной или административной практике; 2) определение, что системная проблема может вызвать многочисленные, обоснованные жалобы; 3) признание потребности в общих коррективных мерах; 4) отсрочка поступающих жалоб, являющихся результатом выявленного системного дефекта; 5) указание в резолютивной части решения суда обязательства принятия общих мер по исправлению положения⁸⁸.

Доминик Хайдер склоняется к четырем элементам пилотного постановления: 1) выявление системной проблемы или практики, несовместимой с ЕСПЧ; 2) указание на конкретные меры, необходимые для

⁸⁶ Wildhaber L. Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level // The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions. – Berlin. 2009. P. 71.

⁸⁷ Выступление г-на Эрика Фриберга, Секретаря-Канцлера Европейского Суда по правам человека, на тему «Пилотные постановления с точки зрения Европейского Суда по правам человека» // Коллоквиум «Повышение эффективности выполнения требований Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на национальном уровне». Стокгольм, Швеция, 9-10 июня 2008 г. // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека, № 8, 2008. С. 10

⁸⁸ Markus Fyrnys, Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights, 12 German L. J. 2011. P. 1231.

устранения основных проблем; 3) возможная отсрочка аналогичных поступающих заявлений, в то время как Суд ждет реализации государством-ответчиком предписанных общих мер; 4) исключение «клоновых» жалоб от списка требующих рассмотрения Судом, как только эффективное внутреннее средство было закреплено в национальной правовой системе⁸⁹.

Судья Страсбургского суда Франсуа Тулкенс выделяет два «ключевых» элемента пилотного постановления: 1) выявленная структурная проблема и причины ее возникновения; 2) предписания Суда по устранению указанной проблемы⁹⁰.

Проанализировав механизм применения процедуры принятия пилотного постановления, на примере постановления «Ананьев и другие против РФ» можно выделить следующие элементы пилотного постановления.

Первым и обязательным элементом пилотного постановления является указание на наличие структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, которая вызвала или может вызвать аналогичные жалобы.

Указывая на существование дрящейся структурной проблемы в российской пенитенциарной системе, Суд отметил, что с момента своего первого постановления относительно бесчеловечных и унижающих достоинство условий содержания в российских следственных изоляторах («Калашников против Российской Федерации») Европейский Суд установил нарушение статьи 3 Конвенции по поводу относительно сходных условий содержания под стражей более чем в 80 делах. В большом количестве этих постановлений также устанавливалось нарушение статьи 13 Конвенции в части отсутствия каких-либо эффективных внутренних средств правовой защиты по жалобам заявителей на условия их содержания. Согласно базе

⁸⁹ Dominik Haider, *The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*. 2013. P. 36

⁹⁰ Francoise Tulkens. *Seminar: Responding to Systemic Human Rights Violations: Pilot Judgments of the European Court of Human Rights and Their Impact at the National Level: Perspectives from the Court: A Typology of the Pilot-Judgment Procedure*, June 14, 2010 at 2.

данных Европейского Суда в примерно 250 представляющихся перспективными жалоб против Российской Федерации ожидали своего первичного рассмотрения, и в них основным доводом являются неудовлетворительные условия содержания под стражей.⁹¹ При определении характера структурной проблемы Суд подходит очень внимательно и осторожно.

Таким образом, определяя наличие структурной проблемы в Российской Федерации по нарушению ст. 3 Конвенции, Суд в пилотном постановлении «Ананьев и другие против РФ» выделил следующие критерии:

1) территориальный – нарушения ст. 3 Конвенции имеют место в различных административных единицах и географических регионах Российской Федерации;

2) временной – первое постановление по нарушению ст. 3 в отношении России было принято Судом в 2002 году по делу «Калашников против России»;

3) материальный – схожий состав всех нарушений, предусмотренных ст. 3 Конвенции: отсутствие достаточного личного пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченный доступ естественного освещения и воздуха, отсутствие возможности уединения при пользовании туалетом;

4) количественный – массовый характер нарушений, предусмотренных ст. 3 Конвенции.

Суд также принял во внимание отсутствие или недостаточность правовых и административных гарантий против нарушений, предусмотренных ст. 3 Конвенции в государстве-ответчике; позицию Российской Федерации на предмет существования структурной проблемы, связанной с переполненностью камер в следственных изоляторах России; поступление новых жалоб в Суд на предмет нарушения Россией ст. 3 Конвенции.

⁹¹ П. 184 Постановления Европейского Суда по делу «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» от 10 января 2012 года, жалобы № 42525/07, 60800/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

А.И. Ковлер, выступая в июне 2006 года на Международной конференции, отметил следующие существующие проблемы системного характера, в том числе и в России:

- неисполнение судебных решений по социальным вопросам (пенсии, пособия, предоставление квартир);
- отмена надзорной инстанцией вступивших в законную силу судебных решений (гражданская процедура);
- практически автоматическое заключение под стражу в качестве меры пресечения по уголовным делам;
- нарушение процессуальных гарантий при избрании меры пресечения;
- условия содержания в СИЗО;
- неэффективность следствия по так называемым «чеченским делам» (преступления военнослужащих, исчезновения родственников заявителей и самих заявителей)⁹².

Андреа Саккучи, в свою очередь, делит системные проблемы на проблемы законодательного характера и административного характера (дисфункции)⁹³.

Очевидно, что данный перечень не является исчерпывающим, поскольку многие структурные проблемы охватывают социально-экономическую сферу, правоприменительную деятельность государства и т.д.

Вторым элементом пилотного постановления является указание характера выявленной проблемы.

⁹² Ковлер А.И. Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // Международная конференция «Влияние Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на развитие правовых систем европейских стран», Ярославль, 29-30 июня 2006 г. – URL: <http://www.espch.ru/content/view/145/34/> (дата обращения – 22.06.2016).

⁹³ Saccucci Andrea. Accesso ai rimedi costituzionali, previo esaurimento e gestione «sussidiaria» delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi // Diritti umani e diritto internazionale : rivista quadrimestrale (DUDI). 2012. vol. 6, №. 2. P. 263-291.

При определении характера структурной проблемы Суд подходит очень внимательно и осторожно. Как указывается в пилотном постановлении «Ананьев против России» выявленные недостатки правовой системы не должны быть «вызваны единичным происшествием» или «особым стечением обстоятельств», ориентируясь масштабами и уровнем сложности, что проблема «может затронуть в дальнейшем многих лиц»⁹⁴. Европейский Суд применил процедуру пилотного постановления в деле, указав на хронический и стойкий характер проблемы, большое число людей, затронутых ею или находящихся под ее угрозой, а также настоятельную необходимость предоставить им скорейшее и надлежащее возмещение на национальном уровне⁹⁵.

Суд признал, что систематические нарушения статьи 3 Конвенции вследствие неудовлетворительных условий содержания под стражей в некоторых российских изоляторах являются вопросом значительного масштаба и уровня сложности; это многогранная проблема, связанная с существованием большого количества негативных факторов, как юридических, так и материально-технических по своей природе, что свидетельствует о структурной проблеме в государстве-ответчике⁹⁶.

Третьим элементом пилотного постановления является указание мер общего характера, необходимых для принятия на национальном уровне.

Суд предписал следующие общие меры для решения структурной проблемы: сокращение числа лиц, содержащихся под стражей, путем снижения частоты избрания меры пресечения в виде заключения под стражу; законодательное закрепление специальных временных мер, которые могли бы действовать вплоть до общего улучшения условий содержания под стражей в следственных изоляторах, и др.

⁹⁴ П. 185 Постановления Европейского Суда по делу «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» от 10 января 2012 года, жалоба № 42525/07, 60800/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

⁹⁵ Там же. П. 190.

⁹⁶ Там же. П. 191.

Четвертым элементом пилотного постановления является установление временного срока, в течение которого государство-ответчик должно реализовать предложенные судом меры.

Так, в пилотном постановлении по делу «Ананьев и другие против России» Европейский Суд определил, что власти Российской Федерации должны указать совместно с Комитетом министров в течение шести месяцев с даты вступления в силу постановления временные рамки, в течение которых должны стать доступными превентивные и компенсаторные средства правовой защиты в отношении предполагаемых нарушений ст. 3 Конвенции в части бесчеловечных и унижающих достоинство условий содержания под стражей⁹⁷.

Пятым элементом выступает решение об отложении вопроса о справедливой компенсации либо полностью, либо в части до реализации государством-ответчиком индивидуальных мер и мер общего характера, указанных в пилотном постановлении. При этом Суд вправе начать рассмотрение аналогичных жалоб в любое время.

Суд определил, что государство-ответчик обязано в течение трех месяцев со дня вступления постановления в силу в соответствии с п. 2 ст. 44 Конвенции выплатить заявителям справедливую компенсацию⁹⁸. Также Суд указал в постановлении, что государство-ответчик должно предоставить возмещение всем жертвам бесчеловечных и унижающих достоинство условий содержания под стражей в российских следственных изоляторах (СИЗО), которые подали свои жалобы до вынесения постановления, в течение 12 месяцев с даты, когда постановление вступит в силу, или с даты, когда их жалобы были коммуницированы властям Российской Федерации, в соответствии с подп. «b» п. 2 правила 54 Регламента Суда, в зависимости от того, что наступит позже⁹⁹. Следует отметить, что на сегодняшний день

⁹⁷ Там же. П. 234.

⁹⁸ Там же. П. 5 резолютивной части.

⁹⁹ Там же. П. 8 резолютивной части.

данное требование Суда со стороны Российской Федерации было полностью выполнено.

Шестым элементом служит право Суда отложить рассмотрение всех аналогичных жалоб до осуществления мер, указанных в резолютивной части пилотного постановления, с уведомлением о таком решении всех заинтересованных сторон, при условии возобновления их рассмотрения в случае неисполнения государством-ответчиком положений резолютивной части пилотного постановления.

Принимая во внимание основополагающий характер права, гарантированного ст. 3 Конвенции, важность и актуальность жалоб на бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, Европейский Суд не считает целесообразным откладывать рассмотрение подобных дел. Наоборот, Европейский Суд отмечает, что продолжение процесса рассмотрения жалоб на условия содержания под стражей будет напоминать государству-ответчику на регулярной основе о его обязательствах в рамках Конвенции и, в частности, вытекающих из постановления¹⁰⁰.

Отложение рассмотрения аналогичных жалоб. Практика Суда отложения рассмотрения подаваемых подобных жалоб служит еще одним примером потребности суда в уменьшении нагрузки и количества рассматриваемых дел. ЕСПЧ связал отсрочку рассмотрения повторяющихся жалоб с обеспечением «скорейшего возмещения на национальном уровне всем заявителям, страдающим от структурной определенной проблемы»¹⁰¹.

Суд также откладывает рассмотрение аналогичных жалоб в качестве способа получения уступок при переговорах, чтобы поощрить государство на реализацию общих мер, необходимых для устранения системной проблемы. Например, в пилотном постановлении «Олару и другие против Молдовы», Суд отметил, что отложение рассмотрения аналогичных дел «предоставит

¹⁰⁰ Там же. П. 236.

¹⁰¹ П. 237 Постановления Европейского Суда по делу «Maria Atanasiu and Others v. Romania» от 12 октября 2010 года // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

государству-ответчику возможность решить незаконченные дела различными способами»¹⁰². Однако Суд предостерег, что, если государство-ответчик не исполнит предписанные судом меры общего характера и продолжит допускать нарушения Конвенции, то у Суда не будет выбора, кроме как возобновить рассмотрение аналогичных жалоб¹⁰³.

Суд в постановлении по делу «Рампф против Германии», несмотря на выявленную структурную проблему, отказался приостанавливать рассмотрение дел, указав, что «продолжение рассмотрение жалоб в индивидуальном порядке Судом напомнит государству-ответчику об обязательствах в соответствии с Конвенцией, вытекающих из данного решения»¹⁰⁴. В других случаях Суд отказался откладывать рассмотрение подаваемых аналогичных жалоб, мотивируя это тем, что отложение рассмотрения данных дел «не повлияет на обязанность государства-ответчика исполнить обязательства, которые следуют из пилотного постановления»¹⁰⁵.

В другом случае Суд отложил рассмотрение жалоб, поданных после вынесения пилотного постановления, чтобы предоставить государству-ответчику возможность разрешить прежние категории жалоб различными способами. Данный подход Суда отчетливо проявляется в деле «Юрий Николаевич Иванов против Украины», где Суд отложил рассмотрение аналогичных жалоб в течение года, после вынесения пилотного решения и предписал государству-ответчику «предоставлять соответствующую и

¹⁰² П. 51 Постановления ЕСПЧ по делу «Олару и другие (Olaru and Others) против Молдавии» от 28.07.2009 (жалоба № 476/07, 22539/05, 17911/08 и 13136/07) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁰³ Там же. П. 52.

¹⁰⁴ П. 75 Постановления ЕСПЧ по делу «Rumpf v. Germany» от 2 сентября 2010 года (жалоба N 46344/06) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁰⁵ П. 133 Постановления ЕСПЧ по делу «Димитров и Хаманов (Dimitrov and Hamanovlein) против Болгарии» от 10 мая 2011 года (жалоба N 48059/06 and 2708/09), П. 125 Постановления ЕСПЧ по делу «Фингер (Finger) против Болгарии» (жалоба N 37346/05) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

достаточную компенсацию, в течение одного года... всем заявителям»¹⁰⁶.

В пилотном постановлении «Бурдов против России» Европейский суд нашел нужным принять иной подход в отношении жалоб, поданных до вынесения пилотного постановления. По мнению Европейского суда, было бы несправедливо, если бы заявители по таким делам, которые предположительно претерпевали многолетнее нарушение своих прав на судебную защиту и обратились за возмещением в Европейский суд, были бы вынуждены повторно подавать жалобы в национальные органы, будь то в связи с введением нового средства правовой защиты или по иным причинам¹⁰⁷. Соответственно Суд указал, что государство-ответчик должно обеспечить в течение года адекватное и достаточное возмещение всем жертвам неисполнения или необоснованно просроченного исполнения государственными органами решениями судов о выплате в их пользу денежных средств, которые подали жалобы в Европейский суд до вынесения пилотного постановления, и жалобы которых были коммуницированы властям Российской Федерации в соответствии с подпунктом «b» пункта 2 правила 54 Регламента Суда. По мнению Европейского суда, такое возмещение может быть достигнуто властями по собственной инициативе путем внедрения эффективного внутреннего средства правовой защиты по таким делам или за счет специальных решений, таких, как мировые соглашения с заявителями или односторонние предложения по возмещению, соответствующие конвенционным требованиям¹⁰⁸. До принятия национальных компенсационных мер российскими властями Европейский суд отложил состязательное разбирательство по всем этим делам до истечения года с момента, когда Постановление вступит в силу. Это решение не исключает права Европейского суда признать любую такую жалобу

¹⁰⁶ Постановление ЕСПЧ по делу «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» от 15 октября 2009 года, жалоба № 40450/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁰⁷ П. 144 Постановления ЕСПЧ по делу «Бурдов против России» от 15 января 2009 года, жалоба № 33509/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁰⁸ Там же. П. 145.

неприемлемой или исключить ее из списка дел, подлежащих рассмотрению после заключения мирового соглашения между сторонами или урегулирования вопроса любым другим способом в соответствии со статьями 37 или 39 Конвенции¹⁰⁹.

Различные подходы Суда, находящие подтверждение в пилотных постановлениях по поводу отсрочки рассмотрения имеющихся или поступающих аналогичных жалоб, вызванных вследствие наличия структурной дисфункции правовой системы государства-ответчика, подтверждают отсутствие четких и последовательных стандартов при производстве процедуры пилотного постановления. Отложение рассмотрения аналогичных жалоб – один из ключевых элементов в процедурном механизме пилотного постановления. При этом, важно понимать, что откладывая рассмотрение аналогичных жалоб, Суд ограничивает право на индивидуальную жалобу, гарантируемую Статьей 34 Конвенции.

Высказывается также мнение, что отложение рассмотрения подобных (схожих) дел до реализации государством-ответчиком предписанных общих мер подрывает частное право доступа к Суду (право подачи индивидуальной жалобы), гарантируемому Статьей 34 Европейской конвенции¹¹⁰. Однако, следует понимать, что рассмотрение Судом индивидуальных жалоб по аналогичным нарушениям в том случае, когда инициирована процедура пилотного постановления не представляется в полной мере эффективным и продуктивным. Поскольку в данном случае, при рассмотрении аналогичных дел (если учитывать, что рассмотрение длится в среднем 3-4 года) государство-ответчик возможно исполнит предписанные общие меры и устранит структурную проблему, служившую причиной нарушений конвенционных прав заявителей. В таком случае деятельность Суда по рассмотрению поступивших аналогичных (клоновых) жалоб будет расценена

¹⁰⁹ Там же. П. 146.

¹¹⁰ Mark Fyrnys, *Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, 12 *German L. J.* 2011. P. 1231.

как неэффективная и рабочее время, которое потратил Суд для рассмотрения указанных дел также станет непродуктивной.

Классификация пилотных постановлений. В результате исследования, проведенного Исследовательским институтом при Лондонском университете Метрополитен¹¹¹, профессор Ф.Лич выделил следующие виды пилотных постановлений: квазипилотные постановления и постановления по ст. 46 (также как и «судебные прецеденты», определенные Директоратом по исполнению постановлений)¹¹². Общее заключается в содержании данных видов пилотных постановлений заключается в том, что в них Судом указываются системные нарушения.

Иванна Ильченко предлагает выделить 3 типа пилотных постановлений: полные пилотные постановления, квазипилотные постановления и постановления, решающие системные проблемы¹¹³.

Весьма интересной представляется точка зрения В.А. Северухина, который предлагает проводить классификацию пилотных постановлений с классификацией, принятой в криминологической науке, обосновывая это тем, что «социальные условия преступлений, такие как экономические, геополитические, могут являться факторами, которые при наличии определенных системных или структурных проблем, недостатков законодательства порождают нарушения с позиции Конвенции»¹¹⁴.

На основе данного критерия автор В.А. Северухин классифицирует пилотные постановления по следующим основаниям: 1) по видам нарушений; 2) по сферам (социальная, правоохранительная, финансовая и др.); 3) по реакции государств-ответчиков на пилотные постановления; 4) по

¹¹¹ The research is being conducted by Prof. Philip Leach (Professor of Human Rights, London Metropolitan University), Dr. Svetlana Stephenson (Senior Lecturer in Sociology, London Metropolitan University), Prof. Brad Blitz (Professor of Human and Political Geography, Kingston University) and Dr Helen Hardman (the project's Primary Researcher, London Metropolitan University).

¹¹² Leach Ph. A Brief Summary of the Discussion on the Pilot Judgment Procedure at the Warsaw Seminar, 14-15 May 2009.

¹¹³ Ilchenko Ivanna. Pilot judgement procedure of the european court of human rights: panacea or deadend for Poland, Russia and Ukraine // Central European University. 2013. November 29. P. 39

¹¹⁴ Северухин В.А. О классификации «системных или структурных проблем» в постановлениях Европейского Суда по правам человека // Вестник Московского городского педагогического университета. Юридические науки. 2014. № 3 (15). С. 10.

проблемам, не связанным с нормами действующего национального законодательства, а обусловленным материально-техническими факторами и иными реальными возможностями государства; 5) по субъектам ответственности за выполнение мер общего характера; 6) по нарушениям, характерным лишь для отдельных государств¹¹⁵.

На наш взгляд, представляется возможным выделить 2 категории пилотных постановлений. Первая категория представлена типичными или «полными» пилотными постановлениями Суда, в которых присутствуют необходимые элементы пилотного решения. Среди них можно выделить *Broniovski v. Poland*, *Hutten-Czapska v. Poland*, *Burdov v. Russia (no. 2)*, *Olaru and Others v. Moldova*, *Maria Atanasiu and Others v. Romania*, *Gerasimov and Others v. Russia* и др.

Вторая категория представлена в виде так называемых «квазипилотных» постановлений, которые касаются системных вопросов и в которых Суд ссылается на положения, содержащиеся в пункте 1 статьи 46 Конвенции об обязанности исполнения окончательных решений Высокими Договаривающимися Сторонами. Квазипилотные постановления Европейского суда нельзя указывать в качестве «полного» пилотного решения. Хотя происходит идентификация (выявление) системной проблемы, указывается требование Суда на принятие соответствующих мер государством, чтобы решить проблему, однако, при этом, Европейский суд не предписывает конкретных мер меры общего характера (например, решение *Fiamblat v. Romania*, *Scordino v. Italy*, *Lukenda v. Slovenia*, *Manole and Others v. Moldova*, *Katz v. Romania* и т.д.). Данные решения Суда устанавливают системную проблему в законодательстве или административно-судебной практике государства-ответчика. Суд в квазипилотных решениях использует ст. 46 Конвенции, чтобы напомнить

¹¹⁵ Северухин В.А. О классификации «системных или структурных проблем» в постановлениях Европейского Суда по правам человека // Вестник Московского городского педагогического университета. Юридические науки. 2014. № 3 (15). С. 11.

государству-ответчику его обязательство по комплексному решению системной проблемы.

Квазипилотные постановления представляют собой решения, в которых Суд выражает озабоченность системной ситуацией, присутствующей в правовой системе государства-ответчика. В квазипилотных решениях Суд указывает на системную проблему, обращает внимание Комитета министров и других учреждений Совета Европы на то, что системная проблема рассматриваемого конкретного дела должна обусловить принятие надлежащих мер государством-ответчиком для устранения причин системной проблемы. Однако в данном случае Суд как правило не обязывает принимать меры общего характера. В квазипилотных решениях ЕСПЧ не применяет процедуру пилотного постановления, не предписывая тем самым меры общего характера. Также не откладывается рассмотрение других аналогичных дел-клонов. Примерами квазипилотных постановлений могут служить: *Скордино против Италии*, *Ксенидес-Арестис против Турции*, *Кац против Румынии*, *Маноле и другие против Молдовы*, *Аслаханова и другие против России*.

Например, в квазипилотном постановлении «*Аслаханова и другие против России*» Суд констатировал системную проблему на национальном уровне, от которой не существует эффективного средства правовой защиты, связанную с нарушениями Статьи 2 в отношении восьми родственников заявителей, которые должны быть признаны умершими, а также в связи с неэффективностью уголовного расследования исчезновений; статьи 3 в отношении заявителей, которые страдали и продолжают страдать из-за того, что судьба их родственников остается неизвестной, а реакция властей на их ситуацию неудовлетворительной; статьи 5 в связи с непризнанным

задержанием восьми мужчин; статьи 13 в связи с отсутствием эффективных средств правовой защиты¹¹⁶.

Учитывая масштаб и характер рассматриваемых проблем, Суд отметил, что не может указать на конкретные меры общего и индивидуального характера, которые Россия должна предпринять для исполнения постановления. ЕСПЧ также не установил временные рамки для принятия данных мер. Рассмотрение вопроса о том, что требуется от государства-ответчика на практике для исполнения постановления и в какие сроки, определил как задачу Комитета Министров, действующего в рамках статьи 46 Конвенции¹¹⁷. При этом Суд дал пояснения о некоторых мерах, которые российским властям необходимо срочно предпринять для решения проблемы, заключающейся в системном непроведении расследований исчезновений на Северном Кавказе¹¹⁸.

В другом квазипилотном решении «Маноле и другие против Молдавии» Суд выявил признаки системного нарушения государством-ответчиком права свободы выражения мнения, гарантируемого Статьей 10, которая в период, относящийся к обстоятельствам дела управляла единственными в Молдавии общественными телеканалом и радиостанцией «Телерадио-Молдова» (TRM): Суд счел нарушения основанными на природе данного особого дела, несоблюдении принципа плюрализма и отказе государственных органов предоставить общественности плюралистическое аудиовизуальное и уравнишенные новости, информацию и комментарии и обеспечивала площадку для общественной дискуссии, в которой выражается как можно более широкий спектр взглядов и мнений. Суд указал, что права заявителей журналистов и сотрудников Телерадио Молдова были непосредственно затронуты государственным отказом предотвращения цензуры и политического влияния по телерадио-Молдове.

¹¹⁶ П. 216-217 Постановления ЕСПЧ по делу «Аслаханова и другие против России», от 18 декабря 2012 года // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹¹⁷ Там же. П. 220.

¹¹⁸ Там же. П. 221.

Суд отметил, что государство-ответчик не исполнило позитивного обязательства гарантировать плюралистическое аудиовизуальное обслуживание путем принятия правовой основы для обеспечения независимости TRM от политического вмешательства и контроля. Так, хотя устав TRM был изменен для обеспечения защиты законом ее творческой и редакционной деятельности от вмешательства, приемлемая структура не была учреждена. В Совет по аудиовизуальным средствам массовой информации, который действовал как надзорный орган, входили члены, назначенные парламентом, президентом и правительством без гарантий от увольнения. Руководство TRM назначалось парламентом по предложению Совета по аудиовизуальным средствам массовой информации. Даже после замены правления советом наблюдателей отсутствовали гарантии того, что 14 из 15 его членов не будут назначены из лиц, лояльных к правящей партии. В итоге правовая основа была полностью некорректной, поскольку не обеспечивала достаточных гарантий против контроля высших руководителей TRM и, соответственно, ее редакционной политики, политическим органом государства-ответчика.

Суд пришел к выводу, что государство-ответчик должно исполнить свои обязательства в соответствии со статьей 46 в принятии общих мер при первой возможности к исправлению ситуации, включающую общую законодательную реформу, чтобы обеспечивать соблюдение требований ст. 10 Конвенции¹¹⁹.

Весьма интересными квазипилотным постановлением является решение по делу «Скордино против Италии» (*Scordino v. Italy*) от 29 марта 2006 г., в которой Большая Палата выявила двойную структурную проблему, связанную с эффективностью действия Закона № 89 от 24 марта 2001 г. (известного как Закон Пинто), которым устанавливалась процедура подачи жалоб в итальянские суды на чрезмерную длительность судебных

¹¹⁹ П. 117 Постановления ЕСПЧ по делу «Manole and Others v. Moldova» от 17 сентября 2009 года, жалоба № 13936/02 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

разбирательств, а также право на получение компенсации за экспроприацию. Суд предписал итальянским властям устранить все препятствия для присуждения компенсации, размер которой должен разумно соответствовать стоимости изымаемой собственности. Суд предложил государству-ответчику принять все необходимые меры для того, чтобы обеспечить не только соответствие внутригосударственных решений прецедентной практике ЕСПЧ, но и их исполнение в течение шести месяцев с момента поступления решений в канцелярию¹²⁰. Стоит заметить, что эти указания не были внесены в резолютивную часть постановления и что рассмотрение аналогичных дел не было отложено¹²¹.

Структурная проблема Российской Федерации, проявляющаяся в дискриминационном законодательстве о ВИЧ-положительных иностранных гражданах в отношении их права на въезд, пребывание и проживание в России была определена в квазипилотном постановлении по делу «Новрук и другие против Российской Федерации» от 15 марта 2016 г. Европейский Суд, в частности, признал, что законодательство, направленное на предотвращение распространения ВИЧ, примененное в настоящем деле, лишало заявителей права на въезд или проживание, исходило из необоснованного предположения о том, что они могут допустить опасное поведение, при этом не была проведена взвешенная оценка индивидуальной ситуации по каждому делу.

Европейский Суд признал, что недостатки в законодательстве, допустившие начало производства в отношении заявителей, являются структурной проблемой, которая повлечет за собой подачу дальнейших аналогичных жалоб. Отметив, однако, что в России в настоящее время проводится законодательная реформа, Европейский Суд решил на данной

¹²⁰ Постановление Европейского Суда по делу «Scordino v Italy» (№ 1) от 29 марта 2006, жалоба № 36813/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹²¹ Полличино Оресте. Совершенствование национальных механизмов эффективной реализации Европейской Конвенции по Правам Человека – доклад по Италии. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2015Pollicino.doc> (дата обращения: 30.10.2016).

стадии не указывать на необходимость мер «общего характера» в целях надлежащего исполнения данного постановления.

Поскольку производство в судах Российской Федерации основывалось на законодательстве, имеющем недостатки, это является структурной проблемой, которая может повлечь за собой подачу повторяющихся жалоб в Европейский Суд. Однако в марте 2015 года Конституционный Суд Российской Федерации признал законодательные положения, примененные в отношении заявителей, неконституционными в той части, в какой они позволяют властям отказывать во въезде и пребывании или депортировать ВИЧ-положительных лиц, имеющих семейные связи в Российской Федерации, исключительно на основании их диагноза. В результате, проект закона с учетом настоящего постановления, был разработан и представлен на рассмотрение российского парламента. В обязанности Европейского Суда не входит рассмотрение вопроса об окончательной форме законопроекта и, таким образом, на данной стадии он воздерживается от принятия любых мер общего характера в отношении надлежащего применения данного постановления. Независимо от того, будут ли усилия властей Российской Федерации направлены на решение проблемы или предстоящая реформа окажется недостаточной, Европейский Суд должен будет, тем не менее, вновь принять решение о необходимости применения процедуры пилотного постановления к делу заявителей¹²².

В настоящее время, исходя из практики вынесенных решений, пилотные постановления в зависимости от видов (групп) структурных проблем можно классифицировать на пилотные постановления, в которых выявляется:

1. Чрезмерная длительность судебного разбирательства и отсутствие внутренних средств правовой защиты. Данная проблема является весьма распространенной среди государств-участниц Конвенции (ФРГ, Греция,

¹²² Постановление ЕСПЧ по делу «Новрук и другие против Российской Федерации» (Novruk and Others v. Russia) от 15 марта 2016 года, жалобы № 31039/11, 48511/11, 76810/12, 14618/13 и 13817/14 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

Турция, Болгария, Украина, Россия, Молдова). Так, по делу *Rumpf v. Germany* от 2 сентября 2010 года Суд отметил, что в Германии не обеспечиваются разумные сроки рассмотрения дел в административных судах и отсутствует средство правовой защиты, позволяющее получить возмещение за чрезмерную длительность судебного разбирательства (на рассмотрении находилось около 55 аналогичных жалоб).

В пилотном постановлении по делу *Athanasiou and Others v. Greece* от 21 декабря 2010 года Суд указал, что недостатки судебной системы порождают чрезмерную длительность разбирательств в административных судах, а отсутствие средства правовой защиты не позволяет заявителям добиться признания их права на судебное разбирательство в разумные сроки (С 1999 по 2009 годы Суд принял около 300 решений по аналогичным делам). Что касается Греции, то в последующем вынес еще два пилотных постановления по делам *Michelioudakis v. Greece* от 3 апреля 2012 года и *Glykantzi v. Greece* от 30 октября 2012 года. Так, по делу *Michelioudakis v. Greece* ЕСПЧ обозначил структурную проблему судебной системы, порождающую чрезмерную длительность судебных разбирательств (на рассмотрении Суда находились 250 жалоб против Греции, связанных с длительностью судебных разбирательств, 50 из которых относятся к разбирательствам в уголовных судах). Пилотным постановлением *Glykantzi v. Greece* были указаны на недостатки в правовой системе Греции, порождающие чрезмерную длительность разбирательств в гражданских судах.

По делам «*Dimitrov and Hanaanov v. Bulgaria*» и «*Finger v. Bulgaria*» от 10 мая 2011 года Суда также констатировал, что структурная проблема порождает порождает чрезмерную длительность разбирательств по гражданским/уголовным делам, а отсутствие средства правовой защиты не позволяет заявителям добиваться признания их права на рассмотрение дела в разумные сроки. Пилотным постановлением «*Ummiihan Kaplan v. Turkey*» от 20 марта 2012 года Суд признал чрезмерную длительность разбирательства

(по административным, гражданским, уголовным и коммерческим делам, а также в трудовых и земельных судах).

2. Длительное неисполнение судебных решений и отсутствие национального средства правовой защиты. Необходимо в первую очередь отметить пилотное постановление «Burdov v. Russia» (no. 2) от 15 января 2009 года, в котором структурная проблема (начиная с 2002 года, неоднократно подчеркивалась Судом в более чем 200 делах) была связана с неисполнением судебных решений российским государством. В данном деле заявитель жаловался на неисполнение властями решений национальных судов о выплате ему социальных пособий.

Пилотным постановлением «Olaru and Others v. the Republic of Moldova» от 28 июля 2009 года также Суд выявил, что законодательство Молдовы наделяет широкие категории населения правом на социальное жильё, однако, в связи с хронической нехваткой средств у органов муниципальной власти, вступившие в силу судебные решения о предоставлении социального жилья исполняются редко. В данном деле шесть заявителей обратились с жалобой на неисполнение судебного решения о предоставлении им социального жилья.

В отношении другой постсоветской страны по делу «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» от 15 октября 2009 года Суд указал, что существует повторяющаяся практика, на которую, начиная с 2004 года Суд неоднократно обращал внимание в своих решениях по более чем 300 делам и которая состоит в том, что Украина не исполняет судебные решения. В данном деле ветеран вооружённых сил подал жалобу на длительное неисполнение судебных решений о выплате ему задолженности по пенсии.

И, наконец, пилотное постановление «Gerasimov and Others v. Russia» от 1 июля 2014 года признала чрезмерные задержки в исполнении решений национальных судов о предоставлении различных льгот в натуральной форме (например, жилья, жилищно-ремонтных услуг, автомобилей для инвалидов, выдача административных документов и т.д.). Суд отметил, что

российское законодательство не предусматривает эффективных средств правовой защиты в отношении этих жалоб. Суд сослался на свои предыдущие решения по более чем 150 подобным делам и подчеркнул, что данное дело продемонстрировало, что основные структурные проблемы, связанные с этими вопросами, продолжают существовать в России.

3. Нарушением права на беспристрастное судебное разбирательство Судом было признано фактическое отсутствие стороны обвинения в процессах об административных правонарушениях в пилотном постановлении по делу «Карелин против России» от 20 сентября 2016 года. Европейский Суд проанализировал нормы КоАП о рассмотрении судами дел об административных правонарушениях и отметил, что они действительно не требуют участия обвинителей. Такое положение дел, по мнению ЕСПЧ, является недопустимым: суды фактически наделены функциями обвинения и это ставит под сомнение их независимость. Европейский суд признал системный характер нарушений ст. 6 Конвенции (права на справедливое судебное разбирательство) и указал на необходимость принятия законодательных или иных мер, обеспечивающих достаточные гарантии для обеспечения беспристрастности судов, рассматривающих подобные дела.

4. Бесчеловечные и/или унижающие человеческое достоинство обращение. Прежде всего речь идет о бесчеловечности и/или унижающем человеческое достоинство условий содержания под стражей. Ярким примером служит пилотное постановление «Ananyev and Others v. Russia» от 10 января 2012 года. Ненадлежащее функционирование российской пенитенциарной системы, ставшее причиной постоянной структурной проблемы – неадекватных условий содержания под стражей (острый недостаток пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченное поступление дневного света и свежего воздуха, невозможность уединиться при пользовании туалетом). Суд отметил, что за период с 2002 года им было принято 80 решений в отношении нарушений статей 3 и 13 (право на

эффективное средство правовой защиты) и более 250 подобных жалоб ещё ожидают рассмотрения.

Данные нарушения были выявлены и в других правовых системах государств-участниц Конвенции. В деле *Torreggiani and Others v. Italy* от 8 января 2013 г. Суд отметил, что структурный и системный характер переполненности тюрем четко обозначен в декларации о национальном чрезвычайном положении, изданной итальянским премьер-министром в 2010 году. Структурный характер проблемы подтверждается тем фактом, что на рассмотрении Суда находилось несколько сотен жалоб, касающихся несовместимости условий содержания под стражей в итальянских тюрьмах со статьей 3 (запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения) Конвенции.

В отношении Болгарии пилотным постановлением «*Neshkov and Others v. Bulgaria*» от 27 января 2015 года была установлена системная проблема болгарской пенитенциарной системы, оправдывающая использование процедуры принятия пилотного решения по причине серьезности и стойкого характера выявленных проблем; структурная проблема в болгарском законодательстве, касающаяся средств правовой защиты для заключенных, которые хотели бы обжаловать условия своего содержания под стражей. В этой связи Суд отметил, в частности, что существует компенсационное средство правовой защиты, которое иногда работает хорошо, но при рассмотрении жалоб, касающихся условий содержания под стражей, болгарские суды часто руководствуются не общим запретом на бесчеловечное и унижающее достоинство обращение в рамках Европейской конвенции по правам человека, а лишь соответствующими законодательными или нормативными положениями. Кроме того, было указано на отсутствие эффективного профилактического средства правовой защиты.

По другому делу «*Varga and Others v. Hungary*» от 10 марта 2015 года пилотное постановление указывало, что, хотя дело заявителей, как и

предыдущие аналогичные дела против Венгрии, в которых Суд признал нарушение статьи 3 (запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения) Конвенции, были связаны с различными пенитенциарными учреждениями в Венгрии, все эти дела касались повторяющихся вопросов недостатка личного пространства, ограничения доступа к душе и активному отдыху, а также невозможности уединиться при использовании санитарно-бытовых удобств. Эти нарушения, следовательно, не были следствием отдельных инцидентов; они представляли собой широко распространенную проблему, возникшую в результате ненадлежащей работы венгерской пенитенциарной системы и недостаточных гарантий против бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Примерно 450 подобных дел против Венгрии, связанных с жалобами на ненадлежащие условия содержания под стражей, свидетельствующие о наличии повторяющейся структурной проблемы, находились на рассмотрении Суда.

5. Нарушения имущественных прав в большей степени имели место быть в восточно-европейских членах Совета Европы, которые характеризовались отсутствием или неэффективностью систем выплат компенсаций или реституции, невыплаты государством предусмотренных национальным законодательством социальных пособий, надбавок, пенсий, непредоставление положенного по закону жилья и др. Следует отметить, что впервые процедура пилотного постановления была инициирована именно по данному основанию.

22 июня 2004 года Большая Палата по делу «Broniowski v. Poland» приняла постановление, в котором выявила структурный недостаток в польской правовой системе, лишаящий целую категорию людей (примерно 80 000 человек) права на беспрепятственное пользование своим имуществом. Гражданин Польши жаловался, что он не получил причитающуюся ему компенсацию за имущество, утраченное польскими гражданами, репатрированными с территорий за рекой Буг, которые отошли к Украине, Белоруссии и Литве. После принятия этого решения и отсрочки

рассмотрения Судом аналогичных жалоб, в июле 2005 года Польша приняла новый закон, предусматривающий финансовую компенсацию за имущество, оставшееся за рекой Буг. После этого Суд признал, что новый закон и компенсационная схема являются эффективными на практике. В 2007 и 2008 годах Суд вычеркнул из списка более 200 аналогичных дел, рассмотрение которых было отложено, и постановил, что в дальнейшем использовании процедуры принятия пилотных решений нет необходимости.

Пилотным постановлением «*Hutten-Czapska v. Poland*» от 19 июня 2006 года в качестве структурной проблемы Судом были отмечены недостатки положений жилищного законодательства, регулирующих вопросы сдачи жилья в аренду. Система предусматривала целый ряд ограничений прав владельцев жилья, в частности, устанавливала верхний предел платы за аренду жилья, который был таким низким, что владельцы жилья не могли даже возместить свои расходы на содержание и техническое обслуживание сдаваемого в аренду жилья, не говоря уж о получении какой-то прибыли. По оценке Суда, этот вопрос потенциально затрагивал около 100 000 владельцев сдаваемого в аренду жилья.

Недостатки в системе возврата валютных вкладов, депонированных до распада Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ) были выявлены в деле «*Suljagic v. Bosnia and Herzegovina*» от 3 ноября 2009 г. Заявитель, гражданин Боснии, подал жалобу на то, что государство не выпустило облигации, которые, в соответствии с законодательством Боснии, позволили бы гражданам вернуть свои вклады, депонированных в боснийские банки до распада СФРЮ. Суд отметил, что на его рассмотрении находится более 1350 аналогичных дел. Еще одна структурная проблемы, связанная с неспособностью правительств Сербии и Словении включить заявителей и других лиц, находящихся в аналогичном положении, в схему возврата «старых» валютных сбережений, депонированных в банки бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ), была продемонстрирована в пилотном постановлении «*Alisic and Others v. Bosnia*

and Herzegovina, Croatia, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Serbia and Slovenia» от 16 июля 2014 года. Заявители утверждали, в частности, что они не могли получить свои «старые» валютные сбережения, депонированные в два банка, которые оказались на территории Боснии и Герцеговины после распада СФРЮ. Суд счел целесообразным применить процедуру принятия пилотного решения, так как на его рассмотрении находилось более 1850 подобных жалоб с участием более чем 8000 заявителей.

Неэффективность системы выплаты компенсаций или реституций является повторяющейся и широко распространенной проблемой и в Румынии. Три заявителя по делу «Maria Atanasiu and Others v. Romania» подали жалобу на задержку румынскими властями решения по их заявлениям о реституции или выплате компенсации за имущество, национализированного или конфискованного государством до 1989 года.

Неисполнение административных решений о выплате компенсации за имущество, конфискованное коммунистическим режимом в Албании было обозначено в пилотном постановлении «Manushaqe Puto and Others v. Albania» от 31 июля 2012 года. Дело касалось 20 албанцев, которые, несмотря на то, что их наследственное право на участки земли было признано властями, не получили компенсационные выплаты в соответствии с вступившими в силу административными решениями о выплате компенсации вместо реституции одним из предусмотренных законом способов. На рассмотрении Суда находится 80 аналогичных дел.

Системная проблема итальянской правовой системы, возникшая в результате нежелания властей выплачивать дополнительное компенсационное пособие за случайное заражение в результате переливания крови или введения кровезаменителей нашла отражение в пилотном постановлении «M.C. and Others v. Italy» от 3 сентября 2013 года. Суд в частности постановил, что, приняв чрезвычайный законодательный указ, регулирующий спорный вопрос о выплате дополнительного пособия,

итальянское правительство нарушило принцип верховенства права, а также право 162 заявителей на справедливое судебное разбирательство, возложило на них «ненормальное и чрезмерное бремя», и, наконец, непропорционально ограничило их имущественные права.

6. Избирательные права заключенных стали предметом рассмотрения и вынесения пилотного постановления по делу «Greens and M.T. v. the United Kingdom» от 23 ноября 2010 года. Законодательство Великобритании предусматривало лишение осужденных, находящихся в заключении, всех избирательных прав. Суд отметил, что Великобритания не внесла изменений в законодательство, несмотря на то, что со времени принятия решения по делу «Hirst (no. 2) v. the United Kingdom» от 6 октября 2005 года прошло пять лет. В Страсбург поступило около 2500 аналогичных жалоб.

7. Статус лиц, незаконно удаленных из реестра постоянных резидентов стал поводом для вынесения постановления по делу Kuric and Others v. Slovenia от 26 июня 2012 года. Суд, в частности, установил, что, несмотря на меры, принятые после 1999 года, власти Словении не смогли, в полной мере и в установленные сроки, исправить ситуацию, связанную с лицами, «удалёнными» из реестра постоянных резидентов – группой жителей бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ), которые утратили свой статус после провозглашения независимости Словении в 1991 году, поскольку они не подали заявления о предоставлении им словенского гражданства в установленные сроки, либо им было отказано в предоставлении гражданства. В 1991 году число лиц, «удалённых» из реестра, составило 25671 человек, и к 2009 году их количество составляло 13426 лиц в Словении.

По сферам выявленных структурных недостатков можно выделить четыре основные группы пилотных постановлений: социальные, уголовно-исполнительные, судебные и имущественно-финансовые. Социальная сфера включает преобладающее количество аналогичных жалоб, поступающих в Страсбургский Суд. Ранее отмечалось, что содержанием данных решений

служат невыплаты пособий социального характера, непредоставление иных социальных льгот и др. Данная дисфункция преобладает в большей степени в постсоветских правовых системах таких государств-ответчиков как: Россия, Молдова, Украина. Уголовно-исполнительная сфера связана с бесчеловечными и унижающими человеческое достоинство условиями содержания под стражей. Судебная сфера предусматривает чрезмерную длительность разбирательства, неисполнение судебных решений. Структурные проблемы имущественно-финансовой сферы касаются, например, возврата валютных вкладов, депонированных до распада Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ).

В зависимости от субъекта реализации общих мер, предписанным Судом можно выделить постановления, возлагающие устранение структурной проблемы законодательной, исполнительной или судебной властям. Так, после принятия пилотного решения «*Rumpf v. Germany*», в декабре 2011 года, в Германии вступил в силу Закон о затяжных судебных разбирательствах и уголовных расследованиях (далее – «Закон о средствах правовой защиты»), который сочетал в себе инструменты для ускорения разбирательства и положения против задержек, позволяющие подавать иск о возмещении в суд апелляционной инстанции.

После применения процедуры принятия пилотных решений по делу «*Torreggiani and Others v. Italy*» от 8 января 2013 г., итальянское государство ввело ряд законодательных мер, направленных на решение структурной проблемы переполненности тюрем, реформировало законодательство, предоставив заключенным возможность подавать жалобы в судебные органы в отношении материальных условий содержания под стражей, и ввело компенсационное средство правовой защиты, предусматривающее возмещение вреда лицам, которые, во время пребывания под стражей, стали жертвами нарушений Европейской конвенции по правам человека.

После принятия этого пилотного решения «*Burdov v. Russia (no. 2)*» от 15 января 2009 года Россия приняла два закона, вступившие в силу 4 мая

2010 года, которые предусматривают возможность обращения в российские суды с требованием компенсации за задержки исполнения судебных решений, вынесенных против государства, и за чрезмерно длительное судопроизводство. После принятия решения «Broniowski v. Poland» и отсрочки рассмотрения Судом аналогичных жалоб, в июле 2005 года Польша приняла новый закон, предусматривающий финансовую компенсацию за имущество, оставшееся за рекой Буг. Пилотное постановление «Maria Atanasiu and Others v. Romania» от 12 октября 2010 года побудило румынский парламент 16 мая 2013 года принять закон о завершении процесса физической реституции или альтернативной компенсации в отношении недвижимого имущества, ошибочно переданного в государственную собственность при коммунистическом режиме.

Подводя итоги, представляется возможным выделить 2 категории пилотных постановлений. Первая категория представлена типичными или «полными» пилотными постановлениями Суда, в которых присутствуют необходимые элементы пилотного решения. Вторая категория представлена в виде так называемых «квазипилотных» постановлений, которые касаются системных вопросов и в которых Суд ссылается на положения, содержащиеся в пункте 1 статьи 46 Конвенции об обязанности исполнения окончательных решений государствами-ответчиками. Квазипилотные постановления Европейского суда нельзя указывать в качестве «полного» пилотного решения. Хотя происходит идентификация (выявление) системной проблемы, указывается необходимость принятия соответствующих мер, чтобы решить проблему, однако, при этом, Европейский суд не предписывает меры общего характера. В квазипилотных постановлениях содержатся лишь указания на системные проблемы. Кроме того, квазипилотные постановления предшествуют в дальнейшем применению процедуры пилотного постановления.

Исходя из практики вынесенных решений, пилотные постановления в зависимости от видов структурных проблем можно классифицировать на

пилотные постановления, в которых выявляется: 1) чрезмерная длительность судебного разбирательства и отсутствие внутренних средств правовой защиты; 2) длительное неисполнение судебных решений и отсутствие национального средства правовой защиты; 3) нарушение права на беспристрастное судебное разбирательство; 4) бесчеловечные и/или унижающие человеческое достоинство обращение; 5) нарушения имущественных права; 6) Избирательные права заключенных; 7) статус лиц, незаконно удаленных из реестра постоянных резидентов.

По сферам выявленных структурных недостатков можно выделить четыре основные группы пилотных постановлений: социальные, уголовно-исполнительные, судебные и имущественно-финансовые. В зависимости от субъекта реализации общих мер, предписанным Судом можно выделить постановления, возлагающие устранение структурной проблемы законодательной, исполнительной или судебной властям.

Представляется возможным выделить следующие элементы пилотного постановления.

- установление структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, которая вызвала или может вызвать аналогичные жалобы.
- указание характера выявленной проблемы.
- указание мер общего характера по ее разрешению, которые должны быть приняты на национальном уровне.
- установление временного срока, в течение которого государство-ответчик должно реализовать предложенные судом меры.
- отложение решения вопроса о справедливой компенсации либо полностью, либо в части до реализации государством-ответчиком индивидуальных мер и мер общего характера, указанных в пилотном постановлении.
- возможность отложения рассмотрение всех аналогичных жалоб до осуществления мер, указанных в резолютивной части пилотного

постановления, с уведомлением о таком решении всех заинтересованных сторон, при условии возобновления их рассмотрения в случае неисполнения государством-ответчиком положений резолютивной части пилотного постановления.

Таким образом, пилотное постановление можно определить как особый, неортодоксальный вид решения Европейского Суда, указывающее на наличие структурной (системной) проблемы в правовой системе государства-ответчика, которая затрагивает права неопределенного количества потенциальных заявителей и предписывающая меры общего характера, необходимых для ее устранения в установленный срок.

§ 3. Правовая природа и сущность процедуры пилотного постановления

Юридическим основанием для вынесения Судом пилотных постановлений служит положение ст. 46 Конвенции, которая без регламентации специальных норм о пилотных постановлениях наделяет Суд соответствующими полномочиями, поскольку в соответствии со статьей 46 Конвенции каждое государство-ответчик обязано выполнять окончательные постановления Европейского суда. Отсюда следует, что пилотное постановление обязывает государство-ответчика принять меры общего характера в национальной правовой системе¹²³, т.е. меры организационного, административного или законодательного характера (зачастую Суд самостоятельно указывает на характер мер, необходимых для принятия), устраняющие причины нарушения Конвенции и не допускающие нарушения

¹²³ См., напр.: Пункт 249 Постановления Европейского суда по правам человека от 13 июля 2000 г. по делу «Скоццари и Джунта против Италии» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

в дальнейшем. Е.С. Алисиевич отмечает, что «почва для сомнений в наличии достаточных правовых оснований применения процедуры пилотных постановлений по прежнему существует... расширительного толкования ст. 46 ЕКПЧ явно недостаточно»¹²⁴.

В 2011 году Суд закрепил процедуру пилотного постановления в Правиле 61 Регламента Суда. Правило 61 устанавливает, что Суд может инициировать процедуру пилотного постановления и вынести пилотное постановление, в случае если факты, изложенные в жалобе, указывают на существование в государстве-ответчике структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, которые вызвали или могут вызвать аналогичные жалобы или как на одном из официальных языков «similar applications», что может также быть переведено буквально как «подобные», «схожие» и по смыслу «повторяющиеся» жалобы. Однако Регламент Суда нигде не разъясняет стандарты для определения жалобы «similar», т.е. аналогичной либо повторяющейся.

По мнению бывшего судьи ЕСПЧ от Российской Федерации А.И. Ковлера процедура пилотного постановления «поможет нам рассматривать аналогичные дела в ускоренном порядке... жалобы, которые поступят к нам после принятия пилотного постановления, будут заморожены на год, чтобы дать государству время устранить проблему путем создания эффективного средства правовой защиты и достигнуть со всеми заявителями мировых соглашений»¹²⁵.

Правило 61 Регламента предписывает также Суду, прежде чем инициировать процедуру пилотного постановления, в первую очередь запросить мнения сторон о том, вызвана ли рассматриваемая жалоба существованием такой проблемы или дисфункции в Высокой Договаривающейся Стороне - ответчике, а также о том, приемлемо ли

¹²⁴ Алисиевич Е.С. О процедуре «пилотных» постановлений в практике Европейского суда по правам человека // Российское правосудие. 2010. № 6(50). С. 35.

¹²⁵ Ковлер А.И. Наш человек в Европе // ЭЖ-юрист. 2009. № 3.

рассматривать жалобу в рамках этой процедуры¹²⁶. При этом, правило 61 не содержит перечень факторов, позволяющих определить, подходит ли применение процедуры пилотного постановления к конкретному случаю, оправдано ли инициирование процедуры соответствующими фактами и юридическими вопросами, связанными с многочисленными нарушениями. Процедура пилотного постановления в действительности стремится объединить три ключевых интереса: интересы тех, чьи права были нарушены (прекращение нарушений прав Конвенции и выплата компенсации), интересы национальных органов в решении структурных и системных проблем, интересы в надлежащем отправлении европейского правосудия.

Правило 61 закрепляет, что Суд должен определить как характер установленной им структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, так и вид мер по разрешению указанной проблемы, которые государство-ответчик должно принять на национальном уровне в соответствии с требованиями, содержащимися в резолютивной части постановления.¹²⁷ Развивая данное положение, п. 5 Правила 61 Регламента учреждает правомочие Суда «отложить решение вопроса о справедливой компенсации, либо полностью, либо в части, до осуществления Высокой Договаривающейся Стороной-ответчиком индивидуальных мер и мер общего характера, указанных в пилотном постановлении»¹²⁸. Однако конкретные стандарты и условия, при которых Суд вправе отложить решение вопроса о справедливой компенсации до реализации государством-ответчиком индивидуальных мер и мер общего характера, также не регламентированы и Суд ориентирован при решении данного вопроса своим усмотрением и практикой ранее вынесенных пилотных постановлений.

По утверждению Татьяны Сайнати Правило 61 пронизано двусмысленностями и не ясно формулирует «четкие (очевидные) и

¹²⁶ П.2 (а) Правила 61 Регламента Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 6.

¹²⁷ П. 3 Правила 61 Регламента Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 6.

¹²⁸ Там же. П. 5.

предсказуемые стандарты» и необходимые элементы процедуры пилотного постановления¹²⁹. Аналогичным образом, наделяя себя правом отложения рассмотрения всех аналогичных жалоб до осуществления мер, указанных в резолютивной части пилотного постановления, в случае если Суд сочтет это надлежащим (п. 6 «а» ст. 61), Регламент Суда не разъясняет критерии определения, когда отдельные категории жалоб могут быть отложены, а когда категорически не допустимо отложение рассмотрения некоторых категорий жалоб. В п. 6 «с» лишь отмечено, что Суд в любое время может рассмотреть отложенную жалобу, если сочтет, что этого требуют интересы надлежащего осуществления правосудия¹³⁰. Конечно, в тех случаях, когда у заявителя под непосредственной угрозой находятся жизнь, здоровье и неприкосновенность жалоба, как правило, не откладывается на позже рассмотрение. Представляется очевидным, при решении об отложении рассмотрения аналогичных жалоб на конкретный срок, Суду необходимо учитывать характер мер, необходимых для принятия и устранения структурной дисфункции и время исполнения общих мер на национальном уровне государством-ответчиком.

Положение о мирном урегулировании спора закрепляет, что соглашение о мирном урегулировании спора должно содержать заявление государства - ответчика об исполнении мер общего характера, указанных в пилотном постановлении, а также о мерах по восстановлению прав, доступных другим лицам, обратившимся с жалобой, либо потенциальным заявителям. Таким образом, важнейшей целью Правила 61 Регламента ЕСПЧ является, прежде всего, юридическое оформление разработок, полученных в ходе всей эволюции процедуры пилотного постановления, начиная от резолюции КМСЕ 2004 года и первого пилотного постановления

¹²⁹ Sainati Tatiana. Comparing Class Actions and Pilot Judgments: How the Procedures of the U.S. Class Action can Help Safeguard the Right of Individual Access in the Pilot Judgment Procedures at the European Court of Human Rights (working title). P. 13. – URL: https://law.duke.edu/sites/default/files/academics/studentscholars/TSainati_Pilot_Judgments_and_Class_Actions.pdf (дата обращения – 21.09.2016)

¹³⁰ П. 6 Правила 61 Регламента Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 6.

«Брониовски против Польши» и заканчивая итоговыми положениями деклараций, принятых в ходе конференций с участием членов СЕ, а также последними пилотными постановлениям, вынесенных к 2011 году, т.е. к моменту закрепления 61 Правила в Регламенте ЕСПЧ.

Как уже отмечалось ранее, инициирование процедуры пилотного постановления не охватывает и не отражает все факты нарушений и связанных с ними юридическими проблемами, с которыми сталкиваются заявители, в том числе вызванными вследствие структурной проблемы. Необходимо понимать, что Суд выбирает лишь наиболее острые и ключевые структурные проблемы и указывает на принятие мер общего характера, необходимых в первую очередь для решения тех самых наиболее острой дисфункции. Нужно также понимать, что так называемая структурная проблема не статична, а динамична, подобна болезни, и после вынесения пилотного постановления побочные действия данной дисфункции могут меняться в зависимости от среды обитания, т.е. процессов, происходящих внутри правовой системы. И наконец, большинство структурных проблем зависимы и связаны с другими проблемами, существующими внутри национальной правовой системы. Вследствие этого, проводя мониторинг обнаружения структурной проблемы, Суд имеет большие шансы столкнуться сразу с несколькими взаимозависимыми. При этом, в данном случае Суду необходимо быть внимательным и корректным в формулировке структурной проблемы, чтобы в последующем реализация предписанных мер осуществлялась в полной мере и предметно к указанной проблеме.

Отдельной жалобе или списку жалоб, которые, по мнению Суда, наиболее ярко отражают выявленную структурную проблему, придается привилегированное положение по отношению к другим, не прошедшим «отбор». Как отмечает Маркус Фирнис, рассматривая отобранную жалобу в рамках процедуры пилотного постановления, другие индивидуальные

жалобы остаются в «застое»¹³¹.

Представители Европейского Суда Н. Вайич и Г. Диков верно выделяют три категории лиц, права которых могут быть затронуты пилотной процедурой:

1) заявители, являющиеся стороной в делах, выбранных для процедуры пилотного постановления и которые Суд рассматривает по существу;

2) другие заявители, которые подали жалобу в Суд, но ожидающих рассмотрения;

3) лица, находящиеся в положении, сходном с первыми двумя категориями, но еще не подавшие жалобы в Суд (или вообще не собирающиеся этого делать)¹³².

Выступая в качестве специалиста в области защиты прав и свобод человека, К.А. Пантелеева полагает, что «особенностью процедуры пилотного постановления заключается в том, что, вынося такое пилотное постановление, Европейский Суд берет на себя роль суда первой инстанции, обязывая государство совершить конкретные действия»¹³³. Oana Nedelcu-Surdescu признает процедуру пилотного постановления прагматичным ответом на повторяющиеся дела, отмечая при этом, что процедура выявляет новую опцию в рассмотрении и урегулировании крупных групп повторяющихся жалоб и повышает перспективы обеспечения эффективного соблюдения Конвенции¹³⁴.

Бывший судья ЕСПЧ Лех Гарлицкий приводит два основания применения «полной процедуры пилотного постановления» (the full pilot-judgment procedure): во-первых, такая процедура «может и должна применяться во всех ситуациях, когда Суд приходит к выводу, что другие

¹³¹ Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights / German Law Journal, 2011. Vol. 12. №.05, 1231.

¹³² Вайич Н., Диков Г. Пилотные постановления и групповые иски: что делать с систематическими нарушениями прав человека? // Сравнительное конституционное обозрение, 2012. № 5 (90). С. 102.

¹³³ Пантелеева К. А. Европейский суд по правам человека: на пороге перемен // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12. С. 75.

¹³⁴ Oana Nedelcu-Surdescu, Brief analysis of the operations of the pilot judgment procedure before the European Court of human rights (ECHR) // Journal of European Studies and International Relations – Vol. 26 I – Issue 1/2010. P. 29.

средства убеждения не окажутся эффективными»; во-вторых, «такая процедура может быть достаточно полезной в ситуациях, когда в государстве-члене сторонники и противники решения проблемы в соответствии с ЕКПЧ заходят в тупик. Тем самым, постановление Суда может послужить дополнительным аргументом и сдвинуть «баланс» в нужном направлении»¹³⁵.

Как отмечает Н.Н. Кирилловская часть условий (правил) применения процедуры пилотного постановления направлена на соблюдение принципа гласности¹³⁶. Например, уведомление Комитета Министров, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Генерального секретаря Совета Европы и Комиссара Совета Европы по правам человека о существовании в государстве-ответчике структурной или системной проблемы и о вынесении в отношении него пилотного постановления или иного постановления. Еще одним условием служит публикация на сайте Суда в сети Интернет сведений об инициировании процедуры пилотного постановления, принятии пилотных постановлений и их исполнении, а также о прекращении таких процедур.

Можно отметить, что часть данных условий реализуется по усмотрению Суда. По мнению Н.Н. Кирилловской, это позволяет суду проявлять «некую самостоятельность при рассмотрении дел разного характера, а с другой стороны, возможность проявления «субъективного начала» или «давления» на государство-ответчик путем применения более жестких мер»¹³⁷.

Нельзя не согласиться с Б.Л. Зимненко, который отмечает, что в результате применения процедуры пилотного постановления формируется правовая позиция по толкованию определенных положений Конвенции и протоколов к ней, которая помогает Суду в дальнейшем более эффективно и оперативно рассматривать дела, а также содействует скорейшему и наиболее

¹³⁵ Garlicki L. Broniowski and After: On the Dual Nature of «Pilot Judgments», 2007. P. 190.

¹³⁶ Кирилловская Н.Н.. Пилотные постановления Европейского Суда по правам человека в механизме юридической деятельности //Ведомости уголовно-исполнительной системы, № 3 (154). 2015. С. 18.

¹³⁷ Там же. С. 18.

эффективному устранению недостатков, затрагивающих защиту нарушенных прав в национальном правовом порядке¹³⁸.

Бывший председатель Европейского Суда по правам человека Л. Вильдхабер указывает, что процедура пилотных постановлений выступила в качестве «самой смелой попытки решения проблемы несовершенства национального законодательства или правоприменительной практики»¹³⁹.

Несмотря на положительные отзывы и оценки процедуры пилотного постановления, существуют и отрицательные суждения и критическая оценка данного явления. Ярким примером служит особое мнение Загребельского в решениях по делу Хуттен-Чапска против Польши 2006 и 2008 гг. соответственно, где он указывает на «горизонтальные» и «вертикальные» проблемы. Данные критические оценки, присутствующие непосредственно внутри судебного состава ЕСПЧ, ставят под сомнение правомочие Суда выносить пилотные постановления.

В решении от 19 июня 2006 г. В. Загребельский сосредотачивает внимание на балансе между ЕСПЧ и иными политическими ветвями Совета Европы. По мнению судьи, когда Суд указывает государству на необходимость внесения поправок в законодательство для решения проблемы, затрагивающую не только права заявителя, но и других лиц, тем самым Суд «узурпирует» соответствующие полномочия у Комитета Министров Совета Европы¹⁴⁰.

Исходя из мнения Загребельского, можно отметить, что противники процедуры пилотного постановления апеллируют возможностью (как следствия вынесения пилотных постановлений) размытия границ компетенций между двумя столпами конвенционной системы – Судом и

¹³⁸ Зимненко Б. Л. Решения Европейского Суда по правам человека и правовая система Российской Федерации // Государство и право. 2008. № 7. С. 35.

¹³⁹ Вильдхабер Л. Переосмысление роли Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2011. № 1. С. 24.

¹⁴⁰ Особое мнение судьи В. Загребельского к Постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Hutten-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

КМСЕ, в результате которого Суд выходит за пределы сферы его компетенции.

Что касается «вертикальной проблемы», то в особом мнении по данному делу в контексте процедуры пилотного постановления подчеркиваются отношения между Судом и государствами-членами¹⁴¹.

При этом положительно В.Загребельский высказывается относительно такого элемента процедуры пилотного постановления как отложение рассмотрения схожих дел: «такое отложение дел полностью оправдано в соответствии с принципом субсидиарности, который характеризует роль Европейского суда. Мне это представляется настоящим нововведением, которое может оказаться эффективным, особенно поскольку это не подрывает баланс системы Конвенции, не ставит под сомнение собственные функции судебных органов и способствует исполнению Комитетом министров Совета Европы своих собственных обязанностей»¹⁴².

В противовес возражениям судьи В. Загребельского судья Б.М. Цупанчич дал положительную оценку процедуре пилотных постановлений. Указывая на первое пилотное постановление (Брониовски против Польши), судья отмечает, что в случае не принятия пилотного постановления в конкретном деле, у Суда имелось бы 80 000 «висящих дел», которые пришлось бы механически решать в манере «сору-paste», т.е. вынося 80 000 одинаковых решений. При этом, судья Цупанчич полагает, что «Суд не заинтересован в том, чтобы вмешиваться в то, что национальные власти должны делать, а что нет... Эта роль закреплена за национальными

¹⁴¹ Особое мнение судьи В. Загребельского, к которому присоединилась судья Р. Йегер к Постановлению (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами) Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» от 28 апреля 2008, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁴² Особое мнение судьи В. Загребельского к Постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Hutten-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

конституционными судами... Мы (Суд) не являемся и не можем быть конституционным судом для 46 государств соответственно»¹⁴³.

Цели процедуры пилотного постановления. Как отметил Секретарь ЕСПЧ Эрик Фриберг, одной из целей процедуры пилотного постановления является ориентировочная цель, проявляющаяся в «побуждении государства-ответчика обеспечивать защиту конвенционных прав».¹⁴⁴ Действительно, процедура пилотного постановления, прежде всего предназначена для оказания содействия Договаривающимся Сторонам при выполнении их роли в конвенционной системе путем разрешения таких проблем на национальном уровне, тем самым, обеспечивая соответствующим лицам закрепленные Конвенцией права и свободы, как того требует статья 1 Конвенции, предлагая им более быстрое возмещение ущерба.¹⁴⁵

В опубликованном в 2016 году на сайте Суда информационно-тематическом листке ЕСПЧ (factsheet), и как отмечено «неисчерпывающим и не имеющим для Суда обязательной силы», указаны следующие цели процедуры пилотного постановления:

- оказание содействия 47 европейским государствам, ратифицировавшим Европейскую конвенцию по правам человека, в решении системных и структурных проблем на национальном уровне;
- обеспечение более оперативного возмещения заинтересованным лицам;

¹⁴³ Особое мнение судьи Б.М. Цупанчича к Постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Hutten-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁴⁴ Fribergh Erick. Pilot judgments from the Courts perspective. Towards stronger implementation of the European Convention on Human Rights at national level. Directorate General of Human Rights. Council of Europe, 2008. P. 86.

¹⁴⁵ П. 234 Постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Hutten-Czapska v Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

- помощь Европейскому Суду более эффективно и быстро справляться с нагрузкой за счет сокращения числа однотипных и, как правило, сложных дел, требующих пристального изучения¹⁴⁶.

Еще одной целью пилотного постановления выступает ускорение процесса возмещения заявителям. Как отмечается в пилотном постановлении «Хуттен-Чапска против Польши» целью применения к делу процедуры пилотного постановления является оказание содействия Договаривающимся Сторонам в поиске наиболее быстрого и эффективного решения для устранения недостатка, влияющего на защиту закрепленного Конвенцией права в национальной правовой системе¹⁴⁷.

В другом пилотном постановлении «Мария Атанасиу против Румынии» Суд напомнил, что целью процедуры принятия пилотного решения является возможность скорейшей компенсации на национальном уровне всех лиц, которые страдают от структурных проблем, выявленных в пилотном постановлении¹⁴⁸.

В более поздних пилотных решениях Суд отмечал, что процедура пилотного постановления стремится реализовать принцип субсидиарности и что роль Европейского суда, в приведении в жизнь Конвенции не полностью достигнута, поскольку результаты нарушений основных прав просматриваются в тех же самых повторяющихся делах.

В постановлении по делу «Ананьев и другие против России» отмечено, что «другой важной целью процедуры пилотного постановления является стимулирование государства-ответчика к разрешению большого количества индивидуальных дел, следующих из той же структурной проблемы на национальном уровне, что соответствует принципу субсидиарности, который

¹⁴⁶ Информационно-тематический листок – Пилотные постановления. 2015. Официальный сайт ЕСПЧ. – Режим доступа: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_RUS.pdf (дата обращения: 18.08.2016)

¹⁴⁷ П. 234 Постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Hutten-Czapska v Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁴⁸ П. 237 Постановления Европейского Суда по делу «Maria Atanasiu and Others v. Romania» от 12 октября 2010 года // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

лежит в основе конвенционной системы»¹⁴⁹.

Действия государства-ответчика должны предусматривать прежде всего соответствующие эффективные национальные средства правовой защиты в отношении выявленной проблемы, в том числе и специальные решения, такие как урегулирование вопроса с заявителем в одностороннем порядке в соответствии с требованиями Конвенции¹⁵⁰.

По утверждению Э.В. Сухова цель процедуры пилотного постановления заключается в содействии скорейшему и наиболее эффективному устранению сбоев, затрагивающих защиту указанных прав в национальном правопорядке¹⁵¹. По утверждению Н.Н. Кирилловской процедура пилотного постановления при рассмотрении жалобы Судом решает задачу содействия эффективному исполнению постановлений Суда путем выявления структурной проблемы в государстве-ответчике и определения конкретных мер для ее устранения и стимулирования государство-ответчика к разрешению большого количества индивидуальных дел, следующих из той же структурной проблемы на национальном уровне¹⁵².

Таким образом, среди основных целей процедуры пилотного постановления представляется возможным выделить: обеспечение эффективного исполнения судебных решений в будущем путем указания Судом государствам-ответчикам на эффективное «средство» для структурных или системных проблем, выражающего трехсторонний интерес: интерес государства устранить системные проблемы на национальном уровне, интересы заявителей в получении компенсации за нарушение

¹⁴⁹ П. 182 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» от 10 января 2012 года, жалобы № 42525/07, 60800/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁵⁰ П. 51 Постановления ЕСПЧ по делу «Олару и другие (Olaru and Others) против Молдавии» от 28.07.2009 (жалобы № 476/07, 22539/05, 17911/08 и 13136/07) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁵¹ Сухов Э.В. Меры общего характера в решениях Европейского суда по правам человека и «предел уступчивости» России // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 132.

¹⁵² Кирилловская Н.Н. Пилотные постановления Европейского Суда по правам человека в механизме юридической деятельности // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2015. № 3 (154). С. 19.

конвенционных прав и интерес Суда по снижению нагрузки и количества рассматриваемых «повторяющихся» дел.

Представляется важным соотношение процедуры пилотного постановления ЕСПЧ с процедурой группового (коллективного) иска «class action» судебной системы США, преследующих одинаково первичную цель – уменьшение нагрузки суда и решение проблемы повторяющихся дел. Как отмечает Татьяна Сайнати институт групповых исков судебной системы США - процедурное устройство, посредством которой в одной жалобе объединяются подобные (аналогичные) требования различных заявителей, которые разделяют общие интересы¹⁵³.

Институт групповых исков первоначально получил развитие в правовой системе Великобритании. Сегодня процедура групповых исков применяется в правовых системах не только США и Великобритании, но и Канады, Австралии и Европейского Союза в целом. Однако процедура групповых исков в правовых системах перечисленных субъектов включает в себя свои особенности, отличаясь содержанием требований процессуальных правил и правовыми последствиями принятого судебного акта. Например, согласно Разделу 7 Правил гражданского процесса Англии 1998 г. представительский иск - это иск, позволяющий с позволения суда объединять исковые требования для защиты интересов двух и более лиц, выступающих в качестве истцов или ответчиков¹⁵⁴.

Несмотря на то, что процедура групповых исков (representative and group actions) Великобритании послужила основой для развития аналогичной процедуры в правовой системе США, наиболее полное развитие и широкое применение на практике процедура групповых (коллективных) исков приобрела в США. Именно поэтому в качестве сравнительного анализа с

¹⁵³ Sainati Tatiana. Comparing Class Actions and Pilot Judgments: How the Procedures of the U.S. Class Action can Help Safeguard the Right of Individual Access in the Pilot Judgment Procedures at the European Court of Human Rights (working title). P. 13. – URL: https://law.duke.edu/sites/default/files/academics/studentscholars/TSainati_Pilot_Judgments_and_Class_Actions.pdf (дата обращения – 21.09.2016).

¹⁵⁴ Правила гражданского процесса Англии 1998 г. (Civil Procedure Rules 1998). URL: <http://www.uklaws.org/russian/indexeng.htm> (дата обращения - 20.07.2017)

процедурой пилотного постановления ЕСПЧ выбрана процедура групповых исков США как наиболее процессуально развитая и практически апробированная.

Процедура «class action» предусматривает несколько условий для применения данной процедуры: 1) наличие многочисленного количества заявителей, или «множественность лиц» (numerosity); 2) общность фактов и нарушенных прав, на которые ссылаются заявители; 3) типичность (typicality) и идентичность требований, возражений, позиций группы заявителей; 4) убеждение, что выбранные жалобы заявителей, объединенные в одну коллективную жалобу, способны наиболее полно, справедливо и эффективно защитить интересы группы аналогичных граждан¹⁵⁵. Очевидно, что применение данного механизма основано на широком поле судебного усмотрения¹⁵⁶. Кроме того, «class action» позволяют судьям «добраться до сути установленной проблемы способами, которыми не позволяют индивидуальные заявления»¹⁵⁷.

Как отмечают Н. Вайич и Г. Диков пилотная процедура ЕСПЧ и процедура групповых исков США различаются в вопросах правового представительства сторон¹⁵⁸. Если в США суд назначает адвоката (адвокатов), представляющих интересы сторон, то в случае с процедурой пилотного постановления ЕСПЧ не имеет таких полномочий: хотя в исключительных обстоятельствах его Председатель может отстранить адвоката от участия в деле (подпункт «b» п. 4 правила 36 Регламента Суда). Из этого следует, что полномочия по контролю за адекватностью правового представительства ограничены по сравнению с полномочиями судьи в Америке¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Federal Rule of Civil Procedure 23 (1966) F.R.C.P. 23(a). – URL: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23 (дата обращения: 17.09.2016).

¹⁵⁶ Richard A. Nagareda, Aggregate Litigation Across the Atlantic and the Future of American Exceptionalism, 62 Vanderbilt L. Rev. 1, 15 (2009).

¹⁵⁷ Jack B. Weinstein, Some Reflections on the «Abusiveness» of Class Actions, 58 F.R.D. 299, 304 (1973).

¹⁵⁸ Вайич Н., Диков Г. Пилотные постановления и групповые иски: что делать с систематическими нарушениями прав человека? // Сравнительное конституционное обозрение, 2012. № 5 (90). С. 101.

¹⁵⁹ Klonoff R.H. Class Actions and Other Multi-party Litigation: Cases And Materials. Thomson/West (Third Edition with teacher's manual) 2012. P. 51.

Общий анализ процедуры «class action» в рамках настоящего исследования представляется целесообразным, поскольку необходимо выяснить, действительно ли процедура пилотного постановления является новаторской и не имеющая аналогов в рамках других судебных систем. Как видим, нечто схожее существует в судебной системе США, однако лишь в одной части – возможности объединять несколько жалоб и заявителей в один судебный процесс.

В отличие от подробной правовой регламентации процедуры групповых исков в Федеральном регламенте гражданского процесса США (правило 23), процедура пилотного постановления не получила не только детальной регламентации, но и закрепления непосредственно в тексте Конвенции. Процедура пилотного постановления стала результатом развития практики Европейского Суда.

Как было отмечено выше общей целью процедуры группового иска и пилотного постановления является упрощение рассмотрения идентичных дел. Однако целью процедуры пилотного постановления служит не только предписание индивидуальных мер по отношению к каждому заявителю, но и стремление решить системную проблему в правовой системе государства-ответчика.

К тому же процедура «class action» носит внутренний (национальный) характер и реализуется в рамках отдельной национальной правовой системы, а процедура пилотного постановления «навязывается извне» международным судом (ЕСПЧ) и в последующем «впитывается» национальной правовой системой государства-ответчика. При этом ЕСПЧ имеет при необходимости юридические основания для привлечения в одном пилотном постановлении в качестве государств-ответчиков сразу нескольких. Поэтому можно с уверенностью утверждать, что процедура пилотного постановления в полной степени является продуктом исключительной деятельности ЕСПЧ. Разумеется, данные процедуры отличны по процессуальным аспектам, основаниям инициирования, способами имплементации, а также правовыми

последствиями. Однако, обращаясь к сравнению процедуры «class action» судебной системы США и процедуры пилотного постановления ЕСПЧ, следует отметить одну важную цель, объединяющую эти процедуры – уменьшение нагрузки судов и повышение эффективности деятельности систем.

Несмотря на возможность отложения рассмотрения жалоб, вследствие инициирования процедуры пилотного постановления, все же и конвенционная система, и американская система признают высокую важность индивидуального доступа к правосудию и права на индивидуальную жалобу, применяя процедуры в исключительных случаях и с особой осторожностью по наиболее острым и структурным проблемам. При этом в отличие от процедуры группового иска правовые последствия принятия пилотного постановления могут косвенно затрагивать права лиц, не являющихся заявителями по делу, но находящимся в аналогичной правовой ситуации. В рамках процедуры группового иска если суд США отклонит групповой иск, то в дальнейшем другие члены данной группы иска не имеют права обращения в суд с новым иском по аналогичному предмету спора. Процедура пилотного постановления, в свою очередь, предусматривает возможность рассмотрения Судом последующих дел в индивидуальном порядке, в случае если в рамках процедуры пилотного постановления было принято решение об отсутствии нарушений Конвенции.

Кроме того, Правило 23 Федерального регламента гражданского процесса США (регламентирующее «коллективные иски») и Правило 61 Регламента ЕСПЧ предоставляют значительное право усмотрения судьям, и как следствие, обе процедуры обладают гибкостью в применении. Нужно также учитывать, что процедура «class action» не направлена на устранение структурной проблемы, т.е. причины подаваемых жалоб, а служит лишь средством объединения нескольких жалоб в один единый судебный процесс на (судебное дело) на основе идентичности заявлений и интересов. Поэтому в данном случае, ЕСПЧ пошел намного дальше и стремится устранять саму

причину допускаемых со стороны государства-ответчика конвенционных нарушений.

Судья Европейского Суда Б.М. Цупанчич, отмечает, что «аналогия группового иска работает в большинстве случаев тогда, когда Европейский суд сочтет практичным и обоснованным применить процедуру пилотного постановления. Это не только далеко от нарушения статьи 46 Конвенции, но и далеко от так называемого действия *erga omnes*, которое могло бы ее нарушить»¹⁶⁰.

Еще одним аспектом исследования правовой природы процедуры пилотного постановления являются новые свойства и качества Суда, приобретаемые вследствие применения данной процедуры. Маркус Фирнис придерживается позиции, что ЕСПЧ в рамках процедуры пилотного постановления наделил себя законотворческими полномочиями, указывая, что процедура пилотного постановления подчеркивает конституционную функцию Суда, выделяя при этом, что «Конвенция – конституционный элемент европейского общественного порядка»¹⁶¹.

Конституционные свойства ЕСПЧ, приписывающие ему вследствие закрепления процедуры пилотного постановления, вызывают различные доводы. Так, еще до возникновения идеи пилотных постановлений В.А. Туманов отмечал, что Конвенция для Суда – это «общеевропейская конституция», «основной закон», «единый и единственный кодекс», причем одновременно и материально-правовой, и судеустройственный, и процессуальный¹⁶². По словам бывшего председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста Конвенция создала то, что сам Суд называет конституционным публичным порядком для защиты прав

¹⁶⁰ Особое мнение судьи Б.М. Цупанчича к Постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Hutten-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁶¹ Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights / German Law Journal, 2011. Vol. 12. №.05, 1231.

¹⁶² Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М., 2001. С. 67.

человека¹⁶³. Таким образом, конституционные признаки или хотя бы предпосылки их развития у Суда наблюдались до возникновения идеи процедуры пилотных постановлений, соответственно связывать «конституционность» ЕСПЧ исключительно с процедурой пилотного постановления не представляется обоснованным. При этом нельзя не отметить, что процедура пилотных постановлений способствовала катализации данного процесса, ярко продемонстрировав желание и стремление суда к приобретению конституционных свойств.

Бывший судья Европейского Суда Л. Гарлицкий отмечает, что пилотное постановление по делу «Брониовски против Польши» «возвысилось» над конкретным контекстом индивидуальной жалобы и наделило решение «конституционными свойствами», принимаемому по процедуре «конституционной жалобы»¹⁶⁴. По мнению М. Фирниса, это не только процедура, оценивающая соблюдение Конвенции государством-ответчиком, но также и процедура судебного законотворчества, предусматривающая внесение изменений в законодательство для «исправления системного дефекта его внутреннего правопорядка»¹⁶⁵.

В отечественной доктрине немало ученых, выступающих за ограничение компетенции Суда, в том числе в рамках процедуры пилотного постановления. Например, Э.В. Сухов считает, что единственным возможным вариантом, для недопущения конфликтов между конвенционной системой и национальными правовыми системами в будущем, в частности отечественной системы, является необходимость внесения изменений, ограничивающих компетенцию Европейского суда по правам человека¹⁶⁶.

¹⁶³ Коста Ж.П. Выступление Председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста на торжественном заседании Европейского Суда по правам человека по случаю открытия судебного года // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2010. № 2 (47). С. 9

¹⁶⁴ Garlicki L. Broniowski and After. On the dual nature of the «pilot judgments». 2007. P. 190.

¹⁶⁵ Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal, 2011. № 12. P. 1247.

¹⁶⁶ Сухов Э.В. Меры общего характера в решениях Европейского суда по правам человека и «предел уступчивости» России // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 134.

Данная точка зрения видится не совсем приемлемой в современных условиях по нескольким причинам. Во-первых, эффективное развитие процедуры пилотного постановления как для Суда, так и для государств-ответчиков возможно при взаимном доверии и открытости, прежде всего для диалога. Во-вторых, преодоление структурных проблем, порой даже весьма сложных и острых, возможно при равном и свободном доступе Суда к источнику выявленной дисфункции. При наличии ограничений компетенции Суда для предписания мер общего характера, процедура пилотного постановления не сможет достигнуть эффективных целей. И наконец, в-третьих, совершенствование процедуры возможно в значительной степени благодаря сотрудничеству всех членов СЕ и развитию прецедентной практики Суда по выявлению и устранению структурных проблем.

Еще одним поводом для критики процедуры пилотного постановления является выбор Суда первого поданного заявления для изучения системного нарушения Конвенции, оспариваемые в других жалобах (аналогичных). Следует понимать, существует вероятность того, что выбранное Судом первая жалоба в полной мере не сможет выразить всех фактических и правовых аспектов аналогичных нарушений. Процедура пилотного постановления, таким образом, ограничивает право обращения в ЕСПЧ в том случае, когда по аналогичному предмету жалобы имеется пилотное постановление и жалоба признана повторяющейся вследствие выявления структурной проблемы в национальной правовой системе. Представляется очевидным, что указанное ограничение является необходимой мерой Суда, поскольку позволяет сократить количество подаваемых жалоб и соответственно уменьшить нагрузку Суда.

В настоящее время, одним из недостатков правовой основы процедуры пилотного постановления является отсутствие ясности в определении процедурных вопросов. Однако этим подчеркивается осторожный подход Суда к установленной процедуре, стремление к ее применению лишь в исключительных случаях, когда во-первых, присутствует уверенность, что

выявленные нарушения действительно являются следствием наличия структурной проблемы. Во-вторых, что государство-ответчик в состоянии обеспечить реализацию указанных мер общего характера. В-третьих, когда Суд неоднократно указывал государство на недопущение последующих аналогичных нарушений при вынесении предшествующих постановлений. Например, в деле «Ананьев и другие против России» ЕСПЧ указал на то, что с момента вынесения решения по делу Калашникова, пенитенциарная система РФ по прежнему допускает нарушение конвенционных прав заключенных. Поэтому Суд решил применить процедуру пилотного постановления в целях совершенствования российской правовой системы в той мере, которая позволит устранить имеющиеся системные проблемы. В пилотном постановлении с целью содействия эффективному исполнению своих постановлений Европейский Суд указывает, что «может использовать процедуру пилотного постановления, позволяющую ему прямо указать на существование структурных проблем, составляющих основу нарушений, и отметить конкретные меры или действия, которые государству-ответчику следует принять для их устранения»¹⁶⁷.

При этом, отсутствие конкретных рамок и критериев при решении о принятии процедуры пилотного постановления является для Суда выгодным условием, поскольку данное обстоятельство не обязывает частое применение данной процедуры. При этом, правовые разработки и критерии некоторых вопросов процедуры пилотного постановления будут содержаться в большей части непосредственно в самих пилотных постановлениях.

Рассматривая вопрос об оправданности применения процедуры пилотного постановления, целесообразно вновь упомянуть пилотное постановление по делу «Иванов против Украины», исполнение которого нельзя признать эффективным. Осознавая неэффективность процесса

¹⁶⁷ П. 180 Постановления Европейского Суда по делу «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» от 10 января 2012 года, жалоба № 42525/07, 60800/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

имплементации общих мер украинскими властями, Европейский Суд поставил вопрос о значении для целей Конвенции продолжения рассмотрения жалоб типа «Иванов против Украины». Соответственно возник вопрос о том, насколько оправдано рассмотрение жалоб «после дела Иванова», с учетом статей 19 и 46 Конвенции и предусмотренного подпунктом «с» пункта 1 статьи 37 Конвенции права Европейского Суда прекратить производство по жалобе при наличии к тому оснований.

Позднее в постановлении по делу «Бурмыч и другие против Украины» от 12 октября 2017 года ЕСПЧ объединил в пилотное производство 12 143 дела, ожидающих рассмотрения. Если бы Европейский Суд рассмотрел настоящие дела и все остальные аналогичные дела, в будущем он неизбежно столкнулся бы с перспективой роста на Украине числа заявителей, обращающихся к нему за решением о возмещении ущерба. Оправданность применения процедуры пилотного постановления Европейским Судом заключается первоначально в том, что Суд снимает с себя нагрузку рассмотрения аналогичных жалоб до тех пор, пока не будет устранена коренная причина этой проблемы.

Рассмотрение повторяющихся дел вследствие обнаружения устойчивой структурной проблемы оказывает серьезную нагрузку на собственные ресурсы Суда и приводит к дополнительному увеличению количества дел, ожидающих рассмотрения.

Целью процедуры пилотного постановления является оказание помощи национальным властям в преодолении структурных проблем на внутригосударственном уровне, обеспечивая всем фактическим и потенциальным жертвам системного нарушения права и свободы, установленные Конвенцией, предоставляя им скорейшее возмещение ущерба, освобождая, при этом (что не менее важно), Европейский Суд от дополнительной нагрузки.

Таким образом, процедура пилотного постановления разработана в качестве средства для эффективной борьбы с массовыми нарушениями

конвенционных прав системного характера, приводящих к повторяющимся жалобам. Посредством процедуры пилотного постановления Суд пытается устранить существующие структурные проблемы в области прав человека путем: 1) выявления дефектов, возникающих из системной проблемы на национальном уровне; 2) обеспечения эффективности реализации предписанных мер общего характера национальными властями.

Процедура пилотного постановления выступает более эффективным воздействием Суда на непринятие общих мер государством-ответчиком, поскольку виды ответственности за нарушение обязательств по статье 46 Конвенции (приостановка членства и т.п.) видятся менее действительными мерами. Тем самым, процедура пилотного постановления позволяет расширить предметные границы индивидуальной жалобы, а правовые последствия перенести на неограниченный круг лиц, права которых нарушены, либо существует угроза нарушения таких прав вследствие наличия в национальной правовой системе государства-ответчика структурной дисфункции и практики, несовместимой с Конвенцией.

С закреплением механизма пилотного постановления Суд наделил себя новой функцией - возможностью указывать государствам-ответчикам на способы устранения выявленных нарушений Конвенции в рамках национальной правовой системы. Нельзя утверждать, что процедура пилотного постановления является решением всех проблем, связанных с чрезмерной рабочей нагрузкой Суда. Однако следует признать, что по крайней мере у данной процедуры есть потенциал, способный уменьшить нагрузку Европейского суда и устранить некоторые структурные (системные) проблемы. Следует помнить, что процедура пилотного постановления была разработана и внедрена для того, чтобы содействовать государствам-членам в выполнении своих обязательств в рамках конвенционной системы путем устранения структурных проблем на национальном уровне.

Несмотря на то, что процедура пилотного постановления позволяет Суду выходить за рамки конкретного дела, однако процедура приводит к сокращению рассмотрения так называемых «аналогичных жалоб» и применение общих мер в отношении неограниченного круга граждан как потенциальных заявителей ЕСПЧ.

Ряд ученых подчеркивают, что нет никаких гарантий, что конкретно отобранный случай для применения процедуры пилотного постановления способен в полной мере отражать различные факты и правовые вопросы, связанные с многочисленными нарушениями¹⁶⁸. Действительно, сомнения подобного рода естественным образом могут возникать как у государств-ответчиков, так и у Суда в том числе. Однако на сегодняшний день Суд стремится в максимальной степени развивать процедуры, в рамках которых конвенционный механизм защиты прав предоставлял возможность устранять не просто единичный факт нарушений, но причины допускаемых нарушений со стороны государства-ответчика. В данном случае, процедура пилотного постановления явилась естественной реакцией ЕСПЧ в ответ на увеличение нагрузки, а также послужила поводом для начала развития новаторской процедуры, позволившая использование Судом иного подхода к разрешению дел. Следует признать, что предписание общих мер и их последующая реализация являются основными идеологическими элементами процедуры пилотного постановления. Поскольку юридической целью процедуры служит устранение структурной (системной) проблемы правовой системы государства-ответчика.

Как верно отмечает В. Садурски процедура пилотного постановления частично изменила роль Суда: от средства разрешения конфликтов к решению масштабных и системных проблем прав человека¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights / German Law Journal, 2011. Vol. 12. №05. P. 1231, 1258; Buyse Antoine, The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal, 2009, vol. 57. P. 1913.

¹⁶⁹ Sadurski W. Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and Eastern European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments // Sydney Law School Legal Studies Research Paper. 2008. № 8/135.

В рамках процедуры пилотного постановления Европейский суд наделяет себя правом так называемого «судебного правотворчества», оказывая тем самым влияние на принятие тех или иных нормативно-правовых актов, которые должны устранить выявленную проблему структурного характера. Данную мысль развивает и Маркус Фирнис, указывая, что процедура пилотного постановления подразумевает «запрограммированное законодательное обязательство»¹⁷⁰ властей государства-ответчика внесения поправок или принятия нормативно-правовых актов для устранения системной дисфункции. Новое свойство Суда «судебного правотворчества» выступает в качестве новаторской стратегии Суда, к которой, надо признаться, Суд прибегает с крайней осторожностью и рассудительностью, поскольку речь идет в первую очередь об эффективности и продуктивности указания на принятие тех или иных законодательных мер. В данном случае ЕСПЧ выступает в роли координатора, а преимущественную контрольную и исполнительную роль выполняет Комитет министров в сотрудничестве с властями государства-ответчика.

Таким образом, процедура пилотного постановления – особая процедура рассмотрения и разрешения дел в Европейском суде по правам человека, в результате которого выносится решение о необходимости принятия государством-ответчиком в установленный срок мер общего характера для устранения структурной проблемы в отношении неограниченного количества потенциальных заявителей.

Необходимо подчеркнуть, что юридическое оформление процедуры пилотного постановления не остановится на самостоятельном Правиле Регламента, поскольку, как мы видим, установленные правовые основы служат лишь необходимой базой для последующего развития процедуры пилотного постановления. При этом, существует потребность и необходимость дальнейшего совершенствования и регламентации

¹⁷⁰ Markus Fynns. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal. 2011. Vol. 12. № 05. P. 1244.

стандартов, положений, которые бы в полной мере раскрывали сущность и парадигму развития процедуры. Однако, преимуществом пилотных постановлений Суда служит тот факт, что Суд в выносимых решениях закрепляет позиции и положения, которые в той или иной степени служат также недостающей частичкой в становлении всей картины новаторской процедуры пилотного постановления.

ГЛАВА 2. МЕРЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ПИЛОТНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВАМИ- ОТВЕТЧИКАМИ

§ 1. Диалектика взаимодействия органов Совета Европы и государств-ответчиков в рамках процедуры пилотного постановления

Процедура пилотного постановления включает не только различные составные элементы, но и подразумевает непосредственное участие различных субъектов, которые взаимосвязаны и обусловлены друг другом. От продуктивности диалога всех участников процедуры пилотного постановления зависит эффективность реализации мер общего характера, предписанных Судом, а также устранение выявленной структурной дисфункции. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть взаимодействие и взаимосвязь субъектов, задействованных в процедуре пилотного постановления на трех ключевых стадиях: 1) при заслушивании доводов сторон и анализа системной проблемы; 2) при предписании мер общего характера; 3) при осуществлении контроля за исполнением пилотных постановлений.

Заслушивание доводов сторон и анализ системной проблемы. Для того, чтобы применение процедуры пилотного постановления стало эффективным и достигло своих целей, Суд должен внимательно ознакомиться с национальными особенностями правовой системы государства-ответчика, а также с конкретным рассматриваемым делом. Процедура пилотного постановления ориентирована на более пристальное внимание Суда при решении об инициировании процедуры к доводам государства-ответчика и заявителей. На практике, суд обращается в первую очередь к государству-ответчику для получения информации о возможных нарушениях Конвенции

и объяснений о наличии структурной проблемы. Обращение Суда к сторонам при рассмотрении дела обеспечивает наиболее оперативно и в кратчайшие сроки получать информацию, позволяющую прийти к выводу о наличии или отсутствии структурной проблемы. К тому же, Правило 61 Регламента Суда предусматривает, что процедура пилотного постановления может быть инициирована Судом как по собственной инициативе, так и по запросу одной или обеих сторон.

Как отмечает Я. Герардс существует большая вероятность того, что национальные власти государства-ответчика «не очень горят желанием сотрудничать с Судом», особенно, если предполагаемое структурная дисфункция является «политически чувствительным»¹⁷¹. Многие авторы связывают эффективность сотрудничества Суда с государствами-ответчиками на стадии решения вопроса наличия структурной проблемы от характера предполагаемого нарушения, оценки национальных властей, а также от политических и экономических преимуществ в сотрудничестве с судом¹⁷².

Если Суд посчитает, что государство-ответчик не в достаточной или полной мере удовлетворяет интересы суда в получении необходимой информации, то Суд может прибегнуть к помощи третьих сторон для получения экспертных заключений и иных необходимых сведений относительно вопроса структурной проблемы. Кроме того, суд может получить соответствующую информацию из содержания отчетов, докладов и рекомендаций, в том числе из докладов государств-ответчиков, международных организаций.¹⁷³ Суд также в качестве основы для своих

¹⁷¹ Janneke Gerards. The pilot judgment procedure before the European Court of Human Rights as an instrument for dialogue. M. Claes & P. Popelier (eds.), *Constitutional Conversations* Antwerp: Intersentia. 2013. P. 10.

¹⁷² См также: Wildhaber L. Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level // *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*. - Berlin, 2009. P. 71.; Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, 2d Ed., Strasbourg: Council of Europe Publishing 2008. P. 66.

¹⁷³ Суд даже иногда основывает свои выводы на отчетах Парламентской Ассамблеи; см., например, П. 110 Постановления ЕСПЧ по делу «Димитров и Хаманов (Dimitrov and Hamaovlevin) против Болгарии» от 10 мая 2011 года (жалобы № 48059/06, 2708/09) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.10.2016).

выводов о наличии системной проблемы может использовать резолюции Комитета Министров, которые содержат информацию о ранее выявленных системных проблемах, фактическую и правовую информацию, полезную для Суда.¹⁷⁴

Получение необходимой информации и «заслушивание» заинтересованных сторон, позволяет суду построить основательную доказательственную базу и обеспечить обоснованный анализ выявленных системных проблем. Я. Герардс отмечает, что это является первым шагом Суда в том, чтобы убедить власти государства-ответчика, что их национальное законодательство действительно требует, по мнению Суда, изменений¹⁷⁵.

Предписание мер общего характера. От эффективности и комплексного взаимодействия Суда и государства-ответчика в рамках второй стадии процедуры пилотного постановления зависит предписание мер общего характера, с помощью которых данная проблема может быть устранена. Декларативный характер постановлений Суда во многом вызывает сложности у государств-ответчиков относительно вопросов реализации указанных мер общего характера. Данный вопрос может быть более осязаемым и проблематичным, если структурная проблема особенно сложна, требует более глубокого изучения и анализа. И как следствие возможны разные способы решения и устранения выявленной проблемы в рамках декларативного характера предписанных мер общего характера Судом.

По этой причине, в связи с вступлением в силу протокола №. 14 было высказано предположение о том, что Суд может вступить в более тесный диалог с государствами, заявляя свое мнение в конкретных условиях в

¹⁷⁴ См. например, П. 46-47 Постановления ЕСПЧ по делу «Vassilios Athanasiou и Others v. Греция» от 21 декабря 2010 года (жалоба № 50973/08) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁷⁵ Janneke Gerards The pilot judgment procedure before the European Court of Human Rights as an instrument for dialogue // This paper will be published in M. Claes & P. Popelier (eds.), *Constitutional Conversations*. Antwerp: Intersentia. 2012. P. 10.

качестве необходимых мер реализации¹⁷⁶. Это очень важно для эффективности взаимодействия Суда и государств-ответчиков. Кроме того, данный подход также способствует более тесному сотрудничеству Комитета Министров и национальных властей государств, что также облегчает задачу КМСЕ по контролю за исполнением пилотных постановлений в качестве приоритетных задач.

Суд проявляет особенную осторожность и предусмотрительность при указании общих мер в пилотном постановлении, поскольку данные меры должны соответствовать конституционным принципам государства-ответчика, историческим и политико-правовым традициям и возможностям государственного бюджета. В первом пилотном постановлении (Брониовски против Польши) Суд указал, что меры по защите имущественных прав или регулированию отношений собственности внутри страны, которые государство должно предоставить тем, кто потерял собственность в результате национализации, могут «требовать принятия решений, ограничивающих размер компенсации за изъятие имущества или размер реституции имущества до уровня ниже рыночной стоимости»¹⁷⁷. Суд также учел бюджетные и экономические трудности, которые были тесно связаны с основными структурными проблемами. Таким образом, Суд применяет процедуру пилотного постановления с осторожностью и осознанием особенностей правовой системы и возможностей государств-ответчиков, предписывая меры для устранения выявленных структурных проблем.

В деле «Димитров и Хаманов против Болгарии», например, Суд обнаружил системную проблему, касающуюся чрезмерной длительности судебного разбирательства. Суд признал, что это многоаспектная проблема, которая может быть следствием большого количества факторов правового и

¹⁷⁶ Резолюция DH Res(2004)3 Комитета министров Совета Европы «О Постановлениях, в которых выявляются и указываются проблемы системного характера», принята на 114-ой сессии 12 мая 2004 г. // Официальный сайт Совета Европы. – URL: wcd.coe.int/ViewDoc.jsp (дата обращения – 22.07.2016).

¹⁷⁷ П. 182-183 Постановления Европейского Суда по делу «Брониовски против Польши» от 22 июня 2004, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

материально-технического характера¹⁷⁸. Кроме того, Суд указал в качестве примера опыт таких государств как Польша, Чехия, Словения и Хорватия, которым могло бы последовать болгарское правительство.¹⁷⁹

Фактически, это свидетельствует о потенциале (особенно в части сотрудничества) процедуры пилотного постановления. При этом, эффективность реализации мер по устранению структурной проблемы зависит от способности и готовности Суда выявлять национальные проблемы и убедить государства-ответчика найти решения, не диктуя конкретно-определенных средств¹⁸⁰.

Третья стадия взаимодействия органов Совета Европы и национальных властей связана с осуществлением контроля за исполнением пилотных постановлений. После вынесения пилотного постановления степень активности переходит от Суда к Комитету Министров, как органу, наделенному правом контроля за исполнением предписаний Суда. Сам Суд в подавляющем большинстве случаев сохраняет некоторую пассивность, откладывая рассмотрение аналогичных жалоб, предоставляя властям государства-ответчика время для реализации предписанных мер пилотного постановления. Хотя иногда суд продолжает рассмотрение аналогичных жалоб, например, с целью оказать дальнейшее давление на государство-ответчика, чтобы побудить его как можно скорее реализовать меры общего характера и напоминая государству-ответчику «на регулярной основе свои обязательства по Конвенции».¹⁸¹

Государственные власти предпринимают самостоятельные конкретно-определенные меры, необходимые для имплементации предписаний

¹⁷⁸ П. 115 Постановления ЕСПЧ по делу «Димитров и Хаманов (Dimitrov and Hamanovlein) против Болгарии» от 10 мая 2011 года (жалобы № 48059/06, 2708/09) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁷⁹ Там же. П. 127.

¹⁸⁰ Janneke Gerards *The pilot judgment procedure before the European Court of Human Rights as an instrument for dialogue* // This paper will be published in M. Claes & P. Popelier (eds.), *Constitutional Conversations*. Antwerp: Intersentia 2012. P. 14.

¹⁸¹ П. 75 Постановления ЕСПЧ по делу «Rumpf v. Germany» от 2 сентября 2010 года (жалоба № 46344/06) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

пилотного постановления. Надзор КМСЕ за исполнением пилотных постановлений находится по приоритетности в более строгом и постоянном (непрерывном) характере по сравнению с «обычными» постановлениями Суда.¹⁸²

На практике государство-ответчик должно представить план действий Секретариату КМСЕ, изложив меры, которые государство намеревается принять, чтобы реализовать предписанные пилотным постановлением меры общего характера, что в последующем публикуется на веб-сайте КМСЕ.

Доступность данных планов действий и отчетов создает важный источник информации для КМСЕ, и способствуют более быстрой и последовательной реализации предписанных мер. Государства-ответчики также обязаны предоставлять актуальную информацию обо всех событиях в процессе исполнения постановления¹⁸³. В этой связи Суд подчеркивает также обязательство государств выполнять договоры добросовестно, как отмечается, в частности, в третьем пункте преамбулы и в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Секретариат КМСЕ наделен полномочиями, позволяющими активно сотрудничать с государством-ответчиком, выражающееся, например, в содействии Секретариата при подготовке плана действий или в предоставлении экспертной информации (сведений) по вопросам избрания конкретных мер для последующей эффективной реализации. Таким образом, в то время как Суд осуществляет действия по выявлению и обнаружению структурной проблемы и предписанию мер общего характера по устранению последней, то Секретариат Комитета Министров вправе активно разрабатывать наряду с государственными властями конкретные меры, необходимые для внедрения в правовую систему государства-ответчика.

¹⁸² См. Rule 4 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and, for further details, Committee of Ministers, Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 4th Annual Report (2010), Strasbourg: Council of Europe. 2011. P. 19, para. 30.

¹⁸³ П. 87 Постановления ЕСПЧ по делу «Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Швейцария (№ 2)» от 30 июня 2009 года // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

Это позволит мобилизовать и другие силы Совета Европы, чтобы помочь преодолеть сложности, связанные с исполнением пилотного постановления, такие как экспертная оценка Венецианской Комиссии или Комиссара по правам человека Совета Европы.¹⁸⁴ По утверждению Ф. Лича это способствует также участию национальных властей государства-ответчика и других соответствующих заинтересованных сторон в организации круглых столов и семинаров для обсуждения необходимых реформ и принятия мер.¹⁸⁵ Таким образом, государству-ответчику способствуют в поиске верных способов решения структурной проблемы довольно таки положительными и согласованными способами.

В рамках данной стадии процедуры пилотного постановления присутствует и политический аспект, поскольку, когда план действий представляется государством-ответчиком, то вносится на повестку дня Комитета Министров и любой министр может предложить обсудить эффективность реализуемых государством-ответчиком действий и мер. В ходе контроля за исполнением постановления Суда или условий какого-либо мирового соглашения Комитет министров может принимать промежуточные резолюции, в частности, в целях представления информации о ходе такого исполнения или, в соответствующих случаях, выражения озабоченности и/или высказывания предложений в отношении такого исполнения¹⁸⁶.

Когда государство-ответчик приняло все необходимые меры во исполнение пилотного постановления, то Секретариат составляет заключительный отчет действий (о принятых мерах). Оценив данный отчет, КМСЕ принимает резолюцию, приходя к заключению, что государство-ответчик приняла все необходимые меры для исполнения постановления

¹⁸⁴ Conclusions of the High-Level Seminar Applying and supervising the ECHR. Reform of the European human rights system, 18 October 2004, Council of Europe – DGHR: Strasbourg 2004. P. 9. para. 30.

¹⁸⁵ Leach P., The effectiveness of the Committee of Ministers in supervising the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights // Public Law. 2006. №3. P. 453; P. Leach, On reform of the European Court of Human Rights, // European Human Rights Law Review 2009. № 6. P. 732.

¹⁸⁶ Правило 16 Регламента Комитета министров Совета Европы «О порядке контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека и условий мировых соглашений» (Принят 10.05.2006 на 964-м заседании представителей министров) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 2.

Суда или что условия мирового соглашения выполнены в соответствии со Статьей 46¹⁸⁷.

Надзор КМСЕ за исполнением мер общего характера имеет первостепенное значение для эффективности процедуры пилотного постановления. Политический аспект процедуры проявляется также в фактических полномочиях КМСЕ: оказании политического давления на государство-ответчика. В крайних случаях государство-ответчик под давлением КМСЕ может находиться под угрозой приостановления права голоса в Комитете даже исключения из состава Совета Европы¹⁸⁸.

Маловероятно, однако, что такие серьезные и жесткие меры будут легко приняты КМСЕ, если государство-ответчик уклоняется от исполнения предписаний пилотного постановления. Политическая сила КМСЕ в порядке надзора проявляется в том, что создается ситуация, при которой оказывается давление со стороны других членов Совета Европы и экспертной оценки на государство-ответчика и частности на представителей национальных властей в КМСЕ. Данная ситуация естественным образом является неприятной и неудобной для министра государства-ответчика, чтобы публично объяснять и оправдывать недостатки национальной правовой системы. Однако политическое давление зачастую приводит к более быстрой реализации предписанных мер со стороны государства-ответчика. Кроме того, конструктивные рекомендации КМСЕ и помощь Секретариата на ранних стадиях надзорного процесса также оказывают эффективное воздействие, обеспечивая быструю реализацию общих мер.

Таким образом, процедура пилотного постановления, очевидно, допускает диалог между национальными властями и КМСЕ, а также между национальными властями и другими заинтересованными сторонами. Тем самым создаются условия, при которых увеличиваются шансы на поиск более эффективных и согласованных реформ и мер для решения

¹⁸⁷ Там же. Правило 17.

¹⁸⁸ Conclusions of the High-Level Seminar Applying and supervising the ECHR. Reform of the European human rights system, 18 October 2004, Council of Europe – DGHR: Strasbourg 2004. P. 9. para. 28.

национальной структурной проблемы.

Относительно политического аспекта процедуры пилотного постановления важно отметить, что не только КМСЕ оказывает политическое воздействие на процесс имплементации предписаний постановления. В последние годы Парламентская Ассамблея (ПАСЕ) принимает активное участие в политическом процессе давления на государство-ответчика в случае уклонения или отказа национальных властей от исполнения постановления.

Следует отметить, что диалог между различными учреждениями Совета Европы и национальных органов власти может быть существенно дополнен действиями ПАСЕ. Вмешательство ПАСЕ фактически может улучшить исполнение предписаний Суда, особенно теми государствами, которые отказываются. Роль, играемая Парламентской Ассамблеей, является весьма очевидной, учитывая возможность ПАСЕ оказывать давление на национальные парламенты принять необходимые меры для исполнения вынесенного пилотного постановления в целях устранения структурной проблемы. Таким образом, на стадии контроля за исполнением мер, предписанных Судом политическое влияние оказывают два органа Совета Европы – КМСЕ и ПАСЕ. Однако очень важно, чтобы действия двух политических органов, оказывающих с одной стороны, поддержку в скорейшей реализации общих мер, и давление, с другой стороны, не повлияли на самое главное - эффективность процедуры наблюдения за исполнением предписаний ЕСПЧ, в частности, и процедуры пилотного постановления, в целом.

Диалог между КМСЕ и ЕСПЧ. Рассматривая вопрос надзора за исполнением пилотных постановлений, представляется важным обратить внимание на взаимодействие КМСЕ и ЕСПЧ. Безусловно, основная задача КМСЕ осуществлять надзор за исполнением предписаний Суда и проводить оценку достаточности и эффективности выполнения государством-ответчиком предписаний ст. 46 Конвенции при принятии индивидуальных

или общих мер. По этой причине один, Суд должен играть ограниченную роль в оценке национальных средств правовой защиты, принятых после вынесения пилотного постановления¹⁸⁹.

Кроме того, процедура пилотного постановления фактически предусматривает участие не только КМСЕ, но также и Суда в решении вопроса соответствия предпринятых национальных мер и средств правовой защиты требованиям Конвенции. Как следствие есть очевидная необходимость в диалоге и координации действий между Судом и Комитетом Министров¹⁹⁰.

Такой диалог предусмотрен Протоколом № 14, который закрепил возможность для КМСЕ право, в случае отказа государства-ответчика подчиниться окончательному постановлению по делу, после направления официального уведомления государству-ответчику и путем принятия решения большинством голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, передать на рассмотрение Суда вопрос, не нарушила ли эта Сторона свое обязательство, предусмотренное п. 1 ст. 46 Конвенции.¹⁹¹ Данный инструмент выступает не только средством давления на государство-ответчика, когда оно отказывается или уклоняется от исполнения пилотного постановления, но это также является проявлением разделения полномочий между КМСЕ и Судом, как результата их взаимного диалога. В свою очередь, если Суд устанавливает факт нарушения пункта 1 ст. 46 Конвенции, он передает дело в Комитет Министров для рассмотрения мер, подлежащих принятию.¹⁹²

В действительности Суд признает первостепенную роль КМСЕ в оценке предписанных мер пилотных постановлений. Например, в пилотном

¹⁸⁹ Janneke Gerards. The pilot judgment procedure before the European Court of Human Rights as an instrument for dialogue. M. Claes & P. Popelier (eds.), *Constitutional Conversations*. Antwerp: Intersentia, 2012. P. 17.

¹⁹⁰ E. Lambert Abdelgawad. The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-coercive and Participatory Model of Accountability. 2009 (69). № 1. P. 473.

¹⁹¹ Статья 16, Пункт 4 Протокола № 14 к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод от 13 мая 2004 года // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁹² Там же. Статья 16, Пункт 5.

постановлении «Бурдов против России» Судом отмечено, что государство-ответчик обязано принять меры общего характера под надзором Комитета министров¹⁹³. Кроме того, Европейский Суд указал, что этот процесс затрагивает ряд сложных и практических вопросов, которые, в принципе, выходят за рамки судебной функции Европейского Суда. Европейский Суд предоставляет Комитету Министров возможность обеспечить принятие Российской Федерацией в соответствии с ее конвенционными обязательствами необходимых мер, на основании выводов Европейского Суда по делу¹⁹⁴. В другом решении по делу «Хуттен-Чапска против Польши» отмечается также роль Комитета министров в оценке принятых мер во исполнение основного пилотного постановления¹⁹⁵.

Если КМСЕ уже предоставил резолюции (промежуточные) по исполнению постановления, и у Суда возникает необходимость оценить совместимость недавно возникшей юридической ситуации с Конвенцией, то Суд обычно использует позицию КМСЕ в качестве основания для собственной оценки.¹⁹⁶ Так в постановлении «Dimitrov and Hamaņov v. Bulgaria» Суд отмечает, что «в своем недавнем промежуточной резолюции от 2 декабря 2010 года Комитет Министров, рассмотрев информацию, включая статистические данные, предоставленные болгарскими властями, указал, что законодательные реформы, за период с 2006 по 2010 еще не оказали полного влияния на Длительность судебного разбирательства. Поскольку статистика, на которую правительство ссылалось в суде для доказательства того, что проблема чрезмерной длительности судебного разбирательства в Болгарии

¹⁹³ П. 125 Постановления ЕСПЧ по делу «Бурдов против России», от 15 января 2009 года, жалоба № 33509/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁹⁴ Там же. П. 137.

¹⁹⁵ П. 42 Постановления (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами) Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» от 28 апреля 2008, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁹⁶ Например, п. 132 Постановления ЕСПЧ от 15 января 2009, жалоба № 33509/04, Бурдов (№ 2) v. России; п. 90-91 Постановления ЕСПЧ от 15 октября 2009, жалоба № 40450/04, Иванов v. Украины; п. 112 Постановления ЕСПЧ от 10 мая 2011, жалобы № 48059/06, 2708/09, Димитров и Хаманов против Болгарии // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

была решена и во многом идентична с теми, которые они предоставили в Комитет Министров, Суд не усматривает оснований прийти к выводу о том, что отличается выводов Комитета»¹⁹⁷.

Однако, если национальные меры, принятые для устранения структурной проблемы, выявленным Судом, поднимают новый юридический вопрос, который остался нерешенным ранее вынесенным постановлением, Суд возобновляет рассмотрение жалоб и такие жалобы становятся предметом новых рассмотрений независимо от выводов Комитета Министров. Данный подход объясняется Судом тем, что в национальное законодательство вносятся изменения, после того, как КМСЕ принял окончательную резолюцию относительно исполнения постановления. Как следствие интенсивность диалога между Судом и КМСЕ по сложным делам зависит от эффективности и полноценности мер, принимаемых на национальном уровне.

В пилотном постановлении «Хуттен-Чапска против Польши» от 19 июня 2006 года в качестве структурной проблемы было указано на недостатки положений жилищного законодательства, регулирующих вопросы сдачи жилья в аренду. Система предусматривала целый ряд ограничений прав владельцев жилья, в частности, устанавливала верхний предел платы за аренду жилья, который был таким низким, что владельцы жилья не могли даже возместить свои расходы на содержание и техническое обслуживание сдаваемого в аренду жилья, не говоря уж о получении какой-то прибыли. По оценке Суда, этот вопрос потенциально затрагивал около 100000 арендодателей и от 600000 до 900000 арендаторов.¹⁹⁸

В связи с этим, Европейский Суд счел, что, государство-ответчик должно предусмотреть в своей правовой системе законодательные и иные

¹⁹⁷ П. 112 Постановления ЕСПЧ по делу «Димитров и Хаманов (Dimitrov and Hamanovlein) против Болгарии» от 10 мая 2011 года (жалобы № 48059/06, 2708/09) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

¹⁹⁸ П. 235 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» от 19.06.2006, жалоба № 35014/97// Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

меры, имеющие целью создание механизма, обеспечивающего справедливый баланс между интересами арендодателей, включая их право извлекать прибыль из своей собственности, и общими интересами общества - включая наличие доступного жилья для менее обеспеченных лиц - в соответствии с закрепленными Конвенцией принципами защиты имущественных прав¹⁹⁹. Это положение постановления должно контролироваться Комитетом Министров в соответствии со Статьей 45 Конвенции.

Изучив обстоятельства дела, Европейский Суд далее указал, что вопрос о выплате компенсации за материальный ущерб не готов к разрешению, и указал, что рассмотрение данного вопроса должно быть отложено и должно быть назначено дополнительное производство с учетом возможности заключения государством-ответчиком и заявителем соглашения (пункт 1 правила 75 Регламента Суда) и в свете индивидуальных мер или мер общего характера, которые государство-ответчик может принять при исполнении данного пилотного постановления Европейского Суда. Соответственно, данная часть Постановления должна была контролироваться самим Судом.²⁰⁰

При представлении своих дальнейших замечаний относительно материального ущерба аспекта дела в суде, как заявители и правительство обратилось к Секретариату Суда для оказания помощи в достижении дружественного урегулирования. Такая помощь была должным образом представлена и были проведены встречи с представителями Секретариата и сторон. Это привело к дружественному урегулированию (заключению мирового соглашения), соответственно исключению дела Судом из своего списка.²⁰¹ При этом, не смотря на то, что спор был урегулирован и что вопрос соблюдения прав человека, признанных в Конвенции и Протоколах к ней, не требует дальнейшего рассмотрения, Европейский суд принял во внимание не только конкретную ситуацию заявителя, но и меры, направленные на

¹⁹⁹ Там же. П. 239.

²⁰⁰ Там же. П. 247.

²⁰¹ Ст. 39 п. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 // СЗ РФ. 2001. № 2.

разрешение лежащих в основе нарушения общих дефектов польской правовой системы, выявленных в основном Постановлении в качестве источника установленного нарушения. Обсудив различные меры, которые были приняты или объявлены польскими властями, Суд отметил, что «в Польше идет соответствующий законодательный процесс» и «предложение властей Польши можно очевидно считать важным шагом в направлении обеспечения необходимого справедливого баланса между интересами арендодателей и общественными интересами». При этом, на Комитет министров Совета Европы была возложена обязанность по оценке влияния данной меры (в случае ее принятия) на исполнение основного Постановления. В соответствии со статьей 46 Конвенции именно Комитет министров Совета Европы будет проводить оценку мер общего характера, принятых властями Польши, и их осуществление в той части, в какой это связано с исполнением основного Постановления Европейского суда. Тем не менее, Суд также постановил, что при осуществлении своей собственной компетенции по принятию решения об исключении дела из списка подлежащих рассмотрению дел, Суд принимает во внимание «активное стремление Польши принять меры, направленные на разрешение системной проблемы, выявленной в основном Постановлении» и «активные и обещанные корректирующие меры по устранению недостатков».²⁰²

Соответственно, принимая во внимание как меры общего характера по разрешению системной проблемы, выявленной Европейским Судом в основном Постановлении, так и компенсационные индивидуальные меры, Суд выразил удовлетворение тем фактом, что мировое соглашение было заключено на основе соблюдения прав человека, признанных в Конвенции и Протоколах к ней.²⁰³

Дружественное урегулирование спора посредством заключения

²⁰² П. 42-43 Постановления (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами) Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» от 28 апреля 2008, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁰³ Там же. П. 45.

мирового соглашения в деле «Хуттен-Чапска против Польши» показывает, что стадия исполнения пилотного постановления может содержать не только диалог между Комитетом Министров и государствами-ответчиками, но также и непосредственно между Судом и национальными властями. Как отмечает Я. Герардс данный подход «усложнил функционирование процедуры пилотного постановления, особенно взаимосвязь между Судом и Комитетом Министров», что также «может привести к хаотическому междialogу» (multilogue)²⁰⁴. В отдельном мнении по делу «Хуттен-Чапска против Польши» судья Загребельски также указывает на то, что «Европейский суд вынес постановление по делу, затрагивающее в некотором смысле компетенцию КМСЕ».²⁰⁵ Таким образом, очевидно, что процедура пилотного постановления на стадии исполнения мер общего характера (возможно, последующего заключения мирового соглашения) не разграничивает явным образом полномочия между Судом и КМСЕ на данной стадии, но при этом вопрос о заключении мирового соглашения подтверждается постановлением Суда.

Данные вопросы разграничения полномочий органов Совета Европы подтверждают в очередной раз то обстоятельство, что процедура пилотного постановления находится на стадии развития и укрепления, если можно так выразиться в процессе «самовыражения». Безусловно, эффективность развития процедуры зависит от тесного сотрудничества и диалога между Судом и КМСЕ в целях окончательного закрепления правовых основ и стандартов механизма пилотной процедуры.

Диалог между Судом и национальными властями. Суд во многих пилотных постановлениях показывает свою восприимчивость к национальным особенностям при решении системных проблем правовой

²⁰⁴ Janneke Gerards. The pilot judgment procedure before the European Court of Human Rights as an instrument for dialogue. M. Claes & P. Popelier (eds.), *Constitutional Conversations*. Antwerp: Intersentia. 2012. P. 17.

²⁰⁵ Особое мнение судьи В. Загребельского, к которому присоединилась судья Р. Йегер к Постановлению (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами) Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» от 28 апреля 2008, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

системы. Следует понимать, что государства-ответчики будут заинтересованы в скорейшем и эффективном устранении структурной проблемы Советом Европы.

Суд проявляет внимательность и следит за ситуацией, связанной с системной проблемой даже после исполнения государством-ответчиком предписанных общих мер. Данный факт подтверждается процедурой пилотного постановления, инициированной в отношении Италии вследствие обнаружения в итальянской системе проблемы, касающейся компенсации за неразумные задержки судопроизводства. Тогда Суд выявил наличие практики итальянских властей, несовместимой с Конвенцией²⁰⁶, после которой итальянские власти ввели закон Пинто, который предусмотрел систему компенсации для лиц, испытывающих трудности вследствие чрезмерной продолжительности судопроизводства.²⁰⁷

В деле «Cocciarella v. Italy», Суд подчеркнул, что итальянские власти должны создать средство правовой защиты «в соответствии с собственной правовой системой и традициями, созвучными с уровнем жизни в стране».²⁰⁸. Суд также указал, что применение закона Пинто не соответствует требованиям Конвенции из-за высоких процессуальных издержек, связанных с использованием процедуры Пинто, задержек в выплате компенсаций и низких фактически выплаченных сумм компенсаций.²⁰⁹ После этого закона Пинто были внесены изменения. В постановлении «Гальоне против Италии», Суд отметил, что итальянское правительство должно восстановить эффективность средства правовой защиты «Пинто», устранив задержки в выплатах компенсаций, выделяемых судами. Суд также отметил, что

²⁰⁶ Суд уже выявил структурные проблемы до введения процедуры (см. п. 22 «Bottazzi против Италии» от 28 июля 1999 года)

²⁰⁷ Закон Пинто в деле «Scordino против Италии» (№1) от 29 марта 2006 года, № 36813/97.

²⁰⁸ П. 80 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Cocchiarella v. Italy» от 29 марта 2006 года, жалоба № 64886/01 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁰⁹ См. П. 210, 2015 «Scordino против Италии» (№1) от 29 марта 2006 года, № 36813/97; П. 99-107 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Cocchiarella v. Italy» от 29 марта 2006 года, жалоба № 64886/01 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

единственным реальным решением проблемы является выделение из части национального годового бюджета средств для выплаты компенсации за необоснованную задержку судебных разбирательств.²¹⁰

Следует отметить, что при решении структурных проблем государствами-ответчиками прослеживаются определенные достижения в сфере государственного парламентского контроля. Например, в целях реализации предписаний пилотного постановления по делу «Марии Атанасиу и других против Румынии» в 2005 году властями из Комитета по правовым вопросам, дисциплине и неприкосновенности Нижней палаты Парламента был образован парламентский подкомитет, осуществляющие дополнительный контроль за исполнением решений ЕСПЧ. Соответствующий подкомитет осуществлял общие прослушивания по законодательным средствам защиты прав с правительственной комиссией, проводил мониторинг исполнения других постановлений по выявлению нарушений Конвенции в Румынии, и стимулировал проведению законодательных реформ.

В свою очередь, в итальянские власти учредили в 2009 году «постоянный объединенный комитет», как в законодательной, так и в исполнительной ветви власти. Целью данного комитета является осуществление функций по указанию парламенту на необходимость принятия или дополнения конкретных законов для приведения их в соответствие с Конвенцией. Специализированные парламентские комитеты осуществляют также проверку годовых отчетов правительства о постановлениях Страсбургского суда, выявляющих нарушения Конвенции в Италии и результатов исполнения данных постановлений.

Автор находит полезным и иным государствам-ответчикам, имеющим структурные дисфункции, учреждать особые комитеты или подкомитеты, осуществляющие дополнительный надзор за реализацией предписаний

²¹⁰ П. 59 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Gaglione and Others v. Italy» от 21 декабря 2010 года, жалоба № 45867/07 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

пилотного постановления Европейского суда. При этом, национальным парламентским комитетам по правовым вопросам целесообразно предоставить или расширить полномочия по надзору за деятельностью исполнительных органов в части исполнения пилотных решений. Парламентские комитеты по правовым вопросам также должны быть ответственны за обеспечение правовой поддержки пилотных постановлений Суда и контроля их исполнения.

Следует отметить, что пилотное постановление предписывает государству-ответчику исполнить обязательства по обеспечению принятия «соответствующих юридических мер и административных методов» на основе ст. 46 Конвенции²¹¹. Отсутствие ясности, встречающаяся в аналогичных формулировках усложняет также деятельность КМСЕ по осуществлению контроля за исполнением мер общего характера. Неопределенности и неясности при формулировке мер общего характера вызывает сложности и у государств-ответчиков при выборе мер, необходимых для устранения структурной проблемы.

Указанная критика, в частности, поддерживается судьей Загребельским в отдельном мнении по делу «Лукенда против Словении», в котором он утверждает, что мотивировочная часть решения является запутанной и предписания Суда носят слишком общий характер. В отдельном мнении он указывает на следующее: «в пункте 5 резолютивной части данного решения Суд просит правительство изменить национальную систему законодательства и практику. Не больше, не меньше. Я не думаю, что это может рассматриваться как решение суда. Это не указание, которое может быть исполнено в виде обычных судебных постановлений. Расчет времени и контроль качества и целесообразности «исполнения» мер, которые должно

²¹¹ Подобная формулировка может быть найдена в таких решениях, как «Grzinčič против Словении», 3.05.2007, 26867/02, параграф 102; в «Олару и другие против Молдовы», 28.10.2009, п.4-5 резолютивной части, или в «Пальце против Болгарии», 10.08.2011, жалоба № 37346/05, п. 5 резолютивной части // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

вести правительство, могут быть только предположены»²¹².

Судья В. Загребельский также утверждает, что дела, требующие применения процедуры пилотного постановления должны быть переданы на рассмотрение Большой Палате, как лучший способ «дать возможность государству-ответчику полностью обсудить системную проблему и возможные решения» (“allow the respondent Government to fully discuss the systemic problem and the possible solutions it calls for”)²¹³ Антуан Буизе отмечает, что в случае рассмотрения дел, требующим применения процедуры именно Большой Палатой, Суд показывает, что «системная проблема воспринимается Судом более серьезно»²¹⁴, что в свою очередь также будет влиять на государство-ответчика в части восприятия и отношения к решению системной дисфункции.

По мнению В. Загребельского процедура пилотного постановления может «разрушить закрепленное в конвенционном механизме защиты прав человека равновесие между его собственной ролью и ролью КМСЕ».²¹⁵ Правило 61 Регламента Суда предусматривает уведомление Комитета Министров о вынесении пилотного постановления, а также о принятии любого иного постановления, в котором Суд указывает на существование в Высокой Договаривающейся Стороне структурной или системной проблемы²¹⁶.

При этом, Маркус Фирнис полагает, что процедура пилотного постановления затрагивает контролирующий механизм Комитета Министров. Он указывает, что Комитет Министров является политическим

²¹² Особое мнение судьи В. Загребельского к Постановлению Европейского суда по правам человека по делу «Lukenda против Словении» от 6 октября 2005 года, жалоба № 23032/02 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²¹³ Особое мнение судьи В. Загребельского к Постановлению Европейского суда по правам человека по делу «Lukenda против Словении» от 6 октября 2005 года, жалоба № 23032/02 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²¹⁴ Buyse Antoine. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal. November 2009. P. 6.

²¹⁵ Особое мнение судьи В. Загребельского, к которому присоединилась судья Р. Йегер к Постановлению (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами) Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Nuttan-Czapska v. Poland» от 28 апреля 2008, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²¹⁶ П. 9 Правила 61 Регламента Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 6.

форумом для конструктивных диалогов и «исполнение постановлений рассматривается как совместная политическая задача», ограничивающая компетентность Комитета Министров в области контроля исполнения постановления.²¹⁷

Как отмечает А. Буизе «процедура пилотного постановления зависит в значительной степени от готовности государства-ответчика сотрудничать. Так как пилотное решение по своему характеру применяется в широкой ситуации, нежели только положение индивидуального заявителя, проблему сотрудничества государств можно назвать «ахиллесовой пятой» этой процедуры»²¹⁸.

Главное, как подчеркивает М.Л. Энтин, чтобы государства проявляли «необходимую политическую волю и не превратили совместное строительство более сильной, процветающей и благополучной Европы в очередную арену для взаимных упреков, претензий и конфронтации»²¹⁹.

Таким образом, процедура пилотного постановления требует сложных форм связей и диалога между всеми субъектами, задействованными в данной процедуре. В рамках процедуры пилотного постановления ведущая роль естественным образом принадлежит Суду, не смотря на существенную политическую роль КМСЕ. Однако именно тесное сотрудничество и диалог между КМСЕ и Судом обеспечивают эффективность данной процедуры и процессов, происходящих в рамках нее. Дальнейшее совершенствование процедуры пилотного постановления связано также с развитием диалога и с ПАСЕ, которая также оказывает политическое воздействие на государства-ответчика с целью наиболее быстрого исполнения предписанных мер общего характера. Необходима дальнейшая регламентация полномочий трех

²¹⁷ Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights / German Law Journal. 2011. Vol. 12. No.05. P.1250.

²¹⁸ Буизе А. Процедура вынесения пилотных постановлений Европейским судом по правам человека: перспективы и проблемы // Право Украины. 2013. № 3. С. 137.

²¹⁹ Энтин М.Л. Настоящее и будущее Интерлакенского процесса // Вся Европа.ru. 2010.1(40). – URL: <http://alleuropalux.org/?p=2508> (дата обращения – 22.06.2016).

структурных органов Совета Европы для эффективной реализации государством-ответчиком мер по устранению структурной проблемы.

С целью преодоления нагрузки и повышения эффективности процедуры, интенсивность диалога Суда с государствами-ответчиками и иными структурными органами Совета Европы выглядит вполне обоснованным и оправданным. Данная связь и сотрудничество была дополнена весьма важным и уникальным инструментом в виде процедуры пилотного постановления. Анализ различных элементов процедуры свидетельствует о большом потенциале данного инструмента для решения выявленных в национальной правовой системе структурных проблем, нарушающих конвенционные права человека.

Процедура позволяет Суду заслушивать доводы государственных властей, заявителей и иных заинтересованных сторон при изучении причин структурной проблемы и предписании необходимых мер и средств национальным властям для ее устранения. Комитет Министров также поддерживает активную связь с национальными властями для оказания помощи государству-ответчику в принятии наиболее подходящих и полных мер на национальном уровне. КМСЕ нередко использует политическое давление на государство-ответчика если меры общего характера не принимаются или не достаточны.

В некоторых случаях, может показаться, что Комитет Министров перекладывает свою главную задачу надзора за исполнением пилотного постановления и сам Суд все более активно стремится дать оценку относительно принятых национальных мер. Тем не менее, Суд ясно указывает, что в рамках процедуры пилотного постановления юридическая и политическая роль за контролем исполнения предписаний Суда принадлежит КМСЕ. По утверждению Секретаря-Канцлера Европейского Суда по правам человека Э.Фриберга, более эффективный, снабженный адекватными

ресурсами Комитет Министров и его роль по надзору за исполнением постановлений - ключевые элементы в устранении повторяющихся дел.²²⁰

Сложности реализации пилотных постановлений в большинстве случаев вызваны не только отсутствием желания со стороны национальных властей, но и финансовыми, правовыми и политическими проблемами, предшествующих принятию общих мер, направленных на устранение проблемы на национальном уровне.

Устранение структурной проблемы зачастую связано с большими расходами, которые могут быть не в достаточной степени обеспечены государственным бюджетом. Очень часто устранение структурной проблемы может быть связано с правовыми традициями и обычаями правовой системы государства-ответчика, что также препятствует эффективности исполнения пилотного постановления.

§ 2. Особенности реализации и влияния пилотных постановлений на устранение структурных (системных) проблем

Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал в своих решениях, что Конвенция – «живой инструмент, который должен быть интерпретирован исходя из обстоятельств дня сегодняшнего»²²¹. В связи с этим, представляется актуальным и целесообразным рассмотрение в настоящем параграфе вынесенных пилотных постановлений Европейского суда как непосредственного способа интерпретации положений Конвенции, а

²²⁰ Фриберг Эрик. Секретарь-Канцлер Европейского Суда по правам человека. Выступление на «круглом столе» на тему «Между Мадридом и Интерлакеном — краткосрочная реформа Европейского Суда по правам человека», г. Блед, Словения, 21—22 сентября 2009 г. // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2009. № 11. С. 10.

²²¹ П. 31 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Tytler v. the United Kingdom» от 25 апреля 1978 года (жалоба № 5856/72). // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

также изучение принятых мер общего характера национальными властями государств-ответчиков и связанных с ними проблемами реализации.

Специфические системные (структурные) недостатки, возникающие внутри правовых систем государств-участников весьма сложны. Некоторые из них присутствуют только в одной национальной системе правопорядка. Выявленные структурные проблемы или группа структурных недостатков требуют особое внимание со стороны национальных властей.

Мы полагаем, что если построить структуру настоящего параграфа исходя из субъектного критерия, т.е. рассматривать соответствующие пилотные решения в отношении каждого государства, то мы потеряем важную связь, а именно ту, которая позволяет увидеть, каким образом различные государства-участницы борются с устранением однотипных структурных дисфункций. Именно поэтому, в основу настоящего параграфа положена классификация пилотных решений, построенная в зависимости от видов (групп) структурных проблем, которые были выделены в первой главе настоящего исследования:

1. Чрезмерная длительность судебного разбирательства и отсутствие внутренних средств правовой защиты;
2. Бесчеловечные и (или) унижающие человеческое достоинство обращение;
3. Длительное неисполнение судебных решений и отсутствие национального средства правовой защиты;
4. Нарушения имущественных прав;
5. Избирательные права заключенных;
6. Статус лиц, незаконно удаленных из реестра постоянных резидентов;

Для выявления государств, имеющих основные системные недостатки, можно применить несколько статистических показателей. Первым показателем является количество распределенных жалоб, ожидающих решения Суда, в том числе новые жалобы, поданные в 2017 г. Данные официального сайта ЕСПЧ показывают, что на 31 декабря 2016 г. от четырех

государств-участников было подано свыше половины (59,6%) дел; 22,8% ожидающих производства дел были поданы из Украины, 15,8% из Турции, 11,2% из Венгрии и 9,8% из России.²²² Ожидающие рассмотрения заявления, поданные против Румынии составили 9,3% от общего числа ожидающих рассмотрения заявлений, против Италии – 7,8%, против Грузии – 2,6%, против Польши – 2,3%, против Азербайджана – 2,1% и против Армении – 2%.²²³ Таким образом, в 2016 г. от вышеперечисленных государств-участников Конвенции поступило наибольшее число заявлений, которые составили 85,6% всей нагрузки Суда. В соответствии со статистикой Суда за 2016 г. число жалоб, по которым ЕСПЧ в 2016 году было вынесено решение – 38 505 жалоб (на 16% меньше, чем в 2015 году – 45 574), из которых 36579 – решения о неприемлимости жалоб. Общее количество жалоб, ожидающих рассмотрения составило 79 750, что на 23% больше, чем в 2015 году (64 850)

Вторым важным статистическим показателем является отношение числа жалоб к количеству населения. Учитывая, что «государства-члены Совета Европы в общей сложности насчитывают около 828 млн жителей, среднее число заявлений, приходящееся на 10 000 жителей, составило 0,64 в 2016 г.²²⁴ Государства-участники, чьи заявления согласно показателю на 10 000 жителей были наивысшими, не обязательно являются теми, откуда было подано наибольшее число заявлений. В 2016 г. в процентном соотношении наибольшее число заявлений на 10 000 жителей поступило из следующих государств-участников: Венгрия (5,67%), Румыния (4,15%), Босния и Герцеговина (2,70%), Черногория (2,65%), Лихтенштейн (2,63%), Армения (2,51%), Республика Молдова (2,36%).²²⁵ В приведенном выше перечне, как видим в числе лидеров не выступают государства-участники, откуда было подано наибольшее количество жалоб в абсолютном выражении

²²² Статистические данные ЕСПЧ о количестве жалоб поданных гражданами разных стран (по состоянию на 31.12.2016 г.) Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_BIL.pdf (дата обращения 20.03.2017).

²²³ Там же.

²²⁴ Analysis of statistics 2016. P. 11. // Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2016_ENG.pdf (дата обращения 20.03.2017).

²²⁵ Ibid. P. 11.

(для сравнения: количество подаваемых жалоб на 10000 населения от России – 0,38 %, от Украины – 1,91%, Турции – 1,06%).

Следующий показатель характеризует количество пилотных постановлений, вынесенных Судом в отношении государства-участника. Начиная с 2004 года, когда впервые была инициирована процедура пилотного постановления, государствами-участниками, в отношении которых вынесено наиболее большее количество пилотных постановлений являются: Россия (4 пилотных решения), Польша (3), Италия (2), Греция (2), Болгария (2), Венгрия (2), Словения (2).

2.1. Чрезмерная длительность судебного разбирательства и отсутствие внутренних средств правовой защиты

Проблема чрезмерной длительности судебных процессов является довольно распространенной структурной проблемой в уголовных, гражданских и административных делах, сопровождаемая отсутствием или недостаточностью эффективных средств защиты прав. Возможными причинами данной системной проблемы выступают, в основном, комплекс национальных процессуальных норм и пробелов в практическом функционировании судебной системы, включая недостаточность бюджетных средств.

Структурный характер проблемы чрезмерной длительности судебного разбирательства и отсутствие внутренних средств правовой защиты впервые были выявлены Европейским судом при рассмотрении дела «Rumpf v. Germany» от 2 сентября 2010 года, в котором Суд указал на наличие проблемы в виде чрезмерной длительности гражданского разбирательства в национальных судах (заявитель Рюдигер Румпф свыше 13 лет в четырех

инстанциях в рамках административного судопроизводства добивался продления лицензии на оружие) и отсутствия эффективного внутреннего средства правовой защиты по таким делам.

В период с 1959 - 2009 гг. Европейский Суд вынес решения более чем по 40 делам против Германии, установив систематические нарушения Конвенции в отношении гражданского разбирательства. В постановлении по делу «Сюрмели против Германии» (*Surmeli v. Germany*, жалоба № 75529/01) от 8 июня 2006 г. Большая Палата ЕСПЧ указала на отсутствие эффективного средства правовой защиты и привлек внимание немецких властей к его обязанности принятия под надзором Комитета министров мер общего характера для устранения установленных нарушений и возмещения, насколько это возможно, наступивших последствий. Не смотря на то, что Европейский Суд приветствовал некоторые законодательные инициативы властей в этой области, направленную на разрешение проблемы, Суд отметил, что Германия пока не смогла ввести в действие меры по улучшению ситуации по данному вопросу. О системном и стойком характере проблемы чрезмерной длительности гражданского разбирательства в национальных судах дополнительно свидетельствовал тот факт, что на момент вынесения пилотного постановления на рассмотрении Европейского Суда находилось около 55 жалоб против Германии, затрагивающих аналогичные вопросы, и количество таких жалоб постоянно увеличивалось.

Суд пришел к выводу, что в деле заявителя нарушения являются следствием недостатков государства-ответчика и практики, несовместимой с Конвенцией и постановил Германии безотлагательно учредить не позднее одного года с момента вступления постановления Европейского Суда в силу эффективное внутреннее средство правовой защиты против чрезмерно длительных судебных разбирательств. Кроме того, Европейский Суд указал, что будет рассматривать поступившие аналогичные дела в обычном порядке, чтобы постоянно напоминать государству-ответчику о его обязательствах в соответствии с Конвенцией, и в частности, обязанности, вытекающей из

постановления по делу заявителя.

После принятия пилотного решения в декабре 2011 года в Германии вступил в силу «Закон о затяжных судебных разбирательствах и уголовных расследованиях» (далее – «Закон о средствах правовой защиты»), который сочетал в себе инструменты для ускорения гражданского разбирательства и положения против задержек судопроизводства, позволяющие подавать иск о компенсации в суд апелляционной инстанции. Согласно переходным положениям, «Закон о средствах правовой защиты» применим также к продолжающимся судебным разбирательствам и разбирательствам, которые уже прекращены, но длительность которых могла бы стать или уже стала предметом жалобы в Европейский суд по правам человека. Однако требования о компенсации в соответствии с переходными положениями должны быть оформлены и поданы в суд не позднее 3 июня 2012 года.

В двух решениях о неприемлемости от 29 мая 2012 года (*Taron v. Germany* и *García Cancio v. Germany*) было отмечено, что хотя немецкие суды не были в состоянии установить какую-либо практику в течение нескольких месяцев с момента вступления в силу нового закона, Суд не усмотрел на этом этапе никаких оснований полагать, что новое средство правовой защиты не позволяло заявителям получить адекватное и достаточное возмещение за нарушение их прав, или что оно не обеспечивало разумные шансы на успех. Суд также отметил, что его позиция может быть пересмотрена в будущем, в зависимости от способности немецких судов создать прецедентное право согласно Закону о средствах правовой защиты, соответствующее требованиям Конвенции. В обоих делах Суд постановил, что заявители должны были воспользоваться новым средством правовой защиты (что первый заявитель не планировал делать, а второй заявитель еще не сделал), и отклонил жалобы на основании неисчерпания национальных средств правовой защиты.

В качестве мер, направленных на устранение структурной проблемы, послужили ежегодные отчеты о выполнении судебных решений в

парламенте, ежегодные конференции, обучение и повышение квалификации судей и прокуроров. Ежегодные отчеты о прецедентном праве суда и исполнении решений по делам против Германии направляются в соответствующие комитеты Федерального Парламента и Федерального Совета (Комитета по правовым вопросам, Комитета по правам человека Прав, Комитет по Петициям). Кроме того, отдельные доклады были представлены Федеральным правительством на пленарном заседании Комитета по правам человека. Конференции, посвященные проблеме чрезмерной длительности судебных разбирательств и создания эффективных средств правовой защиты, были проведены в Федеральном Министерстве юстиции, в которых приняли участие представители земель, федеральных министерств, федеральные судьи, а также Судья Европейского Суда по правам человека избранный от Германии²²⁶.

Нужно отметить, что данные меры, в большей части просветительские, внесли значительный вклад в направлении повышения уровня информированности о необходимости принятия эффективных мер против проблемы чрезмерной длительности судебных разбирательств и создания эффективных средств правовой защиты.

Например, решением Высшего административного суда Берлин-Бранденбурга от 27 марта 2012 года суд присудил 4,000 евро заявителю в качестве компенсации морального вреда за чрезмерно длительное судебное разбирательство. В другом судебном решении Высший суд Саксонии-Анхальт от 29 ноября 2012 года предписал возместить истцу материальный ущерб в размере 2400 евро вследствие чрезмерной длительности судебного разбирательства²²⁷.

²²⁶ Резолюция Комитета Министров ResDH(2013)244 от 5 декабря 2013 года «Rumpf v. Germany и 70 других дел против Германии» (об исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека). – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-140801> (дата обращения 08.08.2016).

²²⁷ Отчет, представленный правительством Германии «О мерах, принятых в целях реализации решений, включая информацию о выплате справедливой компенсации» по группе дел «Rumpf v. Germany» от 14 ноября 2013 г. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804a5b4b> (дата обращения 08.08.2016).

Проблема чрезмерной длительности судебного разбирательства была выявлена и в другом пилотном постановлении по делу «Athanasiou and Others v. Greece» от 21 декабря 2010 года. Суд пришел к выводу, что недостатки судебной системы Греции порождают чрезмерную длительность разбирательств в административных судах, а отсутствие средства правовой защиты не позволяет заявителям добиться признания их права на судебное разбирательство в разумные сроки. Разбирательство, продолжавшееся примерно 13 лет и восемь месяцев в трех инстанциях, по мнению Суда, было чрезмерно длительным и нарушало требование «разумного срока».

В июне 2007 г. в своей промежуточной резолюции CM/ResDH (2007)74 Комитет министров отметил наличие большого числа постановлений Европейского Суда, установивших нарушение Грецией требований пункта 1 статьи 6 и статьи 13 Конвенции в связи с чрезмерной длительностью разбирательств в административных судах и предложил властям устранить проблему. Однако после принятия данной резолюции Европейский Суд вынес еще порядка 50 постановлений, установивших нарушение требований пункта 1 статьи 6 Конвенции, и 15 постановлений, установивших нарушение требований статьи 13 Конвенции; в некоторых делах разбирательства продолжались свыше 10 лет в трех инстанциях. Наконец, около 200 дел против Греции, затрагивающих вопрос чрезмерной длительности судебных разбирательств, из которых примерно 100 относятся к административным судам, подтвердили структурный характер существующей проблемы. В общей сложности с 1999 по 2009 годы Суд принял около 300 решений по аналогичным делам.

В качестве мер общего характера Суд постановил ввести, в течение года эффективное средство правовой защиты или комплекс таких средств, которые обеспечат адекватное и достаточное возмещение в случаях, когда длительность разбирательства в административных судах превышает разумные сроки. При этом Европейский Суд указал на критерии оценки эффективности компенсаторного средства правовой защиты в отношении

длительности разбирательства: требование о компенсации должно быть рассмотрено в разумный срок; компенсация должна выплачиваться безотлагательно, обычно в течение шести месяцев после вступления решения в силу; процессуальные правила, регулирующие требования о компенсации, должны соответствовать принципам справедливости; правила о судебных издержках не должны возлагать чрезмерное бремя на участников судопроизводства, требования которых являются оправданными; и сумма компенсации должна соответствовать суммам, присуждаемым Европейским Судом в аналогичных случаях.

Европейский Суд также как и в деле «Rumpf v. Germany» от 2 сентября 2010 года, посчитал необходимым не откладывать рассмотрения всех аналогичных дел, указав, что время, которое потребуется греческому государству-ответчику для принятия мер общего характера, не должно препятствовать своевременному рассмотрению жалоб, поданных в Европейский Суд по тому же предмету. Кроме того, продолжение рассмотрения аналогичных дел в рамках обычной процедуры послужит регулярным напоминанием греческим властям об их обязательствах, вытекающих из Конвенции и вынесенного пилотного постановления.

После соответствующего пилотного постановления в апреле 2012 года в Греции вступил в силу «Закон о проведении справедливого судебного разбирательства в разумные сроки» (далее - Закон 4055/2012), которым были введены два средства правовой защиты компенсационного и профилактического характера, позволяющие получить возмещение в случае необоснованно длительного разбирательства в греческих административных судах.

В решении о неприемлемости по делу «Techniki Olympiaki A.E. v. Greese» от 1 октября 2013 года Суд признал средства правовой защиты, введенные Законом 4055/2012, эффективными и доступными как в греческом законодательстве, так и в практике национальных судов. Поэтому Суд постановил, что, в соответствии с правилом об исчерпании внутренних

средств правовой защиты, до подачи жалобы в Суд компания-заявитель должна была использовать доступное ей компенсационное средство правовой защиты в греческих административных судах.

В отчете от 25 ноября 2015 года, представленным правительством Греции, власти отмечают, что средняя продолжительность разбирательств снизилась для всех административных судов и существует положительная тенденция оперативного и эффективного отправления правосудия. Власти Греции отметили, что выявленная тенденция будет продолжаться и в ближайшие годы, несмотря на финансовые трудности, вызванные экономическим кризисом (сокращение судебных работников, отсутствие помещений, оборудования и др.)²²⁸. В последующем, Комитет Министров в принятой Резолюции ResDH(2015)230 от 9 декабря 2015 года, изучив отчет государства-ответчика, признал принятые меры общего характера национальными властями Греции достаточными и эффективными²²⁹.

Недостатки судебной системы, порождающие чрезмерную длительность разбирательств по гражданским и уголовным делам, были обозначены в других пилотных постановлениях по делам «Dimitrov and Namanov v. Bulgaria» и «Finger v. Bulgaria» от 10 мая 2011 года, в которых Суд отметил, что отсутствие средства правовой защиты не позволяют заявителям добиваться признания их права на рассмотрение дела в разумные сроки.

Европейский Суд обратился к статистике, указывающей на существование системной проблемы, отметив, что ранее он устанавливал нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции примерно в 130 делах о длительности разбирательства в отношении Болгарии (более 80 в части

²²⁸ Отчет правительства Греции DH-DD(2015)1269) «О мерах, принятых в целях осуществления решений, в том числе информации об индивидуальных мерах и выплат справедливой компенсации, присужденной судом» от 25 ноября 2015 года, представленным. – URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2854882&escMode=1&DocId=2333512&Usage=2> (дата обращения 08.08.2016).

²²⁹ Резолюция Комитета Министров ResDH(2015)230 от 9 декабря 2015 года «Об исполнении постановления ЕСПЧ по делу «Vassilios Athanasiou and Others v. Greece» и 205 дел о длительности судебных разбирательств в административных судах». – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159673> (дата обращения 08.08.2016)

уголовных разбирательств и почти 50 гражданских). Еще примерно 700 жалоб о длительности разбирательств ожидали рассмотрения. Не смотря на принятие новых законодательных и организационных мер болгарскими властями в 2006 - 2010 годах, проблема чрезмерной длительности судебных разбирательств являлась нерешенной.

В связи с этим, Суд предписал Болгарии в течение 12 месяцев с даты вступления в силу постановления по делу «Dimitrov and Hamaonov v. Bulgaria» ввести средство правовой защиты или сочетание средств правовой защиты в отношении неразумно длительных уголовных разбирательств, а по делу «Finger v. Bulgaria» ввести компенсационное средство правовой защиты в отношении чрезмерно длительных гражданских разбирательств. Европейский Суд продолжил также рассмотрение аналогичных дел до введения Болгарией соответствующих мер.

После принятия пилотных решений в «Закон о судебной власти» от 2007 года и в «Закон об ответственности государства и муниципалитетов за нанесение вреда» от 1988 года были внесены изменения, путем закрепления новых компенсационных средств правовой защиты в административном порядке (право подачи жалобы министру юстиции после судебного разбирательства) и судебном (вступили в силу 01.10.2012). В Отчете указывается, что формально компенсация выплачивается из средств бюджета Министерства юстиции в течение трех месяцев, однако на практике компенсация выплачивается в течение менее месяца. Общая сумма компенсаций, выплаченных болгарскими властями до 15 мая 2015 года составила 1,272,078 болгарских левов (приблизительно 650,403 евро)²³⁰. Например, постановлением № 661/08.07.2014 районный суд Велико Тырново установил, что расследование в отношении истца длившееся 3 года и 1 месяц (и еще продолжалось на момент вынесения решения) превысило разумные

²³⁰ DH-DD (2015) 664. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action report (15/06/2015) (32 pages) - Communication from Bulgaria concerning the Finger and Djangozov, Dimitrov and Hamaonov and Kitov and Djangozov groups of cases against Bulgaria (Applications № 37346/05, 45950/99, 48059/06, 37104/97). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b168e (дата обращения 08.08.2016).

сроки и присудил истцу 2,000 БЛ (1,022 евро) в качестве компенсации морального вреда. Национальные власти Болгарии предприняли также ряд мер, направленных на расширение квадратных метров зданий судов, увеличение количества залов судебных заседаний, компьютеризацию рабочего процесса. Для сравнения, в Софийском районном суде до принятия пилотного постановления слушания дел были организованы в 39 залах, а на 2015 год количество залов судебных заседаний составляло уже 70²³¹. Как видно из статистики Верховной кассационной прокуратуры (the Supreme Cassation Prosecutor's Office) значительно уменьшились дела, длительность производства которых превышала один год (в 2013 году – 61 161 дело, в 2014 – 8 649 дел).

Кроме того, власти Болгарии внесли поправки в Уголовно-процессуальный кодекс (вступили в силу 17 августа 2013), предоставляющие обвиняемому право требовать, чтобы его дело было передано в суд для разбирательства или было закрыто, если прошло более одного года (в некоторых случаях более двух лет) с даты возбуждения уголовного дела. Если обвинительное заключение не будет представлено стороной обвинения, то в течение трех месяцев, то суд окончательным решением обязан прекратить уголовное дело. Такое право, однако, не предоставляется лицам, обвиняемым в совершении тяжких преступлений.

В качестве мер, направленных на сокращение продолжительности гражданского и уголовного судопроизводства были приняты и административные решения: в судебных учреждениях была внедрена электронная система управления делами, а в органах прокуратуры – система электронных реестров для способствования контролю за делами, находящимся на стадии расследования. Кроме того, был запущен механизм проверки и надзора со стороны Высшего судебного совета в отношении судов и органов прокуратуры и применения меры дисциплинарного

²³¹ Ibid.

воздействия за несоблюдение сроков, установленных законом для рассмотрения дел и рассмотрения жалоб на чрезмерную длительность судебного разбирательства. В столице Болгарии в г. Софии к апрелю 2015 года были утверждены на должность дополнительно 94 административных служащих и 30 судей.

Количество гражданских дел, находящихся в течение двух лет на рассмотрении высшей судебной инстанции в 2010 году составляло 181 дел, а в 2014 году - 23 дела. Данные показатели обусловлены тем, что иногда продолжительность гражданского судопроизводства зависит от решения по параллельному уголовному делу, т.е. очень часто суды приостанавливают рассмотрение гражданского дела, ожидая решения по уголовному делу²³².

Несмотря на отсутствие многолетней практики реализации созданных средств правовой защиты, в двух решениях о неприемлемости от 18 июня 2013 года (*Valcheva and Abrashev v. Bulgaria; Balakchiev and Others v. Bulgaria*) Суд не усмотрел никаких оснований полагать, что использование болгарскими властями и судами новых средств правовой защиты, предусмотренных принятыми законами, не приведет в надлежащем результате и признал новые средства правовой защиты эффективными. Кроме того, Суд установил, что простые сомнения в отношении эффективности новых средств правовой защиты не освобождают заявителей от обязанности прибегать к данным средствам. Поскольку заявители не приняли соответствующие меры, и не было никаких особых обстоятельств, которые освобождали бы их от обязанности сделать это, их жалобы были отклонены на основании не исчерпания внутренних средств правовой защиты.

В резолюции, принятой на 1236-м заседании, Комитет министров отметил, что ряд проблем продолжают являться не полностью решенными:

²³² DH-DD (2015) 664. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action report (15/06/2015) (32 pages) - Communication from Bulgaria concerning the Finger and Djangozov, Dimitrov and Hamanov and Kitov and Djangozov groups of cases against Bulgaria (Applications № 37346/05, 45950/99, 48059/06, 37104/97). – URL: Режим доступа: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b168e (дата обращения 08.08.2016).

задержки передачи дел на стадии досудебного расследования в суд первой инстанции и высокая загруженность определенных судов (в частности, в Софии). Подчеркнув результаты, достигнутые болгарскими властями, а также решимость национальных властей продолжать принимать дальнейшие меры по решению проблем, Комитет министров завершил надзор в рамках процедуры пилотного постановления²³³.

По другому делу «Ummiihan Kaplan v. Turkey» от 20 марта 2012 года Суд также установил, что длительность разбирательства (по административным, гражданским, уголовным и коммерческим делам, а также в трудовых и земельных судах) была чрезмерной. Данное дело касалось рассмотрения в земельном суде иска о классификации участка земли, поданного в 1970 году впоследствии умершим отцом заявителя. На 31 декабря 2011 г. свыше 2 700 жалоб, связанных с тем же вопросом, находилось на рассмотрении Европейского Суда (из числа которых 2 373 не были коммуницированы властям турецкого государства-ответчика, а 330 коммуницированы).

Европейский Суд также обратил внимание государства-ответчика на тот факт, что властями уже были предприняты меры, направленные на устранение структурной или системной проблемы, затрагивающей перемещенных греков-киприотов, владевших недвижимостью в северной части Кипра. Европейский Суд также с интересом отметил предпринятые реформы законодательства, в частности, право индивидуальной жалобы в Конституционный суд, которое вступит в силу 23 сентября 2012 г., а также обещание министра юстиции об устранении этой структурной проблемы. Суд предписал, что в отношении жалоб, находящихся на его рассмотрении и поданных до 23 сентября 2012 г., Турция должна создать в течение года эффективное средство правовой защиты, обеспечивающее адекватное и достаточное возмещение в делах, в которых судебное разбирательство превысило разумный срок. Суд также принял решение отложить на один год

²³³ Ibid.

рассмотрение уже поданных в Суд аналогичных жалоб, которые еще не были доведены до сведения правительства Турции (2373 жалобы по состоянию на 31 декабря 2011 года), а также жалоб, которые будут поданы в Суд в период между датой принятия настоящего решения и 22 сентября 2012 года. Суд оставил за собой право рассмотреть в рамках обычной процедуры 330 жалоб, находящихся на его рассмотрении, которые уже были доведены до сведения правительства.

В последующем, под воздействием данного пилотного решения Большая Национальная Ассамблея Турции в январе 2013 года приняла Закон № 6384 «О возмещении (путем присуждения компенсации) длительности судебного разбирательства» по жалобам, еще не доведенным до сведения турецкого правительства и поданным в Суд до 23 сентября 2012 года (далее - Закон № 6384).

В решении о неприемлемости от 26 марта 2013 года (*Miidiir Turgut and Others v. Turkey*), Суд отметил, что жалоба была подана до вступления принятого закона в силу. В то время заявители не имели эффективного средства правовой защиты в соответствии с турецким законодательством, с помощью которого они могли бы обжаловать длительность судебного разбирательства. Тем не менее, Закон № 6384 был прямым и практическим следствием принятия пилотного решения по делу «*Ummiihan Kaplan v. Turkey*». Хотя в то время, когда заявители подали свою жалобу, Закон № 6384 еще не вступил в силу, Суд признал, что на данном этапе судебного разбирательства у него никаких оснований полагать, что доступные средства правовой защиты не являются эффективными и доступными.

В другом решении о неприемлемости от 4 июня 2013 года (*Demiroalu and Others v. Turkey*), Суд отметил, что Закон № 6384 был принят 9 января 2013 года Национальной Ассамблеей Турции. Кроме того, хотя жалоба была подана до вступления этого закона в силу, Суд счел возможным сделать исключение из общего принципа, в результате чего оценка вопроса об исчерпании внутренних средств правовой защиты была проведена со

ссылкой на дату подачи жалобы. Отклонив жалобу на основании неисчерпания внутренних средств правовой защиты, Суд счел, что заявители должны были обратиться в Компенсационную комиссию, учрежденную Законом № 6384.

В решении по делу «Behcet Tas v. Turkey» от 10 марта 2015 года Суд отметил, что после принятия пилотного решения по делу «Ummiihan Kaplan v. Turkey» в Турции было введено новое компенсационное средство в отношении чрезмерной длительности судебного разбирательства. Тем не менее, при принятии своего пилотного решения по этому делу, Суд оставил за собой право рассматривать другие аналогичные жалобы, о которых турецкое правительство уже было уведомлено. Решив провести рассмотрение в данном деле и, таким образом, объявив приемлемой жалобу заявителя относительно длительности возбужденного им разбирательства о компенсации, Суд отметил, что это разбирательство длилось около восьми лет и трех месяцев, и что его длительность не была связана со сложностью дела или поведением заявителя. Поэтому Суд постановил, что была нарушена статья 6 § 1 (право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок) Конвенции в отношении длительности судебного разбирательства.

В рамках процедуры пилотного постановления по делам «Michelioudakis v. Greece» от 3 апреля 2012 года и «Glykantzi v. Greece» 30 октября 2012 года Суд выявил недостатки греческой судебной системы, порождающие чрезмерную длительность судебных разбирательств. В деле «Michelioudakis v. Greece» ЕСПЧ отметил, что начиная с 2007 года, Суд принял более 40 решений в отношении нарушений статьи 6 Конвенции в связи с длительностью разбирательства в уголовных судах. На момент вынесения пилотного постановления на рассмотрении Суда находилось более 250 жалоб против Греции, связанных с длительностью судебных разбирательств, 50 из которых относятся к разбирательствам в уголовных судах. В качестве мер общего характера Суд постановил национальным

властям ввести в течение года национальное средство правовой защиты в отношении длительности судебных разбирательств в уголовных судах.

Другое пилотное постановление по делу «Glykantzi v. Greece» затрагивало недостатки в правовой системе Греции, вызывающие чрезмерную длительность разбирательств в гражданских судах. С 1999 по 2009 годы Суд принял около 300 решений по делам против Греции, в которых был сделан вывод о чрезмерной длительности судебных разбирательств, в том числе по гражданским делам; во многих из этих решений было отмечено отсутствие эффективного средства правовой защиты в этом отношении. На момент вынесения пилотного решения на рассмотрении Суда находилось более 250 жалоб против Греции, затрагивающих, в частности, вопрос о длительности судебных разбирательств, включая 70 жалоб, которые непосредственно относятся к разбирательствам по гражданским делам. В качестве мер общего характера Суд постановил в течение года с даты, когда это решение станет окончательным, ввести эффективное средство правовой защиты, позволяющее получить соответствующее и достаточное возмещение в случае чрезмерной длительности судебного разбирательства. На установленный период Суд приостановил рассмотрение всех дел, касающихся исключительно длительности судебных разбирательств в греческих судах.

После инициирования процедуры пилотного постановления греческие власти ввели компенсационное средство правовой защиты. В соответствии с Законом № 4239/2014 (принят греческим парламентом 13 февраля 2014 года, вступил в силу 20 февраля 2014 года) устанавливается право на надлежащую и достаточную компенсацию в случаях, если разбирательство по гражданским и уголовным делам, либо разбирательство в Аудиторском суде превысило разумный срок. Кроме того, как указано в Отчете о принятых мерах в целях увеличения залов судебных заседаний из бюджета были выделены средства для строительства дополнительных «Дворцов

Правосудия», а также было введено такое нововведение как электронная подача исковых заявлений²³⁴.

В постановлении по делу «Xynos v. Greece» от 9 октября 2014 года Суд признал новое средство правовой защиты эффективным и доступным. В частности, Суд пришел к выводу, что жалоба заявителя на чрезмерную длительность разбирательства двух его жалоб в Аудиторском суде должна быть отклонена, так как первая жалоба была подана несвоевременно и не были исчерпаны внутренние средства правовой защиты в отношении второй жалобы.

В резолюции, принятой на 1250-м заседании в марте 2016 года, Комитет министров в рамках осуществления надзора по исполнению решения по делу «Beka-Koulochery v. Greece» с интересом отметил те положительные статистические данные и результаты механизма исполнения решений, а также намерение греческих властей провести реформу законодательства, регулирующего исполнение судебных решений, поднимающих вопрос экспроприации и изменения градостроительных планов с учетом практики Европейского Суда.²³⁵

В свою очередь в пилотном постановлении «Rutkowski and Others v. Poland» от 7 июля 2015 года от властей Польши Европейский суд потребовал принять дополнительные меры для обеспечения права на судебное разбирательство в разумный срок и эффективности внутригосударственного средства правовой защиты.

После вынесения постановления Европейского Суда по делу «Кудла против Польши» в Польше был принят закон от 17 июня 2004 г. (далее - Закон 2004 года) с целью предоставления внутригосударственных средств

²³⁴ DH-DD(2015)1211. 1243 réunion (8-10 décembre 2015) (DH) - Bilan d'action révisé (05/11/2015) - Communication de la Grèce concernant le groupe Diamatides № 2, l'affaire Michelioudakis, le groupe Konti-Arvaniti et l'affaire Glykantzi contre Grèce (Requêtes № 54447/10, 71563/01, 40150/09, 53401/99). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ae40b> (дата обращения 08.08.2016).

²³⁵ CM/Del/Dec(2016)1250/H46-10. 11 March 2016 (CM-Public). 1250 meeting/réunion - 8-10 March/mars 2016 - Decision case H46-10 / Décision affaires H46-10 - Beka-Koulocheri group v. Greece / Groupe Beka-Koulocheri c. Grèce 38878/03. – URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1838 (дата обращения 08.08.2016).

правовой защиты по делам о чрезмерно длительных судебных разбирательствах. Европейский Суд впоследствии по целому ряду дел, рассмотренных в 2005 году, указал, что эти средства правовой защиты были эффективными для целей пункта 1 статьи 35 Конвенции и статьи 13 Конвенции. Тем не менее, ряд жалоб были отклонены в 2005 году на основании неисчерпания внутригосударственных средств правовой защиты, и со временем выяснилось, что на практике средства правовой защиты оказались недостаточными и большое количество обоснованных жалоб на чрезмерно длительные судебные разбирательства было подано в Европейский Суд лицами, которые уже исчерпали средства правовой защиты в соответствии с Законом 2004 года.

С конца 2012 года и до завершения процедуры вынесения пилотного постановления по данному делу Европейский Суд отложил рассмотрение жалоб против Польши об исключительно чрезмерной продолжительности судебных разбирательств. На дату принятия постановления по делу «Rutkowski and Others v. Poland» в производстве Европейского Суда находились 650 дел, связанных в основном или частично с жалобами на чрезмерную длительность гражданских (157 дел) и уголовных судопроизводств (493 дела).

Все три заявителя в настоящем деле жаловались на длительность разбирательств в судах Польши, в которых они участвовали. До обращения в Европейский Суд они подали иски во внутригосударственные суды по Закону 2004 года. Первому заявителю присудили компенсацию в сумме, эквивалентной 500 евро, в отношении уголовных дел, разбирательства по которым длились почти восемь лет. Жалобы второго и третьего заявителей в отношении гражданских дел, разбирательства по которым продолжались более 11 и 13 лет соответственно, были отклонены. Суд пришел к выводу, что применяя так называемый «принцип фрагментации производства по делу», который был установлен Верховным судом Польши в ряде его постановлений, вынесенных за период с 2005 по 2013 год,

внутригосударственные суды не учитывают общей продолжительности судебного разбирательства, но в делах первого и третьего заявителей только в период, начиная с даты вступления в силу Закона 2004 года, а в деле второго заявителя только в период после того, как суд второй инстанции отменил решение суда первой инстанции.

Все три заявителя жаловались в Европейский Суд со ссылкой на пункт 1 статьи 6 Конвенции на чрезмерную длительность производства по их делам во внутригосударственных судах и, ссылаясь на статью 13 Конвенции, на то, что суды страны неадекватно применяли Закон 2004 года в том смысле, что они отказались признать чрезмерную длительность производства по делу и, как следствие, предоставить им соответствующую и достаточную справедливую компенсацию.

Европейский суд пришел к выводу, что хотя дело первого заявителя было выше среднего уровня сложности и в нем было большое количество обвиняемых, это не оправдывает период производства по делу в течение семи лет и 10 месяцев на одном уровне юрисдикции. Дела второго и третьего заявителей не являлись особо сложными, и не было предоставлено какого-либо оправдания задержкам, которые привели к разбирательству продолжительностью 11 лет и восемь месяцев и 13 лет и два месяца соответственно.

Вскоре после вступления в силу Закона 2004 года Европейский Суд рассмотрел средства правовой защиты, которые он установил и признал их «эффективными» по смыслу статьи 13 Конвенции и пункта 1 статьи 35 Конвенции. Однако в свете обстоятельств настоящего дела и развития событий в судебной практике Польши Европейский Суд увидел хороший повод для пересмотра своей прежней позиции об эффективности компенсаторного средства правовой защиты в соответствии с Законом 2004 года.

Вопреки устоявшейся прецедентной практике Европейского Суда по вопросу об оценке разумности срока судебного разбирательства суды

Польши, которые рассматривали заявления о выплате компенсации в соответствии с Законом 2004 года, не рассматривали общую продолжительность производства по делу, а только избранные части из него. Таким образом, по делам первого и третьего заявителей суды страны проигнорировали периоды до вступления в силу Закона 2004 года, а по делу второго заявителя они ограничились своими оценками уровнем юрисдикции, в которой главное дело находилось на рассмотрении. Данный подход отражает так называемый принцип фрагментации производства по делу, установленный Верховным судом Польши в различных постановлениях в период с 2005 по 2012 год. Принцип «фрагментации производства по делу» имел решающее значение для результата рассмотрения требований заявителей о выплате компенсации, которые были либо отклонены в полном объеме или, как по делу первого заявителя, были удовлетворены лишь частично.

Несмотря на то, что государства, которые ввели средства правовой защиты в отношении дел о чрезмерной длительности производства по делу, предназначенные как для ускорения производства, так и для выплаты компенсации, могут позволить себе присуждать более низкие суммы компенсации, чем присужденные Европейским Судом, такие суммы не могут быть неоправданно низкими по сравнению с суммами выплат Европейским Судом в аналогичных делах. Сумма компенсации, предоставленной первому заявителю, соответствовала лишь 5,5% от того, что Европейский Суд присудил бы ему, если бы в наличии не было внутригосударственного средства правовой защиты. Таким образом, данная компенсация была признана явно необоснованной в свете норм, установленных Европейским Судом, и жалоба со ссылкой на Закон 2004 года не предоставила заявителям «надлежащего и достаточного возмещения» в плане выплаты адекватной компенсации за чрезмерную продолжительность производства по их делам.

После введения в Польше средства правовой защиты согласно Закону 2004 года Европейский Суд вынес 280 постановлений, установив нарушения

требования о разумном сроке производства в тех делах, когда заявители безуспешно пытались добиться вынесения внутригосударственными судами судебного постановления, признающего это нарушение и предоставляющего компенсацию в связи с ним. Вместе с тем в 358 подобных делах такое нарушение было признано государством-ответчиком, и оно выплатило компенсацию в соответствии с условиями мирового соглашения или одностороннего заявления. На момент вынесения пилотного постановления в производстве Европейского Суда находилось около 650 аналогичных дел находится, и более 300 дел против Польши, касающихся чрезмерной длительности производства по делу, находилось в производстве на стадии исполнения в Комитете министров Совета Европы.

Учитывая значительный масштаб проблемы чрезмерной длительности производства по делу в судах Польши при отсутствии достаточной компенсации вреда, выявляющей наличие системной проблемы, Европейский Суд решил применить процедуру вынесения пилотного постановления.

Европейский суд, приветствуя меры, которые ранее были приняты во исполнение Постановления Европейского Суда по делу «Кудла против Польши», отметил, что масштаб и сложность имеющейся проблемы в Польше требуют от властей государства-ответчика продолжения дальнейших, последовательных и долгосрочных усилий по достижению соблюдения внутригосударственными судами требования о «разумном сроке» производства по делу.

Европейский Суд также отметил две взаимосвязанные основные причины нарушения статьи 13 Конвенции в настоящем деле: применение судами Польши принципа «фрагментации производства по делу» и неспособность внутригосударственных судов присуждать компенсацию в соответствии с собственными взысканиями компенсации Европейского

Суда²³⁶.

Европейский Суд согласился с тем, что Постановление 2013 года Верховного суда Польши не может разрешить и более ранние проблемы, поднятые в сотнях дел, которые уже находятся в производстве Европейского Суда.

Таким образом, в качестве мер общего характера Суд предписал польским властям принять меры по обеспечению эффективного осуществления постановления 2013 года в судах страны, рассматривающих жалобы согласно Закону 2004 года, и их соответствию стандартам Европейского Суда при оценке разумности срока судебного разбирательства и «надлежащего и достаточного возмещения» за нарушения права на разбирательство дела в разумный срок.

Ввиду значительного количества нерассмотренных дел и необходимости общего стремительного действия Европейский Суд решил коммуницировать польским властям все находящиеся в его производстве жалобы, в которых основной вопрос касается продолжительности судебного разбирательства. Вместе с тем Суд предоставил государству-ответчику право воспользоваться двухлетним сроком для обработки этих коммуницированных жалоб и для заглаживания вреда всем жертвам. Суд решил также отложить на год рассмотрение будущих аналогичных жалоб, поданных после вынесения пилотного постановления.

В качестве мер, направленных на сокращение длительности судебного разбирательства в административных судах и органах, власти Польши внесли поправки в Закон о судопроизводстве в административных судах, которые вступили в силу 16 августа 2015 года. По мнению властей, соответствующие поправки направлены на снижение сроков административного судопроизводства путем упрощения процедуры в административных судах и Верховном административном суде.

²³⁶ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Рутковский и другие против Польши» от 7 июля 2015 г., жалоба № 72287/10 и др. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 11. С. 28.

Власти также приняли иные законодательные меры, направленные на повышение эффективности и упрощение отдельных видов административных процедур. В частности, изменив законодательство о строительстве, власти тем самым сократили перечень оснований, требующих получения разрешения на строительство. По данным властей, данная поправка привела к сокращению числа жалоб на чрезмерную длительность судебного разбирательства по вопросам разрешения на строительство.

Были также внесены изменения в Гражданский процессуальный кодекс (вступили в силу с 18/11/2015) и в Уголовно-процессуальный кодекс (вступили в силу с 01.07.2015), направленные на упрощение и ускорение судебного разбирательства; передачу ряда полномочий судей по рассмотрению некоторых категорий дел внесудебным служащим и другим юридическим институтам (например, нотариусам).

Комитет Министров отметил, что данные поправки не только упростили различные процедурные аспекты разбирательства в административных судах, но и оказали прямое воздействие на длительность судебного разбирательства в административных органах²³⁷.

В качестве организационных мер был усилен контроль за деятельностью административных судов со стороны Председателя Верховного административного суда, председатели региональных административных судов и Президиума Верховного административного суда. Кроме того, План действий, представленный государством-ответчиком предусмотрел такие организационные меры, как контроль со стороны Министерства юстиции, продолжение компьютеризации, а также увеличение аппарата судей.

В качестве средства правовой защиты относительно чрезмерной длительности судебного разбирательства в административных органах

²³⁷ CM/Notes/1273/H46-19. 9 December 2016, 1273 Meeting, 6-8 December 2016, H46-19 Fuchs group v. Poland (Application № 33870/96) Supervision of the execution of the European Court's judgments. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=POL&SectionCode (дата обращения: 08.08.2016).

власти Польши предоставили план действий, в котором отмечено закрепление права административного рассмотрения вышестоящим административным органом или судом в отношении бездействия или чрезмерной длительности судебного разбирательства нижестоящего административного органа в соответствии с административно-процессуальным кодексом и Законом о судопроизводстве в административных судах. Вышестоящий административный суд может возложить на административный орган обязанность действовать в течение определенного периода времени, признать бездействия или чрезмерной продолжительности административного разбирательства как вопиющее нарушение закона и по заявлению сторон присудить компенсацию заявителям.

В настоящее время польские власти подготовили законопроект, позволяющий проблеме фрагментации, обязывающий суды учитывать весь ход судебного разбирательства для расчета суммы компенсации. Данные нововведения должны будут установить также минимальный размер компенсаций. Кроме того, смягчаются требования приемлемости подачи жалобы в соответствии с Законом, преследующий цель разрешить проблему чрезмерного формализма в деятельности судов, приводящему к отклонению многочисленных жалоб национальными судами. По утверждению властей представленный закон вступит в силу в течение ближайших месяцев.

В общем, КМСЕ напомнил, что ситуация в административных судах по-прежнему вызывает беспокойство. Продолжительные сроки рассмотрения дел остаются неизменными и связано это больше с увеличением количества новых дел, чем со снижением эффективности работы административных судов. Кроме того, статистические данные, представленные властями по поводу рассмотренных дел в Верховном административном суде свидетельствуют об увеличении количества завершенных дел²³⁸.

²³⁸ Ibid.

Власти Польши утверждают, что меры, принятые за последние несколько лет демонстрируют положительные результаты, однако, учитывая сложность структурной проблемы, потребуется дополнительное время окончательного устранения дисфункции в тесном сотрудничестве с Комитетом министров. Комитет министров, в свою очередь, также выразил положительную оценку начатых реформ, однако говорить о полной эффективности реализации мер общего характера возможно тогда, когда принятые меры докажут свою эффективность не только в законодательстве, но на практике.

В настоящее время проблема чрезмерной длительности судебных разбирательств по уголовным и гражданским делам в Польше является не решенной: средства правовой защиты до сих пор порождают определенные проблемы при его применении (фрагментация, чрезмерно низкий уровень компенсации, формализм).

Спустя девять дней после вынесения пилотного постановления, констатирующего чрезмерную длительность судебного разбирательства в правовой системе Польши, Европейский суд инициировал процедуру пилотного постановления теперь уже в отношении Венгрии, указав на аналогичную структурную проблему в решении по делу «Gazsó v. Hungary» от 16 июля 2016 года.

С момента вступления Конвенции в силу в отношении Венгрии и до 1 мая 2015 г. более 200 постановлений содержали вывод о нарушении Венгрией, касающегося чрезмерной длительности производства по гражданским делам, а также власти государства-ответчика заключили мировые соглашения и представили односторонние заявления в многочисленных других делах. Еще 400 дел против Венгрии в отношении того же вопроса находятся в производстве Европейского Суда.

В ранее принятом предпилотном постановлении по делу «Barta and Drajkó v. Hungary» от 17 декабря 2013 года Суд отмечал, что нарушение прав заявителей на судебное разбирательство в разумный срок составляет

системную проблему в Венгрии, вызванную неадекватным законодательством и неэффективностью отправления правосудия (разбирательство по делу заявителей продолжалось соответственно шесть лет и три месяца и четыре года и три месяца в одной инстанции).

Учитывая рецидивирующий и постоянный характер базовых проблем, количество затронутых ими лиц и необходимость предоставления скорейшей и надлежащей компенсации вреда на внутригосударственном уровне, Суд посчитал целесообразным применить процедуру пилотного постановления.

В качестве мер общего характера властям Венгрии было предписано не позднее чем через один год после вступления постановления в силу средство правовой защиты или комбинацию средств правовой защиты во внутригосударственной правовой системе в отношении проблемы чрезмерной продолжительности гражданского судопроизводства в Венгрии. В ожидании реализации соответствующих мер со стороны венгерских властей ЕСПЧ отложил рассмотрение любых аналогичных новых жалоб на один год.

В обновленном плане действий от 20 октября 2016 года правительство Венгрии указало, что экспертами разрабатывается Закон о принятии компенсационного средства правовой защиты от чрезмерной длительности судебного разбирательства, который, как ожидается, будет принят парламентом 1 июля 2017 года и вступит в силу с 1 января 2018 года²³⁹.

В декабре 2016 года Комитет министров отметил, что венгерские власти не смогли уложиться в установленные пилотным постановлением сроки, и принял к сведению обновленный план действий государства-ответчика, настоятельно призвав создать эффективное компенсационное средство правовой защиты как можно скорее²⁴⁰.

²³⁹ Updated action plan (20/10/2016) Communication from Hungary concerning the Tímár group of cases against Hungary (Application № 36186/97). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806b58df (дата обращения: 08.08.2016).

²⁴⁰ CM/Del/Dec(2016)1250/H46-12. 1273rd meeting – 6-8 December 2016. Gázsó and Tímár group v. Hungary (Applications № 48322/12 and 36186/97) Supervision of the execution of the European Court's judgments. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=HUN&SectionCode= (дата обращения: 08.08.2016).

Ощутимого прогресса в отношении продолжительности судебного разбирательства властям Венгрии достигнуть не удалось, в связи с чем КМСЕ призвал предоставить до 1 февраля 2017 года информацию о содержании проекта закона о создании компенсационного средства правовой защиты в отношении чрезмерной длительности гражданского, уголовного и административного судопроизводства, а также информировать о дальнейших мерах, принимаемых в национальными властями.

С 1 января 2018 года вступят в силу принятые гражданско-процессуальный и уголовно-процессуальный кодексы, включающие положения, направленные на упрощение процедур судопроизводства в целях предотвращения чрезмерной длительности судопроизводства в национальных судах²⁴¹. Закон, предусматривающий компенсационное средство правовой защиты в случае чрезмерной длительности судопроизводства вступит в силу с 1 июля 2018 года..

Таким образом, структурная проблема в виде чрезмерной длительности судебного разбирательства по гражданским, уголовным и иным делам является довольно распространенной и хронической болезнью национальных правовых систем государств-ответчиков. Следует признать, что Европейский Суд инициировал процедуру пилотного постановления в рассмотренных выше делах, исходя, в том числе, из значительного количества аналогичных жалоб. При этом, как видим, национальные власти государств-ответчиков приняли в первую очередь законодательные меры, создав компенсационные средства правовой защиты, а также разработали иные меры (электронизация судопроизводства, увеличение залов судебных заседаний, повышение квалификаций судебных работников), направленные на устранение выявленной Судом дисфункции. Представляется очевидным, что список пилотных постановлений по вопросу чрезмерной длительности судебных разбирательств будет пополняться и расширяться, поскольку увеличение

²⁴¹DH-DD(2017)696. 20/06/2017. 1294th meeting (September 2017) (DH) - Action plan (15/06/2017) - Communication from Hungary concerning the cases of TIMAR and GAZSO v. Hungary (Applications № 36186/97, 48322/12). – URL: <https://rm.coe.int/1680727f5a> (дата обращения: 20.06.2017).

нагрузки на национальные судебные органы и соответствующим образом увеличение сроков разбирательств является неизбежной тенденцией. Однако как представляется автору, создание компенсационных средств правовой защиты в рамках процедуры пилотного постановления властями Германии, Греции, Болгарии и Турции является положительным примером и для других государств-участниц Конвенции, которые должны заимствовать существующий опыт реализации общих мер в целях недопущения «хронического» характера чрезмерной длительности судебных разбирательств.

Таким образом, среди мер общего характера, принятых государствами-ответчиками для устранения чрезмерной длительности судебных процессов, можно выделить:

- создание средств правовой защиты, направленных на ускорение уголовного, гражданского и административного судопроизводства;
- ежегодные отчеты о состоянии длительности судопроизводства национальными судами и исполнении решений ЕСПЧ (Германия);
- внедрение электронных систем управления делами и системы электронных реестров для способствования контролю над делами, находящимся на стадии расследования (Болгария);
- упрощение порядка вызова путем введения возможности вручить повестку, доставив ее в почтовый ящик или к дому (Ст. 47 Гражданского процессуального кодекса Болгарии);
- передача ряда полномочий судей по рассмотрению некоторых категорий дел внесудебным служащим и другим юридическим институтам (например, нотариусам) (Польша);
- рационализация и ускорение судопроизводства перед административными судами и обеспечение модернизации (Греция);
- создание механизмов оценки и проверки, особенно путем сбора и анализа статистических данных (Болгария);

- усиление контроля за деятельностью судов со стороны Председателей Верховных судов, Президиумов (Польша), Высшего судебного совета в отношении судов и органов прокуратуры (Болгария) на предмет соблюдения сроков, установленных законом для рассмотрения дел и рассмотрения жалоб на чрезмерную длительность судебного разбирательства;

- сокращение длительности судебных процессов и введение упрощенных процедур судебного пересмотра;

- отцифровка архивов суда, обеспечивающая более легкий, быстрый доступ (Италия и Турция);

- введение единого метода управления архивами гражданских дел в апелляционных судах и трибуналах (Италия);

- увеличение количества судей и служащих судебных аппаратов.

Особо следует отметить компенсационные средства правовой защиты в случае чрезвычайной длительности судебных процессов. Остаются проблемные вопросы в применении законов о компенсации. К примеру, средства правовой защиты в контексте разбирательства по гражданским и уголовным делам до сих пор порождают определенные проблемы при его применении (фрагментация, чрезмерно низкий уровень компенсации, формализм). Кроме того, национальные суды присуждают более низкие суммы компенсации, чем Европейский Суд в подобных случаях.

2.2. Бесчеловечные и (или) унижающие человеческое достоинство обращение

Проблема бесчеловечных и унижающих человеческое достоинство условий содержания под стражей является также весьма острой. Следует сказать, что впервые данная структурная проблема стала поводом для вынесения пилотного постановления против России по делу «Ananyev and

Others v. Russia» от 10 января 2012 года, который будет рассмотрен детально в следующей главе настоящего исследования. Системный характер бесчеловечных и унижающих человеческое достоинство условий содержания под стражей были выявлены Судом и в других государствах-участницах Конвенции: Италии, Болгарии, Бельгии, Венгрии и Румынии.

В пилотном постановлении по делу «*Torreggiani and Others v. Italy*» от 8 января 2013 г. Суд отметил, что структурный и системный характер переполненности тюрем четко обозначен в декларации о национальном чрезвычайном положении, изданной итальянским премьер-министром в 2010 году. Структурный характер проблемы подтверждается тем фактом, что в момент вынесения решения на рассмотрении Суда находились несколько сотен жалоб, касающихся несовместимости условий содержания под стражей в итальянских тюрьмах со статьей 3 (запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения) Конвенции. В связи с ростом числа лиц, потенциально заинтересованных в рассмотрении этого вопроса, и решений, устанавливающих подобные нарушения, Суд решил применить процедуру принятия пилотного решения.

В резолютивной части пилотного решения Суд обязал итальянские власти ввести, в течение одного года с даты, когда данное решение станет окончательным, эффективное внутреннее средство правовой защиты или комплекс таких средств, способных обеспечить, в соответствии с принципами Конвенции, адекватную и достаточную компенсацию в делах, касающихся переполненности тюрем.

После применения процедуры принятия пилотных решений, итальянское государство ввело ряд законодательных и организационных мер, направленных на решение структурной проблемы переполненности тюрем. В частности, итальянское правительство реформировало законодательство, предоставив заключенным возможность подавать жалобы в судебные органы в отношении материальных условий содержания под стражей, и ввело компенсационное средство правовой защиты, предусматривающее

возмещение вреда лицам, которые, во время пребывания под стражей, стали жертвами нарушений Европейской Конвенции по правам человека.

Первой реакцией на постановление стало обращение 8 октября 2013 года Президента республики (на тот момент должность занимал Джорджо Наполитано) к Парламенту, назвавшего «переполненность итальянских тюрем недопустимым явлением», призвав парламент принять необходимые меры общего характера во исполнение пилотного постановления²⁴².

План действий²⁴³, представленный итальянскими властями во исполнение предписаний пилотного решения состоял из пяти основных направлений:

1. Законодательные меры: декриминализация преступлений небольшой тяжести, закрепление различий между разными видами наркотиков и последующей дифференциации ответственности, декриминализация незаконной миграции, отсрочка исполнения приговора в рамках программы общественной активности и труда, более широкое использование устройств дистанционного управления, таких как «электронный браслет», учреждение нового Департамента по делам несовершеннолетних и правосудия в качестве автономного органа в рамках Министерства юстиции. Кроме того, итальянскими властями была учреждена должность омбудсмена по права заключенным.

Согласно данным, указанным в Отчете принятых мер итальянскими властями, количество заключенных отбывающих наказание в местах лишения свободы существенно сократилось. Так, на 30 июня 2013 года в местах лишения свободы находились 66008 заключенных, в то время как на 15 октября 2015 года уже 52342 заключенных, в том числе 682 заключенных,

²⁴² Полличино Оресте. Совершенствование национальных механизмов эффективной реализации Европейской Конвенции по Правам Человека – доклад по Италии. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2015Pollicino.doc>. (дата обращения: 30.10.2016).

²⁴³ DH-DD(2015)1251 20.11.2015 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH) - Action report (20/11/2015) - Communication from Italy concerning the case of Torregiani and others against Italy (Application № 43517/09). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ab52f (дата обращения: 08.08.2016).

которые отбывали наказание, посещая исправительное учреждение только для сна.

В дополнение к вышеуказанным мерам в 2014 г. парламент провел реформу СИЗО, в результате которой указал, что заключение под стражу как мера пресечения должна быть надлежащим и полным образом мотивирована и не принята в качестве первостепенной меры. Эти новые правовые положения привели к снижению количества задержанных, ожидающих решения суда первой инстанции: в 2013 – 11108 лиц (18,1 % от общего числа заключенных), в 2014 – 9549 лиц (18,2 % от общего числа заключенных), 2015 – 8983 (17,2 % от общего числа заключенных).

2. Строительство пенитенциарных учреждений и реконструкция существующих тюрем, в том числе установка душевых кабин, строительство спортивных площадок, столовых, тренажерных залов, дополнительных комнат для свиданий с родными и близкими. После проведения данной части преобразований в Италии по состоянию на октябрь 2015 года приходилось в среднем 9 квадратных метров на каждого заключенного.

Вместе с тем, были приняты немаловажные организационные меры для того, чтобы содержащиеся под стражей лица могли проводить за пределами своих камер не менее восьми часов в день. Наконец, меры по ремонту уже существующих пенитенциарных учреждений и строительству новых зданий привели к увеличению количества имеющихся мест содержания под стражей и позволили улучшить распределение содержащихся под стражей лиц таким образом, что в настоящее время на каждого содержащегося в тюрьмах Италии приходится не менее 3 кв. м площади. Согласно положениям законодательства Италии каждому лицу, содержащемуся в общих камерах, должно обеспечиваться не менее 5 кв. м площади, что превышает нормативы, рекомендованные прецедентной практикой Европейского Суда и Комиссией по правам человека.

3. Организация более мягких режимов содержания осуждённых, с ориентацией на использование камер исключительно для целей отдыха, а не для постоянного содержания заключённых в течение всего дня;

4. Мониторинг условий и профилактические меры: установление автоматизированных систем, способных воспроизводить и передавать картину содержания любого заключенного в тюремных учреждениях, а также информацию о положительных или проблемных событиях в повседневной жизни в тюрьме (свидания с родственниками, труд и т. д. и наоборот, отсутствие контактов, изменение поведения и т. д.); обеспечение внутреннего независимого и непрерывного мониторинга мест лишения свободы. Установленная компьютеризированная система, в частности, способна предоставлять информацию о количестве квадратных метров на каждого заключенного и санитарно-технических условий содержания заключенных в онлайн-режиме.

5. Предоставление средства компенсационной защиты лицам, подвергающимся бесчеловечным и унижающим человеческое достоинство условиям содержания под стражей. Принятый закон № 117 от 11 августа 2014 года в ст. 35 закрепил компенсационное средство доступное заключенным, содержание под стражей которых осуществлялось в условиях нарушающих статью 3 ЕКПЧ. Средство правовой защиты обеспечило два вида компенсации: материальный и моральный. Согласно положениям принятого Закона 117 заключенные, отбывающие наказание, могут рассчитывать на сокращение срока наказания на один день за каждые 10 дней содержания под стражей с нарушением требований Конвенции. Если же лицо уже отбыло наказание и данное правило не позволяет применить сокращение срока в полном объеме, то заключенный вправе получить компенсацию в размере 8 евро за каждый день содержания под стражей в условиях, не соответствующим требованиям Конвенции. Жалобы лиц, содержащихся под стражей, рассматриваются судами по вопросам исполнения наказаний, а

жалобы лиц, находящихся на свободе – обычными (общими) судами²⁴⁴.

В ответ на постановление от 8 января 2012 года правительство Италии Декрет-законом № 92 от 26 июня 2014 года создало средство правовой защиты, в соответствии с которым судья вправе принять решение о сокращении оставшегося к отбытию срока лишения свободы лицу, в отношении которого была нарушена статья 3 Конвенции (на один день за каждые 10 дней, проведённых в условиях, нарушающих Конвенцию). В ином случае заключенный будет иметь право на возмещение в размере 8 евро за каждый день периода, когда длилось нарушение²⁴⁵.

Новый способ обжалования предусматривает, что решения судей по вопросам исполнения наказаний по жалобам задержанных (заключенных) являются обязательными для компетентных административных органов власти. Последние обязаны исполнять соответствующие решения в установленные судьей сроки, в противном случае решение может быть исполнено в принудительном порядке.

В целях контроля применения нового закона, были запущены три уровня мониторинга:

1. Контроль со стороны Департамента администраций тюремных учреждений (Department of the Prison Administration);
2. Надзор со стороны Главного управления статистики Департамента по организации деятельности судебных органов Министерства юстиции (Directorate General of Statistics of the Department for judicial organization of the Ministry of Justice);
3. Контроль со стороны Отдела по жалобам Управления Администраций тюремных учреждений (the Complaints Service of the Prison Administration Department).

²⁴⁴ DH-DD(2015)1251 20.11.2015 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH) - Action report (20/11/2015) - Communication from Italy concerning the case of Torregiani and others against Italy (Application № 43517/09). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ab52f (дата обращения: 08.08.2016)

²⁴⁵ Полличино Оресте. Совершенствование национальных механизмов эффективной реализации Европейской Конвенции по Правам Человека – доклад по Италии. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2015Pollicino.doc>. (дата обращения: 30.10.2016).

На 1214-м заседании в декабре 2014 года Комитет министров отметил, что последние статистические данные, предоставленные итальянскими властями, свидетельствуют о положительных тенденциях, в то же время проблема переполненности тюрем существует, однако имеет менее драматичный характер, чем ранее.²⁴⁶ Председатель ЕСПЧ Гвидо Раймонди в январе 2017 года, выступая на торжественном заседании по случаю открытия юридического года, привел действия Италии в качестве примера положительной реализации мер общего характера в пенитенциарной системе. По выражению Гвидо Раймонди результат не заставляет себя долго ждать, когда власти хотят решить проблему и принимают необходимые меры²⁴⁷. Кроме того, количество дел против Италии за последние два с половиной года уменьшилось более чем в два раза, что также является следствием реализации итальянскими властями предписаний пилотного решения.

В двух решениях о неприемлемости от 16 сентября 2014 года (*Stella and Others v. Italy* и *Rexhepi and Others v. Italy*) Суд, изучив новые индивидуальные средства правовой защиты, введенные итальянским государством после принятия пилотного решения, установил, что не имеются основания полагать, что средства правовой защиты не являются эффективными в отношении жалоб по статье 3 Конвенции. В связи с этим, Суд отклонил жалобу заявителей по вопросу о переполненности тюрем по причине неисчерпания вновь созданных внутренних средств правовой защиты и признал жалобы неприемлемыми.

Таким образом, итальянские власти, реализовали ряд весьма важных материально-правовых мер, направленных на решение глубокой и системной проблемы переполненности тюрем. Было принято множество законодательных положений в области исполнения наказаний, которые

²⁴⁶ DH-DD(2014)1143 01.10.2014 1214 meeting (2-4 December 2014) (DH) - Updated action plan (15/09/2014) - Communication from Italy concerning the case of Torreggiani and others against Italy (Application № 43517/09). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ae1a2 (дата обращения: 08.08.2016).

²⁴⁷ Выступление Председателя ЕСПЧ Гвидо Раймонди на торжественном заседании по случаю открытия юридического года, 27 января 2017 года // Бюллетень ЕСПЧ. № 2 (176). 2017. С. 4.

создали условия, в частности, для более активного использования альтернативных мер наказания, сокращения продолжительности наказаний за совершение незначительных правонарушений, и самое главное, создали эффективное средство правовой защиты для внушительной категории граждан, содержащихся под стражей. Европейский Суд признал значительность результатов, достигнутыми благодаря существенным усилиям, предпринятым органами власти Италии на самых разных уровнях, и отметил, что проблема переполненности тюрем в Италии хотя и не утратила своей актуальности, но проявляется в меньших масштабах²⁴⁸.

Системный характер проблемы болгарской пенитенциарной системы был выявлен Судом в деле «Neshkov and Others v. Bulgaria» от 27 января 2015 года. Ранее Европейский Суд рассматривал условия содержания под стражей в Болгарии с точки зрения статьи 3 Конвенции в более чем 20 других делах. Со своей стороны, Комитет министров Совета Европы неоднократно подчеркивал необходимость принятия дополнительных мер с целью приведения условий содержания в исправительных учреждениях Болгарии в соответствие с конвенционными стандартами.

В 2008 году Европейский Суд признал удовлетворительной информацию, представленную властями Болгарии о начале присуждения национальными судами в 2003 году компенсации лицам, которые содержались под стражей в ненадлежащих условиях, согласно общей правовой норме, предусматривающей ответственность властей за незаконные действия или бездействие. Исходя из полученной информации, Европейский Суд стал объявлять неприемлемыми для рассмотрения по существу жалобы, поданные лицами, которые уже не содержались под стражей в ненадлежащих условиях, если это средство правовой защиты не было исчерпано. Вместе с тем Европейский Суд не объявлял неприемлемыми для рассмотрения по существу жалобы лиц, которые по-прежнему содержались под стражей в

²⁴⁸ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Stella and Others v. Italy» от 16 сентября 2014 года, жалобы № 49169/09, 54908/09, 55156/09 и др. // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

неудовлетворительных условиях, мотивируя это тем, что в таких случаях присуждения компенсации недостаточно.

Ранее Европейский Суд допускал, что статью 1 Закона Болгарии «Об ответственности государства и муниципальных образований за причиненный ими ущерб» 1988 года (далее - Закон 1988 года) можно считать эффективным внутригосударственным средством правовой защиты по жалобам на нарушение требований статьи 3 Конвенции в связи с условиями содержания под стражей в делах, в которых предполагаемое нарушение завершилось. Однако ввиду того, как развивается практика судов Болгарии, Европейский Суд данное средство правовой защиты признал недостаточно эффективным. Внутригосударственные разбирательства первого заявителя выявили ряд проблем: отсутствие четких указаний на то, какие конкретно действия или бездействия должен доказать заключенный, строгое бремя доказывания, стремление оценивать отдельные аспекты условий содержания под стражей, а не их совокупное воздействие, отказ признавать презумпцию, согласно которой даже небольшое несоответствие условий содержания под стражей установленным требованиям причиняет лицу моральный вред, а также применение установленных на внутригосударственном уровне сроков без учета длящегося характера всей ситуации. Таким образом, два иска о возмещении ущерба, поданные первым заявителем согласно статье 1 Закона 1988 года, Европейский Суд не признал эффективным средством правовой защиты.

В действительности, компенсация по этим основаниям была присуждена всего лишь в 30% случаев. Европейский Суд, в частности, отметил, что при рассмотрении соответствующих исков суды Болгарии очень часто не принимают во внимание общий запрет бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, ограничиваясь конкретными положениями законов и подзаконных актов, регламентирующими условия содержания под стражей. Кроме того, в большинстве случаев они не признают презумпцию, согласно которой ненадлежащие условия содержания

под стражей причиняют человеку моральный вред. Вместе с тем существует неопределенность в вопросе о том, кто должен являться ответчиком по подобным делам. Следовательно, средство правовой защиты, предусмотренное статьей 1 Закона 1988 года, является недостаточно определенным и эффективным.

В этой связи Суд отметил, что существует компенсационное средство правовой защиты, которое иногда эффективно, однако при рассмотрении жалоб, касающихся условий содержания под стражей, болгарские суды часто руководствуются не общим запретом на бесчеловечное и унижающее достоинство обращение в рамках Конвенции, а лишь соответствующими законодательными или нормативными положениями. Кроме того, не существует эффективного профилактического средства правовой защиты.

В качестве мер общего характера Суд постановил в течение 18 месяцев создать средство правовой защиты, позволяющего лицам, жалующимся на нарушения Конвенции, добиваться восстановления своих прав в специально предусмотренном для этой цели порядке; принять ряд специальных норм, подробно описывающих порядок рассмотрения и разрешения требований, связанных с условиями содержания под стражей; предусмотреть превентивное средство правовой защиты (например, создание специального органа, осуществляющего надзор за исправительными учреждениями).

Самой важной целью принятия мер общего характера болгарскими властями послужило стремление создать действительное и эффективное средство правовой защиты. Как указано в Плане действий правительство подготовило Законопроект (в ноябре 2015 года), предоставляющий заключенному право обжалования в суд условий его содержания, включая случаи переполненности тюремной камеры или изолятора²⁴⁹. Законопроект предусматривает введение определенного компенсационного средства

²⁴⁹ DH-DD(2016)25 12.01.2016 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH) - Revised action plan (04/01/2016) - Communication from Bulgaria concerning the Kehayov group of cases against Bulgaria (Application № 41035/98). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ac7b4 (дата обращения: 08.08.2016).

правовой защиты, а также профилактического средства для возможности обращения с жалобами в административные суды. Что касается компенсационного средства правовой защиты, законопроект закрепляет презумпцию морального вреда и обратную силу закона. Что касается профилактического средства, суды Болгарии обязаны будут вынести решение в течение семи дней после подачи заявления. Законопроект наделяет национальные суды правом принимать любые меры, необходимые для улучшения условий содержания под стражей.

В предоставленном Плане действий болгарские власти указали следующие меры общего характера, которые власти намереваются принять или уже приняты на январь 2016 года для реализации предписаний пилотного решения.

Одна из главных целей болгарского правительства заключалась в том, чтобы к концу 2016 в результате новых правил для первоначального распределения на каждого заключенного приходилось 4 кв.м. личного пространства в тюремной камере. Важнейшей мерой явилось предоставление администрациям тюрем возможности эксплуатировать колонии-поселения открытого типа. Новые положения предусматривают, что открытые типы колоний-поселений будут доступны для: а) лиц, осужденных впервые к лишению свободы на срок до пяти лет; б) лиц, осужденных к лишению свободы во второй раз, при условии, что первый приговор был приостановлен, а общая длительность обоих приговоров не превышает 2 года лишения свободы; в) лиц, которые были приговорены к тюремному заключению на срок до 7 лет за непреднамеренное преступление.

Кроме того, властями были предприняты активные действия по переводу заключенных. Было закреплено право руководителя Главного управления исполнения наказаний переводить заключенного в другой изолятор в случае переполненности СИЗО, принимая во внимание желание заключенного. В то же время заключенный вправе просить перевод в другую тюрьму по причинам, связанным с переполненностью и плохими

материальными условиями. При этом, законопроект, разработанный в ноябре 2015 года предусмотрел, что руководитель тюремного учреждения, в котором задержанный содержится под «особым режимом», вправе изменить режим заключенного в любое время по собственной инициативе. Первоначально примененный судом в отношении каждого заключенного срок пожизненного заключения, а также целесообразность сохранения «особого режима» содержания должны быть пересмотрены руководителем тюрьмы после одного года. В дальнейшем, такого рода «пересмотры» должны будут проводиться каждые шесть месяцев. Руководитель тюремного учреждения обязан мотивировать свои решения, которые будут открыты для судебного рассмотрения.

Немаловажную роль помимо всего прочего сыграла декриминализация ряда преступлений небольшой тяжести и более широкое применение условно-досрочного освобождения и альтернативных видов наказаний. В результате данных действий, переполненность тюремных учреждений и СИЗО значительно снизилась. К примеру, количество лиц, содержащихся в тюрьмах в марте 2013 года составляло 9,371 человек, а в следственных изоляторах содержались порядка 1,244 человек. Однако уже к июню 2015 года болгарскому правительству удалось добиться значительных результатов, поскольку количество лиц, содержащихся в тюрьмах составило 7,527 человек 975 лиц, содержащихся в СИЗО.

12 июня 2015 года Министерство юстиции опубликовало на своем сайте поправки к Закону 2009 года, которыми была введена новая глава, предусматривающая электронный мониторинг. Электронный мониторинг распространяется на осужденных, которые отбывают наказание в колониях-поселениях открытого типа, приговоренных к условному сроку и отбывающим наказание в виде домашнего ареста.

Мерами, направленными на улучшение материальных условий содержания под стражей стали строительство новых тюрем и реконструкция имеющихся (например, в начале 2016 года подготовлены проекты по

реконструкции тюрем Бургас, Варна и Сливен, реконструкция кухонного помещения тюрьмы Ловеч, началась полная реконструкция тюрьмы закрытого типа «Атлант»; реконструкция основного здания тюрьмы Плевен, в ряде тюремных учреждениях были установлены дополнительные унитазы и раковины, проведен капитальный ремонт в общих ванных комнатах и кухонных помещениях, открыт новый спортивный зал; был отреставрирован тренажерный зал, развита система видеонаблюдения. Кроме того, Главное управление исполнения наказаний подготовило доклад о наиболее первостепенных потребностях в ремонтных работах для каждой тюрьмы и тюремного поселения. Общая стоимость срочных ремонтных работ была оценена в размере около 15,030,000 ЛВ (около 7,500,000 евро).

В качестве мер, направленных на адекватное медицинское обслуживание в местах содержания под стражей властями Болгарии было предоставлено всем заключенным с 1 января 2014 года с момента их заключения под стражу автоматическое право на полное медицинское страхование за счет взносов из средств государственного бюджета. Еще одна проблема кадрового дефицита медицинского персонала в тюремных учреждениях, по утверждениям властей, была связана с непривлекательными условиями труда в тюрьмах и ситуацией дефицита врачей в стране в целом. Для устранения данной проблемы болгарские власти решили заключать с врачами не трудовые договоры, а гражданско-правовые договоры на предоставление медицинских услуг, рассчитанные на определенный период времени с каждым медицинским работником. Проект закона, представленного в ноябре 2015 года, предусматривает также введение для каждого заключенного конфиденциальной медицинской карты и право заключенных, которые содержатся в одиночных камерах посещать врача ежедневно.

Следует отметить, что власти Болгарии приняли и ряд просветительских мер. Например, осенью 2015 года Министерство юстиции выступило с инициативой перевести и распространить справочник для

служащих тюремных учреждений «Правозащитные подходы по управлению тюрьмами», который содержит практическую информацию о реализации и толковании различных международных документов, содержащих стандарты обращения с заключенными и задержанными. В ноябре 2015 года справочник был распространен посредством Главного управления исполнения наказаний, Академии МВД и омбудсмена.

На 1250-заседании Комитета Министров в марте 2016 года делегаты призвали власти Болгарии включить вышеуказанные реформы в план долгосрочной стратегии, чтобы бороться с переполненностью тюрем и плохими условиями содержания под стражей в долгосрочной перспективе. Кроме того, КМСЕ отметил, что средства правовой защиты, а также превентивные меры должны быть введены в действие до декабря 2016 г., призвав Болгарию информировать Комитет о достигнутом прогрессе реализации плана действий.²⁵⁰ В настоящее время болгарские власти работают над подготовкой отчета об окончательно принятых мерах общего характера, который будет представлен Комитету Министров для оценки эффективности принятых мер по устранению структурной проблемы пенитенциарной системы Болгарии.

Очередное пилотное постановление по делу «Varga and Others v. Hungary» от 10 марта 2015 года обозначило структурную проблему в пенитенциарной системе Венгрии. Суд отметил, что, хотя дело заявителей, как и предыдущие аналогичные дела²⁵¹ против Венгрии, в которых были признаны нарушения статьи 3 (запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения) Конвенции, были связаны с различными

²⁵⁰ CM/Del/Dec(2016)1250/H46-6 / 11 March 2016 (*CM-Public*) 1250 meeting/réunion - 8-10 March/mars 2016 - Decision cases H46-6 / Décision affaires H46-6 - Neshkov and others and Kehayov group v. Bulgaria / Neshkov et autres et groupe Kehayov c. Bulgarie 36925/10, 41035/98. – URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1f34 (дата обращения: 08.08.2016).

²⁵¹ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Сейл против Венгрии» (*Szel v. Hungary*) от 7 июня 2011 г., жалоба № 30221/060; Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Иштван Габор Ковач против Венгрии» (*Istvan Gabor Kovacs v. Hungary*) от 17 января 2012 г., жалоба №15707/10; Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Хадьо против Венгрии» (*Нагуо v. Hungary*) от 23 апреля 2013 г., жалоба № 52624/10; Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Фехейр против Венгрии» (*Feher v. Hungary*) от 2 июля 2013 г., жалоба № 69095/10. Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

пенитенциарными учреждениями в Венгрии, все эти дела касались повторяющихся вопросов недостатка личного пространства, ограничения доступа к душе и активному отдыху, а также невозможности уединиться при использовании санитарно-бытовых удобств. Эти нарушения, следовательно, не были следствием отдельных инцидентов; они представляли собой широко распространенную проблему, возникшую в результате ненадлежащей работы венгерской пенитенциарной системы и недостаточных гарантий против бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Примерно 450 подобных дел против Венгрии, связанных с жалобами на ненадлежащие условия содержания под стражей, которые находились на рассмотрении Суда на момент вынесения пилотного постановления, также свидетельствовали о наличии повторяющейся структурной проблемы.

Приняв во внимание, что в конце 2013 года в венгерских тюрьмах содержалось более 5000 заключенных, Европейский Суд подчеркнул, что наиболее подходящим решением проблемы переполненности тюрем будет сокращение количества заключенных путем более частого использования не связанных с лишением свободы мер наказания и сведения к минимуму использования досудебного содержания под стражей. С этой целью Европейский Суд отметил рекомендации Комитета министров Совета Европы, предлагающие государствам поощрять прокуроров и судей в максимально широком использовании возможных альтернатив содержанию под стражей и перенаправить свою уголовную политику в сторону сокращения использования лишения свободы. Суд также установил, что предложенные правительством внутренние средства правовой защиты, предусматривающие возможность подавать жалобы в отношении условий содержания под стражей, хотя и доступны, но являются неэффективными на практике. Поэтому Суд постановил, что венгерские власти должны, в течение шести месяцев принять меры для введения эффективного средства правовой защиты или комплекса таких средств, как профилактических, так и

компенсационных, чтобы гарантировать действительно эффективную защиту в случае нарушений Конвенции, связанных с переполненностью тюрем.

В ожидании реализации соответствующих мер со стороны Венгрии, Суд посчитал целесообразным на данном этапе не откладывать рассмотрение подобных дел, рассмотрение которых будет напоминать Венгрии о ее конвенционных обязательствах.

В представленном дополненном плане действий²⁵² венгерские власти включили следующие меры для реализации положений пилотного решения:

1. Меры, направленные на увеличение мест для содержания заключенных в пенитенциарных учреждениях. Благодаря реконструкциям и строительству новых тюремных учреждений, с 1 января 2015 года по 5 ноября 2015 года количество свободных мест в венгерских тюрьмах увеличилось на 899 мест. Правительство Венгрии запланировало программу расширения также на 2016-2019 годы. К примеру, планируется строительство новой тюрьмы для 1000 заключенных в Кунмадараше (Kunmadaras). Венгерские власти выразили намерение увеличивать вместительность пенитенциарных учреждений, в частности 2016 году - до 500 мест, в 2017-2019 годах до 4,374 мест в общей сложности. В целом, правительство приняло решение о создании и обеспечении более 6207 мест для заключенных²⁵³.

2. Законодательные меры: С 1 апреля 2015 года, лицам, осужденным впервые за преступления небольшой тяжести, предоставлено право отбывать последние шесть месяцев заключения дома, используя специально разработанные электронные устройства, позволяющие определить местонахождение. Таким образом, заключенным предоставлено право вести

²⁵² DH-DD(2016)855 01.08.2016 1265 meeting (20-22 September 2016) (DH) - Revised action plan (01/07/2016) - Communication from Hungary in the István Gábor Kovács group of cases and the case of Varga and others against Hungary (Applications № 15707/10, 14097/12). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806975a5 (дата обращения: 08.08.2016).

²⁵³ Постановление Правительства Венгрии 1125/2016 от 10 марта 2016 года «Об обеспечении необходимых ресурсов для расширения пенитенциарных учреждений» (Government Decree on securing the necessary resources for the expansion of penal institutions). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806975a5> (дата обращения: 08.08.2016).

гражданский образ жизни, тем самым находясь вместе с семьей. Данным правом по состоянию на июль 2016 года смогли воспользоваться 524 заключенных.

С 1 января 2015 Года Закон № ССХЛ 2013 года закрепляет не менее двух посещений заключенного в месяц, кроме того, при определенных режимах, контакты могут быть разрешены вне исправительного учреждения до пяти раз в году. Еще одной законодательной мерой послужило внесение изменений в УПК в целях уменьшения статистики применения заключения под стражу как меры пресечения и более частого применения судьями меры пресечения в виде домашнего ареста. Так, в 2014 году было подано 4900 заявлений в национальные суды об избрании домашнего ареста в качестве меры пресечения, из которых было удовлетворено 116 заявлений, в то время как в 2015 году из 4502 заявлений суды удовлетворили уже 165. Разумеется, это незначительные показатели, однако прослеживается положительная тенденция. Статистические данные показывают, что в 2015 году прокуроры просили избрать меру пресечения в виде заключения под стражу в меньшем количестве случаев, чем в 2014 году (в 2014 году из 186 855 дел прокуроры просили избрать меру пресечения в виде заключения под стражу в 5223 случаях, в 2015 году из 214 377 дел - в 5081 случаях).

С 1 января 2015 года Министерство юстиции издало указ о новых стандартах и правилах отбывания наказания, согласно которым на каждого заключенного в камере должно приходиться не менее 6 кубических метров воздушного пространства и не менее 3 квадратных метров жилой площади (для мужчин), 3,5 квадратных метров жилой площади (для несовершеннолетних и женщин). Крайне важно, что новый закон отказывается от формулировки «по мере возможности» и используется формулировка «не менее» означающая, что стандарты жилой площади для заключенных, как указано в пилотном постановлении стали обязательной нормой. Соответственно с 1 января 2015 года заключенные вправе обращаться в суд с требованием о возмещении морального вреда в случае

нарушения вышеуказанных стандартов условий содержания в тюремной камере.

В качестве профилактического средства правовой защиты предписанного в пилотном постановлении был введен новый механизм, предусматривающий порядок подачи жалобы начальнику тюрьмы посредством внесения изменений в Закон № CCXL 2013 года «Об исполнении наказаний» (Act № CCXL of 2013 on the enforcement of punishments, measures, certain coercive measures and confinements for regulatory offences). Как указано в Законе, если жалоба признается обоснованной, то начальник тюремного учреждения может принять меры для перевода заключенного в другую камеру или тюремное учреждение.

Поправками, внесенными в Закон № CCXL 2013 года венгерские власти ввели в дополнение к институту обжалования, компенсационное средство правовой защиты путем создания так называемой «процедуры компенсации». Заключенные вправе обращаться (самостоятельно или через своего законного представителя) с иском о возмещении материальной компенсации к Пенитенциарному судье, обладающего юрисдикцией по месту задержания заключенного. Сумма компенсации будет рассчитываться на основе суточного тарифа, который умножается на количество дней содержания под стражей, проведенных в условиях, противоречащих Конвенции. По данным «Eurostat» среднемесячная заработная плата в Венгрии на 2015 год составляет 871 евро, поэтому, в отличие от рекомендованного ЕСПЧ примера Италии, где средняя заработная плата составляет 2,002 евро, ежедневные компенсации будут составлять 3-5 евро, что составляет 800-1,500 венгерских форинтов²⁵⁴.

На 1250-м заседании в марте 2016 года Комитет Министров указал, что эффективность введенных средств правовой защиты венгерским властям

²⁵⁴ DH-DD(2016)855 01.08.2016 1265 meeting (20-22 September 2016) (DH) - Revised action plan (01/07/2016) - Communication from Hungary in the István Gábor Kovács group of cases and the case of Varga and others against Hungary (Applications № 15707/10, 14097/12). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806975a5 (дата обращения: 08.08.2016).

еще предстоит доказать на практике. КМСЕ призвал также венгерских властей предоставить информацию о сроках, в течение которых применяются превентивные средства правовой защиты в отношении предполагаемых нарушений статьи 3 Конвенции; о поправках в законодательство про посещения заключенных и внутренних средствах правовой защиты в случае отклонения просьбы о посещении. Властям Венгрии было предложено активизировать меры по поощрению альтернативных видов наказания, не связанных с лишением свободы, представив в будущем обновленную информацию о последствиях дальнейшем продвижении альтернативных форм наказания²⁵⁵.

В ноябре 2016 года Суд рассмотрел вопрос, связанный с отложением более 6800 аналогичных жалоб, касающихся условий содержания под стражей в Венгрии. С учетом законодательных актов, принятых венгерским парламентом от 25 октября 2016 года, а также представленного в октябре 2016 года плана действий венгерского правительства, находящегося на рассмотрении Комитета Министров Совета Европы, Суд отметил, что созданные внутренние средства правовой защиты в состоянии обеспечить рассмотрение и разрешение жалоб многочисленных заявителей. Исходя из этого, Суд посчитал целесообразным приостановить рассмотрение данных жалоб, включая и коммуницированные, до 31 августа 2017 года. После истечения этого срока, заявители будут уведомлены в установленном порядке о дальнейшей процедуре или любом решении, принятым Судом.

В настоящее время национальные власти Венгрии подготовили отчет об окончательно принятых мерах общего характера, который представлен Комитету Министров для оценки эффективности принятых мер по устранению структурной проблемы пенитенциарной системы. Председатель ЕСПЧ Гвидо Раймонди в январе 2017 года отметил увеличение количества

²⁵⁵ CM/Del/Dec(2016)1250/H46-11 / 11 March 2016 (*CM-Public*) 1250 meeting/réunion - 8-10 March/mars 2016 - Decision case H46-11 / Décision affaires H46-11 - Varga and others + István Gábor Kovács group v. Hungary / Varga et autres + groupe István Gábor Kovács c. Hongrie 15707/10, 14097/12. – URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1834 (дата обращения: 08.08.2016).

дел в 2016 году на 95%, которые касались, главным образом, условий содержания под стражей²⁵⁶. Это свидетельствует о нерешенности проблемы структурного характера в пенитенциарной системе Венгрии и необходимости поиска дальнейших решений на внутригосударственном уровне.

Структурный характер бесчеловечных и унижающих человеческое достоинство условий содержания под стражей в бельгийской пенитенциарной системе стали основанием для инициирования процедуры пилотного постановления по делу «W.D. v. Belgium» от 6 сентября 2016 года.

Структурная проблема, характерная для бельгийской системы психиатрического заключения, касалась вопроса отсутствия соответствующей медицинской помощи лицами, содержащимися психиатрических отделениях тюремного учреждения.

Структурный характер проблемы подтверждается и тем, что на рассмотрении Суда находилось около 40 аналогичных дел против Бельгии, в которых рассматривался вопрос о соблюдении статьи 3 Конвенции в связи с содержанием под стражей лиц, страдающих психическими расстройствами в различных бельгийских тюрьмах без соответствующего лечения и без каких-либо средств правовой защиты, позволяющее получить компенсацию.

Следует отметить, что ранее Европейский суд принял квазипилотное решение, в котором указывалась данная структурная проблема. В постановлении по делу «Claes v. Belgium» от 10 января 2013 года Суд обратил внимание на непригодности психиатрических отделений для содержания лиц с психическими отклонениями в связи с распространенной нехваткой персонала, неудовлетворительными стандартами и отсутствием постоянного ухода, ветхостью помещений, перенаселенностью и структурной нехваткой мест в психиатрических учреждениях вне тюрьмы. Поддержка, оказываемая лицам, содержащимся в психиатрических отделениях тюрем, была неадекватной, и их перевод в учреждения вне

²⁵⁶ Выступление Председателя ЕСПЧ Гвидо Раймонди на торжественном заседании по случаю открытия юридического года, 27 января 2017 года // Бюллетень ЕСПЧ. № 2 (176). 2017. С. 4.

тюремны часто оказывался невозможным из-за нехватки мест в психиатрических больницах или потому, что действующее законодательство не позволяло психиатрическим органам принимать решение об их переводе во внешние учреждения. Длительное содержание в психиатрическом отделении в отсутствие надлежащей медицинской помощи и в течение значительного срока, в отсутствие реальной перспективы ее изменения, таким образом, составляло особо острую проблему, вызывающую страдание, выходящее за рамки неизбежно связанного с содержанием под стражей²⁵⁷.

Заявитель по делу «W.D. v. Belgium», признанный властями Бельгии как «умственно отсталым», жаловался на то, что помимо доступа к тюремной психиатрической службе, ему не было предоставлено какое-либо лечение или индивидуальная медицинская помощь. Кроме того, из-за отказа допустить его к лечению во внешней психиатрической больнице и иных центрах, заявитель отметил, что содержится под стражей без каких-либо реальных перспектив лечения в учреждении и, следовательно, без всякой надежды на реинтеграцию в общество.

Суд отметил, что не смотря на усилия властей найти психиатрическое учреждение для оказания помощи заявителю, они тем не менее оказались безрезультативными, поскольку учреждение отказалось принять заявителя. Данное положение дел для заявителя в действительности было признано результатом структурной проблемы в бельгийской системе тюремных учреждений. С одной стороны, качество медицинского обслуживания лиц, содержащихся в камерах психиатрических отделений было недостаточным, а с другой, проходить лечение или получать необходимую помощь за пределами пенитенциарной системы зачастую невозможно из-за отсутствия свободных или подходящих мест в психиатрических больницах. Суд указал, что национальные власти не проявили достаточной заботы о здоровье заявителя, чтобы убедиться, что он не находится в положении, нарушающей

²⁵⁷ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Claes v. Belgium» от 10.01.2013, жалоба № 43418/09 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

статьи 3 Конвенции. Продолжающееся содержание заявителя под стражей в течение более чем девяти лет в тюрьме без соответствующего лечения его психического состояния или какой-либо перспективы социальной реинтеграции было признано унижающим достоинство обращением²⁵⁸.

Кроме того, ЕСПЧ указал на отсутствие эффективных средств правовой защиты, способных на практике обеспечить возмещение ущерба, причиненного как в случае с заявителем.

Суд призвал бельгийского государства принять меры общего характера, направленные на сокращение числа лиц, страдающих психическими расстройствами, содержащихся в психиатрических отделениях тюремных учреждений без получения соответствующей помощи и поддержки, в частности путем пересмотра критериев, обосновывающих психиатрическое задержание, по направлениям, предусмотренным законодательной реформой в Бельгии. В то же время суд указал, что первостепенной целью является обеспечение соответствующей психотерапевтической поддержки с целью реинтеграции лиц, находящихся в положении заявителя, в общественную среду.

Европейский суд решил отложить на два года рассмотрение аналогичных дел, предоставив бельгийским властям два года для принятия мер общего характера в целях устранения структурной дисфункции.

К 2019 году бельгийскими властями предусмотрено строительство центров оказания психиатрической помощи заключенным в трех городах (на 250 мест каждый). До открытия новых центров приняты меры, направленные на повышение эффективности системы здравоохранения для лечения или оказания необходимой помощи заключенным, страдающими психическими расстройствами.

Новый закон «Об интернировании», выступивший в силу уже на следующий месяц после вынесения пилотного постановления (1 октября

²⁵⁸ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «W.D. v. Belgium» от 06.09.2016, жалоба № 73548/13 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

2016 года), закрепил впервые право интернированных на получение медицинской помощи «с учетом их потребностей»²⁵⁹. В марте 2017 года КМСЕ на 1280-м заседании отметил активность действия бельгийских властей по реализации плана действий, напомнив при этом о необходимости создания эффективного средства правовой защиты.

В пилотном постановлении по делу румынских заключенных «Rezmiveş and Others v. Romania» 25 апреля 2017 года Европейский Суд по правам человека определил, что условия их содержания нарушают Конвенцию, указав на системный характер проблемы, требующей принятия мер общего характера по ее решению со стороны национальных властей. Заявители жаловались на переполненность в камерах, ненадлежащие санитарно-технические условия помещений, отсутствие гигиены, плохое питание, наличие крыс и насекомых в камерах.

Как следует из официальных данных, представленных Национальной администрацией пенитенциарных учреждений Румынии заполняемость всех исправительных учреждениях Румынии колеблется от 149,11 % до 154,36 %²⁶⁰. Суд указал, что положение заявителей является частью общей проблемы пенитенциарной системы Румынии, которая была отмечена ранее в 2012 году в постановлении «Iacov Stanciu v. Romania», в котором Суд предлагал румынским властям принять общие меры, направленные на улучшение условий содержания в тюрьмах и создание средства правовой защиты²⁶¹. На основании структурного характера выявленной проблемы и увеличением количества жалоб, Европейский Суд предписал государству-ответчику в течение шести месяцев разработать совместно с Комитетом Министров план действий реализации общих мер, направленных на

²⁵⁹ 1280 réunion (DH) - H46-6 Groupe L.B. (Requête № 22831/08) et W.D (Requête № 73548/13) c. Belgique - Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne // Официальный сайт КМСЕ. – URL: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-45817> (дата обращения 15.05.2017).

²⁶⁰ П. 37 Постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Rezmiveş and Others v. Romania» от 25 апреля 2017 года, жалобы № 61467/12, 39516/13, 48231/13, 68191/13 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁶¹ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Iacov Stanciu v. Romania» от 24 июля 2012, жалоба № 35972/05 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

сокращение переполненности тюрем и улучшения материальных условий содержания под стражей. ЕСПЧ призвал также применять меры, альтернативные предварительному заключению под стражу. Кроме того, румынским властям предписано создать средство правовой защиты профилактического и компенсационного характера (по примеру постановления «Варга и другие против Венгрии» от 10 марта 2015 года). При этом, Суд решил отложить рассмотрение лишь тех аналогичных жалоб, которые еще не были коммуницированы румынским властям.

В особом мнении судья из Румынии К. Войтишек, несогласный с мнением большинства, указал на то, что Суд вмешивается в политическую сферу, которая относится к исключительной компетенции парламентов и национальных правительств. Несмотря на то, что ЕСПЧ «может требовать осуществления надлежащего уголовного законодательства, способного эффективно защитить права и ценностей», Суд, по мнению судьи «не имеет юрисдикции для принятия решения о рациональности выбора в сфере уголовной политики»²⁶².

Таким образом, мы видим, что проблема бесчеловечных условий содержания под стражей является одной из ключевых угроз для конвенционной системы и одной из распространенной, требующая принятия комплексных и своевременных мер. В качестве положительного примера реализации общих мер по устранению данной проблемы являются меры, принятые властями Италии, которым удалось снизить количество подаваемых жалоб в ЕСПЧ и, как следствие, создать платформу для дальнейшего совершенствования пенитенциарной системы. В свою очередь венгерские власти не смогли до сих пор добиться положительного результата, что проявляется в увеличении повторяющихся жалоб и продолжении нарушений прав тысяч заявителей.

²⁶² Особое мнение судьи К. Войтишек к Постановлению Европейского Суда по правам человека по делу «Rezmiveş and Others v. Romania» от 25 апреля 2017 года, жалобы № 61467/12, 39516/13, 48231/13, 68191/13 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

2.3. Длительное неисполнение судебных решений и отсутствие национального средства правовой защиты

Следующая группа пилотных решений связана со структурной проблемой, возникающей вследствие длительного неисполнения судебных решений и отсутствия национального средства правовой защиты. Нужно отметить, что первое пилотное постановление по данной проблеме было вынесено 15 января 2009 года в отношении России по делу «Burdov v. Russia (№ 2)». В силу того, что исследование пилотных постановлений в отношении России обозначено в рамках отдельной главы, автор считает целесообразным рассмотреть в настоящем параграфе решения в отношении иных государств-участников Конвенции.

Среди возможных причин возникновения данной структурной проблемы можно выделить: пробелы в законодательной и административной практике; задержки введения законодательных изменений и совершенствования правовой базы исполнения судебных решений; неэффективность организации и деятельности судебных приставов; отсутствие достаточной координации между органами, осуществляющими исполнение судебных решений.

В пилотном решении по делу «Olaru and Others v. the Republic of Moldova» от 28 июля 2009 года Страсбургский Суд в качестве структурной проблемы указал, что законодательство Молдовы наделяет широкий круг населения правом на социальное жильё. Однако, в связи с хронической нехваткой средств у органов муниципальной власти, вступившие в силу судебные решения о предоставлении социального жилья, исполняются редко. На момент инициирования процедуры пилотного постановления на рассмотрении Европейского Суда находилось примерно 300 жалоб против Молдавии по вопросу неисполнения вступивших в силу решений национальных судов. Примерно половина из них касалась неисполнения

муниципальными органами вступивших в силу решений о признании жилищных прав или выплаты взамен денежных средств в соответствии с законодательством, наделяющим широкие категории населения таким правом, реализуемым за счет муниципальных органов, не располагающими необходимыми средствами.

Следуя подходу примененному в постановлении по аналогичной структурной проблеме по делу «Бурдов против России» (*Burdov v. Russia* № 2), Суд предписал властям Молдавии в течение шести месяцев учредить эффективное внутреннее средство правовой защиты, обеспечивающее адекватное и достаточное средство возмещения в связи с неисполнением или несвоевременным исполнением окончательных решений национальных судов в отношении социального жилья. предоставив компенсации всем жертвам, подавшим жалобы до вынесения пилотного постановления. При этом, разбирательство по жалобам, поданным после вынесения пилотного решения, было решено отложить на один год.

Во исполнение предписаний пилотного решения правительство Молдовы реформировало свое законодательство, приняв Закон № 87 (вступил в силу в июле 2011 года), который создал новое компенсационное средство правовой защиты в случае чрезмерной длительности судебного или исполнительного производства. Данный закон способствовал активизации исполнения решений о предоставлении социального жилья граждан. Так, по данным Национальной службы судебных приставов к началу 2012 года судебные приставы исполнили более 800 запросов на исполнение решений молдавских судов относительно обязательства предоставить жилье, из которых более 700 заявителей проживали в г. Кишинев²⁶³. Кроме того, власти Молдавии приняли обременяющий закон, направленный на аннулирование права на социальное жилье двадцати трех категорий лиц, который, по

²⁶³ DH-DD(2014)336 1201 meeting (3-5 June 2014) Communication from the applicant's representative (28/01/2014) in the case of Panov against Republic of Moldova (Application № 37811/04). – URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DHDD\(2014\)336&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DHDD(2014)336&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true) (дата обращения: 08.08.2016).

заклучению КМСЕ, направлен на недопущение возникновения проблемы в будущем²⁶⁴.

В решении о неприемлемости от 10 февраля 2012 года (*Balan v. the Republic of Moldova*), Суд подчеркнул значимость проведения Правительством Республики Молдова правовой реформы, закрепившее новое средство правовой защиты под надзором Комитета Министров.²⁶⁵ Суд также убедился, что обращение (возвращение) в национальные суды не представляет собой чрезмерное бремя для заявителя и для других заявителей, находящихся в аналогичном положении, поскольку разбирательство в суде первой инстанции не может длиться более трех месяцев, нельзя подавать более одной апелляции, а судебные издержки не взимаются. Суд пришел к выводу, что заявитель не использовал новое внутреннее средство правовой защиты, хотя он был обязан сделать это, отклонив жалобу на основании неисчерпания внутренних средств правовой защиты. При этом, Суд отметил, что может пересмотреть свою позицию в будущем в зависимости от способности национальных властей обеспечивать эффективную реализацию принятого Закона № 87 на практическом уровне²⁶⁶.

На 1136-м заседании в марте 2012 года Комитет Министров предложил молдавским властям принять необходимые меры для того, чтобы предотвратить новый приток повторяющихся обращений в ЕСПЧ и принял решение рассматривать группу дел «*Olaru and Others v. the Republic of Moldova*» в соответствии со стандартной процедурой.

Очередная хроническая и стойкая структурная проблема была установлена в деле «*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*» от 15 октября 2009 года, в котором заявитель (ветеран вооружённых сил) жаловался на

²⁶⁴ CM/Del/OJ/DH(2010)1078-section4.3public / 18 March 2010 / English / CM-Public, 1078th meeting (DH), 2-4 mars 2010 - Annotated Agenda - Decisions - Section 4.3 - public information version. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805ae768 (дата обращения: 08.08.2016).

²⁶⁵ П. 24 Постановления Европейского суда оп правам человека по делу «*Balan v. the Republic of Moldova*» от 29.01.2008 г., жалоба № 19247/03 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁶⁶ П. 26-27 Постановления Европейского суда оп правам человека по делу «*Balan v. the Republic of Moldova*» от 29.01.2008 г., жалоба № 19247/03 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

неисполнение судебного решения, вынесенного в его пользу, и на отсутствие эффективного средства правовой защиты на уровне страны.

Изучив обстоятельства дела, Суд выявил две устойчивые проблемы структурного характера: длительное неисполнение вступивших в силу решений национальных судов и отсутствие эффективного средства правовой защиты, на которые, начиная с 2004 года, Суд неоднократно обращал внимание в своих решениях по более чем 300 делам против Украины. При этом, на момент инициирования процедуры пилотного постановления, было подано приблизительно 1 400 аналогичных жалоб поданных против Украины по тем же структурным вопросам.

Европейский Суд в соответствии с подходом, изложенным в постановлении от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против России № 2» указал, что не позднее чем через год власти Украины должны учредить в своей правовой системе эффективное средство правовой защиты, обеспечивающее адекватную и достаточную компенсацию в связи с неисполнением или задержкой исполнения национальных решений. До принятия указанных мер Европейский Суд отложил на годичный срок разбирательство по всем украинским делам, жалобы по которым поданы после вынесения постановления и затрагивают исключительно неисполнение или задержки исполнения решения национального суда.

В свою очередь, Комитет Министров неоднократно подчеркивал, что проблема неисполнения или задержки исполнения решений национальных судов продолжается в Украине уже более десяти лет, несмотря на принятые рекомендации. Комитет Министров подчеркнул, что неисполнение решений национальных судов «является важной угрозой для уважения верховенства права, подрывает доверие граждан к судебной системе и подрывает доверие к государству»²⁶⁷.

²⁶⁷ Resolution CM/ResDH(2009)159 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in 324 cases against Ukraine concerning the failure or serious delay in abiding by final domestic courts' decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168069d254 (дата обращения: 08.08.2016).

Согласно представленному отчету²⁶⁸ украинских властей в ответ на принятое пилотное постановление Верховная Рада Украины 9 сентября 2011 года приняла в первом чтении законопроект «О гарантиях государства относительно исполнения судебных решений», направленный на решение системных проблем, связанных с невступлением в силу или задержками исполнений решений национальных судов, на внедрение внутренних средств правовой защиты в отношении подобных нарушений. По мнению Правительства Украины принятый законопроект обеспечивает не только новые процедуры для исполнения решений судов, но также предусматривает внесение поправок в законы о социальных гарантиях и льготах, выплачиваемых из государственного бюджета. В представленном отчете 2011 года украинские власти выразили решимость доработать и принять законопроект с учетом последующих предложений и поправок.

21 февраля 2012 г. Европейский Суд, рассмотрев состояние исполнения пилотного постановления по данному делу и состояние примерно 2 500 аналогичных дел, находящихся на то момент на рассмотрении Суда, пришел к выводу, что Украина не приняла эффективные меры общего характера для решения вопросов неисполнения на уровне страны. Учитывая, что с 1 января 2011 г. подано около 1 000 новых аналогичных жалоб, Страсбургский Суд выразил надежду, что украинские власти продолжат сотрудничать с Комитетом министров с целью безотлагательного исполнения пилотного постановления и при этом учтут соответствующие рекомендации, резолюции и решения Комитета министров. Таким образом, Суд принял решение возобновить рассмотрение жалоб, в которых затрагиваются аналогичные проблемы.

В промежуточной резолюции CM/ResDH(2012)234 от 6 декабря 2012 года Комитет Министров указал, что принятый закон от 5 июня 2012 года «О

²⁶⁸ DH-DD(2011)705 12/09/2011. Communication from Ukraine concerning the cases of Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine (Application № 40450/04) and Kharchenko against Ukraine (Application № 40107/02) - Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements. - URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063c888 (дата обращения: 08.08.2016).

гарантиях государства относительно исполнения судебных решений» не способен остановить приток новых повторяющихся жалоб в адрес Суда²⁶⁹. КМСЕ также призвал украинские власти вновь принять необходимые меры для того, чтобы решить выявленную структурную проблему в качестве вопроса первостепенной важности.

Несмотря на неоднократные попытки украинских властей, в частности, введение средства правовой защиты в 2013 г.,²⁷⁰ принятые до сих пор меры не являются успешными в решении проблемы. Как следствие, приток новых жалоб, подаваемых в Европейский Суд, продолжает расти. Совсем недавно, в декабре 2015 года в судебной палате ЕСПЧ, в которой подобные случаи были выделены, отказались от юрисдикции в отношении группы соответствующих дел в пользу Большой палаты.²⁷¹ В настоящее время дела находятся на рассмотрении Большой Палаты.

8 апреля 2016 года, специальный советник Генерального секретаря Совета Европы обратился с письмом к министру юстиции Украины, в котором он выразил опасения по поводу отсутствия прогресса в принятии необходимых мер для исполнения данных дел и предложил организовать встречу с компетентными органами, а также с другими заинтересованными международными организациями, такими как Международный валютный фонд и Всемирный банк с целью определения возможностей решения данной проблемы²⁷². Встреча состоялась 12 мая 2016 года в Киеве при участии вице-министра юстиции, министра финансов и министра иностранных дел

²⁶⁹ Interim Resolution CM/ResDH(2012)234 Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine and the Zhovner group of 389 cases against Ukraine (list of cases) concerning the non-enforcement or delayed enforcement of domestic judicial decisions and the lack of an effective remedy in respect thereof. (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2012 at the 1157th meeting of the Ministers' Deputies). – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-116587> (дата обращения: 08.08.2016).

²⁷⁰ См. Notes for the 1230th meeting (June 2015) (DH) for full details about the measures taken together with the analysis thereof. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ae13c (дата обращения: 08.08.2016).

²⁷¹ Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ по делу «Burmuch and Others v. Ukraine» от 08.12.2015 (жалобы № 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 и 3653/14) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁷² DH-DD(2016)575 04/05/2016 1259 meeting (7-9 June 2016) (DH) - H46-41 - Cases Yuriy Nikolayevich Ivanov and Zhovner group against Ukraine (Applications № 40450/04, 56848/00) - Letter of the Secretariat to the Minister of Justice of Ukraine concerning the consultations on the execution of Zhovner/Ivanov group of cases (08/04/16). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168064bc12 (дата обращения: 08.08.2016).

Украины, постоянного представителя Украины в Совете Европы, представителей Аппарата Правительства, уполномоченных по делам Европейского суда и Международного валютного фонда.

В ходе консультаций украинские власти относительно дел, находящихся на рассмотрении Европейского Суда заявили, что принимаются меры для урегулирования порядка 10 000 аналогичных дел. Для этих целей были рассчитаны суммы задолженностей, вследствие неисполнения судебных решений и было предложено дружественное урегулирование рассматриваемых дел. Власти признали, что законодательство, закрепившее в 2013 году внутренние средства правовой защиты, является лишь частично эффективным. По состоянию на 2016 года около 120 000 заявителей ожидали получения компенсации вследствие неисполнения судебных решений согласно закону о средствах правовой защиты. Расчетная сумма компенсационных выплат составляет около 2,5 млрд. грн. (около 89 млн. евро по курсу на май 2016 года). По поводу инвентаризации всех существующих задолженностей, власти указали, что инвентаризация всех неисполненных судебных решений с 2013 года пока не завершена. Они отметили, что единый реестр судебных решений в Украине отсутствует и поэтому точное количество таких решений неизвестно. По мнению украинских властей, причиной задержки реализации общих мер явилось отсутствие достаточного бюджетного финансирования для реализации всех социальных прав, существующих в Украине. Такая ситуация сложилась в результате непредвидения последствий, связанных с различными социальными правами и привилегиями, предоставляемыми в Украине в прошлом.

В ходе последнего изучения данной группы дел в июне 2016 года Комитет Министров подчеркнул необходимость украинским властям активизировать свои усилия с целью урегулирования жалоб, ожидающих рассмотрения в Европейском Суде без дальнейшего промедления. Комитет Министров также настоятельно призвал Украину принять трехуровневую

стратегию²⁷³ для поиска и внедрения жизнеспособного долгосрочного решения проблемы неисполнения решений национальных судов.

Кроме того, по состоянию на сентябрь 2016 года украинские власти не предоставили какой-либо информации по поводу урегулирования дел, находящихся на рассмотрении Европейского Суда или практических мер, принятых с целью осуществления трехступенчатой стратегии²⁷⁴. Комитет Министров принял решение вернуться к рассмотрению мер, принятых украинскими властями в конце 2017 года.

Таким образом, проблема неисполнения решений национальных судов Украины достигла точки, требующая принятия решительных мер. Украинские власти не вводят необходимых изменений в законодательство, а также не выделяют должного финансирования. В настоящее время продолжает расти задолженность властей перед получателями различных социальных льгот на основании решений национальных судов. Закон Украины «О государственном бюджете Украины на 2017 год» предусмотрел схему реструктуризации задолженности исполнения отечественных судебных решений. В этой связи Министерство финансов Украины разрабатывает порядок реструктуризации долгов²⁷⁵.

Урегулирование украинскими властями конкретных случаев не обеспечивает долгосрочное решение выявленной структурной проблемы, поэтому существует большой риск поступления в адрес Страсбургского суда новых заявлений. Очевидно, что государство-ответчик в первые годы после вынесения пилотного решения продемонстрировало почти полное нежелание

²⁷³ Трехуровневая стратегия (система) должна предусматривать: - расчет суммы задолженности неисполненных судебных решений в Украине; - введение схемы оплаты на определенных условиях, или содержащие альтернативный способ решения, в целях обеспечения исполнения еще неисполненных решений; - введение необходимых корректировок в государственный бюджет, необходимых для достаточного финансирования и функционирования вышеупомянутой схемы компенсации, а также необходимых процедур для обеспечения того, чтобы бюджетные ограничения надлежащим образом были учтены при принятии законодательства, с тем чтобы предотвратить ситуации неисполнения внутренних судебных решений, вынесенных в отношении государства или государственных предприятий.

²⁷⁴ CM/Notes/1265/H46-34. 22 September 2016, 1265 Meeting, 20-22 September 2016, H46-34 Yuriy Nikolayevich Ivanov (Application No. 40450/04) and Zhovner group (Application № 56848/00) v. Ukraine. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168069d254 (дата обращения: 08.08.2016).

²⁷⁵ DH-DD(2017)524. 09/05/2017. 1288th meeting (June 2017) (DH) - Communication from the authorities (28/04/2017) concerning the case of ZHOVNER v. Ukraine (Application № 56848/00). – URL: <https://rm.coe.int/1680710574> (дата обращения: 20.06.2017).

решать выявленные структурные проблемы, на которые начиная с 2004 года, Суд неоднократно обращал внимание в своих решениях по более чем 300 делам против Украины, а уже к 2009 году в производстве Суда находились около 1400 аналогичных жалоб.

В постановлении Большой Палаты по делу «Бурмыч и другие против Украины» от 12 октября 2017 г. Европейский Суд принял решение объединить рассмотрение поданных пяти жалоб, а также 12 143 других жалоб, перечисленных в приложении к постановлению, в одно производство²⁷⁶. Европейский Суд отметил, что все эти дела должны быть рассмотрены в рамках процедуры исполнения постановления по делу «Иванов против Украины» и передал КМСЕ для осуществления контроля за реализацией мер общего характера, указанных в пилотном постановлении.

Как неоднократно признавали сами украинские власти и Комитет Министров Совета Европы в 2008 году в своей промежуточной Резолюции, принятой после принятия постановления по делу «Иванов против Украины», проблема неисполнения и задержки исполнения судебных решений на тот момент существовала в Украине более десяти лет. Она остается нерешенной и сегодня, несмотря на направляемые властям государства-ответчика на протяжении многих лет дополнительные инструкции Комитета Министров Совета Европы в виде шести последовательных временных резолюций.

В сентябре 2009 года на момент инициирования процедуры пилотного постановления по делу «Иванов против Украины» на рассмотрении Европейского Суда находилось 1 400 аналогичных дел. В настоящее время, даже с учетом того, что Европейский Суд рассмотрел 14 430 таких дел, все еще ожидали рассмотрения 12 143 дела. Европейский Суд будет перегружен поступающими жалобами до тех пор, пока не будет устранена выявленная структурная проблема в украинской правовой системе.

²⁷⁶ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Бурмыч и другие против Украины» от 12 октября 2017 г., жалоба № 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13, 3653/14// Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.10.2017).

Длительное неисполнение надлежащих мер общего характера вынудило Европейский Суд применять практику рассмотрения аналогичных дел по типу «Иванов против Украины» путем ускоренного упрощенного производства по сгруппированным делам и вынесения решений о прекращении производства, ограничивающихся, главным образом, констатацией факта нарушения и указанием суммы справедливой компенсации. Это позволяет заявителям получать быстрые решения о присуждении им денежные компенсации.

Однако к реальному прогрессу реализации мер общего характера данная судебная политика не привела. Ежегодно в ЕСПЧ поступают новые жалобы, касающиеся проблемы неисполнения украинскими властями внутригосударственных судебных решений.

Автор полагает, что в данном пилотном постановлении Суд не учел в полной степени предпосылок политического и экономического кризисов, постигших Украину. Вышеперечисленное доказывает, что исполнение указанного пилотного решения требует комплексных реформ не только в сфере законодательства, но и в сфере правоприменительной практики. В данном случае, власти Украины, с одной стороны, обладали незначительными средствами для существенного решения структурной проблемы, в то же, время принятые незначительные меры не были должным образом финансированы, оказались недостаточными и неспособными устранить столь стойкую и сложную структурную дисфункцию национальной правовой системы.

Таким образом, проблема неисполнения окончательных внутренних решений национальных судов – одна из главных структурных дисфункций правовых систем государств постсоветского периода: Молдавской Республики, Румынии, России и Украины. Данная проблема заключается в отсутствии средств защиты прав при таких нарушениях, в первую очередь в форме компенсации за нарушение. Правительство Молдавии утвердило специальное законодательство в июле 2011 г. относительно неисполнения

окончательных внутренних постановлений и чрезвычайно длительных судебных процессов. Аналогично, власти Румынии предприняли некоторые позитивные меры в данной области, подготовив законопроект с целью повышения эффективности процесса восстановления и компенсации. Закон о «Государственных гарантиях исполнения судебных постановлений», принятый Украинским Парламентом 5 июня 2012, предусмотрело новую процедуру исполнения судебных постановлений, при которой государство берет на себя ответственность исполнять судебные постановления за счет государственного бюджета, если должник (государство, местная власть или предприятие) по какой-либо причине не исполнил постановление. Однако размер компенсаций, присуждаемые национальными судами существенно отличаются от тех, которые должны соответствовать прецедентной практике Европейского Суда. Кроме того, большинство принятых мер государствами-ответчиками нельзя признать в полной мере эффективными, поскольку требуются постоянный мониторинг за состоянием законодательства, совершенствование отдельных аспектов правоприменительной практики, но самое главное – своевременное и достаточное выделение необходимых бюджетных средств для присуждения компенсаций.

2.4. Нарушения имущественных прав

Группа пилотных постановлений, связанная с защитой имущественных прав, представлена структурными проблемами, выявленными преимущественно в правовых системах посткоммунистических участниц Конвенции.

В первой главе настоящего исследования автор отмечает, что одной из причин увеличения нагрузки Суда явились поступающие жалобы из

государств постсоветского пространства с так называемым «коммунистическим прошлым». Поэтому вполне естественно, что первое пилотное постановление указало на структурную проблему, истоки которой были заложены еще в коммунистический период Польской республики.

Первое пилотное постановление Большой Палаты «*Broniowski v. Poland*» от 22 июня 2004 года касалась проблемы систематического характера, связанной с недостатками в национальном законодательстве и практике и его применения; возникшего вследствие отсутствия эффективного механизма реализации «права на возмещение долга» лиц, репатриированных с территорий за рекой Буг, которые подали требование о компенсации, вследствие чего не только заявитель, но и целая группа людей была лишена права на беспрепятственное пользование своим имуществом. Впервые пилотным постановлением Большая Палата ЕСПЧ решила, как верно отмечает Антаун Байс, что «дело заявителя являлось частью более широкой проблемы»²⁷⁷.

Предыстория данной вопроса берет свое начало с восточных провинций довоенной Польши (пограничные земли), охватывавших большую площадь территорий современных Белоруссии и Украины и территории вокруг г. Вильнюс, принадлежащих в настоящее время Литве. В результате Второй мировой войны восточная граница Польши была установлена по реке Буг, тем самым данные «пограничные земли» получили название «территории за Бугом». На основании так называемых «республиканских соглашений» между Польским Комитетом народного освобождения и бывшей Украинской Советской Социалистической Республикой (9 сентября 1944 г.), Белоруссией (9 сентября 1944 г.) и Литвой (22 сентября 1944 г.), Польское государство взяло на себя обязательство предоставить компенсацию лицам, которые были репатриированы с территорий «за Бугом» и были вынуждены оставить там свое имущество. По

²⁷⁷ Буизе А. Процедура вынесения пилотных постановлений Европейским судом по правам человека: перспективы и проблемы // Право Украины. 2013. № 3. С. 127

оценкам польских властей с 1944 по 1953 год в соответствии с данными республиканскими соглашениями было репатриировано около 1240000 человек. По словам представителей Польши после делимитации польско-советской государственной границы, и, несмотря на предоставление ей в качестве «компенсации» бывшие германские земли к востоку от линии Одер-Нейссе, Польша потеряла в общей сложности 19,78% территории.

Заявитель Ежи Брониовски утверждал, что государство, не предоставив ему компенсацию имущества, по существу нарушило свою общую обязанность обеспечивать соблюдение прав, признанных законом²⁷⁸. 12 августа 1994 г заявитель подал в Высший административный суд Польши жалобу на бездействие властей Польши на том основании, что парламент не принял законодательство, регулирующее рассмотрение требований репатриированных лиц. Он также просил предоставить ему компенсацию в форме облигаций Государственного казначейства²⁷⁹. В последующем жалоба заявителя была отклонена Высшим административным судом Польши, со ссылкой на не установление доказательств бездействия со стороны государственных органов. В 2002 г. адвокат (Rzecznik Praw) обратился в Конституционный суд Польши от имени репатриированных лиц с просьбой о признании не соответствующими Конституции правовых норм, ограничивающих возможность удовлетворения их прав на компенсационные выплаты. Конституционный суд Польши удовлетворил данное требование и 8 января 2003 г постановление вступило в силу. В своем постановлении от 19 декабря 2002 г. Конституционный суд Польши определил законодательство, регулирующее порядок рассмотрения лиц, репатриированных с территорий за Бугом, как «ведущее к недопустимой систематической неприменимости вышеуказанных положений»²⁸⁰. После данного постановления Агентство военного имущества, Агентство сельскохозяйственного имущества

²⁷⁸ П. 152 Постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Брониовски против Польши» от 22 июня 2004, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁷⁹ Там же. П. 24.

²⁸⁰ Там же. П. 85.

Государственного казначейства в опубликованных на официальных сайтах коммюнике указали, что на основании постановления Конституционного суда требуется внесение изменений в законодательство, относящееся к управлению землями. Кроме того было отмечено постановление Конституционного Суда не устанавливает новый правовой режим и не может являться основанием для вычета стоимости имущества, оставленного за границей, исходя из которого, следует определить соответствующие принципы, условия и процедуру. 12 декабря 2003 г. был принят Закон, направленный на изменение действовавших правовых положений, чтобы сделать все государственные земли доступными для лиц, репатриированных с территорий за Бугом. Однако на момент рассмотрения дела практика применения положений данного Закона отсутствовала.

Таким образом, заявитель Ежи Брониовски жаловался на нарушение Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, заключающееся в неспособности властей Польши удовлетворять иски граждан, оставивших свою собственность на бывших польских территориях (на территориях за Бугом) после Второй мировой войны. Следует отметить, что данный вопрос затронул права примерно 78380 человек, которые предположительно имели право на получение компенсации на общую сумму более 10,45 миллиардов польских злотых²⁸¹.

Европейский суд пришел к выводу, что нарушение прав заявителя выступало в качестве «широкомасштабной проблемы, возникшей вследствие недостатков в польском законодательстве и административной практике»²⁸². Европейский Суд выявил наличие в польском правовом порядке недостатка, из-за которого целая группа лиц (около 80000 граждан) была лишена или не имела возможности беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Помимо этого, весьма важной мотивировкой применения процедуры пилотного постановления послужил вывод Суда о том, что выявленная системная

²⁸¹ Там же. П. 33.

²⁸² Там же. П. 189.

проблема может привести к подаче в будущем большого числа обоснованных жалоб (на момент принятия пилотного решения на рассмотрении Европейского Суда находилось уже аналогичных 167 жалоб²⁸³).

Необходимо понимать, что условия принятия первого пилотного постановления были непростыми и Суду, несмотря на осторожный подход, пришлось впервые инициировать процедуру пилотного постановления. На момент принятия решения Суд ссылаясь на два акта, регламентирующих основы процедуры: Резолюцию (DH Res (2004)3) «О судебных решениях, обнаруживающих основные систематические проблемы» от 12 мая 2004 г., а также Рекомендацию Комитета министров от 12 мая 2004 г. (Rec (2004)6) «О совершенствовании внутригосударственных средств правовой защиты».

Большая Палата, учитывая системный характер выявленной проблемы, указала пилотным постановлением, что власти Польши должны принять соответствующие законодательные и административные меры, обеспечивающие эффективную и быструю реализацию права на компенсацию остальных лиц, репатриированных с территорий за Бугом, или предоставить им равноценную компенсацию, основываясь на принципах защиты имущественных прав, закрепленных в Статье 1 Протокола № 1 к Конвенции. Суд предписал национальным органам под надзором Комитета Министров принять необходимые меры с учетом вспомогательного характера Конвенции, чтобы у Европейского Суда отпала необходимость повторять решение по этому делу в большом количестве схожих дел²⁸⁴.

В рамках инициированной пилотной процедуры Суд воспользовался правом отложения вопроса применения Статьи 41 Конвенции и компенсации заявителю материального ущерба или морального вреда, причиненного установленным нарушением и отложил в полном объеме рассмотрение данного вопроса, предложив властям Польши и заявителю в течение шести месяцев представить свои письменные замечания по делу, а также сообщить

²⁸³ Там же. П. 193.

²⁸⁴ Там же. П. 193.

Европейскому Суду о любых соглашениях, которые заключат стороны.

Проявлением еще одного элемента процедуры пилотного постановления послужило приостановление рассмотрения аналогичных жалоб, вытекающих из той же общей проблемы, до применения в разумный срок соответствующих общих мер государством-ответчиком²⁸⁵.

Первой реакцией после принятия пилотного постановления стало решение от 30 июня 2004 г., вынесенное Палатой Верховного суда Польши по гражданским делу «Е.В. и А.С. против Государственного казначейства - воеводы Померании и министра финансов Польши» в котором было признано, что законодательная деятельность польского государства, сделавшая невозможным исполнение обязательств, вытекающих из Республиканских соглашений, рассматривалась как «нормативный деликт», причинивший вред лицам, требующим компенсации стоимости имущества, оставленного за рекой Буг. При этом государство несло ответственность за такой вред на основании пункта 1 статьи 77 Конституции и статьи 417 Гражданского кодекса.

Следующим важным шагом по реализации мер общего характера стали изменения, внесенные в гражданское законодательство Польши. Так, 1 сентября 2004 г. вступил в силу Закон от 17 июня 2004 г. о внесении изменений в Гражданский кодекс и другие нормативно-правовые акты, которая усиливала деликтную ответственность государства, а также предусматривала ответственность государства за непринятие законодательства (статья 417.1 Гражданского кодекса)²⁸⁶. Однако ЕСПЧ

²⁸⁵ Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ об отсрочке дел «Bug River» от 31.08.04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁸⁶ Статья 417.1 Гражданского кодекса Польши, в частности, гласит:

1. Если вред возник вследствие принятия законодательного акта, лицо, которому был причинен вред, может получить компенсацию после того, как в установленном законом порядке будет признано, что этот законодательный акт не соответствует Конституции, ратифицированному международному договору либо другому законодательному акту.

3. Если вред возник вследствие невынесения решения (*decyzja*) или судебного акта (*orzeczenie*) по делу, по которому вынесение такого решения обязательно в соответствии с законом, лицо, которому был причинен вред, может получить компенсацию после того, как в установленном законом порядке будет признано, что невынесение решения или судебного акта не соответствует законодательству, если иное не установлено в специальном акте.

признал позицию польского законодателя по вопросу получения от государственных органов компенсации морального вреда «неясной»²⁸⁷. В мировом соглашении государство-ответчик указало, что право на компенсацию морального вреда причиненного в прошлом забугчанам уже было предоставлено положением Закона от июля 2005 года о введении более благоприятных условий для реализации «права на получение компенсации». Несмотря на это, власти Польши помимо прочего обязались не оспаривать, что статья 448 Гражданского кодекса, взятая в совокупности со статьей 23 Гражданского кодекса, может служить правовым основанием для подачи иска о возмещении морального вреда в польские суды.

Постановление Конституционного Суда Польши от 15 декабря 2004 г. было следующим важным решением, в мотивировочной части которого осуждались ограничения, введенные Законом от декабря 2003 года в отношении лиц, лишившихся своего имущества за рекой Буг, а именно: потолок компенсационных выплат в размере 50000 польских злотых и лишение «права на получение компенсации» всех забугчан, как, например, заявителя, которые ранее уже получили частичную компенсацию, вне зависимости от суммы. По оценке Европейского суда, Конституционный Суд Польши, выполняя свои функции толкования и применения Конституции, сыграл важную роль в формировании польского законодательства и правоприменительных стандартов соблюдения прав человека, создав тем самым в рамках национальной правовой системы условия для обеспечения «прав и свобод, гарантированных Конвенцией»²⁸⁸.

После принятия данного пилотного решения и отсрочки рассмотрения Судом аналогичных жалоб, основной мерой по устранению структурной проблемы послужили также действия правительства Польши,

4. Если вред возник вследствие непринятия законодательного акта, если принятие такого законодательного акта обязательно в соответствии с законом, суд, рассматривающий соответствующее дело, должен вынести решение о незаконности непринятия законодательного акта.

²⁸⁷ П. 41 Постановления Европейского Суда по правам человека по делу по делу «Брониовски против Польши» от 28.09.2005, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁸⁸ Там же. П. 39.

представившие в парламент 2 марта 2005 г законопроект о реализации права на компенсацию стоимости имущества, оставленного за современными границами польского государства. В представленном законопроекте предлагалось установить максимальную сумму компенсации, доступную лицам, требующим компенсацию стоимости имущества, оставленного за рекой Буг, на уровне 15 процентов от стоимости этого имущества. Предлагалось, чтобы «право на компенсацию» могло быть реализовано в двух формах по выбору заявителя: либо путем участия в аукционе (как раньше), либо путем выплаты наличных из специально созданного фонда. Однако в ходе обсуждений законодательный предел размера компенсации стоимости имущества, оставленного за рекой Буг, был установлен на уровне 20 процентов.

В соответствии со статьей 26 Закона от 8 июля 2005 года право на получение компенсации, описанное в ранее принятых актах, следует рассматривать как «право на компенсацию». Закон включил в себя более приемлемые условия реализации права на получение компенсации, нежели существующие ранее, в частности, таких как: возможность получения материальной компенсации в качестве альтернативы более сложной процедуры участия в аукционах. В соответствии со статьей 16 был образован фонд для финансирования и обеспечения выплат материальных пособий лицам, требующих компенсации стоимости имущества, оставленного за рекой Буг. Финансирование фонда осуществлялось за счет: средств от продажи принадлежащих государству земельных участков (для этих целей было выделено не менее 400000 гектаров); процентов, начисляемых за денежные средства банковских счетов Фонда; и, в случае недостаточности доходов от этих источников, от государственных займов в размере, определенном соответствующим законом о бюджете.

В ходе переговоров между сторонами по вопросу заключения мирового соглашения по делу, которое было подписано сторонами в Варшаве 5 и 6 сентября 2005 г., ЕСПЧ признал, что изменения в законодательстве и

заявления государства-ответчика в мировом соглашении, продемонстрировали активное желание принять меры, направленные на исправление систематических недостатков, установленных как Европейским судом, так и Конституционным Судом Польши (в постановлении от декабря 2004 года)²⁸⁹.

В 2007 году Европейский Суд по правам человека исключил из рассмотрения 40 дел, отметив, что Польша успешно внедрила эффективную и доступную систему компенсации для 80 000 человек, вынужденных оставить свою собственность на бывших польских территориях (на территориях за Бугом)²⁹⁰. Как отмечено в решениях от 4 декабря 2007 по делам «*Wolkenberg and Others v. Poland*» (жалоба № 50003/99) и «*Witkowska-Tobola v. Poland*» (жалоба № 11208/02), новая схема компенсации лиц, репатриированных с территорий за Бугом, отвечает требованиям, изложенным в пилотном постановлении по делу «*Broniowski v. Poland*».

Позже в октябре 2008 года было отмечено, что первая процедура пилотного постановления доведена до успешного завершения²⁹¹. Европейский Суд по правам человека вычеркнул оставшиеся 176 аналогичных дел, обнаружив, что польское правительство успешно внедрило эффективную и доступную систему компенсации для 80 000 граждан. Признав систему компенсации эффективной на практике, Суд отметил, что дальнейшее применение процедуры пилотного постановления по делу является неоправданным. При этом Секретариата Суда заявил, что аналогичные жалобы по-прежнему подаются в адрес Суда каждый месяц, несмотря на устранение структурной проблемы на национальном уровне, поэтому это вынудило Суду не исключать в перспективе для рассмотрения

²⁸⁹ Там же. П. 42.

²⁹⁰ Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ об исключении дел «Bug River» из списка рассматриваемых от 11.12.07 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁹¹ Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ о завершении производства по делам «Bug River» от 06/10/2008 (River cases closed) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

аналогичные дела²⁹². В итоге с 2007-2008 гг. Суд вычеркнул из списка более 200 аналогичных дел, рассмотрение которых было отложено, постановив, что дальнейшее использование процедуры принятия пилотных постановлений неоправданно.

Судья Гарлицкий отмечает, что главной особенностью данного пилотного постановления является то, что оно обозначило «не простую рекомендацию, а команду», что нужно делать²⁹³. Кроме того, бывший судья Конституционного Суда Польши, а затем и судья Европейского Суда, обращает внимание на то, что пилотное решение по данному делу «возвысилось» над конкретным контекстом индивидуальной жалобы и придало постановлению «конституционного свойства»²⁹⁴.

Правовые признаки, содержащиеся в первом пилотном постановлении крайне важны для последующего развития самой процедуры. Значение первого пилотного постановления «Broniowski v. Poland» заключалось также в том, что были сформированы его первые признаки, конститутивные основы его правовой природы.

Заявительницей по другому делу «Хуттен-Чапска против Польши» выступала одна из владельцев сдаваемого в аренду жилья в Польше, на которую распространялась система сдерживания роста арендной платы, возникшая еще при коммунистическом режиме. Сложившаяся система, подразумевала ряд ограничений прав владельцев сдаваемого внаем жилья, в частности, устанавливала настолько низкий максимальный уровень арендной платы, что домовладельцы не могли даже компенсировать свои расходы по содержанию и ремонту жилья, не говоря уже о том, чтобы извлекать из него прибыль.

Вопросы регулирования размера арендной платы были связаны со многими историческими и современными факторами развития польского законодательства. Система регулирования размера арендной платы была

²⁹² Там же.

²⁹³ Garlicki L. Broniowski and After: On the Dual Nature of «Pilot Judgments», 2007. P. 185.

²⁹⁴ Ibid. P. 185.

учреждена вследствие учреждения бывшими коммунистическими властями так называемого Государственного управления жилищным фондом, который включал положения, существенно ограничивающие размер взимаемой арендной платы. В начале 1990-х годов после прекращения коммунистического режима обстоятельства коренным образом не изменились и жилищная ситуация в Польше была чрезвычайно сложной, о чем свидетельствовал дефицит жилья, с одной стороны, и высокая цена на квартиры, с другой стороны. В действительности применяемая государством арендная плата в отношении зданий, находящихся в частной собственности, способна была лишь покрыть 30% действительных расходов на содержание и техническое обслуживание зданий.

Закон 1994 года, принятый в условиях исключительно сложной жилищной ситуации в Польше не предписывал никакого порядка, позволяющего домовладельцам взыскивать издержки по хозяйственно-техническому обслуживанию домовладений, и польское законодательство не предусматривало никакого механизма уравнивания расходов на содержание и техническое обслуживание домовладений и доходов от взимания контролируемой государством арендной платы, которая покрывала только 60 процентов расходов на хозяйственно-техническое обслуживание жилья. На основе этих соображений и последствий, которые наступили для тысяч людей, Новый закон 2001 года, заменивший закон 1994 года, преследовавший цель улучшить сложившейся ситуации, сохранял в силе все ограничения, касающиеся прекращения сдачи жилья внаем, и обязательства домовладельцев по содержанию и ремонту жилья, а также вводил новый порядок контроля за увеличением суммы арендной платы. К примеру, невозможно было взимать арендную плату в размере, превышающем 3 процента от стоимости капитального ремонта жилья. В случае с заявительницей это составляло в 2004 году 1 тысячу 285 польских злотых или 316 евро.

В 2000 и 2002 годах Конституционный трибунал Польши признал

схему регулирования размера арендной платы, предусмотренную и законом 1994 года, и законом 2001 года, не соответствующими конституционным принципам защиты права собственности и социальной справедливости, так как возлагалось чрезмерное финансовое бремя на арендодателей, и это бремя ни в коей мере не было соразмерно с доходом, получаемым от регулируемой арендной платы.

Несмотря на то, что только 18 аналогичных дел находились на рассмотрении Суда, 22 февраля 2005 г. Европейский суд, признав в данном деле нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, постановил, что в основе выявленного нарушения лежит системная проблема, связанная с ненадлежащим функционированием национального законодательства. Выявленная проблема заключалась в том, что законы устанавливали в отношении арендодателей ограничения по увеличению размера арендной платы за сдаваемое ими в аренду жилье, в результате чего они не могут даже компенсировать свои расходы на содержание и хозяйственно-техническое обслуживание сдаваемого в аренду жилья. По оценке Суда, данный вопрос потенциально затрагивал права около 100 000 владельцев сдаваемого в аренду жилья.

Большая Палата при инициировании процедуры пилотного постановления в данном случае отметила, что принципы, установленные в другом деле «Брониовски против Польши», равным образом были применимы и к настоящему делу, особенно вследствие того, что действие порядка регулирования арендной платы потенциально могло оказать влияние даже на большее число лиц - около 100.000 арендодателей и 600.000-900.000 арендаторов.²⁹⁵

В особом мнении судья В. Загребельский указал на слабые правовые основания применения процедуры пилотного постановления в данном деле и отметил, что пилотное постановление по данному делу подрывает «связь

²⁹⁵ П. 235 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» от 19.06.2006, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

между двумя опорами системы Конвенции - Европейским судом и Комитетом министров Совета Европы - и возлагают на Европейский суд обязанности, выходящие за рамки его собственной компетенции»²⁹⁶. Кроме того, в особом мнении высказана мысль о том, что данный прецедент предполагает не просто создание процедуры возмещения ущерба, а требуется полный пересмотр правовой системы, регулирующей права собственников по отношению к арендаторам с учетом всех известных трудностей, вариантов и альтернатив, свойственных таким вопросам, а также с учетом необходимости выработать постепенный подход в такой деликатной сфере - особенно при переходе от коммунистического режима к системе рыночной экономики.

Тем не менее, Большая Палата Европейского суда большинством голосов предписала польским властям предусмотреть в своей правовой системе законодательные и иные меры для создания механизма, обеспечивающего справедливый баланс между интересами арендодателей (включая их право извлекать прибыль из своей собственности) и общими интересами общества (включая наличие доступного жилья для менее обеспеченных лиц) в соответствии с закрепленными Конвенцией принципами защиты имущественных прав. Кроме того, Суд отложил вопрос о применении статьи 41 Конвенции, касающейся требования заявительницы о возмещении причиненного ей материального ущерба.

После постановления суда о принятии мер общего характера Конституционный трибунал Республики Польша (по обращению Уполномоченного Польши по правам человека) 17 мая 2006 года объявил неконституционными положения Закона «О защите права арендаторов жилья, муниципальном жилищном фонде и о поправках в Гражданский кодекс Республики Польша» от 21 июня 2001 года, касающиеся увеличения размера арендной платы. В последующем, в сентябре 2006 года

²⁹⁶ Особое мнение судьи В. Загребельского к Постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Hutten-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

Конституционный трибунал объявил неконституционными еще несколько положений Закона 2001 года, ограничивающие гражданскую ответственность муниципальных органов власти за непредоставление социального жилья арендаторам, в отношении которых собственник жилья получил обязательный судебный приказ о выселении.

Вслед за решением Конституционного трибунала 8 декабря 2006 года в Польше был принят закон «О финансовой поддержке строительства социального жилья, охраняемых домов, ночлежек и приютов для бездомных», устанавливающий условия получения от государства финансовой помощи при строительстве зданий или жилых помещений, относящихся к социальному жилищному сектору и в целях обеспечения иных форм размещения наименее обеспеченных лиц. Банком национального хозяйства Польши в зависимости от оснований могут предоставляться субсидии от 20-40% от объема инвестиций.

В последующем, в августе 2007 г. были внесены изменения в Закон 1997 года «Об управлении недвижимостью» и иные законы, что позволило создать систему, предоставляющую сведения о среднем размере арендной платы в том или ином регионе, обеспечивая дополнительные возможности при разрешении гражданских споров, связанных с повышением арендной платы владельцами жилья. Нововведением стало положение (ст. 6), согласно которому муниципальные органы обязаны публиковать в официальной газете муниципалитета данные о размере платы за аренду жилых помещений, находящихся в административных границах соответствующего муниципального образования, которые принадлежат частным лицам.

Через несколько недель после заключения между сторонами мирового соглашения Кабинет министров Польши внес в феврале 2008 года в Сейм законопроект «О содействии термомодернизации и ремонту жилья», который в последующем был принят 21 ноября 2008 года. Данный Закон, ставший частью жилищной программы, направлен на улучшение существующего жилищного фонда и содержит положения относительно принадлежащих

государству или частным лицам сдающихся в аренду многоквартирных домов, находящимся в запущенном состоянии и не обслуживаемых должным образом. В соответствии со ст. 3-7 данного закона инвестор, осуществивший ремонт или термомодернизацию жилья получает право на так называемые «ремонтные выплаты», составляющих 20 процентов от потраченного инвестором кредита, но не более 15 процентов от общей суммы ремонтной сметы. Максимальный размер термомодернизационных выплат ограничен законом 20 процентами и 15 процентами соответственно.

На момент вынесения постановления по вопросу заключения мирового соглашения в деле «Хуттен-Чапска против Польши» данный законопроект не был еще принят, но уже тогда Суд дал оценку принятым общим мерам, отметив, что если закон будет принят, то он введет, с одной стороны, систему субсидий собственникам жилья, гарантирующую предоставление «ремонтных и термомодернизационных выплат», с другой стороны, специальный механизм дополнительных компенсационных выплат для погашения кредитов, которые возможно, взяли владельцы жилья.²⁹⁷ В своем особом мнении судьи В. Загребельский и Р. Йегер подчеркивают, что Европейский суд не вправе был заранее выражать свою «абстрактную позицию по поводу последствий уже проведенных в Польше реформ и давать неопределенную положительную оценку внесенных в законодательство изменений, применение которых на практике впоследствии может быть обжаловано новыми заявителями»²⁹⁸.

В особом мнении итальянский судья В. Загребельский (к которому присоединилась судья Р. Йегер), подчеркивает, что пилотное постановление по данному делу появилось в обстановке, благоприятной для проведения реформ, необходимых для «переустройства польского правопорядка в

²⁹⁷ П. 38 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» (по вопросу заключения мирового соглашения) от 28 апреля 2008 г., жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

²⁹⁸ Особое мнение судьи В. Загребельского (к которому присоединилась судья Р. Йегер) к Постановлению Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» (по вопросу заключения мирового соглашения) от 28 апреля 2008 г., жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

соответствии с новыми политическими, социальными и правовыми реалиями»²⁹⁹. При этом судья ЕСПЧ дает иную оценку, законопроекту, отмечая, что он не оказывает влияния на другие аналогичные жалобы, находящихся в производстве Суда. Кроме того, как следствие применения в данном деле общих мер В. Загребельский видит «ослабление» защиты прав остальных лиц, воспользовавшихся правом обращения в ЕСПЧ (с точки зрения продолжительности рассмотрения жалоб).

Приняв во внимание меры общего характера, принятые на национальном уровне польскими властями для устранения выявленной структурной проблемы и, признав их достаточно эффективными, Суд исключил жалобы из списка дел, подлежащих рассмотрению³⁰⁰. 31 марта 2011 года Секретариат Европейского суда подтвердил, что Суд вычеркнул из списка дело «Ассоциация собственников недвижимости Лодзи против Польши» (жалоба № 3485/02) и 24 иных аналогичных дел, рассмотрение которых было отложено, и постановил, что в дальнейшем в использовании процедуры принятия пилотных решений нет необходимости.

Принятые меры общего характера польскими властями способствовали тому, что в 2014 году было заключено более 5000 договоров аренды (найма) жилья. Кроме того, в дополненном отчете от 8 марта 2016 власти Польши отметили, что если в исключительных ситуациях лицо стало жертвой нарушения статьи 1 Дополнительного протокола № 1 по аналогичным условиям заявительницы Хуттен-Чапска, то оно вправе требовать компенсации на основании ст. 4171 Гражданского кодекса³⁰¹.

Анализируя два пилотных постановления в отношении Польши по делам «Брониовски против Польши» и «Хуттен-Чапска против Польши» можно отметить два разных отношения национальных властей на

²⁹⁹ Там же.

³⁰⁰ П. 46 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» (по вопросу заключения мирового соглашения) от 28 апреля 2008 г., жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

³⁰¹ Дополненный отчет властей Польши о принятых мерах от 08/03/2016. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=POL&SectionCode= (дата обращения: 10.11.2016).

предписание Суда о принятии мер общего характера. Если после пилотного постановления по делу «Брониовски против Польши» власти были открыты для активного сотрудничества, то после предписания мер общего характера по делу «Хуттен-Чапска против Польши» польские власти высказали сомнения по поводу возможности применения процедуры пилотного постановления в конкретном случае. Во многом это объясняется разногласиями между позициями высших судов Польши и органами исполнительной и законодательной власти. Страсбургский суд в данном случае встал на сторону судебных властей Польши, защищая верховенство права.

Следует также отметить, что пилотные постановления, предписывающие принятие мер общего характера польскими властями, были направлены на устранение структурных проблем, как «пережитки» коммунистической эпохи и были связаны со многими историческими и экономическими факторами развития польского законодательства. Поэтому на взгляд автора, последствия инициирования процедуры пилотного постановления в отношении Польши в целом можно назвать эффективными и продуктивными, способствующие устранению сложных структурных проблем и построению новой системы регулирования отношений в рамках польского законодательства. Во многом этому способствовало открытость национальных властей к диалогу и поиску мер для устранения существующей дисфункции, нарушающей права тысяч граждан Польши.

Структурная проблема по делу «Suljagic v. Bosnia and Herzegovina» от 3 ноября 2009 г. была вызвана недостатками в системе возврата валютных вкладов, депонированных до распада Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ). В эпоху Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ) заявитель депонировал заработанную им в 1970-1980-х годах за границей иностранную валюту в банке Тузлы (одна из составных частей государства Босния и Герцеговина), но не смог получить свой вклад после введения в СФРЮ чрезвычайных мер в связи с валютным

кризисом 1980-х годов. Ограничения в различных формах продолжали существовать в последующий период, когда распалась СФРЮ, Босния и Герцеговина провозгласили независимость, началась война, было заключено Дейтонское соглашение и проведены экономические и иные структурные реформы. В 2006 году было введено новое законодательство, предусматривающее новый порядок возврата валютных вкладов. Согласно закону о старых валютных сбережениях 2006 года Босния и Герцеговина обязались выплатить существующие вклады с процентом, начисленным по согласованной договорной ставке на конец 1991 года и по сниженной ставке 0,5% в год с 1 января 1992 по 15 апреля 2006 г. (Конституционный суд позднее признал эту сниженную ставку оправданной с учетом необходимости восстановления национальной экономики после войны). Вкладчики, требования которых удостоверены, имели право на первоначальную выплату наличными, в то время как остаток должен был возмещаться государственными облигациями, по которым выплачивался процент по годовой ставке 2,5%. Конкретный порядок выпуска облигаций определяли три составные части Государства Босния и Герцеговина (Федерация Босния и Герцеговина, Республика Сербская и округ Брчко). На территории Федерации облигации должны были быть амортизированы до марта 2015 г. посредством восьми платежей. В своей жалобе заявитель оспаривал действующий порядок возврата валютных сбережений и жаловался на задержки в осуществлении платежей и выпуске облигаций.

Обращаясь к вопросу применения законодательства, Европейский Суд установил, что меры, принятые властями являлись неудовлетворительными в двух составных частях государства (Федерации и округе Брчко), поскольку были допущены многомесячные задержки выпуска государственных облигаций и начала выплат. Европейский Суд указал, что хотя сознает, что «старые» валютные сбережения, унаследованные от СФРЮ, представляли собой значительное бремя для всех государств-правопреемников, тем не менее верховенство права и принцип законности обязывали государств-

участниц Конвенции соблюдать и применять предсказуемым и последовательным образом принятые ими законы³⁰². В связи с недостатками применения законодательства о «старых» валютных сбережениях Босния и Герцеговина, по мнению Суда, не исполнило этой обязанности.

С учетом большого количества аналогичных жалоб (1350 жалоб на момент вынесения решения) Европейский Суд в качестве мер общего характера предписал государству-ответчику обеспечить выпуск Федерацией Босния и Герцеговина государственных облигаций и производство платежей в течение шести месяцев с выплатой процентов по установленной законом ставке в случае новых задержек выплат. Кроме того, Суд отложил на шесть месяцев рассмотрение аналогичных жалоб в отношении вкладов на территории Федерации и округа Брчко в делах, в которых заявители получили сертификаты, подтверждающие их требования, и указал, что может признать неприемлемыми жалобы в связи с отсутствием сертификата подтверждения или затрагивающие сбережения в Сербии.

В последующем власти Боснии и Герцеговины указали на следующие меры общего характера, принятые для исполнения предписаний пилотного решения:

1) Федерация Босния и Герцеговина выпустила государственные облигации, предназначенные для погашения «старых» валютных сбережений. Правительство Боснии и Герцеговины приняло решения о первом выпуске данных облигаций 21 октября 2009г. и 24 марта 2010г.

2) Правительство Боснии и Герцеговины приняло постановление о выплате причитающихся платежей в счет погашения задолженности,

³⁰² Как известно, ранее Европейский Суд по делу «Апполонов против России» от 29 августа 2002 г. указал, что «статья 1 Протокола № 1 к Конвенции не обязывает государства поддерживать покупательную способность сумм, депонированных в финансовых организациях». Кроме того, Европейский Суд принял во внимание, что Федеральный закон «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» гарантировал восстановление и сохранение ценности денежных средств, внесенных в Сбербанк до 20 июня 1991 г., и согласился считать незначительные выплаты, причитавшиеся вкладчикам согласно президентским указам, исполнением данной гарантии, указав, что «уклонение государства от безотлагательного осуществления компенсации в соответствии с законом о сбережениях не может считаться нарушением прав заявителя, предусмотренных статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции». Аналогичную позицию Европейский Суд занял в более позднем Постановлении от 24 июля 2003 г. по делу «Рябых против России», указав, что жалобы, связанные с уклонением государства от восстановления сбережений, не обнаруживают признаков нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

связанных с выплатой процентов по облигациям (фактическая уплата взносов произошла 16 июля 2010г.).

3) Продлены соответствующие сроки с целью включения в список тех, кто еще не получил свидетельства о проверке их «старых» иностранных сбережений для последующей выплаты (срок был продлен на территории Федерации до 03/08/2010, в округе Брчко до 15/10/2010).

4) В апреле 2010 года правительство Боснии и Герцеговины приняло решение выплатить пеню в установленном законом размере в случае задержки в осуществлении платежей³⁰³.

Изучив меры индивидуального и общего характера, принятые государством-ответчиком, Комитет министров решил прекратить рассмотрение данного дела и отметил, что принятые меры позволят не допустить подобных нарушений в будущем.

В постановлении по делу «Zadric v. Bosnia and Herzegovina» от 16 ноября 2010 года Европейский суд пришел к выводу, что системная проблема, вызванная недостатками в системе возврата валютных вкладов, депонированных до распада Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ) устранена и прекратил процедуру пилотного решения.

Неэффективность системы выплаты компенсаций или реституций в качестве повторяющейся и широко распространенной проблемы была выявлена Судом по делу «Maria Atanasiu and Others v. Romania» от 12 октября 2010 года. Три заявителя подали жалобу на задержку румынскими властями решения по их заявлениям о реституции или выплате компенсации за имущество, национализированного или конфискованного государством до 1989 года.

В марте 2005 г. Верховный кассационный суд правосудия (далее - ВКСП) признал недопустимым требование о возврате национализированной квартиры, принадлежавшей первым двум заявительницам, на том основании,

³⁰³ См.: Официальный сайт Министерства по правам человека и беженцев Боснии и Герцеговины. – URL: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/Default.aspx (дата обращения: 13.10.2016).

что они должны были использовать процедуру реституции или компенсации, применимую в то время в соответствии с законом № 10/2001 о правовом статусе национализированного имущества. Поскольку в установленный законом срок предъявленное ими требование о реституции квартиры в соответствии с указанным законом не было рассмотрено, заявительницы возбудили разбирательство против городского совета, на который ВКСП в апреле 2005 г. возложил обязанность вынести решение. Однако требование заявительниц о реституции не было рассмотрено городским советом. Третья заявительница жаловалась на невозможность получения в соответствии с законом № 10/2001 компенсации ущерба, причиненного национализацией земельного участка, используемого университетом, несмотря на окончательное решение ВКСП, вынесенное в марте 2006 г., которое установило ее право на компенсацию. Однако требования заявительниц о реституции и выплате компенсации не было рассмотрено городским советом.

Неэффективность механизма компенсации и реституции, представлявшую стойкую и распространенную проблему, которая не была устранена, несмотря на принятие постановлений по делам Вьяшу, Файмблата и Каца, в которых Европейский Суд указал румынским властям на необходимость общих мер для обеспечения права на реституцию эффективным.

Предписывая меры общего характера, Суд принял во внимание ряд мер, которые были приняты румынскими властями, но не обладали достаточной эффективностью. Во-первых, национальные власти пытались упростить законодательство путем введения в действие закона, устанавливающего единую административную процедуру для всех имущественных требований; однако она оказалась недостаточно эффективной на практике. Во-вторых, как указывал ВКСП, требования должны рассматриваться в течение разумного срока; однако в отсутствие обязательных установленных законом сроков это правило могло остаться теоретическим и иллюзорным, а право доступа к суду с целью обжалования

задержки рассмотрения требований могло лишиться содержания. В-третьих, законодательство о национализированном имуществе возлагало весьма значительное бремя на государственный бюджет, вызывая сложности. При этом, размещение акций фонда «Проприетатя» (данный фонд был ответственен за выплату компенсаций на основании закона № 10/2001) на фондовом рынке, которое должно было произойти в 2005 году, не было завершено, хотя обработка через фондовый рынок некоторых требований получателей «компенсационных сертификатов» могла облегчить давление на бюджет.

Страсбургский Суд постановил в течение 18 месяцев Румынии принять меры общего характера для изменения механизма реституции и установления упрощенных и эффективных процедур в первоочередном порядке на основе законодательства и согласованной судебной и административной практики для достижения справедливого равновесия различных затронутых интересов. Кроме того, признав за государством-ответчиком необходимые пределы усмотрения в этой исключительно сложной задаче, Европейский Суд с интересом выделил выдвинутое государством-ответчиком предложение, направленное на установление обязательных сроков для каждого административного этапа, при условии, что эта мера будет реалистичной и будет подлежать судебной проверке. До принятия данных мер, Суд отложил рассмотрение всех жалоб, касающихся выявленной проблемы.

Впоследствии по ходатайству правительства Румынии Европейский Суд продлил срок для исполнения до 12 апреля 2013 г. Письмом от 20 марта 2013 г. государство-ответчик просило предоставить дополнительный месяц. Поскольку требуемый дополнительный период является непродолжительным и государство-ответчик обязалось консультироваться с Комитетом министров с целью включения в законопроект комментария последнего, Европейский Суд согласился удовлетворить ходатайство государства-

ответчика и продлить срок до 12 мая 2013 г, оставив в силе решение об отложении рассмотрения других аналогичных жалоб³⁰⁴.

16 мая 2013 г. парламент Румынии принял Закон № 165/2013 о завершении процесса реституции или альтернативной компенсации в отношении недвижимого имущества, которое неправомерно перешло в государственную собственность при коммунистическом режиме в Румынии. Закон установил, что выплата присужденной суммы компенсации будет производиться в рассрочку в течение семи лет. Что касается суммы компенсации, назначенным административным или судебным решением до вступления в силу нового закона, то они будут выплачены в течение пяти лет с 1 января 2014 года пятью равными ежегодными взносами. Закон устанавливает также обязательные сроки для каждого этапа административного процесса рассмотрения заявлений о реституции и предусматривает возможность судебного пересмотра, который позволяет национальным судам не только осуществлять проверку законности административных решений, но при необходимости предпринимать меры для осуществления реституции или компенсации.

На 1172-м заседании в июне 2013г. Комитет Министров одобрил принятие нового закона и подчеркнул важность тщательного и постоянного наблюдения за его реализацией на национальном уровне. КМСЕ призвал румынские власти регулярно информировать о первичных результатах применения нового закона, с тем, чтобы позволить ему оценить прогресс.³⁰⁵

В решении по делу «Preda and Others v. Romania» от 29 апреля 2014 года Суд должен был определить, является ли средство правовой защиты, предусмотренное принятым в 2013 году законом и его подзаконными актами,

³⁰⁴ DH-DD(2013)559, 21/05/2013 Communication from Romania concerning the Strain and others group of cases and Maria Atanasiu and others against Romania (Applications № 57001/00 and 30767/05). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804a4fe5#search=Maria%20Atanasiu%20and%20Others%20v%2E%20Romania> (дата обращения 10.11.2016).

³⁰⁵ DH-DD(2013)419 18/04/2013. 1172 réunion DH (4-6 juin 2013) - Communication d'une ONG (Asociația pentru Proprietatea Privată - APP, Asociația Persoanelor Deposedate Abuziv și a Foștilor Deportați Refugiați din Romania - APDAFDR) (02/04/13) et réponse des autorités (12/04/13) dans l'affaire Maria Atanasiu et autres (Groupe Strain) contre Roumanie (requête № 30767/05). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d5f1 (дата обращения 10.11.2016).

эффективным в ситуации заявителей. С учетом пределов усмотрения, которым пользовались румынские власти, и гарантий установленных Законом № 165/2013 - а именно: ясных и предсказуемых процессуальных правил, обязательных сроков и эффективной судебной проверки – Суд отметил, что данный Закон в принципе составлял доступную и эффективную основу для возмещения за предполагаемые нарушения права на беспрепятственное пользование имуществом в значении статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, вытекающие из применения законодательства о реституции. Однако, по мнению Европейского Суда, данный Закон не содержал положений процессуального или материально-правового характера, которые могли обеспечить возмещение в делах со множественностью правоустанавливающих документов на одно и то же здание. Кроме того, с учетом сроков, установленных Законом № 165/2013 для административных процедур, к которым при необходимости могли присоединяться сроки, применимые к судебным разбирательствам, завершение процедуры и окончательное разрешение требований могло занять многие годы.

Учитывая то обстоятельство, что Закон № 165/2013 был введен в действие лишь недавно, судебная или административная практики его применения еще не сформировались, Европейский Суд не усмотрел оснований для заключения на данной стадии о том, что новое средство правовой защиты было неэффективным в вышеупомянутых ситуациях. Тем не менее, Суд сохранил за собой право рассматривать в будущем утверждения о том, что новый законодательный механизм является неэффективным, на основе его практического применения. Соответственно, признав жалобу по делу «Преда и другие против Румынии» неприемлемой (в связи с неисчерпанием внутригосударственных средств правовой защиты), Суд постановил, что Закон 165/2013 предлагал румынским заявителям разбирательств возможность получения возмещения в связи с их жалобами на национальном уровне.

Власти Румынии в октябре 2014 года представили информацию по поводу мониторинга реализации нового закона на национальном уровне, подчеркнув, что осуществляется внедрение нового закона на административном уровне, осуществляется надзор межведомственного Комитета с целью устранения любых возможных нарушений, который уже применил свои полномочия, в частности, для выделения дополнительных финансовых ресурсов на реализацию применения закона на различных этапах.

Кроме того, две законодательные поправки, которые были внесены в 2013 году для улучшения функционирования механизма компенсации (поправки № 368/2013 к Закону № 165/2013), направлены на устранение пробелов в Законе, который не предусматривал компенсацию за присвоение равноценного земельного участка, а также на упрощение процедуры установления местоположения и технических характеристик объекта недвижимого имущества (элементов, которые являются основой для определения суммы компенсации). Наконец, в двух решениях, вынесенных в феврале и мае 2014 года Конституционный Суд разъяснил, что сроки, установленные новым законом для урегулирования претензий о реституции не применяются к делам, находящимся на рассмотрении судов на момент вступления в силу закона (принцип отсутствия обратной силы гражданского закона) и указал, что компенсационные меры должны включать в себя, помимо финансовых мер, компенсацию с другими активами.

Комитет Министров отметил прогресс в осуществлении первых этапов принятого закона. КМСЕ положительно оценил внедрение на национальном уровне постоянного мониторинга реализации Закона, выразив надежду, что на протяжении всего процесса реализации Закона властям удастся мобилизовать необходимые ресурсы для полной реализации и эффективного функционирования нового механизма компенсации. При этом, Комитет Министров принял решение следить за эффективностью функционирования

правового механизма, особенно в части нерешенных вопросов, выявленных судом по делу «Preda and Others v. Romania» от 29 апреля 2014 года³⁰⁶.

Таким образом, автор полагает, что в рамках данной процедуры пилотного постановления по делу «Maria Atanasiu and Others v. Romania» Европейский Суд с осторожностью и пониманием подошел к оценке средств правовой защиты, установленными румынскими властями. Весьма показательно, что Суд учел то обстоятельство, что судебная или административная практика применения принятого Закона № 165/2013 еще не сформировались, а соответственно признавать за властями Румынии новые обязательства по принятию дополнительных мер не являются в полной степени обоснованными. Тем не менее, новый законодательный механизм еще не признан Судом эффективным. Румынские власти в настоящее время находятся в процессе поисков оптимальных способов практического применения принятых поправок.

Структурная проблема неисполнения административных решений о выплате компенсаций за имущество, конфискованное в период коммунистического режима в Албании, послужила поводом для инициирования процедуры пилотного постановления по делу «Manushaqe Puto and Others v. Albania» от 31 июля 2012 года. Дело касалось 20 албанцев, которые, несмотря на то, что их наследственное право на участки земли было признано властями, не получили компенсационные выплаты в соответствии с вступившими в силу административными решениями о выплате компенсации одним из предусмотренных законом способов. В ряде решений, вынесенных в 1994 - 1999 годах, комиссии, рассматривавшие имущественные требования, признали статус заявителей в отношении различных земельных участков и их право на компенсацию. Хотя некоторые заявители получили часть земельного участка, финансовая компенсация в отношении остальной части

³⁰⁶ DH-DD(2014)1285. 1214 réunion (2-4 décembre 2014) (DH) - plan d'action révisé (22/10/2014) - Communication de la Roumanie concernant le Groupe d'affaires Străin et autres v. Romania (Application № 57001/00. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d1f6 (дата обращения 10.11.2016).

земли не была им выплачена. Не смотря на принятие ряда правовых актов албанскими властями после вынесения постановления Европейского Суда по делу «Рамази и другие против Албании»³⁰⁷, Европейский Суд признал отсутствие эффективного внутреннего средства правовой защиты, позволявшего получить адекватное и достаточное возмещение в связи с длительным неисполнением решений комиссии о присуждении компенсации.

При этом, нефинансовые формы компенсации являлись неэффективными в отсутствие данных о том, что подобные компенсации присуждались³⁰⁸. Что касалось финансовой компенсации, решения властей признавали такое право, только если данная комиссия присуждала компенсацию в отношении всего имущества, а не в случае частичной реституции или иных форм компенсации. Компенсации также не учитывали моральный вред, причиненный вследствие задержек исполнения. На момент вынесения пилотного постановления на рассмотрении Суда находилось уже 80 аналогичных дел.

Согласно данным, представленным властями Албании, 1.194 заявителей с 2005 по 2008 гг. не получили реституции имущества и компенсационные выплаты.

Кроме того, властями Албании к маю 2010 года было отложено 40,803 заявлений о признании права собственности, реституции и компенсации; 28,899 заявлений получили признание имущественных прав; 14,953 заявлений ожидали полного возмещения (при отсутствии частичной финансовой компенсации); 9,065 заявлений ожидали полной компенсации (при наличии частичной финансовой компенсации); 1,460 заявителей обратились за финансовой компенсацией; 368 заявлений касались вопроса получения финансовой компенсации (без учета 2009 и 2010 гг.); 128 заявителей обратились с целью получения полной материальной

³⁰⁷ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Рамази и другие против Албании» (Ramadhi and Others v. Albania) от 13 ноября 2007 г., жалоба № 38222/02. // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

³⁰⁸ Государство-ответчик, в частности, указывало на возможность присуждения компенсации в натуре или за счет прибыли от приватизации, не приведя данных о том, что такие компенсации присуждались

компенсации (площадь до 200 кв. м).

Уже в феврале 2012 года правительство Албании утвердило годовой отчет о распределении финансовой компенсации в течение 2011 года (постановление № 128). Согласно докладу, в 2011 году было подано 1,012 заявлений о финансовой компенсации, из которых 107 заявители получили компенсацию на сумму 4,684,000 евро, 46 исков были отклонены, а остальные 859 не были рассмотрены из-за отсутствия средств финансирования³⁰⁹.

Предписывая меры общего характера, Суд учел то обстоятельство, что албанское законодательство о собственности в 2004 - 2010 годах изменялось не менее семи раз, в связи с чем Суд подчеркнул, что частых изменений законодательства следует избегать, поскольку они неизбежно повлекут уменьшение правовой определенности. Албанским властям было рекомендовано также тщательно рассмотреть не только правовые, но и финансовые последствия до принятия новых изменений. Наличие точных данных, отражающих изменения, внесенные за счет судебной проверки, позволит властям подготовить и проследить общий компенсационный проект, а также финансовые последствия компенсационного механизма.

Согласно резолютивной части пилотного постановления власти Албании обязаны в течение 18 месяцев с даты, когда решение станет окончательным, принять меры общего характера для эффективного обеспечения права на компенсацию. Суд, в частности, указал властям на необходимость, в качестве приоритетной меры, начать использование других альтернативных форм компенсации для облегчения бюджетной нагрузки, предусмотренных албанским законодательством 2004 года, вместо того, чтобы использовать преимущественно финансовую компенсацию. При этом очень важно определить реалистичные, предусмотренные законодательством и обязательные временные рамки для каждого этапа процесса компенсации, а

³⁰⁹ Приложение к Постановлению Европейского суда по правам человека по делу «Manushaqe Puto and Others v. Albania» от 31 июля 2012 года, жалобы № 604/07, 34770/09, 43628/07, 46684/07 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

также прозрачную и эффективную систему регистрации имущества, включающую точные, единообразные картографические данные, для обеспечения и облегчения сделок с имуществом.

В отношении процедуры, которой необходимо следовать в подобных делах, Суд решил отложить на 18 месяцев рассмотрение всех новых жалоб против Албании, поданных в Суд после принятия данного решения, в которых заявители поднимают вопросы длительного неисполнения окончательных решений, связанных с собственностью. ЕСПЧ решил продолжить рассмотрение аналогичных жалоб, поданных до вынесения пилотного постановления по делу.

Учитывая отсутствие существенного прогресса в реализации предписанных мер, Комитет министров в июне 2013 года принял промежуточную резолюцию (CM/ResDH(2013)115), призвав албанских властей уделить первоочередное внимание созданию эффективного механизма компенсации, принимая во внимание меры, уже были определены Комитетом. После консультаций в Тиране в феврале 2014 года между властями и Департаментом по исполнению решений Европейского Суда, Совет Министров Албании 24 апреля 2014 года утвердил план действий, направленных на внедрение эффективной схемы компенсации за счет реализации нового законодательства, направленного на решение структурных проблемы, обозначенных Европейским Судом (см. DH-DD(2014)1368 и DH-DD(2014)539).

В последующем, Парламентская Ассамблея приветствовала принятие плана действий по исполнению общих мер, которые были предписаны в пилотном постановлении. ПАСЕ также призвала власти рассмотреть все возможные меры для максимального сокращения задержек в реализации этого плана действий, к чему призывал и Комитет министров Совета Европы³¹⁰.

³¹⁰ Резолюция ПАСЕ 2019 (2014). 2 октября 2014 г. (35-е заседание). Выполнение Албанией своих обязательств. (см. док. 13586, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами

В мае 2015 года власти представили обновленный план действий, включая доработанный проект закона (DH-DD(2015)523), который был проанализирован Департаментом по исполнению судебных решений в документе Н/Ехес(2015)16 и рассмотрен Комитетом на 1230-м заседании, в июне 2015. Комитет министров отметил, что власти провели тщательный анализ всех юридических и финансовых последствий и подсчитали общие затраты на компенсации для того, чтобы иметь конкретные основания для рассмотрения необходимых законодательных изменений.

Власти продолжили работу над проектом закона с учетом рекомендаций и замечаний, высказанных Комитетом, вследствие чего Парламент Албании принял на своем пленарном заседании, состоявшемся 5 декабря 2015 Закона №133/2015 «Об обращении имущества и завершении процесса компенсации имущества» (вступил в силу в феврале 2016 года). Статья 3 Закона №133/2015 распространяет свое действие на все заявления, которые находятся на стадии рассмотрения, а также на заявления, которые будут представлены в установленные сроки для признания права собственности. Кроме того, Закон направлен на исполнение всех решений о получении компенсации, которые не были исполнены, а также в отношении заявлений, находящихся на рассмотрении в судах всех инстанций, в Верховном Суде, а также в ЕСПЧ, с точки зрения их финансовой оценки.³¹¹

Законом учрежден специальный орган - Агентство по Управлению собственностью (Property Management Agency), которому представлены широкие полномочия в области кадровых и финансовых ресурсов.³¹² Кроме того, Законом учрежден компенсационный фонд (Финансовый фонд и Фонда

Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: Григоре Петренко и Джонатан Эванс). – URL: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2014%5D/October2014/Res2019_rus.asp (дата обращения 10.11.2016).

³¹¹ DH-DD(2016)689. 31/05/2016. Communication from the Albanian authorities (general measures) (26/05/2016) in the cases of Driza group and Manushaqe Puto v. Albania (Applications № 33771/02, 604/07). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680657bef> (дата обращения 10.11.2016).

³¹² DH-DD(2016)593, 09/05/2016. Communication from the authorities (06/05/2016) in the cases of Driza group and Manushaqe Puto against Albania (Applications № 33771/02, 604/07) in reply to DH-DD(2016)401. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168064d56d> (дата обращения 10.11.2016).

земельных участков) для обеспечения необходимыми ресурсами в целях выплаты компенсаций бывшим собственникам. При этом, установленные требования закона «О ежегодных ассигнований из государственного бюджета в бюджет фонда», рассчитаны для завершения процесса выплат в течение 10 лет.

В декабре 2015 (на 1243-м заседании) Комитет Министров с удовлетворением отметил принятие закона, рассматривая его как очень позитивный шаг к преодолению структурной проблемы. Комитет призвал власти приложить все усилия в оказании необходимого технического и финансового обеспечения, а также обеспечить соответствующие кадровые и финансовые ресурсы для гарантии эффективности и своевременности схемы компенсации. Учитывая, что некоторые аспекты новой компенсационной схемы будут регулироваться подзаконными актами, Комитет обратился к властям с предложением представить соответствующие подзаконные акты, чтобы дать всестороннюю оценку. Он также попросил представить подробную информацию о картах оценки, которая могла бы служить основой для расчета компенсации.

Власти Албании ответили на вопросы КМСЕ в феврале 2016 (DH-DD(2016)196) и представили план действий по реализации нового закона, в том числе подробное описание многоуровневой системы мониторинга. Согласно Плану действий³¹³, представленным правительством, из средств государственного бюджета будут выделяться средства для реализации реституции собственности на общую сумму не менее 50 млрд. албанских левов на 10-летний срок реализации программы.

В последующем, правительство государства-ответчика приняло три важных подзаконных акта, дополняющих закон №133/2015, утвержденных Советом Министров Республики Албании 23 марта 2016:

³¹³ DH-DD(2016)196, 23/02/2016 Action plan. Communication from Albania concerning the case of Driza group and Manushaqe Puto against Albania (Applications № 33771/02, 604/07). – URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2892334&SesMode=1&DocId=2360800&Usage=2> (дата обращения 10.11.2016).

- О правилах и процедурах оценки и распределения финансовых средств фонда для компенсации имущества, регламентирующий порядок проведения экспертизы и оценки заявлений, а также о порядке компенсации за счет выплат или выделении земельного участка;

- Об организации и функционировании Агентства по Управлению собственностью: регулирует организационные вопросы функционирования Агентства, вопросы внутренней отчетности и подробно излагает два ключевых элемента: 1) структуру, обязанности, задачи Агентства; 2) механизм мониторинга. К органам, осуществляющим мониторинг относятся: Генеральный директор Агентства, министр юстиции, премьер-министр, а также Парламентская Комиссия по экономике, финансам и по правовым вопросам. Целью надзора является достижение прогресса в вопросах компенсации (количества поданных заявлений: принятых или отклоненных; количество принимаемых решений; уровень сотрудничества с другими государственными учреждениями и т.д.). Кроме того, целью мониторинга является сообщение о любых возникших проблемах в ходе осуществления деятельности Агентства.

- О рассмотрении заявлений о признании права собственности на имущество и компенсацию: регламентирует детальный административный порядок рассмотрения дел, в соответствии с принципами, закрепленными в Законе. В частности, он устанавливает исчерпывающий перечень необходимых документов, устанавливает правила в случае коллизий или пробелов в документации. Наконец, вводится обязанность каждого государственного учреждения сотрудничать и предоставлять бесплатно, информацию и документы, необходимые для Агентства.

Учитывая важность реализации мер общего характера власти выразили желание продолжать прилагать все необходимые усилия для эффективного функционирования созданного механизма на практике. В свою очередь КМСЕ призвал Албанию регулярно информировать о прогрессе, достигнутом

в ходе осуществления предписанных мер, особенно в части принятия подзаконных актов и первых результатов мониторинга³¹⁴.

В другом пилотном постановлении по делу «M.C. and Others v. Italy» от 3 сентября 2013 года Европейский Суд выявил системную проблему, возникшую в результате нежелания властей выплачивать дополнительную компенсацию за случайное заражение в результате переливания крови. Заявители или их умершие родственники были заражены вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ), гепатитами В или С после переливаний крови или введения продуктов крови. Все они получали компенсацию постоянного ущерба, причиненного вследствие этого заражения. Компенсация состояла из двух частей: фиксированной суммы и дополнительного пособия (далее - ПС). В 2005 - 2010 годах вопрос переоценки ПС являлся предметом судебного рассмотрения. Декретом № 78/2010 правительство вмешалось в вопрос переоценки ПС, указав, что закон подлежит толкованию в контексте невозможности учета инфляционных потерь сумм, соответствующих ПС. Кроме того, оно указало, что меры, принятые в порядке исполнимого решения, повлекшие переоценку этой суммы, утрачивают силу с даты введения в действие законодательного декрета. Решением № 293/2011 Конституционный суд указал, что соответствующие положения законодательного декрета противоречат принципу равенства и являются неконституционными. Несмотря на это решение, заявители не могли добиться переоценки компенсации. Как установил ЕСПЧ, принципы, заложенные Декретом № 78/2010 продолжали оказывать влияние на дела заявителей, поскольку они не могли добиться переоценки ПС даже после даты опубликования решения Конституционного суда. Таким образом, Суд постановил, что, приняв чрезвычайный законодательный акт, регулирующий спорный вопрос о выплате

³¹⁴ CM/Del/Dec(2016)1259/H46-1 / 09 June 2016 (CM-Public) 1259 meeting (June 2016) - H46-1 Manushaqe Puto and others group v. Albania (Application № 604/07) and Driza group v. Albania (Application № 33771/02) / 1259e réunion (juin 2016) - Groupe Manushaqe Puto et autres c. Albanie (Requête № 604/07) et groupe Driza c. Albanie (Requête № 33771/02). – URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680658bfc (дата обращения 10.11.2016).

дополнительного пособия, итальянское правительство нарушило принцип верховенства права, а также право 162 заявителей на справедливое судебное разбирательство, возложило на них «ненормальное и чрезмерное бремя», и, наконец, непропорционально ограничило их имущественные права. Вместе с тем особое значение Суд придал тому факту, что ИС составляло более 90% общей суммы компенсации, выплачиваемой заявителям, которое предназначалось для возмещения медицинских издержек заявителей или их умерших родственников, и, как указывалось в медицинском заключении, предоставленном заявителями, прогноз их шансов на восстановление и выздоровление непосредственно зависел от получения пособий³¹⁵.

В качестве мер общего характера Суд предписал в течение шести месяцев властям Италии установить срок, в течение которого они обязуются гарантировать правовыми и административными мерами эффективную и быструю реализацию соответствующих прав путем выплаты переоцененных ИС любому лицу, имеющему право на компенсацию. В ожидании принятия властями необходимых мер, Суд решил отложить рассмотрение подобных жалоб, о которых итальянское правительство еще не было уведомлено, на один год с даты, когда решение по делу «M.C. and Others v. Italy» станет окончательным.

Согласно представленной информации власти Италии приняли решение о последовательном выделении из средств бюджета 110 млн. евро на 2013 год для осуществления выплат фиксированных сумм и дополнительных пособий (ИС). Вместе с тем, на 2014 год было запланировано дополнительное финансирование в размере 50 млн. евро³¹⁶.

На 1199-м заседании в мае 2014 года Комитет Министров отметил, что власти государства-ответчика не указали сроки для принятия мер общего

³¹⁵ Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ по делу «M.C. and Others v. Italy» от 03.09.2013 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

³¹⁶ DH-DD(2014)436 02/04/2014. 1201 réunion (3-5 juin 2014) (DH) - Communication de l'Italie relative à l'affaire M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11) - Informations mises à disposition en vertu de la Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ab717 (дата обращения 10.11.2016).

характера и требовал установления властями конкретных сроков реализации предполагаемых мер. После 1208-го заседания КМСЕ правительство Италии сообщило, что соответствующее подразделение Министерства Экономики и Финансов начало работу по составлению графика выплат и сумм компенсаций в отношении заявителей³¹⁷.

Итальянское Правительство 23 декабря 2014 года приняло закон о бюджете на 2015 год (Legge di Stabilità), который вступил в силу 1 января 2015 года (Закон № 190-2014). Согласно п. 186 статьи 1 закона предусматривается выделение средств для выплаты компенсаций, предусмотренных законом № 210 от 25 февраля 1992 года. Власти указали, что на 2015 год предусмотрено выделение средств из бюджета на сумму в размере 100 млн. евро, на 2016 - 200 млн. евро, на 2017 год - 289 млн. евро и 146 млн. евро в 2018 году³¹⁸. Данные средства были распределены между районами и автономными провинциями.

Министерство Экономики и Финансов, указом № 74997 выделило на выплату компенсаций и пособий с 1 октября 2015 года сумму в размере 99.975.843,92 евро на 2015 год.³¹⁹

В последующем, Европейский суд, принимая во внимание мировое соглашение, заключенное между правительством Италии и 162 заявителями, постановлением от 26 мая 2016 года исключил жалобу «M.C. and Others v. Italy» из списка, подлежащих рассмотрению. Согласно мировому соглашению правительство приняло на себя обязательство выплатить суммы компенсаций заявителям (включая моральный ущерб: заявителям № 1-112, 146-148 117, 124, 127, 128, 131 и 141 - по 12 000 евро каждому; остальным

³¹⁷ DH-DD(2014)1284 22/10/2014. 1214 réunion (2-4 décembre 2014) (DH) - Communication des autorités (22/10/2014) dans l'affaire de M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11) - Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063cc8c (дата обращения 10.11.2016).

³¹⁸ DH-DD(2015)212 18/02/2015. 1222 réunion (10-12 mars 2015) (DH) - Communication des autorités (mesures générales) (17/02/2015) dans l'affaire M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11) - Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804a5651 (дата обращения 10.11.2016).

³¹⁹ DH-DD(2016)487 20/04/2016. 1259 réunion (7-9 juin 2016) (DH) - Communication des autorités (mesures générales) (08/04/2016) dans l'affaire M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680644731 (дата обращения 10.11.2016).

заявителям - по 10 000 евро).

В мае 2017 года власти Италии представили КМСЕ информацию о выплате фиксированных сумм и дополнительных пособий (PIS) в каждом регионе страны³²⁰. Комитет Министров продолжает осуществлять надзор за исполнением общих мер итальянскими властями.

Очередные системные проблемы, возникшие в государствах посткоммунистических режимов из-за неспособности правительств Сербии и Словении включить заявителей в схему возврата «старых» валютных сбережений, депонированных в банки бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ), были установлены Большой Палатой Европейского суда по делу «Alisic and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia», «the former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Slovenia» от 16 июля 2014 года. Заявители (граждане Боснии и Герцеговины) утверждали, в частности, что они не могли получить свои «старые» валютные сбережения, депонированные в два банка, которые оказались на территории Боснии и Герцеговины после распада СФРЮ. Суд счел целесообразным применить процедуру принятия пилотного решения, так как на его рассмотрении находилось более 1850 подобных жалоб с участием более чем 8000 заявителей.

До 1989 - 1990 годов бывшая Социалистическая Федеративная Республика Югославия (далее - СФРЮ) предлагала своим гражданам делать вклады в иностранной валюте в банках страны под высокие процентные ставки и государственную гарантию в случае банкротства или «явной несостоятельности». Вкладчики были вправе в любое время снять свои сбережения с начисленными на них процентами. Первый и второй заявители вложили иностранную валюту в Люблянский банк в Сараево (Ljubljanska Banka Sarajevo), третий заявитель - в отделение Инвестбанка (Investbanka) в Тузле. После реформ в 1989 - 1990 годах Люблянский банк в Сараево стал

³²⁰ DH-DD(2017)541 12/05/2017. 1288e réunion (juin 2017) (DH) - Communication des autorités (04/05/2017) dans l'affaire M.C. ET AUTRES c. Italie (Requête № 5376/11). – URL: <https://rm.coe.int/168071234f> (дата обращения 20.06.2017).

отделением Люблянского банка в Любляне, которое приняло на себя права, активы и денежные обязательства первого. Инвестбанк стал независимым банком с головным офисом в Сербии и отделениями, включая отделение в Тузле, в Боснии и Герцеговине. Во время этого периода конвертируемость динара и весьма благоприятный обменный курс привели к массовому снятию иностранной валюты из коммерческих банков, что подтолкнуло СФРЮ к принятию чрезвычайных мер по ограничению снятия валюты. После распада СФРЮ в 1991 - 1992 годах «старые» вклады в иностранной валюте оставались замороженными в государствах-правопреемниках, которые, однако, согласились выплатить их национальным банкам. В Боснии и Герцеговине Конституционный суд рассмотрел многочисленные индивидуальные жалобы, касающиеся невыплаты «старых» сбережений в иностранной валюте в национальных отделениях Люблянского банка в Любляне и Инвестбанке. Конституционный суд Боснии и Герцеговины не установил ответственности со стороны Боснии и Герцеговины или их субъектов и вместо этого предписал государству помочь клиентам этих отделений добиться от Словении и Сербии возвращения своих сбережений. В рамках переговоров о заключении соглашения по вопросам правопреемства бывших югославских республик, переговоры, касающиеся распределения гарантий СФРЮ по «старым» сбережениям в иностранной валюте, проводились в 2001 и 2002 годах. Поскольку государства-правопреемники не могли достичь согласия, в 2002 году Банк международных расчетов уведомил их, что он более не участвует в разрешении проблемы³²¹.

При этом, правительства Словении и Сербии настаивали на том, что во время переговоров о правопреемстве государств вопрос об ответственности за долги банков в Боснии и Герцеговине был решен по территориальному принципу. Европейский Суд высказал несогласие, напомнив о принципе

³²¹ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Алишич и другие (Alisic and Others) против Боснии и Герцеговины, Хорватии, Сербии, Словении и Македонии» от 16.07.2014 (жалоба № 60642/08) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

«справедливой пропорции», который должен быть применен в соответствии с нормами международного права по вопросам правопреемства государств.

Суд также отметил, что определенные задержки в выплате вышеуказанных долгов являются оправданными в исключительных обстоятельствах, однако, несмотря на свободу усмотрения в широких пределах, предоставленных государствам в этой сфере, продолжающаяся невозможность заявителей свободно распорядиться своими сбережениями в течение более 20 лет является непропорциональной и нарушает требования статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Суд постановил, что Сербия и Словения должны принять все необходимые меры, включая внесение законодательных поправок, в течение одного года и под контролем Комитета Министров Совета Европы, для того, чтобы позволить заявителям, а также другим лицам, находящимся в аналогичном положении, вернуть свои «старые» валютные сбережения на тех же условиях, что и граждане Сербии и Словении, которые имеют такие сбережения в национальных филиалах сербских и словенских банков. Наконец, Суд также постановил отложить на один год рассмотрение всех подобных дел против Сербии и Словении.

Во исполнение предписанных мер Правительство Сербии подготовило законопроект, устанавливающий схему (систему) выплат «старых» сбережений в соответствии с указаниями Европейского Суда. Правительство в дополненном плане действий³²² отметило, что проект закона отражает требование Европейского Суда обеспечить право вкладчиков на выплату своих «старых» валютных сбережений на тех же условиях, что и граждане Сербии и Словении, имеющих такие сбережения в национальных филиалах сербских и словенских банков (§ 146 постановления). Данные условия будут учтены властями Сербии в том числе и в отношении процентных ставок.

³²² DH-DD(2016)637 19/05/2016. 1259 meeting (7-9 June 2016) (DH) - Updated action plan (17/05/2016) - Communication from Serbia concerning the case of Ališić and Others against Serbia and Slovenia (Application № 60642/08). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680651641 (дата обращения 10.11.2016).

Власти Сербии указали, что проект закона также предусматривает, что будут выплачены «старые» валютные сбережения, депонированные и в филиалах сербских банков, расположенных в других государствах. Законопроект не распространяет свое действие на заявителей-вкладчиков, которые использовали свои «старые» сбережения в процессе приватизации.

Что касается графика выплат, то по проекту закона «старые» валютные сбережения будут возвращены в течение пяти лет равными частями каждые полгода (31 мая и 30 ноября ежегодно) с 2017 по 2022 год. При этом, по оценкам властей, реализация положений данного закона потребует выделение из средств бюджета более чем 310 миллионов евро.³²³

В своем решении, принятом в марте 2016 года, Комитет Министров отметил, что крайний срок, назначенный Европейским Судом для принятия общих мер, истек уже 16 июля 2015 года. В связи с чем, Комитет Министров решительно призвал сербских властей активизировать законодательный процесс для принятия конкретных актов.

Власти Сербии указали, что законопроект не был принят в указанные сроки по объективным причинам, ссылаясь на то, что 4 марта 2016 года Президент Республики распустил парламент и были назначены внеочередные всеобщие выборы. Парламентские выборы были проведены в апреле 2016 года, а в мае 2016 года избирательная комиссия признала результаты данных выборов. В связи с этим, парламент Сербии не смог в кратчайшие сроки активизировать законодательный процесс для рассмотрения принятия соответствующего законопроекта³²⁴.

Комитет Министров на 1259-м заседании призвал сербских властей гарантировать, что вышеупомянутый законопроект будет принят в

³²³ DH-DD(2016)169 17/02/2016. 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH) - Revised action plan (16/02/2016) - Communication from Serbia concerning the case of Ališić and Others v. Serbia and Slovenia (Application № 60642/08). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805ac6e7 (дата обращения 10.11.2016).

³²⁴ DH-DD(2016)637 19/05/2016. 1259 meeting (7-9 June 2016) (DH) - Updated action plan (17/05/2016) - Communication from Serbia concerning the case of Ališić and Others against Serbia and Slovenia (Application № 60642/08). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680651641 (дата обращения 10.11.2016).

первоочередном порядке и представить информацию в этой связи не позднее 1 октября 2016 года³²⁵. В декабре 2016 года сербский парламент принял разработанный законопроект (вступил в силу 30 декабря 2016 года), вводящий схему выплат «старых» валютных сбережений вкладчикам.

3 февраля 2017 года правительство приняло постановление, регламентирующее процедурные вопросы выплат сбережений в иностранной валюте. Власти также уведомили КМСЕ, что для более оперативного решения структурной проблемы власти намереваются учредить специальный комитет, в который войдут представители Министерства финансов, Администрации, Агентства по страхованию вкладов, Национального банка Сербии и государственная прокуратура³²⁶.

Что касается мер общего характера, принятых представителями Словении, то здесь ситуация выглядит более динамичной и прогрессивной. В июле 2015 года в Словении был принят специальный Закон о методах исполнения принятого пилотного постановления Европейского Суда по правам человека, который закрепил соответствующую схему реализации вкладчиками права на получение причитающихся «старых» валютных сбережений.

Принятый Закон устанавливает следующий размер процентных ставок по имеющимся «старым» вкладам: Внесенные до 31 декабря 1991 года - договорной ставка на момент внесения вклада, с 1 января 1992 по 31 декабря 1992 года - 6 % годовых, с 1 января 1993 года по 31 декабря 2015 года - 1,79 % годовых. При этом срок подачи заявлений: с 1 декабря 2015 до 31 декабря 2017 года. Устанавливалась трехуровневая схема реализации выплат: 1) расчет размера необходимых выплат «старых» сбережений; 2) возможность заявителя представить возражения уполномоченному органу относительно

³²⁵ CM/Del/Dec(2016)1259/H46-30. 09 June 2016 (CM-Public) 1259 meeting (June 2016) - H46-30 Ališić and others v. Serbia and Slovenia (Application No. 60642/08) / 1259e réunion (juin 2016) - Ališić et autres c. Serbie et Slovénie (Requête № 60642/08). – URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168065da33 (дата обращения 10.11.2016).

³²⁶ DH-DD(2017)382 31/03/2017. 1288th meeting (June 2017) (DH) - Action plan (16/03/2017) - Communication from Serbia concerning the case of ALISIC AND OTHERS v. Serbia and Slovenia (Application № 60642/08). – URL: <https://rm.coe.int/1680703ef2> (дата обращения 20.06.2017).

расчетов; 3) право заявителя решения данного вопроса в судебном порядке.³²⁷

Кроме того, Закон освободил вкладчиков от уплаты индивидуального подоходного налога и административных сборов в рамках процедуры проверки. Кроме того, закон предусматривает выплату «старых» сбережений на 30-й день после принятия окончательного решения.

Согласно представленной информации, на период начала 2016 года власти Словении получили почти 14.000 запросов вкладчиков о проверке невыплаченных «старых» сбережений.³²⁸ А к 16 сентября 2016 года произвели выплаты валютных сбережений почти 5100 вкладчикам на общую сумму 63,6 млн. евро. При этом, по оценке властей из средств бюджета потребуются еще 385 млн. евро для реализации последующих выплат.³²⁹

Таким образом, принятый закон обеспечил создание средства правовой защиты, восстановив права вкладчиков «старых» сбережений, обеспечил равные условия для вкладчиков всех филиалов и сохранил реальную ценность активов в более чем 20-летний период времени.

Комитет Министров по итогам 1259-го заседания³³⁰ призвал правительство Словении информировать КМСЕ о достигнутых результатах по реализации положений принятого закона, а также обо всех других соответствующих изменениях, касающихся функционирования системы выплат «старых» сбережений.

³²⁷ DH-DD(2015)568 29/05/2015. 1230 meeting (9-11 June 2015) (DH) - Communication from the authorities (additional information) (29/05/2015) concerning the case of Ališić and Others against Slovenia (Application № 60642/08) - Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804af308> (дата обращения 10.11.2016).

³²⁸ DH-DD(2016)137 02/02/2016. 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH) - Communication from the authorities (additional information) (02/02/2016) concerning the case of Ališić and Others against Slovenia (Application № 60642/08) - Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ac7af (дата обращения 10.11.2016).

³²⁹ DH-DD(2016)1086 04/10/2016. 1273 meeting (6-8 December 2016) (DH) - Communication from the authorities (23/09/2016) in the case of Ališić and Others against Slovenia (Application № 60642/08). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806aab60 (дата обращения 10.11.2016).

³³⁰ CM/Del/Dec(2016)1259/H46-30. 09 June 2016 (CM-Public) 1259 meeting (June 2016) - H46-30 Ališić and others v. Serbia and Slovenia (Application № 60642/08) / 1259e réunion (juin 2016) - Ališić et autres c. Serbie et Slovénie (Requête № 60642/08). – URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168065da33 (дата обращения 10.11.2016).

Следует отметить, что в данном процессе в зависимости от своевременности имплементации положений пилотного решения проявляется два отличающихся друг от друга результата. Власти Сербии не приняли в установленный срок ряд законодательных мер, в то время как в Словении принятый закон не только вступил в силу, но и были представлены первичные данные по реализации данного акта. Впрочем, что касается эффективности принятых мер властями Сербии и Словении, то и Комитету Министров, и Европейскому Суду еще предстоит оценить не только эффективность отдельных мер, но полноту и своевременность комплекса мер по устранению выявленных структурных проблем.

2.5. Избирательные права заключенных

Категория пилотных постановлений, связанная с избирательными правами заключенных, представлена пилотным решением по делу «Greens and M.T. v. the United Kingdom» от 23 ноября 2010 года. В качестве структурной проблемы было установлено, что законодательство Великобритании предусматривает лишение осужденных, находящихся в заключении, всех избирательных прав. Суд отметил, что Великобритания не внесла изменений в законодательство, несмотря на то, что со времени принятия решения по делу «Hirst (№. 2) v. the United Kingdom» от 6 октября 2005 года прошло пять лет, вследствие чего заявители, отбывающие наказание в виде лишения свободы, не смогли принять участие в выборах в Европейский парламент в июне 2009 г. и общих выборах в мае 2010 г. Суд получил примерно 2,500 жалоб, содержащих аналогичные требования, из которых около 1,500 было зарегистрировано и ожидали решения на момент инициирования процедуры пилотного постановления. При этом, в Соединенном Королевстве по оценкам одновременно отбывали наказание в

виде лишения свободы 70 000 заключенных, являющихся потенциальными заявителями. Длительная задержка по исполнению Соединенным Королевством решения по делу «Hirst (№. 2) v. the United Kingdom» и значительного количества аналогичных жалоб, полученных Судом незадолго до, а также после общих выборов, состоявшихся в мае 2010 г., вынудили Суд применить процедуру пилотного постановления.

В качестве мер общего характера Суд предписал правительству Великобритании внести предложения по изменению упомянутого законодательства в течение шести месяцев с целью принятия законодательных мер во исполнение постановления Суда по делу «Hirst (№. 2) v. the United Kingdom». Суд пришел к выводу, что продолжение рассмотрения всех аналогичных дел является неоправданным, указав, что изменение избирательного закона в соответствии с решением по делу Херста обеспечит надлежащее исполнение настоящего постановления, а также любого постановления по аналогичным делам в будущем. Соответственно, рассмотрение всех зарегистрированных обращений, содержащих аналогичные жалобы было приостановлено до исполнения Соединенным Королевством указания о необходимости внесения законодательных инициатив.

Данное решение стало окончательным 11 апреля 2011 года и крайний срок, предоставленный правительству Великобритании для внесения предложений по поправкам в законодательство, истёк 11 октября 2011 года, но был продлен на шесть месяцев после вынесения Большой Палатой решения по делу «Scoppola (no. 3) v. Italy» от 22 мая 2012 года. Рассмотрение примерно 2000 незавершенных дел против Соединенного Королевства было отложено, самое позднее, до 30 сентября 2013 года. В последующем в пресс-релизе Секретариата Суда от 23 марта 2013 г. было отмечено, что Европейский Суд по правам человека решил отложить рассмотрение 2,354

жалоб заключенных до принятия властями Великобритании мер общего характера.³³¹

22 ноября 2012 года правительство Великобритании опубликовало законопроект о возможности голосования заключенных. Законопроект включал в себя три предложения для обсуждения: 1) запрещение голосования лицам, приговоренным к четырем годам лишения свободы или более; 2) запрещение голосования лицам, приговоренным к более чем шести месяцев; 3) запрещение голосования всех заключенных. Однако дальнейшего развития данный законопроект не получил и обсуждения были прекращены.

В мае 2016 года с целью построения диалога была организована конференция с участием парламентариев в Лондоне на тему «Проблемы реализации решений Европейского Суд по правам человека: Диалоги об избирательных правах заключенных».³³² В июне 2016 года власти Соединенного Королевства, указали, что в декабре 2015 года и в январе 2016 года были проведены совещания с председателем Парламентской ассамблеи Совета Европы и комиссаром Совета Европы по правам человека по вопросу выявленной структурной проблемы.

В Резолюции CM/ResDH(2015)251, принятой на 1243 заседании в декабре 2015 года Комитет Министров выразил глубокую озабоченность тем, что полный запрет заключенных голосовать остается на месте. КМСЕ предложил также Генеральному секретарю поднять вопрос о реализации данных решений в ходе своих контактов с представителями властей Великобританией, призвав последних принять необходимые меры для

³³¹ Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ «Court adjourns 2,354 prisoners voting rights cases» от 26.03.2013 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

³³² DH-DD(2016)734. 14.06.2016. 1265 meeting (20-22 September 2016) (DH) - Communication from the authorities (02/06/2016) in the cases of Hirst № 2 and Greens and M.T. v. the United Kingdom (Applications № 74025/01, 60041/08). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680667c7a (дата обращения 24.12.2016).

внесения поправок в национальное законодательство и призвав других государств-членов оказать содействие.³³³

Среди последних мер, исходя из представленной информации британскими властями, являются меры просветительского и научного характера, как например, проведение в мае 2016 года конференции в Лондоне на тему «Проблемы реализации решений Европейского Суда по правам человека: диалоги об избирательных правах заключенных»³³⁴. Кроме того, парламентарии Соединенного Королевства время от времени поднимают данный вопрос в ходе своих обсуждений, однако никаких практических мер не властями не принимается.

Верховный суд Великобритании в своем Постановлении от 16 октября 2013 г. согласился (с разными нюансами) высказался за учет позиции ЕСПЧ, но одновременно заявив о праве законодателя иметь поле усмотрения при внесении изменений в Акт о народном представительстве. При этом, в феврале 2015 г. в британский Парламент были внесены соответствующие законодательные предложения³³⁵.

В настоящее время вопрос реализации мер общего характера по данному делу остается открытым, но уже сейчас можно сказать, что власти Соединенного Королевства явно не желают изменять национальное законодательство с целью предоставления заключенным избирательных прав. Однако, необходимо понимать, что один вопрос, когда требуется создать средство правовой защиты компенсационного характера, а другой вопрос, когда ЕСПЧ требует принять глубокие и кардинальные меры, вызывающие общественный резонанс внутри общества и парламентариев. В

³³³ Interim Resolution CM/ResDH(2015)251 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Hirst and three other cases against the United Kingdom. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159677> (дата обращения 24.12.2016).

³³⁴ DH-DD(2016)734 14/06/2016. 1265 meeting (20-22 September 2016) (DH) - Communication from the authorities (02/06/2016) in the cases of Hirst No. 2 and Greens and M.T. v. the United Kingdom (Applications № 74025/01, 60041/08). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680667c7a (дата обращения 24.12.2016)

³³⁵ Статья 3 Акта о народном представительстве 1983 г. (в ред. 1985 г.) предусматривает, что «любое осужденное лицо в течение всего времени своего пребывания согласно приговору суда в пенитенциарном учреждении лишается права на участие в голосовании на парламентских выборах».

данном случае британские власти стремятся как можно дольше затянуть исполнение предписанных положений пилотного постановления, стараясь при этом найти, возможно, иной, менее болезненный способ принятия общих мер. Таким образом, последствия применения процедуры пилотного постановления по делу «Greens and M.T. v. the United Kingdom» можно признать неэффективными в силу как внутренней неготовности Соединенного Королевства к подобным переменам, так и слабым диалогом между Судом, Комитетом Министров и государством-ответчиком.

2.6. Статус лиц, незаконно удаленных из реестра постоянных резидентов

Нерешенный вопрос статуса лиц, незаконно удаленных из реестра постоянных резидентов стал поводом инициирования Большой Палатой ЕСПЧ процедуры пилотного постановления по делу «Kuric and Others v. Slovenia» от 26 июня 2012 года. Несмотря на меры, принятые после 1999 года, власти Словении не смогли, в полной мере и в установленные сроки, исправить ситуацию, связанную с лицами, «удалёнными» из реестра постоянных резидентов – группой жителей бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ), которые утратили свой статус после провозглашения независимости Словении в 1991 году, поскольку они не подали заявления о предоставлении им словенского гражданства в установленные сроки, либо им было отказано в предоставлении гражданства. В 1991 году число лиц, «удалённых» из реестра постоянных резидентов, составило 25,671 человек, и к 2009 году правовое положение 13,426 лиц оставалось не решенным.

Европейский Суд обязал властей Словении создать, в течение года с даты, когда это решение станет окончательным, систему компенсации для

«удалённых» лиц из реестра в Словении, отложив, при этом, рассмотрение всех подобных дел на соответствующий срок. В последующем, что касается срока, установленного Судом для создания системы компенсации, 5 апреля 2013 года власти Словении попросили о продлении этого срока до 26 июня 2014 года. 9 апреля 2013 года Суд указал, что он не склонен продлевать установленный срок, а 22 апреля 2013 года власти Словении, тем не менее, попросили Суд пересмотреть свою позицию в этом отношении и в мае 2013 года Суд принял решение не удовлетворять данную просьбу.

В своем решении в отношении справедливой компенсации от 12 марта 2014 года, Большая Палата отметила, что правительство Словении не создало систему компенсации для «удаленных» из реестра лиц к июню 2013 года, когда истек годичный срок, указанный в решении по существу дела. Европейский Суд отметил, что государство-ответчик уклонилось от учреждения национальной системы компенсации «ad hoc» в течение года после вынесения основного постановления. Тем не менее, правительство признало, что для исполнения этого решения необходимо принять общие меры на национальном уровне. В этом контексте, Большая Палата должным образом приняла во внимание тот факт, что «Закон о создании специальной компенсационной схемы» (далее - Закон) вступил в силу в декабре 2013 года, и начнет применяться 18 июня 2014 года. Данный Закон предусматривает компенсацию в виде единовременной выплаты за каждый месяц «удаления» (исключения) и возможность требовать дополнительную компенсацию в соответствии с общим гражданским правом. Хотя принятые меры должны оцениваться Комитетом Министров, Суд счел, что в исключительных обстоятельствах настоящего дела средство защиты, предусмотренное этим законом, представляется эффективным. Наконец, отметив, что на рассмотрении Суда находится около 65 дел, касающихся более 1000 заявителей, Суд указал, что быстрое исполнение решения имеет первостепенное значение.

Как указано в Отчете, представленном властями Словении, на 26 февраля 2016 года 7,268 лиц подали заявления для получения денежной компенсации в административном порядке, из которых 5,286 лиц уже получили денежные компенсации на общую сумму 21,985,500 евро. Фактическая сумма, выплаченная в качестве материальной компенсации заявителям в рамках административных и судебных разбирательств в 2014 и 2015 годах составили 3,972,128.63 евро и 5,137,542.37 евро соответственно. На 2016 и 2017 гг. было предусмотрено выделение средств из бюджета в размере 7,110,200 евро и 10,007,000 для получения компенсаций лицами, «удалёнными» из реестра постоянных резидентов³³⁶.

В последующем, рассмотрев Отчет принятых мер общего характера, в том числе представленную информацию относительно выплаты справедливой компенсации, присужденной Судом, Комитет Министров признал принятые меры эффективными и достаточными.³³⁷

В октябре 2016 года Европейский суд, признав неоправданным дальнейшее применение процедуры пилотного постановления, принял решение прекратить процедуру. Признав неприемлемыми жалобы 212 заявителей по делу «Анастасов и другие против Словении», Суд указал, что система, введенная правительством Словении и действующая на практике после пилотного решения, применительно к лицам, «удалённым» из реестра постоянных резидентов, предусматривает разумные перспективы получения компенсации за ущерб, причиненный в результате систематического нарушения их прав, предусмотренных Конвенцией. Ежемесячное единовременное пособие (50 евро) за каждый полный месяц «удаления», присуждаемое национальными органами Словении в порядке административного судопроизводства в соответствии с внутренней схемой

³³⁶ DH-DD(2016)373 31.03.2016. 1259 meeting (7-9 June 2016) (DH) - Action report (18/03/2016) - Communication from Slovenia concerning the case of Kurić and others against Slovenia (Application № 26828/06). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806308bc (дата обращения 24.12.2016).

³³⁷ Resolution CM/ResDH(2016)112 25/05/2016 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights «Kurić and others against Slovenia». – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-163580> (дата обращения 24.12.2016).

компенсации, представляет примерно 20% среднемесячной единовременной выплаты (250 евро), присуждаемой Европейским судом за материальный и моральный вред³³⁸. Суд также отметил, что Комитет Министров Совета Европы, осуществляющий надзор за исполнением решений ЕСПЧ, в мае 2016 года аналогичным образом прекратил рассмотрение пилотного постановления, признав, что все необходимые меры были приняты государством-ответчиком.

Подводя итоги настоящего параграфа, необходимо вновь обратить внимание на одну из основных целей рассмотренных пилотных постановлений – стремление Европейского суда и всех органов Совета Европа, задействованных на различных стадиях процедуры пилотного постановления, к созданию системы эффективных средств правовой защиты на национальном уровне, поскольку большая часть повторяющихся дел подтверждает данную необходимость.

Мы видим, что значительная часть структурных проблем, выявленных Европейским Судом, связаны с пережитками посткоммунистических режимов восточно-европейских участниц Конвенции. Процедура пилотного постановления в данных случаях выступает необходимым инструментом для устранения подобного рода дисфункций национальных правовых систем, затрагивающих права значительного количества лиц. Для Суда принципиально важным являлось преодоление данных негативных последствий коммунистического «наследия» правовых систем государств-ответчиков. Преодоление весьма стойких и сложных структурных дисфункций в указанных государствах, связанных с защитой права на имущество (компенсации за имущество, утраченное польскими гражданами, репатрированными с территорий за рекой Буг; недостатками в системе возврата валютных вкладов в Боснии и Герцеговине; неэффективность системы выплаты компенсаций или реституций в Румынии; неспособность

³³⁸ Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ по делу «Anastasov and Others v. Slovenia» по вопросу «удаленных» из реестра постоянных резидентов от 17.11.2016 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

правительств Сербии и Словении включить заявителей и других лиц в схему возврата «старых» валютных сбережений, депонированных в банки бывшей Югославии; невыплата компенсации за имущество, конфискованное коммунистическим режимом в Албании и др.) одна из ключевых направлений ЕСПЧ в рамках процедуры пилотного постановления для гармонизации и унификации правового пространства Совета Европы. Среди насущных и хронических проблем уже в общем контексте можно также выделить проблему чрезмерной длительности судебных разбирательств, длительного неисполнения судебных решений, а также бесчеловечные и унижающие человеческое достоинство условия содержания под стражей. Именно от эффективности устранения данных структурных проблем на сегодняшний день зависит жизнеспособность и устойчивое будущее процедуры пилотного постановления.

Необходимо также отметить проблемы, с которыми сталкиваются государства-ответчики при реализации общих мер.

Первой проблемой своевременной и эффективной реализации предписаний пилотных постановлений со стороны национальных властей является явное нежелание проводить необходимые реформы в соответствии с требованиями ЕСПЧ, а также нежелание сотрудничать с Комитетом министров и медлительность в принятии каких-либо существенных мер. В рассмотренном выше деле «Greens and M.T. v. the United Kingdom» власти Соединенного Королевства явно не желают изменять национальное законодательство с целью предоставления заключенным избирательных прав. В данном случае британские власти стремятся как можно дольше затянуть исполнение предписанных положений пилотного постановления, стараясь при этом найти, возможно, иной, менее болезненный способ принятия общих мер. Последствия применения процедуры пилотного постановления по данному делу являются неэффективными в силу как внутренней неготовности Соединенного Королевства к подобным переменам, так и слабым диалогом между Судом, Комитетом Министров и

государством-ответчиком. Зачастую государства-ответчики имитируют проведение реформ, создавая видимость реализации мер общего характера, или принимают половинчатые реформы, в результате чего процесс трансформации предписания пилотного постановления затягивается на длительное количество времени.

Еще одним примером, как отмечает Антуан Буизе, могут послужить первые два полноценных пилотных решения по делам «Брониовски против Польши» и «Хуттен-Чапска против Польши», показали каким разным может быть отношение государства. Если в первом случае власти Польши выразили полную готовность к сотрудничеству, то в деле «Хуттен-Чапска против Польши» это же государство выразило сомнения в том, может ли процедура пилотного постановления вообще применяться. Это объясняется теми расхождениями во взглядах, которые возникли между высшими судами Польши, с одной стороны, и органами исполнительной и законодательной власти, с другой.³³⁹ Европейский суд, при этом, поддержал позицию судебных органов, защищая верховенство права.

Второй самой насущной и распространенной проблем является отсутствие должного финансирования для достижения необходимого уровня эффективности действий национальных властей. Зачастую, власти государств-ответчиков предпринимают некоторые меры, а затем общая политика реализации предписанных мер приостанавливается вследствие недостаточного финансирования и нехватки ресурсов. Данное обстоятельство особенно ярко проявляется в восстановлении банковских сбережений в иностранной валюте, утраченных после распада СФРЮ в Боснии и Герцеговине и в рамках дела «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine», в котором власти Украины обладали незначительными средствами для создания средств правовой защиты, обеспечивающих адекватное и достаточное возмещение в случае неисполнения или задержки исполнения

³³⁹ Буизе А. Процедура вынесения пилотных решений Европейского суда по правам человека: перспективы и проблемы // Право Украины. 2013. № 3. С. 137.

решений национальных судов.

Трансформация национальных правовых систем, связанная с изменениями ценностных, ментальных подходов естественным образом не может происходить в короткий промежуток времени и требует непрерывной и поэтапной работы национальных властей над решением системной проблемы. Как отметила г-жа Мари-Луиза Бемельманс-Видек в своем отчете, «единообразный для всех подход к использованию национальных средств судебной защиты (например, требование о том, чтобы правовые системы государства включали в себя одинаковые законы) является неприемлемым... государствам-участникам необходима гибкость действий в рамках своих национальных условий и правовых систем»³⁴⁰.

Очень важно, что Европейский Суд оставляет национальным властям некоторую автономию в выборе необходимых мер общего характера, не навязывая их. Данная политика направлена в том числе и на стремление в процессе диалога между правительствами и КМСЕ выработать необходимый план действий, включив конкретные меры. Поэтому в рамках исследования вынесенных пилотных постановлений и достигнутых результатов трудно переоценить роль диалога и сотрудничества. При этом, мы видим, что в случае уклонения национальных властей от реализации предписанных мер, Совет Европы посредством своих структурных органов оказывает весьма ощутимое политическое давление на власти.

Важная роль в эффективности вынесенных пилотных решений принадлежит Комитету Министров анализирует причины длительного неисполнения постановлений, выявляет проблемы, затрудняющие деятельность государств-ответчиков по разработке и внедрению практик и процедур, способствующих более быстрому и эффективному исполнению постановлений.

³⁴⁰ Отчет Комитета по правовым вопросам и правам человека ПАСЕ. Мари-Луиза Бемельманс-Видек (Нидерланды, Группа Европейской народной партии в Совете Европы) «Гарантирование компетенции и эффективности Европейской конвенции о защите прав человека», Дос.12811 от 3 января 2012. Параграф 33.

Комитет Министр осуществляет 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 (СЕРЕЈ), Консультативным Советом европейских судей (ССЕЈ) и Консультативным Советом прокуроров Европы (ССЕР). Деятельность данных органов способствует ускорению реализации мер общего характера. Например, ПАСЕ оказывает влияние на процесс имплементации посредством привлечения политического внимания к вопросам неисполнения пилотных постановлений, оказания давления на лиц, ответственных за принятие соответствующих решений, обеспечения связи с национальными делегатами.

Немаловажная роль в повышении имплементации положений пилотного решения являются меры, направленные на повышение уровня квалификации и профессиональной подготовки национальных кадров. Весьма показательным примером служит издание болгарскими властями в рамках процедуры по делу «Нешков и другие против Болгарии» справочника для служащих тюремных учреждений «Правозащитные подходы по управлению тюрьмами», который включил практическую информацию о реализации и толковании различных международных документов, содержащих стандарты обращения с заключенными и задержанными. Свою лепту вносят и ряд научно-просветительских мероприятий, такие как конференции и семинары, объединяющие как ученых, так и практических служащих.

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что практика вынесения пилотных постановлений играет важную роль в установлении единообразия самой процедуры и позволяет использовать опыт государств в преодолении системных проблем. Обмен опытом устранения комплексных структурных проблем между государствами и с органами Совета Европы значительно ускоряет и улучшает качество процесса исполнения пилотных решений. Для

успешного совершенствования правовых систем государства-участницы Конвенции должны обладать комплексом правовых, организационных и финансовых механизмов, определяющих продуктивность процедуры илотно́го постановления. Эффективность имплементации большинства вынесенных пилотных постановлений можно считать удовлетворительной, а в некоторых случаях, связанных с преодолением проблем посткоммунистического строя, положительной, позволяющей Суду гармонизировать и унифицировать общее правовое пространство Совета Европы. Однако для полной реализации большинства принятых мер государствами-ответчиками требуются постоянный мониторинг за состоянием законодательства, совершенствование отдельных аспектов правоприменительной практики, и не менее важное – своевременное и достаточное выделение необходимых бюджетных средств для присуждения компенсаций.

ГЛАВА 3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ПИЛОТНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ В НАЦИОНАЛЬНУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Структурные проблемы, выявленные в пилотных постановлениях против Российской Федерации

Европейский суд по правам человека при разрешении значительного количества дел продолжает ставить новые вопросы и задачи перед российской правовой системой. Одними из таких вопросов все чаще являются структурные проблемы, а основной задачей выступает принятие национальными властями мер общего характера, необходимых для их устранения. Вполне очевидно, что перечень таких задач расширяется пропорционально количеству и сложности выявляемых структурных « пороков » отечественной правовой системы.

В настоящем параграфе мы обратились к структурным проблемам, указанным Европейским судом в пилотных постановлениях в отношении Российской Федерации и к принятым для их устранения мерам общего характера национальными властями. Примечательно, что в большей части вынесенных пилотных постановлениях Европейский суд указал на необходимость создания эффективных внутригосударственных средств защиты или совершенствования уже существующих.

Безусловно, сегодня от устранения выявленных Европейским судом структурных дисфункций зависит не только имидж национальной правовой системы на международной арене, но действительно эффективное функционирование внутреннего механизма защиты прав человека в соответствии со стандартами Конвенции. Следует подчеркнуть резолюцию ПАСЕ от 2 октября 2012 года, в которой было отмечено, что России,

переживающей уникальный период, необходимы ощутимые реформы, чтобы следовать по пути демократизации и воздерживаться от принятия мер, которые могут воспрепятствовать демократическому прогрессу³⁴¹.

Обращаясь к имеющимся системным проблемам, следует прислушаться к Анатолию Ковлеру, который еще в 2006 году (когда Европейским судом не было вынесено ни одного пилотного постановления в отношении России), выделил несколько по его мнению значимых проблем системного характера, существующих в России: неисполнение судебных решений по социальным вопросам (пенсии, пособия, предоставление квартир); отмена надзорной инстанцией вступивших в законную силу судебных решений (гражданская процедура); практически автоматическое заключение под стражу в качестве меры пресечения по уголовным делам; нарушение процессуальных гарантий при избрании меры пресечения; условия содержания в СИЗО; неэффективность следствия по так называемым «чеченским делам» (преступления военнослужащих, исчезновения родственников заявителей и самих заявителей)³⁴². Примечательно, что по большинству из вышеперечисленных системных проблем Европейский суд, в последующем, вынес пилотные постановления, указав тем самым на необходимость их своевременного устранения в российской правовой системе.

Как верно отмечают Н.Вайич и Г.Диков до сих пор далеко не во всех делах Суд применил процедуру пилотного постановления в отношении России. Например, дела, связанные с ненадлежащим расследованием действий спецслужб в Чечне, до сих пор не привели к применению процедуры пилотного постановления³⁴³.

³⁴¹ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1896 (2012) от 2 октября 2012 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2012. № 11. С. 163.

³⁴² Ковлер А.И. Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // Международная конференция «Влияние Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на развитие правовых систем европейских стран», Ярославль, 29-30 июня 2006 г. – URL: <http://www.espch.ru/content/view/145/34/>. (дата обращения – 22.06.2016).

³⁴³ Вайич Н., Диков Г. Пилотные постановления и групповые иски: что делать с систематическими нарушениями прав человека? // Сравнительное конституционное обозрение, 2012. № 5 (90). С. 100.

Первое пилотное постановление в отношении России и четвертое в общем списке пилотных решений³⁴⁴ Европейский суд по правам человека вынес 15 января 2009 года по жалобе «Бурдов против России» (№ 2). Инициирование процедуры пилотного постановления в рамках данного дела было обусловлено необходимостью предоставления лицам безотлагательного и адекватного возмещения на национальном уровне в случае неисполнения или задержки исполнения решений национальных судов.

До принятия пилотного постановления по данному делу естественным образом прослеживалась тенденция увеличения количества постановлений, вынесенных Европейским судом против России, свидетельствующих о наличии системной дисфункции в национальной правовой системе. В 2007 году Европейский суд по правам человека вынес против России 175 постановлений, из которых 127 касались вопроса нарушения права на справедливое судебное разбирательство (в 11 случаях констатировалось нарушение разумного срока судебного разбирательства). В 2008 году против российских властей было вынесено 233 постановления, из которых 159 касались вопроса нарушения права на справедливое судебное разбирательство (в 20 случаях констатировалось нарушение разумного срока судебного разбирательства)³⁴⁵. Спустя год данные показатели стали прогрессировать и уже в 2009 году среди 210 постановлений, вынесенных против России 74 решения касались нарушения права на справедливое судебное разбирательство (в 34 случаях констатировалось нарушение разумного срока судебного разбирательства)³⁴⁶.

Таким образом, в отношении Российской Федерации Европейский Суд неоднократно констатировал нарушение Конвенции в связи с повторяющимся неисполнением государством выплат по судебным

³⁴⁴ Первыми были: «Broniowski v. Poland» (22/06/2004), «Lukenda v. Slovenia» (06/10/2005), «Hutten-Czapska v. Poland» (19/06/2006) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2016).

³⁴⁵ Россия догоняет Турцию по количеству нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2009. № 3. С. 1.

³⁴⁶ На Российскую Федерацию стали меньше жаловаться по поводу нарушения права на справедливое судебное разбирательство? // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2010. № 3. С. 1.

решениям. В связи с этим пострадавшие не имели эффективных внутригосударственных средств правовой защиты. В ранее вынесенном постановлении по делу «Вассерман против России» (№2) от 10.04.2008 г. Европейский Суд признал нарушение российскими властями статей 6 и 13 Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство, право на эффективное средство правовой защиты) и статьи 1 Протокола №1 к Конвенции (защита права собственности) в связи с тем, что заявитель в течение 2-х лет после вынесения первого постановления по его жалобе не мог получить присужденную национальным судом денежную сумму, незаконно конфискованную у него при пересечении границы Российской Федерации в 1999 г. Суд, в частности отметил, что российская правовая система не обладает эффективным компенсационным средством правовой защиты от чрезмерной длительности исполнительного производства, и что возможность получения компенсации морального вреда в связи с длительным исполнением судебного решения является проблематичной.

Проблема длительного неисполнения внутренних судебных решений в России была отмечена и другими структурными органами Совета Европы. В частности, Парламентская Ассамблея в резолюции 1516 (2006) с озабоченностью констатировала факт сохранения в ряде государств существенных структурных недостатков, влекущих множество повторяющихся установленных нарушений Конвенции и представляющих серьезную угрозу верховенству права. ПАСЕ подчеркнула среди данных недостатков хроническое неисполнение в России внутренних судебных решений, вынесенных против национальных властей (§ 10.2), предложив России заняться разрешением данной проблемы и предоставить этому вопросу высший политический приоритет³⁴⁷.

Комитет министров в Меморандуме от 6 июня 2006 года указал на продолжающееся неисполнение актов, выносимых российскими судами,

³⁴⁷ Резолюция ПАСЕ 1516 (2006) от 2 октября 2006 г. об исполнении постановлений Европейского Суда. – URL:[http://www.coe.int/T/ru/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2006\]/%5BOct2006%5D/res1516_rus.asp](http://www.coe.int/T/ru/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2006]/%5BOct2006%5D/res1516_rus.asp) (дата обращения - 08.08.2016).

высказав несколько предложений по решению проблемы: совершенствование процедур бюджетной системы Российской Федерации; учреждение субсидиарного механизма принудительного исполнения судебных актов, в том числе наложение ареста на государственное имущество; обеспечение через суды эффективной ответственности государства за неисполнение судебных актов; установление системы процентов в случае неисполнения; повышение эффективности привлечения к ответственности государственных служащих за неисполнение; повышение эффективности деятельности судебных приставов и пересмотр их роли³⁴⁸.

В докладах Комитета по правовым делам и правам человека докладчики также нередко призывали к неотложному решению проблемы длительного неисполнения судебных решений, затрагивающих большое число людей в России.³⁴⁹ В свою очередь и Специальный докладчик ООН по вопросам независимости судей и адвокатов Леандро Деспуи в ходе визита в Россию, состоявшегося с 19 по 29 мая 2008 г., выразил серьезную озабоченность по соответствующему вопросу. Он, в частности, отметил, что «проблемы исполнения судебных решений в России подрывают авторитет судебной власти в глазах населения»³⁵⁰.

При этом, Комитет министров в документах (СМ/Inf/DH(2006)45 от 1 декабря 2006 г. и СМ/Inf/DH(2006)19rev3 от 4 июня 2007 г.) указал на прогресс, достигнутый российскими властями по решению проблемы неисполнения внутренних судебных решений. В качестве предложенных действий Комитет министров рекомендовал властям улучшить бюджетные процедуры, обеспечить эффективную компенсацию за задержки (индексация,

³⁴⁸ Неисполнение актов, вынесенных российскими судами: общие меры по исполнению постановлений Европейского Суда // Меморандум, подготовленный Департаментом по контролю за исполнением постановлений Европейского Суда. СМ/Inf/DH (2006) 19 revised - неофициальный перевод на русский язык. – URL: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/55c368734.pdf> (дата обращения – 22.12.2016).

³⁴⁹ См., например, Доклад Комитета по правовым делам и правам человека: докладчик Эрик Юргенс (Дос. 11020), который упоминается в П. 44 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Бурдов против России» от 15 января 2009 года, жалоба № 33509/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017)

³⁵⁰ «Спецдокладчик ООН пока не в восторге от российской Фемиды». Интерфакс. Пресс-центр. 29.05.2008. – URL: <http://www.interfax.ru/presscenter/15213> (дата обращения – 17.12.2016).

процентная ставка по просроченному долгу, специальные убытки, пени за задержки); повысить эффективность внутренних средств правовой защиты для надлежащего исполнения судебных решений; улучшить нормы, регулирующие обязательное исполнение против публичных властей; обеспечить эффективную ответственность государственных служащих за неисполнение судебных решений³⁵¹.

Существование проблемы неисполнения судебных решений в России (на основе 145 постановлений ЕСПЧ), обозначенная в промежуточной резолюции от 19 марта 2009 года³⁵², вынудило Европейский суд инициировать процедуру пилотного постановления в отношении столь стойкой и хронической структурной проблемы.

Заявитель Анатолий Бурдов, участник операций по устранению последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции, имел право на различные социальные пособия. В связи с тем, что компетентные государственные органы не выплачивали эти пособия полностью и своевременно, заявитель неоднократно обращался в национальные суды начиная с 1997 года. Суды неоднократно удовлетворяли требования заявителя, но ряд решений не исполнялись в течение длительного времени.

Европейский Суд с большой озабоченностью указал в пилотном решении, что установленная структурная дисфункция особенно остро проявилась через несколько лет после его первого постановления от 7 мая 2002 г., несмотря на принятие властями России некоторых общих мер. В частности, в качестве мер общего характера после вынесенного Постановления Европейского Суда от 7 мая 2002 г. российские власти погасили задолженность, накопившуюся в результате неисполнения решений судов страны о выплате компенсаций и пособий пострадавшим от аварии на

³⁵¹ П. 40 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Бурдов против России» от 15 января 2009 года, жалоба № 33509/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

³⁵² Interim Resolution CM/ResDH (2009) 43: Execution of the judgements of the European Court of Human Rights in 145 cases against the Russian Federation relative to the failure of serious delay in abiding by final domestic judicial decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy // Официальный сайт Совета Европы. – URL: <http://www.coe.int/ru/> (дата обращения – 15.04.2017).

ЧАЭС, находящимся в том же положении, что и А. Бурдов (в общей сложности в январе - октябре 2002 г. выплачено 2 846 миллионов рублей). Кроме того, были исполнены 5 128 других решений судов страны относительно индексации выплат потерпевшим от аварии на ЧАЭС. По оценке Комитета Министров национальным властям удалось также усовершенствовать бюджетный процесс, обеспечив выделение органам социальной защиты необходимых бюджетных средств (2 152 071 000 рублей направлены в 2003 году, 2 538 280 500 рублей - в 2004 году и 2 622 335 000 рублей - в 2005 году) в целях создания условий для бесперебойного исполнения финансовых обязательств. Как свидетельствует А.И. Ковлер «благодаря постановлению ЕСПЧ и личным усилиям министра труда и социального развития А.П. Починка были изысканы средства для ликвидации задолженности по компенсациям сотням чернобыльцев»³⁵³. Однако принятые меры оказались недостаточно полными и не оправдали возлагавшихся надежд, в том числе и Закон № 197-ФЗ от 27 декабря 2005 года, учреждавший механизм использования принудительных механизмы исполнения в отношении органов власти.

Структурная проблема в виде неисполнения властями решений национальных судов о выплате социальных пособий начиная с 2002 года неоднократно подчеркивалась Судом в более чем 200 делах³⁵⁴, связанных с неисполнением судебных решений российским государством. При этом, Европейский суд обратил внимание на многочисленные аспекты выявленной структурной проблемы, затрагивающие права не только потерпевших от аварии на ЧАЭС, как в рассматриваемом деле, но и других групп российского общества, которые аналогичным образом испытывали значительные задержки исполнения судебных решений, обязывающих к

³⁵³ Ковлер А.И. Герасимов и другие против России - новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 3-10.

³⁵⁴ См. Постановление Европейского Суда от 14 декабря 2006 г. по делу «Лосицкий против Российской Федерации» (Lositskiy v. Russia), жалоба № 24395/02, § 29-31; Постановление Европейского Суда от 19 июня 2008 г. по делу «Исаков против Российской Федерации» (Isakov v. Russia), жалоба № 20745/04, § 21-22 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

выплате социальных пособий, таких, как пенсии, детские пособия, компенсации за вред, причиненный при прохождении военной службы, компенсации за незаконное привлечение к уголовной ответственности.

В качестве мер общего характера Суд предписал российским властям ввести в течение шести месяцев эффективное внутреннее средство правовой защиты или комбинацию таких средств правовой защиты, обеспечивающих адекватное и достаточное возмещение в связи с неисполнением или несвоевременным исполнением решений национальных судов с учетом конвенционных принципов, установленных в прецедентной практике Европейского Суда. Кроме того, Европейский Суд решил отложить на один год рассмотрение аналогичных дел, затрагивающих неисполнение и (или) несвоевременное исполнение решений национальных судов о взыскании денежных средств с государственных органов, до принятия предписанных мер.

Следует признать, что российские власти не смогли уложиться в шестимесячный срок, используя формальное право на обжалование постановления в Большую Палату (в котором было отказано), а затем ходатайствовали об отсрочке еще на полгода, чтобы проект закона, находящийся на тот момент на рассмотрении Государственной Думы РФ, вступил в силу.

В качестве мер общего характера, направленных на установление внутригосударственного средства правовой защиты, следует выделить Федеральный закон № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»³⁵⁵ (далее Закон «О компенсации»), вступивший в силу 4 мая 2010 г., а также Федеральный закон, вносящий изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации³⁵⁶. В подготовке указанного

³⁵⁵ Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета, № 94. 04.05.2010.

³⁵⁶ Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации

законопроекта активно участвовали не только представители судебной власти, в частности, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, но и представители органов исполнительной власти – Министерство Юстиции РФ и Министерство финансов РФ³⁵⁷. Как отмечает А.И. Ковлер, «воодушевленный конструктивной реакцией российских властей» на постановление, Европейский Суд принял аналогичные по смыслу пилотные решения в отношении Молдовы («Olaru and Others v. Moldova» от 28 июля 2009) и Украины («Yuri Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» от 15 октября 2009)³⁵⁸.

В первоначальной редакции законопроекта, внесенного Президентом РФ, срок, в течение которого заинтересованное лицо имело возможность подать заявление в суд, составлял три месяца, но во втором чтении были приняты поправки, в соответствии с которыми этот срок был продлен до шести месяцев³⁵⁹. Закон «О компенсации» предусматривает возможность требовать компенсацию за длительное неисполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации. Данная компенсация присуждается в случае, если такое нарушение имело место по причинам, не зависящим от лица, обратившегося с заявлением о присуждении компенсации. Присуждение компенсации не зависит от наличия либо отсутствия вины компетентных органов. Размер компенсации определяется судом исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики

за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета, № 94, 04.05.2010.

³⁵⁷ Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: практика правоприменения. Автор-составитель: Муршудова Вусале Муршуд кызы. – М.: Издание Государственной Думы, 2015. С. 20

³⁵⁸ Ковлер А.И. Герасимов и другие против России - новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 3-10.

³⁵⁹ Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: практика правоприменения. Автор-составитель: Муршудова Вусале Муршуд кызы. – М.: Издание Государственной Думы, 2015. С. 21

Европейского Суда по правам человека. Заявление о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок может быть подано в суд до окончания производства по исполнению судебного акта, но не позднее чем через шесть месяцев со дня окончания производства по исполнению судебного акта. Судебное решение о присуждении компенсации подлежит немедленному исполнению. Однако оно может быть обжаловано в порядке, установленном процессуальным законодательством Российской Федерации. Расходы на выплату компенсации предусматриваются законом «О компенсации» в федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации, местных бюджетах.

По признанию А.И. Ковлера за год действия Закона «О компенсации» доля жалоб, поступающих в Страсбург, на неисполнение судебных решений упала с 40% до 17% и продолжала снижаться в последующие годы.³⁶⁰ Результатом принятия упомянутых выше Законов, согласно судебной статистике за период с 4 мая по 31 декабря 2010 года, стала подача в суды общей юрисдикции более 3 тыс. заявлений о присуждении компенсаций,³⁶¹ что свидетельствует об активном использовании нововведенным средством правовой защиты. Кроме того, национальные власти выплатили компенсацию, сопоставимую с той, которую присуждает в таких случаях Европейский суд, заключив с заявителями, обратившимися с жалобами в Европейский суд в связи с неисполнением судебных решений около 1,5 тыс. мировых соглашений³⁶².

В целях обеспечения единообразного применения закона «О компенсации» 23 декабря 2010 года Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации приняли совместное постановление о некоторых вопросах, которые могут возникнуть в ходе

³⁶⁰ Ковлер А.И. Герасимов и другие против России - новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С.3-10.

³⁶¹ Зимненко Б.Л. Вопросы реализации судами общей юрисдикции Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Судья. 2011. № 3. С. 17.

³⁶² Ковлер А.И. Герасимов и другие против России - новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С.3-10.

рассмотрения дел, касающихся жалоб о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок³⁶³. Данное постановление не только позволило обобщало судебную практику по применению положений Закона «О компенсации», давало разъяснения по рассмотрению обращений в суды общей юрисдикции и в арбитражные суды заявлений о присуждении компенсации, но и указывало, что выводило из-под действия Закона не предусмотренные бюджетом обязательства. Тем самым Закон не создавал средство правовой защиты для граждан, в отношении которых государство не исполняло так называемые обязательства «в натуре» (квартиры льготникам и военнослужащим, инвалидные коляски и специальный транспорт для инвалидов, услуги ЖКХ и т.д.), что по оценке А.И. Ковлера обеспечило «половинчатый» характер эффективности Закона³⁶⁴.

В марте 2016 года новое Постановление Пленума Верховного Суда РФ³⁶⁵ актуализировало разъяснения порядка рассмотрения дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Верховный Суд отметил, что обращаться в суд с заявлением о присуждении данной компенсации могут как граждане, так и организации, являющиеся участниками по делу, по которому допущена волокита. Причем, по таким делам граждане могут представлять свои интересы сами и отсутствие у заявителя высшего юридического образования не является основанием для того, чтобы не принять его заявление. Также Верховный Суд РФ подчеркнул, что если лицо ранее обратилось в Европейский суд по правам человека в связи с нарушением его права на судопроизводство в

³⁶³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 года № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (утратил силу) // Российская газета, № 5, 14.01.2011.

³⁶⁴ Ковлер А.И. Герасимов и другие против России - новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С.3-10.

³⁶⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета, № 72. 06.04.2016.

разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок и данная жалоба признана Европейским Судом приемлемой, то лицо не имеет право обратиться за такой же компенсацией в российский суд.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в июне 2010 года направил нежестоящим судам информационное письмо № 140 о некоторых вопросах, связанных с принятием федерального закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, принятого совместно с законом «О компенсации»³⁶⁶. 18 мая 2011 года Президиум Верховного Суда Российской Федерации утвердил обзор практики рассмотрения судами общей юрисдикции дел, касающихся присуждения компенсации в соответствии с законом «О компенсации». Этот обзор был основан на анализе наиболее часто повторяющихся оснований, по которым Верховным Судом Российской Федерации были отменены, изменены или оставлены без изменения постановления нижестоящих судов о присуждении компенсации за период с момента вступления в силу закона «О компенсации» по апрель 2011 года. Немаловажную роль сыграла публикация в марте 2011 в Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации № 3 обзора практики Европейского Суда по правам человека за 2009 - 2010 годы по делам в отношении Российской Федерации в связи с нарушением права на разумные сроки судебного разбирательства и (или) исполнение судебного решения в разумные сроки.

В качестве профилактических мер, реализованных национальными властями, следует выделить, во-первых, включение в учебные программы повышения квалификации российских судей изучения практики Европейского Суда, в том числе по вопросам длительного исполнения судебных актов и применения закона «О компенсации». Во-вторых, в июле 2010 г. и сентябре 2011 г. на базе управлений Федерального казначейства

³⁶⁶ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25.06.2010 № 140 «О некоторых вопросах, возникших в связи с вступлением в силу Федерального закона от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Вестник ВАС РФ. 2010. № 9.

состоялись межведомственные совещания с участием руководителей Минфина России, Федерального казначейства, ФССП России, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Государственного научно-исследовательского института системного анализа. В-третьих, в мае 2011 г. в г. Санкт-Петербурге прошла научно-практическая конференция по проблемам законодательства и правоприменения, на которой обсуждались вопросы, связанные с применением закона «О компенсации».

Согласно представленной статистике в период с 4 мая 2010 года и 30 июня 2011 года российские суды (суды общей юрисдикции и арбитражные суды) рассмотрели 287 заявлений, касающихся чрезмерной длительности процедуры исполнения судебных актов. В частности, суды общей юрисдикции рассмотрели 186 таких заявлений. По 100 делам была присуждена компенсация. Арбитражные суды рассмотрели 101 заявление. Компенсация была присуждена в 45 делах. Примеры практики национальных судов показывают, что при предоставлении компенсации российские суды принимали во внимание практику Европейского Суда. По данным Министерства финансов России, с 4 мая по 13 октября 2011 года в министерство поступило 97 исполнительных листов на общую сумму 3,905,55 рублей (т.е. около 86 000). Только 19 исполнительных листов были возвращены истцам из-за ошибок в банковских реквизитах или отмены судебных решений вышестоящими судами. Все другие судебные постановления были исполнены в установленные сроки³⁶⁷.

Что касается специального урегулирования подобных дел, рассмотрение которых было приостановлено Европейским Судом, то во исполнение «пилотного» постановления российские власти в установленные Европейским Судом сроки изучили все жалобы. Властями Российской

³⁶⁷ Interim Resolution CM/ResDH(2011)293 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights «Burdov against the Russian Federation» (№ 2) // Официальный сайт CE. – URL: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-108347> (дата обращения – 06.11.2016).

Федерации были направлены в Европейский суд предложения, касающиеся 818 жалоб, включая: предложения о заключении мировых соглашений или заявления о готовности выплатить компенсации за причиненный ущерб в отношении 553 заявителей; предложения о рассмотрении Европейским судом вопроса о юридическом правопреемстве в отношении 18 скончавшихся заявителей³⁶⁸.

Названные меры, наряду с другими мерами, осуществленными компетентными государственными органами, позволили разрешить выявленные Европейским Судом проблемы в пилотном постановлении по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)», постановлениях по группам дел «Тимофеев» (Timofeyev), «Кормачева» (Kormacheva), «Смирнова» (Smirnova) и снять с контроля Комитета министров Совета Европы 341 постановление Европейского Суда³⁶⁹.

В резолюции 2016-268 Комитет Министров Совета Европы положительно оценил решение российских законодателей о введении компенсации за судебную волокиту, отметив эффективность средства правовой защиты, введенным Законом «О компенсации»³⁷⁰. Кроме того, Генеральный секретарь Совета Европы Турбьерн Ягланд заявил: «Я приветствую проведенную недавно Россией реформу, направленную на введение компенсаций. Этот позитивный шаг стал результатом многолетнего тесного сотрудничества властей России и Комитета министров»³⁷¹.

В двух решениях о неприемлемости от 24 сентября 2010 года («Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia» и «Fakhretdinov and Others v. Russia») Суд указал, что заявители должны исчерпать новое национальное средство

³⁶⁸ Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: практика правоприменения. Автор-составитель: Муршудова Вусале Муршуд кызы. – М.: Издание Государственной Думы, 2015. С. 11

³⁶⁹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

³⁷⁰ Resolution CM/ResDH(2016)268. Execution of the judgments of the European Court of Human Rights. Two hundred thirty-five cases against Russian Federation. – URL: <https://rm.coe.int/16806a3504> (дата обращения - 03.02.2017)

³⁷¹ Россия играет с Европейским Судом «на флажок». Совет Европы постарался этого не заметить // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2010. № 6. С.1.

правовой защиты, указав при этом, что Суд может пересмотреть свою позицию в будущем в зависимости от того, смогут ли российские суды сформировать последовательное прецедентное право в соответствии с требованиями Конвенции.

Однако, несмотря на положительную оценку Европейским Судом созданного в России средства правовой защиты от системного нарушения, Закон № 68-ФЗ не только не решил кардинальным образом проблему неисполнения судебных актов в разумный срок, но и породил новые жалобы в адрес Страсбургского суда. В двух последующих решениях от 17 апреля 2012 года («Pyushkin and Others v. Russia» и «Kalinkin and Others v. Russia»), Суд с сожалением отметил, что в России по-прежнему не существует эффективных средств правовой защиты, предусматривающих возможность обжаловать такие задержки в случаях, когда судебное решение налагает на российское государство определенные обязательства. Эта проблема, по мнению Суда, осталась нерешенной, несмотря на вступление в силу Закона о компенсации в 2010 году, после принятия решения по делу «Бурдов против России» (№ 2).

Европейский суд отметил, что значительное количество лиц, выигравших судебные дела у государства, не способны эффективно отстоять в российских инстанциях свои права, нарушенные неисполнением или несвоевременным исполнением государством судебных решений в их пользу, и по-прежнему вынуждены искать защиты в Европейском Суде по правам человека³⁷². Поэтому Суд указал, что подача жалобы в ЕСПЧ остается единственным средством, с помощью которого такие заявители могут отстаивать свои права и получить эффективное возмещение в случае явного нарушения их прав, предусмотренных Конвенцией.

Новое постановление ЕСПЧ по делу «Духанин и другие против России» от 12 октября 2017 года вновь указывало на существование

³⁷² Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ №170 от 17.04.2012: Дела, касающиеся неисполнения судебных решений в России (Илюшкин, Калинин, Герасимов) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

структурной проблемы в форме неисполнения судебных решений. Заявители жаловались главным образом на неисполнение или несвоевременное исполнение внутренних решений, принятых в их пользу, и на отсутствие каких-либо эффективных средств правовой защиты во внутреннем законодательстве. Европейский Суд в очередной раз признал факт непринятия российскими властями необходимых усилий для полного и своевременного исполнения решений, вынесенных в пользу заявителей. Суд указал, что, несмотря на появление в российской правовой системе нового средства правовой защиты в виде компенсации за неисполнение судебного решения, несправедливо требовать от заявителей (чьи дела не исполнялись российской судебной системой) вновь обращаться к внутренним средствам правовой защиты³⁷³. При этом ЕСПЧ подчеркнул, что у российских властей сохраняются обязательства по обеспечению надлежащего исполнения судебных актов, вынесенных в пользу заявителей.

Несмотря на возникшие недостатки принятых законодательных мер, связанных в первую очередь с реализацией Закона о компенсации, нельзя не отметить важные изменения в регулировании самого механизма исполнения решений по бюджетным обязательствам государства. Впервые в отечественной правовой системе была предпринята попытка создать эффективное правовое средство защиты от неисполнения или длительного исполнения решений национальных судов. Как отмечает Филатова М.А. «помимо видимого компенсаторного средства защиты, постановление ЕСПЧ по делу «Бурдов против России (№ 2)» имело своим последствием и не столь явный, но не менее значимый результат в виде совершенствования самого механизма исполнения»³⁷⁴. По утверждению В.Д. Зорькина установленный механизм исполнения решений по бюджетным обязательствам государства

³⁷³ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Духанин и другие против России» от 12 октября 2017, жалобы № 2349/06, 40373/06, 9438/08, 39377/08, 58421/08, 57878/09, 75585/11, 32131/13 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.10.2017).

³⁷⁴ Филатова М.А. Совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. Статут, № 1. 2015. С. 323-347.

проходит определенную «обкатку» и пока не сложилась практика «обратной связи» между Европейским судом и национальным правосудием, то есть отсутствуют способы конструктивного реагирования государств на такого рода решения Европейского суда³⁷⁵.

Таким образом, «половинчатый» характер предпринятых национальными властями мер и, соответственно, нерешенность чрезмерных задержек в исполнении решений национальных судов о предоставлении различных льгот в натуральной форме стали причиной принятия 1 июля 2014 года нового пилотного постановления «Герасимов и другие против России». Данное постановление стало своего рода продолжением борьбы Европейского суда с выявленной структурной дисфункцией, на которую Суд обращал внимание, начиная с 2002 года с момента вынесения первого решения «Бурдов против России», когда еще идея процедуры пилотного постановления не просто юридически не была даже закреплена, а не обсуждалась в рамках Совета Европы.

В отношении заявителей по делу «Герасимов и другие против России», проживающих в различных регионах Российской Федерации, были вынесены вступившие в законную силу судебные решения, предписывающие органам власти предоставить им жилье или оказать услуги натурой, которые не исполнялись чрезвычайно длительное время либо исполнялись не полностью. Суд пришел к выводу, что характер лежащих в основе дела проблем, разнообразие и уязвимость ситуаций, в которых оказались многочисленные заявители из различных регионов России, свидетельствуют о наличии длящейся ситуации по меньшей мере на протяжении пятнадцати лет. Суд обратил внимание на то, было принято более 150 постановлений по выявленной проблеме и что ждут на очереди еще 600 жалоб, количество которых продолжало расти.³⁷⁶ Суд отметил, что его многочисленные

³⁷⁵ Зорькин В.Д.: Взаимодействие национального и наднационального правосудия на современном этапе: новые перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 45-53.

³⁷⁶ П. 213 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Герасимов и другие против России» от 1 июля 2014 года, жалоба № 29920/05, // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2016).

постановления указывают на колоссальный разрыв между, с одной стороны, социальными обязательствами государства по предоставлению жилья определенным лицам и, с другой стороны, неспособностью органов власти, выступающих в качестве ответчиков, выполнить эти обязательства, чаще всего со ссылкой на недостаточность имеющихся ресурсов³⁷⁷.

Именно поэтому, Европейский Суд принципиальным образом поставил вопрос о существовании системной проблемы, вытекающей из отсроченного исполнения решений национальных судов, налагающих обязательства в натуре на органы власти, и отсутствие внутригосударственных средств правовой защиты в отношении таких отсрочек. Страсбургский Суд пришел к выводу, что Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» был неприменим к настоящим жалобам, которые касались судебных решений, обязывающих органы власти предоставить жилье или исполнить другие обязательства в натуре. Европейский суд указал, что российские власти ограничили сферу действия Закона о компенсации 2010 года, приняв судебные акты, возлагающих на государство обязательства выплаты денежных средств из бюджета и тем самым лишив заявителей эффективного средства правовой защиты на национальном уровне. Суд учел и доводы властей, которые ссылались на определения Конституционного Суда РФ от 18 января 2011 года и 8 февраля 2011 года, указавшего, что помимо указанного Закона вопросы компенсации за отсрочки с исполнением любых судебных решений регулируются Гражданским кодексом.³⁷⁸ В связи с этим, Европейский Суд пояснил, что общий вывод Конституционного Суда о том, что Закон о компенсации не препятствует использованию заявителями гражданского иска, не говорит об эффективности данного средства защиты на практике с точки зрения требований Конвенции³⁷⁹. Кроме того, по мнению Суда, решения судов общей юрисдикции, предоставленные властями

³⁷⁷ Там же. П. 214, 231.

³⁷⁸ Там же. П. 97-98.

³⁷⁹ Там же. П. 163.

за 2008 - 2012 годы, являются скорее как «исключительные и изолированные случаи», чем как свидетельствующие об установившейся и последовательной судебной практике³⁸⁰. Заявители тем самым не располагали эффективным средством правовой защиты, доступным на национальном уровне.

В качестве системной проблемы были выявлены задержки в исполнении решений национальных судов о предоставлении различных льгот в натуральной форме. По утверждению А.И. Ковлера перечень данных льгот «показывает, насколько разнообразны проблемы, с которыми сталкиваются простые граждане, годами добивающиеся от властей решения проблем, входящих в их компетенцию»³⁸¹.

Итогом пилотного постановления стало предписание российским властям в течение одного года ввести эффективное внутригосударственное средство правовой защиты или комбинацию таких средств правовой защиты, доступных всем лицам, находящимся в положении заявителей. Рассмотрение дел по всем новым жалобам, поданным после вынесения постановления и касающимся неисполнения или длительного неисполнения решений национальных судов, налагающих обязательства в натуре на органы власти, было отложено на максимальный срок два года.

Исходя из хронологического порядка принятия мер общего характера, следует отметить представленный план действий, в котором российские власти обозначили меры, направленные на усиление надзора за своевременным исполнением судебных решений. По информации Генеральной прокуратуры в 2014 году прокуроры осуществили запросы о проверке качества исполнения судебных актов, в результате которых было выявлено 163 тыс. случаев нарушения исполнительного производства (в 2012 - 128 тыс. случаев, в 2013 - 149 тыс. случаев), из них 151 тыс. случаев нарушения были допущены должностными лицами ФССП России (в 2012 -

³⁸⁰ Там же. П. 164.

³⁸¹ Ковлер А.И. Герасимов и другие против России – новое «пилотное постановление» Европейского Суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 3-10.

9,7 тыс. случаев, в 2013 - 9,5 тыс. случаев)³⁸². По результатам актов прокурорского реагирования в 2014 году 3,6 тыс. должностных лиц были признаны виновными и привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение сроков исполнения судебных решений в разумный срок (в 2012 - 3,8 тыс., в 2013 - 4 тыс.), 3 тыс. из которых являются служащие ФССП России (в 2012 г. - 3,2 тыс., в 2013 - 3,3 тыс.). В результате проверок в 2014 году работниками военной прокуратуры были восстановлены жилищные права более 17 тысяч военнослужащих и членов их семей, более 120 должностных лиц, признанных виновными, были привлечены к дисциплинарной ответственности. Согласно представленному отчету, надзор за исполнением решений о предоставлении военнослужащим жилья является приоритетным направлением деятельности органов военной прокуратуры³⁸³. Согласно представленным данным на 1 января 2015 года количество неисполненных судебных решений в отношении военнослужащих и членов их семей льгот в натуре в Москве составляло около 400 решений, в то время как на 1 января 2013 года количество таких неисполненных решений составляло около 1200 случаев.

В октябре 2014 года Президент поручил Правительству разработать комплекс мер, направленных на обеспечение жильём детей-сирот по договорам найма специализированных жилых помещений, а также в соответствии с решениями судов. В целях исполнения поручений Президента Российской Федерации было принято Распоряжение Правительства РФ от 22.01.2015 № 72-р «Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015 - 2017 годы»³⁸⁴. Комплекс мер был подготовлен с учётом

³⁸² DH-DD(2015)772E 24 July 2015. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action plan (17/07/2015) - Communication from the Russian Federation concerning the case of Gerasimov and others against the Russian Federation (Application № 29920/05). – URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DH-DD%282015%29772&Language=lanEnglish&Site=CM&direct=true> (дата обращения – 22.11.2016).

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ Распоряжение Правительства РФ от 22.01.2015 № 72-р «Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ, 02.02.2015. № 5. ст. 850.

результатов анализа ситуации в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, а также с учетом анализа правоприменительной практики по реализации субъектами Федерации полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот. Комплекс мер содержит мероприятия, направленные на оказание организационной, правовой и методической поддержки органам исполнительной власти в решении проблем обеспечения жильём детей-сирот в соответствии с решениями судов. Вопросы исполнения судебных актов, касающихся предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без родителей помощи, были также выделены в качестве приоритетных направления деятельности органов прокуратуры.³⁸⁵

В качестве реакции на предписанные меры общего характера, российскими властями 8 марта 2015 года был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее - Кодекс). Предметом регулирования Кодекса стало рассмотрение и разрешение в рамках административного производства дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок³⁸⁶. Следует отметить, что выделенная глава 26, довольно детально регламентирует производство о присуждении компенсации. Кодексом установлен шестимесячный срок со дня вступления в законную силу последнего судебного акта (принятого по делу, по которому допущено нарушение) в течение которого лицо может обратиться в суд с административным иском о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок³⁸⁷. Кроме того, в

³⁸⁵ DH-DD(2015)772E 24 July 2015. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action plan (17/07/2015) - Communication from the Russian Federation concerning the case of Gerasimov and others against the Russian Federation (Application No. 29920/05). – URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DH-DD%282015%29772&Language=lanEnglish&Site=CM&direct=true> (дата обращения – 22.11.2016).

³⁸⁶ Ст. 1 ч. 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Российская газета. № 49. 11.03.2015.

³⁸⁷ Ст. 250 ч. 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Российская газета. № 49. 11.03.2015.

случае, если продолжительность рассмотрения дела превысила три года и лицо ранее обращалось с заявлением об ускорении рассмотрения дела, то предусмотрено обращение с административным исковым заявлением о присуждении компенсации до окончания производства.

В июне 2015 года были внесены изменения³⁸⁸ в Закон «О компенсации», обеспечивающие защиту прав собственников арестованного имущества, в том числе возможность компенсации убытков, причиненных в результате необоснованно длительного применения данной меры процессуального принуждения. В целях реализации предписанных мер Правительством РФ были подготовлены изменения законодательства в части возможности получения компенсации за нарушение права на исполнение судебного решения в разумный срок применительно к исполнению обязательств в натуре. Федеральный закон от 03.07.2016 № 303-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»³⁸⁹, направленный на реализацию Постановления Конституционного Суда РФ от 11.11.2014 № 28-П, расширили круг лиц, которые могут обратиться в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок. Предусматривается, что в случаях отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела и уголовного преследования в связи с истечением сроков давности обратиться в суд с заявлением о компенсации может не только потерпевший, но и иное заинтересованное лицо, которому деянием, запрещенным уголовным законом, причинен вред. Кроме того, указанные положения

³⁸⁸ Федеральный закон от 29.06.2015 № 190-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, № 145, 06.07.2015.

³⁸⁹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 303-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета, № 149, 08.07.2016.

распространяются на правоотношения, возникшие после принятия Постановления Конституционного Суда РФ.

В целях обеспечения единообразного применения Закона «О компенсации» 2010 года было принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», которое разъяснило, что действие Закона о компенсации не распространяется на требования о присуждении компенсации в случаях нарушения срока исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на денежные средства граждан, а также организаций, не являющихся получателями бюджетных средств, в том числе бюджетных учреждений. Однако это не исключает возможности взыскания вреда в общем порядке за виновное неисполнение в принудительном порядке всех других судебных актов, в том числе вынесенных против публично-правовых образований. Кроме того, Верховный Суд отметил, что в каждом конкретном случае суду надлежит обеспечивать индивидуальный подход к определению размера компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, принимая во внимание практику Европейского Суда по правам человека, размер сумм компенсаций вреда, присуждаемых этим судом за аналогичные нарушения.³⁹⁰

В декабре 2016 года в ФЗ «О компенсации» были внесены изменения, предусматривающие право физических и юридических лиц на обращение в суд с заявлением о присуждении компенсации при нарушении их права на исполнение в разумный срок решения, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо судебного акта, возлагающего на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов

³⁹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. № 72. 06.04.2016.

Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих обязанность исполнить иные требования имущественного характера и (или) требования неимущественного характера³⁹¹. Такими терминами в законопроекте заменено понятие «исполнение обязательств в натуре», чтобы привести его в соответствие с законодательством об исполнительном производстве.

Правовые позиции, направленные на повышение эффективности исполнения судебных решений, возлагающих на государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц обязательства имущественного и (или) неимущественного характера, сформированы в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»³⁹². Предпринятые российскими властями меры по созданию эффективных национальных средств правовой защиты от нарушений, связанных с чрезмерно длительным исполнением судебных актов по обязательствам имущественного и неимущественного характера государства и муниципальных образований, Комитетом министров Совета Европы были признаны эффективными. Решением Комитета министров Совета Европы от 7 июня 2017 г. данный вопрос снят с контроля³⁹³.

Принятие поправок к Закону «О компенсации» расширяет внутригосударственные средства правовой защиты граждан и организаций от

³⁹¹ Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" в части присуждения компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего исполнение государством требований имущественного и (или) неимущественного характера» // Российская газета от 23 декабря 2016 г. № 292.

³⁹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 1, январь, 2016.

³⁹³ Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

нарушения права на исполнение в разумный срок судебных актов. Анализ практики Арбитражного суда Северо-Кавказского округа свидетельствует о том, что суд округа при взыскании в пользу заявителя компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок учитывает не только срок задержки исполнения судебного акта, но и сумму неисполненного:

- решением от 28 июня 2017 года по делу № А32-15018/2017 взыскана компенсация в размере 10 000 руб. (общая продолжительность исполнения судебного акта составила более двух лет, размер задолженности - 512 815 рублей 46 копеек)³⁹⁴;

- решением от 22 февраля 2017 года по делу № А61-4216/2016 взыскана компенсация в размере 100 000 руб. (общая продолжительность исполнения судебного акта составила более трех лет, размер задолженности - 3 601 857 рублей)³⁹⁵;

- решением от 16 января 2017 года по делу № А61-4211/2016 взыскана компенсация в размере 50 000 руб. (общая продолжительность исполнения судебного акта составила 230 дней, размер задолженности - 2 264 190 рублей 46 копеек)³⁹⁶;

- решением от 18 августа 2016 года по делу № А15-3043/2016 взыскана компенсация в размере 100 000 руб. (общая продолжительность исполнения судебного акта составило более года, размер задолженности - 4 151 373 рубля 10 копеек)³⁹⁷;

- решением от 23 июня 2016 года по делу № А22-1139/2016 взыскана компенсация в размере 50 000 руб. (общая продолжительность исполнения

³⁹⁴ Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28 июня 2017 года по делу № А32-15018/2017. URL – <http://kad.arbitr.ru/Card/b524af6c-9c3c-4447-b92a-84a357164225> (дата обращения – 10.07.2017).

³⁹⁵ Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22 февраля 2017 года по делу № А61-4216/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/47bdfd24-79f9-4ea1-afe5-9c9b4f71b10b> (дата обращения – 10.07.2017)

³⁹⁶ Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16 января 2017 года по делу № А61-4211/2016. URL – <http://kad.arbitr.ru/Card/83e24929-ff90-405c-ad12-0939e235b1ff> (дата обращения – 10.07.2017).

³⁹⁷ Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 августа 2016 года по делу № А15-3043/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/f00fe0c1-525c-4736-8ff7-a1209e401ecb> (дата обращения – 10.07.2017).

судебного акта составила более двух лет, размер задолженности - 3 970 898 рублей)³⁹⁸;

- решением от 19 мая 2016 года по делу № А61-1045/2016 взыскана компенсация в размере 10 000 руб. (общая продолжительность исполнения судебного акта составила 77 дней, размер задолженности - 90 969)³⁹⁹.

Размер компенсаций, присуждаемых Европейским Судом намного выше сумм, обозначенных в решениях национальных судов. Например, в постановлении по делу «Коротяева и другие против России» от 18 июля 2017 года признав, нарушение прав заявителей на исполнение судебного акта (об исполнении обязательства в натуре) в разумный срок, присудил компенсации в размере 3200 и 6000 евро⁴⁰⁰. В другом постановлении по делу «Шматко и другие против России» от 6 июля 2017 года признав, нарушение прав заявителей на исполнение судебного в разумный срок, размер компенсаций составил:

- 6000 евро (общая продолжительность исполнения судебного акта – более 15 лет);
- 6000 евро (общая продолжительность исполнения судебного акта – 5 лет 4 месяца);
- 6000 евро (общая продолжительность исполнения судебного акта – более 6 лет);
- 6000 евро (общая продолжительность исполнения судебного акта – 5 лет);
- 4600 евро (общая продолжительность исполнения судебного акта – 3 года 11 месяцев);
- 4000 евро (общая продолжительность исполнения судебного акта – более 4 лет);

³⁹⁸ Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 июня 2016 года по делу № А22-1139/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/fe1ea606-cb14-4653-ae81-a5915134fc6b> (дата обращения – 10.07.2017).

³⁹⁹ Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 мая 2016 года по делу № А61-1045/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/4d465fef-183c-437b-beae-ec640a2de2c1> (дата обращения – 10.07.2017).

⁴⁰⁰ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Коротяева и другие против России» от 18 июля 2017 года (жалобы № 13122/11, [73303/11](http://hudoc.echr.coe.int/), [19315/13](http://hudoc.echr.coe.int/)) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. - URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

- 2500 евро (общая продолжительность исполнения судебного акта – около 3 лет)⁴⁰¹.

В свою очередь, анализ судебной практики за нарушение права на судопроизводство в разумный срок свидетельствует о низких суммах компенсаций, присуждаемыми судами общей юрисдикции:

- решением Пермского краевого суда от 6 июля 2017 года по делу № За-133-2017 заявителю присуждена компенсация в размере 10 000 руб. (общий срок уголовного преследования заявителя составил 4 года 3 месяца)⁴⁰²;

- решением Московского областного суда от 6 июня 2017 г. по делу № За-467/2017 заявителю присуждена компенсация в размере 30 000 руб. (общая продолжительность производства по уголовному делу составила 2 года и 2 месяца)⁴⁰³;

- решением Белгородского областного суда от 12 мая 2017 г. по делу № За-142/2017 заявителю присуждена компенсация в размере 50 000 руб. (общая продолжительность производства по уголовному делу составила 3 года и 10 месяцев)⁴⁰⁴;

- решением Санкт-Петербургского городского суда от 14 марта 2017 года по делу № За-45/2017 заявителю присуждена компенсация в размере 20 000 руб. (срок судопроизводства по административному делу составил 1 год 6 месяцев)⁴⁰⁵;

- решением Хабаровского краевого суда от 22 декабря 2016 года по делу № За-77/2016 заявителю присуждена компенсация в размере 20 000 руб.

⁴⁰¹ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Шматко и другие против России» от 6 июля 2017 года (жалобы № 20857/05, 9680/06, 23211/06, 24314/07, 2639/10, 28294/13, 78568/13) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁰² Решение Пермского краевого суда от 6 июля 2017 года по делу № За-133-2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁰³ Решение Московского областного суда от 6 июня 2017 г. по делу № За-467/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁰⁴ Решение Белгородского областного суда от 12 мая 2017 г. по делу № За-142/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁰⁵ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 марта 2017 года по делу № За-45/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

(общая продолжительность досудебного уголовного производства по делу составила около 2-х лет)⁴⁰⁶;

- решением Ивановского областного суда от 21 декабря 2016 года по делу № 3а-83/2016 заявителю присуждена компенсация в размере 20 000 руб. (общая продолжительность судопроизводства по делу об административном правонарушении составила 6 месяцев)⁴⁰⁷.

Анализ судебной практики практики ЕСПЧ за нарушение права на судопроизводство в разумный срок свидетельствует о более высоких суммах компенсаций. Например, решением по делу «Потапьева и другие против России» от 4 мая 2017 года компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок составили:

- 2500 евро (общая продолжительность уголовного производства по делу составила 5 лет 9 месяцев 21 дней);

- 2000 евро (общая продолжительность уголовного производства по делу составила около 4 года 11 месяцев 22 дня);

- 1600 евро (общая продолжительность уголовного производства по делу составила около 5 лет 5 месяцев 14 дней)⁴⁰⁸.

Решением ЕСПЧ по делу «Девятов и другие против России» от 20 декабря 2016 года компенсация за нарушение права на досудебное уголовное судопроизводство в разумный срок составила:

- 6500 евро (общая продолжительность производства по делу составила около 5 лет);

- 2000 евро (общая продолжительность производства по делу составила 1,5 года);

- 1500 евро (общая продолжительность производства по делу составила 1,5 года);

⁴⁰⁶ Решение Хабаровского краевого суда от 22 декабря 2016 года по делу № 3а-77/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁰⁷ Решение Ивановского областного суда от 21 декабря 2016 года по делу № 3а-83/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁰⁸ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Потапьева и другие против России» от 4 мая 2017 года (жалобы № 10662/08, 16825/08, 22866/15) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

- 2700 евро (общая продолжительность производства по делу составила 2,5 года);
- 3900 евро (общая продолжительность производства по делу составила 3 года)⁴⁰⁹.

При этом, эффективность установленного средства правовой защиты еще предстоит оценить Европейскому Суду, однако уже сейчас можно отметить явные недостатки реализации Закона «О компенсации». Сумма компенсаций, присуждаемая национальными судами РФ за нарушение сроков исполнения судебных актов или судопроизводства в разумный срок, существенно ниже тех сумм, которые присуждаются Европейским Судом в аналогичных случаях. Очевидные проблемы возникают при определении суммы самой компенсации, поскольку Закон предусматривает лишь форму такой компенсации, не устанавливая критерии определения размера компенсации. На наш взгляд, закрепление в Законе минимального предела (минимальной суммы) денежных средств, подлежащих взысканию, послужит оптимальным средством для оптимизации сложившейся ситуации. Так, Феденко Е.В. предлагает в качестве минимальной суммы установить прожиточный минимум⁴¹⁰. По ее мнению, данная мера позволит заранее планировать и утверждать сроки в государственном бюджете применительно к ФССП России и, как следствие, станет мерой повышения исполняемости судебных актов. Еще одним недостатком Закона «О компенсации» является отсутствие санкций за нарушение или неисполнение его положений. Представляется наиболее подходящим видом ответственности за подобные нарушения установление дополнительных процентных выплат в пользу заявителя.

⁴⁰⁹ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Девятков и другие против России» от 20 декабря 2016 года (жалобы № 24967/06, 13708/08, 43584/11, 2906/14, 68255/14, 72879/14, 77966/14) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴¹⁰ Феденко Е. В. Проблемы применения компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок // Практика исполнительного производства. 2016. № 2. С. 35-44

Российская Федерация является не единственным государством, в котором существует институт компенсации за нарушение разумных сроков судопроизводства и исполнения судебных решений. В законодательствах зарубежных государств существуют аналоги закона о компенсации. Поэтому было бы целесообразным обратиться к опыту иностранных государств-ответчиков при решении вопроса о создании средства правовой защиты против неоправданной продолжительности судебного разбирательства. В настоящее время во многих странах проводятся судебные реформы, направленные на устранение аналогичной структурной дисфункции. Например, Италия является одним из государств, занимающих лидирующее место по количеству жалоб на нарушение разумного срока судопроизводства. В целях обеспечения возможности получения в национальных судах компенсации вреда, причинённого в результате нарушения требования о «разумном сроке», содержащегося в статье 6 Европейской конвенции о правах человека, 24 марта 2001 года в Италии был принят так называемый «Закон Пинто» (Pinto Act), названный по имени одного из его разработчиков сенатора Пинто. На основании данного закона в суд могут предъявляться требования о справедливой компенсации в случае нарушения права на разбирательство дела в разумный срок. В соответствии со статьей 2 «Закона Пинто» каждый, кому был причинен материальный ущерб или моральный вред вследствие несоблюдения требования пункта 1 статьи 6 Конвенции о «разумном сроке», имеет право на получение справедливой компенсации. Итальянский законодатель, в отличие от российского, не исключил право на компенсацию морального вреда.

Следует отметить, что первая же оценка применения «Закона Пинто» аналогично принятому российскими властями Закону о компенсации 2010 года, обнаружила ряд проблем, в результате которых рассмотрение дел судами стало занимать ещё больше времени. Праву граждан Италии на подачу жалобы в Европейский Суд стала угрожать опасность в связи с тем, что теперь им требуется чрезмерно длительное время для того, чтобы

исчерпать все средства защиты на национальном уровне. Однако, несмотря на то, что апелляционный суд обязан завершить разбирательство по делу в течение четырёх месяцев после подачи иска, на самом деле первые слушания назначаются спустя шесть месяцев, а последующие – более чем через год. Кроме того, суммы компенсации, присуждаемые Европейским Судом, как правило, выше тех, что присуждаются в итальянских апелляционных судах⁴¹¹. В 2009 году в Гражданский процессуальный кодекс была внесена поправка (статья 614 bis), предоставляющая судье право, если этого просит сторона, в определении указывать фиксированную сумму обязательств должника за любое нарушение, невыполнение или за любые задержки в исполнении судебного решения⁴¹².

Проблема длительности судебного разбирательства также знакома Чешской Республике. В Европейском Суде по правам человека было рассмотрено значительное количество дел граждан Чехии, по которым было признано нарушение части первой статьи 6 Конвенции. В деле «Хартман против Чешской Республики» (Hartman v Czech Republic) Суд пришёл к выводу об отсутствии доступного и эффективного средства защиты в отношении дел при длительности разбирательства в Чешской Республике. Главной необходимостью на тот момент для чешских властей было принятие законодательных мер, причём Чешская Республика приняла решение не пересматривать действующее законодательство, а совершенствовать его путём внесения изменений в части закрепления как профилактических средств правовой защиты, так и компенсационных. В результате были изменены положения об обращении в высшие инстанции путём дополнения существующей процедуры заявлением для установления срока завершения процессуального действия. Так, сторона, полагающая, что производство по делу длится достаточно долго, вправе подать заявление об установлении

⁴¹¹ Костас Параскева. Реформирование Европейского Суда по правам человека: нерешённая проблема. – URL:<http://ehracmos.memo.ru/files/RUReforming%20the%20European%20Court%20of%20Human%20RightsNJI L%20CP%20ENG.doc>. (дата обращения – 17.11.2016).

⁴¹² Молинаро Г. Старые проблемы и новые тенденции в исполнительном производстве в специфической итальянской перспективе // Вестник гражданского процесса. 2013. № 6. С. 180-195.

сроков завершения процессуальных действий. Это право было закреплено в новой статье 174а Закона № 6/2002 Чешской Республики «О судах и судьях».

Чешская правовая система разработала также ряд методов, направленных на ускорение судебного разбирательства. Так, например, стороны имеют право требовать ускорения административного производства или ускорения на стадии предварительного расследования по уголовному делу, когда дело ещё не рассматривается в суде. Новый Уголовный кодекс Чешской Республики закрепляет положения, в соответствии с которыми судья при определении наказания должен принимать во внимание чрезмерную длительность разбирательства. В законодательстве предусмотрена ответственность государственных органов за ущерб, причинённый ими при осуществлении властных полномочий, в виде выплаты компенсации как мера гражданской ответственности, предусмотренной в Гражданском кодексе Чешской Республики. Законом № 160/2006 внесено изменение в Закон № 82/1998 «Об ответственности за ущерб, причинённый при выполнении служебных обязанностей решением либо неправильными действиями должностных лиц» (далее – Закон № 82) предусматривается возмещение материального и морального ущерба, причинённого заявителем по причине чрезмерной длительности производства. Статья 13 Закона № 82 закрепляет, что государство отвечает за ущерб, нанесённый в результате неправомерного ведения дела. В частности, неправомерным ведением дела считается нарушение обязательства вынесения решения в срок, установленный законом. Если законом не установлено никакого срока для совершения действия или принятия решения, также считается неправомерным ведением дела нарушение обязательства осуществлять действие или выносить решение в разумный срок⁴¹³. При определении разумности срока судопроизводства учитываются критерии, установленные Европейским Судом по правам человека, в частности, правовая и

⁴¹³ Елисеева М. Н., Жулина М. Г. Сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок // Практика исполнительного производства. 2011. № 3. С. 52-61.

фактическая сложность дела; поведение участников арбитражного процесса; достаточность и эффективность действий.

Если вернуться к исследованию итальянского опыта эффективности средств правовой защиты – компенсацию за нарушение права на исполнение судебного решения в разумный срок, то Г. Молинаро указывает, что в Италии необходимо еще как минимум столетие для полноценной реализации права на справедливое судебное разбирательство и эффективное исполнение вынесенного судом решения в разумный срок⁴¹⁴. Как отмечает Феденко Е.В. неизвестно сколько лет понадобится для полного решения данной системной проблемы нашему государству, но уже сегодня понятно, что причина затягивания сроков исполнения судебных актов кроется не только в отсутствии нормативно-правового регулирования⁴¹⁵.

Таким образом, меры общего характера, принятые национальными властями во исполнение пилотного постановления «Герасимов и другие против России» обеспечили создание института компенсации за нарушение права на исполнение судебного решения в разумный срок. Сегодня институт компенсации является более регламентированным, доступным и позволяющим использовать различные механизмы для урегулирования спора, поскольку указанная категория дел подлежит рассмотрению по правилам АПК РФ и Кодекса административного судопроизводства РФ.

Реализация предписанных мер пилотными постановлениями по делам «Бурдов-2» и «Герасимов» эффективным образом повлияли на развитие института компенсации за нарушение разумного срока судопроизводства в национальном процессуальном законодательстве и позволили впервые установить критерии оценки длительности судебного разбирательства. Однако на сегодняшний день отсутствует единообразная судебная практика при рассмотрении заявлений о присуждении компенсации за нарушение

⁴¹⁴ Молинаро Г. Старые проблемы и новые тенденции в исполнительном производстве в специфической итальянской перспективе // Вестник гражданского процесса. 2013. № 6. С. 180-195.

⁴¹⁵ Феденко, Е. В. Проблемы применения компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок // Практика исполнительного производства. 2016. № 2. С. 35-44

разумного срока судопроизводства. Исходя из вышеизложенного, реализация мер общего характера по делу «Герасимов и другие против РФ» является на сегодняшний день не завершенной. Требуется значительное количество времени для формирования средства правовой защиты как эффективного института и установления единообразной судебной практики по данной категории дел.

В пилотном постановлении «Ананьев и другие против России» от 10 января 2012 Европейский суд отметил о наличии структурной (системной) проблемы в правовой системе России, указав на ненадлежащее функционирование российской пенитенциарной системы, ставшее причиной постоянной структурной проблемы – неадекватных условий содержания под стражей (острый недостаток пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченное поступление дневного света и свежего воздуха, невозможность уединиться при пользовании туалетом).

Если существование структурной проблемы длительного неисполнения судебных решений Европейским судом подчеркивалось в первом решении по делу «Бурдов против России», то настоятельная необходимость принятия мер общего характера в пенитенциарной системе подчеркивались Комитетом Министров и признавались российскими властями с момента принятия Европейским Судом постановления по делу «Калашников против Российской Федерации» в 2002 году. К 2012 году Судом было принято 80 решений в отношении нарушений статей 3 и 13 (право на эффективное средство правовой защиты) и более 250 подобных жалоб против России ещё ожидали рассмотрения.

В постановлении Суд уделил внимание Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» от 5 сентября 2006, в которой отмечено, что установленная отечественным законодательством норма санитарной площади в камере в расчете на одного подсудимого реально обеспечивается только в учреждениях,

расположенных в 40 субъектах Российской Федерации⁴¹⁶. В 20 субъектах Российской Федерации норма санитарной площади в камере в расчете на одного подсудимого составляет менее 4 кв. м, а в 18 субъектах Российской Федерации - менее 3 кв. м, что является нарушением прав подсудимых.

Суд посчитал необходимым напрямую связать проблему переполненности следственных изоляторов с проблемой чрезмерно частого избрания и продления меры пресечения в виде содержания под стражей до вынесения приговора. По собственной инициативе Суд использовал официальную статистику Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, согласно которой в 2010 году было удовлетворено 90% ходатайств об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей и почти 98% ходатайств о продлении действия такой меры⁴¹⁷. Для решения этой проблемы Суд предложил внести изменения в нормы уголовно-процессуального законодательства, касающиеся заключения под стражу. Эти изменения должны отражать требования Конвенции о том, что заключение под стражу должно быть исключением, а не нормой.

Примечательно, что Европейский Суд сослался на опыт польских властей, принявших ряд общих мер во исполнение пилотных постановлений по делам «Орховский против Польши» (*Orchowski v. Poland*) и «Норберт Сикорский против Польши» (*Norbert Sikorski v. Poland*) от 22 октября 2009 года, в которых была установлена структурная проблема в виде перенаселенности польских следственных изоляторов⁴¹⁸. В то же время, как верно отмечает К.А. Пантелеева прежде чем «прийти к выводу, что российские правозащитные механизмы не способны ответить выработанным Судом критериям эффективности, Европейский суд проделал огромную

⁴¹⁶ Постановление Правительства РФ от 05.09.2006 № 540 (ред. от 31.12.2016) «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 - 2016 годы)» // Собрание законодательства РФ, 25.09.2006, № 39, ст. 4075.

⁴¹⁷ П. 53 Постановления Европейского суда по правам человека от 10 января 2012 г. по делу «Ананьев и другие против России», жалобы № 42525/07, 60800/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

⁴¹⁸ Там же. П. 61-65.

работу по анализу российского законодательства с целью выявления правовых средств, позволяющих потерпевшему лицу получить либо превентивное, либо компенсационное восстановление нарушенных в результате ненадлежащих условий содержания под стражей прав»⁴¹⁹.

Отметив многогранность проблемы, связанной с существованием большого количества негативных факторов, как юридических, так и материально-технических по своей природе, Европейский Суд предписал российским властям обеспечить исполнение мер, направленных на улучшение материальных условий содержания. Кроме того, была подчеркнута необходимость разработать комплексный подход к решению проблемы перенаселенности СИЗО, содержащий изменения в правовой системе, инструкциях для должностных лиц и персонала СИЗО. В качестве временных мер для улучшения ситуации в следственных изоляторах было предложено также наделить начальника СИЗО правом не принимать осужденных при превышении максимальной наполняемости учреждения; обязать прокуроров и начальников СИЗО выявлять заключенных, которых можно освободить (например, если срок их содержания под стражей подходит к концу, или в этой мере более нет необходимости), и подавать ходатайства о немедленном освобождении или изменении меры пресечения.

Российским властям предписано было также создать эффективные правовые средства превентивного и компенсаторного характера для предотвращения дальнейших нарушений и осуществления выплат компенсаций. Суд указал, что размер компенсации должен быть соразмерен суммам, которые ЕСПЧ присуждает по аналогичным делам. При этом, нехватка средств у властей и должного финансирования не должны приниматься судами во внимание при оценке вреда согласно компенсационному критерию.

В-четвертых, власти должны устранить нарушения в делах,

⁴¹⁹ Пантелеева К.А. Неэффективность российских средств правовой защиты от ненадлежащих условий содержания под стражей: анализ «пилотного» постановления Европейского суда по правам человека «Ананьев и другие против России» // Современное право. 2013. № 9. С.103.

касающихся условий содержания, которые в настоящее время находятся на рассмотрении Суда, путем заключения мирового соглашения с заявителями. В связи с фундаментальным характером права не подвергаться бесчеловечному и унижающему достоинство обращению, Суд решил также не откладывать рассмотрение аналогичных жалоб, ожидающих его рассмотрения.

В последующем Министерство юстиции Российской Федерации опубликовало Промежуточный отчет и План дальнейших действий по исполнению пилотного постановления «Ананьев и другие против России», в котором определило перечень мер по имплементации положений Конвенции в правовую систему Российской Федерации. Процесс исполнения пилотного постановления был организован с учетом положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.⁴²⁰, нацеленной на совершенствование уголовно-исполнительной системы путем комплексного решения существующих проблем, что в полной мере корреспондирует выводам, изложенным в пилотном постановлении. Межведомственная рабочая группа, организованная для обеспечения комплексного и скоординированного подхода к исполнению предписанных мер общего характера, объединила представителей Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов.

Рекомендации по совершенствованию национальной правовой системы, изложенные Судом в пилотном постановлении «Ананьев и другие против России», послужили поводом для их широкого обсуждения представителями научного и профессионального сообщества.

⁴²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 25.10.2010. № 43. ст. 5544.

Совершенствование национальной правовой системы стало предметом дискуссии на правовом форуме, состоявшемся в декабре 2012 года в Москве в рамках VIII Всероссийского съезда судей, на котором Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин подчеркнул актуальность разработки теоретического и практического инструментария в целях совершенствования механизма реализации постановлений ЕСПЧ. По его мнению, необходимо «разграничение ситуаций, требующих от России принятия мер индивидуального или общего (системного) характера, направленных на разработку механизмов решения повторяющихся проблем, а не индивидуальную компенсацию их последствий»⁴²¹.

Одной из общих мер по имплементации предписаний пилотного постановления в 2013 г. стало включение Верховным Судом, Генеральной прокуратурой, СК России, МВД России, Минюстом России, ФСИН России, ФССП России (в части компетенции) в учебные планы, программы обучения, повышения квалификации и профессиональной подготовки (переподготовки), стажирования кадров (в том числе кадрового резерва) органов и учреждений УИС, а также других компетентных государственных органов вопросы изучения международных стандартов, практики Европейского Суда и опыта других стран по обеспечению взвешенного подхода к избранию меры пресечения в виде заключения под стражу и надлежащих условий содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. В частности, Директором ФСИН России 19 июня 2012 г. был утвержден План внедрения европейских стандартов обращения с осужденными и лицами, содержащимися под стражей, в деятельность УИС.

Необходимо отметить, что российские власти обеспечили принятие так называемых срочных мер, отвечающие международным стандартам условий содержания под стражей. К ним можно отнести использования на окнах частых решеток типа «жалюзи»; обеспечения подозреваемых, обвиняемых

⁴²¹ Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // Российская юстиция. 2013. № 2. С. 6.

индивидуальными спальными местами; отопления камерных помещений в холодный период времени; обеспечения требуемым количеством уборочного инвентаря, дезинфицирующих, моющих и чистящих средств для наведения и поддержания порядка в помещениях.

8 марта 2015 года российскими властями был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, а также ряд других законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты (22-ФЗ⁴²², 23-ФЗ⁴²³ и 1-ФКЗ⁴²⁴). Указанные Федеральные законы предусматривают создание существенно усовершенствованного превентивного национального средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания в следственных изоляторах и местах лишения свободы, и соотносятся с выводами, изложенными в указанном пилотном постановлении Европейского суда⁴²⁵.

Учрежденное на основе указанных актов средство правовой защиты предусматривает право на компенсацию в случае нарушения условий содержания под стражей путем подачи заявителем административной жалобы в суд. Вышеуказанные законы предусматривают значительное улучшение профилактических национальных средств правовой защиты, связанных с надлежащими условиями содержания в следственных изоляторах и в исправительных учреждениях. Согласно плану действий, представленному КМСЕ, российскими властями планируется дополнить КАС РФ специальной статьей, регламентирующую порядок подачи и

⁴²² Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета, № 49, 11.03.2015.

⁴²³ Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета, № 52, 13.03.2015

⁴²⁴ Федеральный конституционный закон от 08.03.2015 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета, № 49, 11.03.2015.

⁴²⁵ Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 год. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://government.ru> по состоянию на 14.12.2015. // СПС Консультант-Плюс

рассмотрения административного иска о компенсации, связанной с условиями содержания под стражей⁴²⁶.

Следует отметить, что важная роль в имплементации конвенционных стандартов правоприменительной практикой была отведена высшим судам России. В ряде вынесенных постановлений Конституционного Суда по конкретным делам был разъяснен конституционно-правовой смысл норм УПК РФ и изложена правовая позиция по некоторым вопросам⁴²⁷.

Постановления Пленума Верховного Суда, в свою очередь, также с учетом конвенционных принципов и практики Европейского Суда российским судам дали руководящие разъяснения, касающиеся различных аспектов рассматриваемой проблематики. Согласно информации, указанной в отчете о принятых мерах по исполнению пилотного постановления, указывается, что соответствующие разъяснения Верховного Суда Российской Федерации повлияли на правоприменительную практику судов общей юрисдикции в части присуждения компенсации морального вреда. Например, сразу же в год принятия пилотного постановления Томским областным судом было отменено решение Кировского районного суда г. Томска, которым в пользу Д. была взыскана компенсация морального вреда в размере 15 тыс. руб. в связи с необеспечением заявителю в следственном изоляторе личного пространства, соответствующего международным стандартам. Областной суд, признав доводы заявителя обоснованными, в 2 раза увеличил сумму компенсации⁴²⁸.

Так, Верховный Суд Российской Федерации принял постановление от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога» и

⁴²⁶DH-DD(2017)560 18/05/2017. 1288th meeting (June 2017) (DH) - Action plan (26/04/2017) - Communication from the Russian Federation concerning the case of ANANYEV AND OTHERS v. Russian Federation (Applications № 42525/07 and 60800/08) P. 6. – URL: <https://rm.coe.int/168070cbe8> (дата обращения - 02.06.2017).

⁴²⁷ Промежуточный отчет / План дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России». – URL: minjust.ru/ru/node/4791. (дата обращения – 25.12.2016).

⁴²⁸ Там же.

подготовил «Обзор позиций Европейского суда, касающихся применения пункта 3 статьи 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.». Верховный Суд РФ разъяснил основания, которыми должен руководствоваться суд при решении вопросов избрания мер пресечения, ориентируя суды на расширение применения альтернативных мер пресечения (домашний арест, залог).

Пленум Верховного Суда РФ 24 мая 2016 года внес изменения в отдельные свои постановления по уголовным делам⁴²⁹ - в частности, и в Постановление от 19 декабря 2013 года № 41 о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога. Верховный Суд, обратив внимание судов на слишком большое число заключений под стражу, в тексте принятого постановления разъяснил, что заключение под стражу допустимо только после проверки судом обоснованности подозрения о причастности лица к преступлению. Обоснованное подозрение, по мнению Верховного Суда РФ, — это случаи, когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после него, или когда потерпевшие или очевидцы указывают на лицо, совершившее деяние, или когда обнаружены «явные следы преступления» на лице, одежде или в жилище. Формально ссылаться на наличие у следствия «достаточных данных» о причастности лица к преступлению суды больше не смогут. Если же суд не проверил обоснованность подозрения, то Верховный Суд РФ предлагает считать это существенным нарушением, что может повлечь отмену ареста. Так, по словам судьи Верховного Суда РФ Сергея Зеленина, в 2015 году аресту подверглись более 140 тыс. человек⁴³⁰. А по данным статистики судов общей юрисдикции, за первую половину 2015 года в суды поступило на 6% больше ходатайств о назначении арестов (75,6 тыс. против 71 тыс. в 2014 году), из

⁴²⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.05.2016 № 23 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 7.

⁴³⁰ Арест «не норма, а исключение». Пленум Верховного Суда РФ постановил заключать под стражу только при обоснованных подозрениях. Закон.Ру. — URL: https://zakon.ru/discussion/2016/05/24/arest_ne_norma_a_isklyuchenie__plenum_vs_postanovil_zaklyuchat_pod_st_razhu_tolko_pri_obosnovannyh_po (дата обращения – 25.12.2016).

них суды отклонили лишь 9%. При этом аресты стали чаще продлевать: 107,7 тыс. решений в первой половине 2015 года и 97 тыс. — за тот же период в 2014-м⁴³¹.

Для совершенствования ведомственного контроля за соблюдением прав лиц, содержащихся под стражей, и осужденных приказом Минюста России от 29 июня 2012 г. № 125 был утвержден Административный регламент, более подробно, по сравнению с ранее действовавшим регламентом, регулирующий аспекты приема, регистрации и рассмотрения обращений осужденных и лиц, содержащихся под стражей (порядок и сроки рассмотрения обращений и процедуры контроля за их соблюдением; порядок обжалования ответов на обращения и принятых по результатам их рассмотрения решений; требования к помещениям, в которых осуществляется личный прием заявителей и т.д.).

Относительно вопроса общественного контроля, нужно отметить, что в субъектах Российской Федерации были созданы и функционируют общественные наблюдательные комиссии, членам которых предоставлено право посещать учреждения, исполняющие наказание, и следственные изоляторы без специального разрешения и осуществлять контроль за обеспечением прав содержащихся в них лиц⁴³². Однако, вряд ли, можно сказать, что данный институт гражданского общества является эффективным в необходимой степени для выполнения своих общественно-контрольных функций. На наш взгляд, в действительности оно является фикцией и на практике отсутствует эффективный механизм реализации потенциала данного института.

Согласно отчету о принятых мерах российские власти указали, что учреждены правовые механизмы, позволяющие в текущем году более активно использовать альтернативную заключению под стражу меру

⁴³¹ Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за первое полугодие 2015 г. — URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3184> (дата обращения 15.09.2016).

⁴³² Федеральный закон от 10 июня 2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Российская газета, № 128, 18.06.2008.

пресечения в виде домашнего ареста. По данным ФСИН России, в уголовно-исполнительные инспекции по итогам 7 месяцев 2012 г. на исполнение поступило порядка тысячи судебных решений о применении меры пресечения в виде домашнего ареста. При этом происходит ежемесячное увеличение количества данных решений в среднем на 49 %⁴³³. Среди указанных мер можно выделить: возможность изменения меры пресечения в виде заключения под стражу при выявлении у подозреваемого или обвиняемого тяжелого заболевания, препятствующего его содержанию под стражей, а также избрание меры пресечения в виде заключения под стражу лишь за преступления, предусматривающие наказание в виде лишения свободы на срок свыше 3 лет⁴³⁴.

С 2015 года на рассмотрении Государственной Думы РФ находится Законопроект № 900722-6 о внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, который предусматривает учреждение новой меры пресечения — запрет определенных действий как альтернативы домашнему аресту и не связанную с изоляцией человека в помещении. Законопроект предлагает закрепить в 13 главе УПК РФ шесть видов запрета: запрет выходить в определенное время из жилого помещения, где проживает подозреваемый; находиться в определенных местах или ближе установленного расстояния до определенных объектов или лиц; общаться с определенными лицами; отправлять и получать почту и телеграммы; использовать средства связи и Интернет⁴³⁵.

Законопроект, закрепляющий право обвиняемых и осужденных требовать в суде компенсации за ненадлежащие условия содержания⁴³⁶, был

⁴³³ Промежуточный отчет/План дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России». – URL: minjust.ru/ru/node/4791. (дата обращения – 25.12.2016).

⁴³⁴ Федеральный закон от 30.12.2012 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1).

⁴³⁵ Паспорт проекта Федерального закона N 900722-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части избрания и применения мер пресечения в виде залога, запрета определенных действий и домашнего ареста)» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ И.Е. Костуновым, Л.К. Шойгу, Н.Д. Ковалевым, Т.Н. Москальковой) // СПС Консультант Плюс.

⁴³⁶ Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования компенсаторного судебного средства правовой защиты от нарушений, связанных

разработан Минюстом России спустя четыре года после вынесения пилотного постановления. Документ, однако, не направлен на решение вопроса проблемы улучшения условий содержания, а само принятие закона может стать барьером для обращений российских граждан в ЕСПЧ. Законопроект предусматривает изменения в Закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Уголовно-исполнительный кодекс, Бюджетный и Налоговый кодексы, а также Кодекс административного судопроизводства. Поскольку в настоящее время жалобы граждан на условия содержания «рассматриваются в общем порядке по правилам искового производства», то законопроект подготовлен в целях реформирования судебных средств правовой защиты. Исковые заявления будут рассматриваться в порядке, установленном главой 22 Кодекса административного судопроизводства РФ, «ввиду того, что первоочередной задачей суда является установление, имело ли место нарушение условий содержания под стражей, в исправительных учреждениях» поправки предусматривают, что «выплата компенсации будет производиться вне зависимости от вины федерального органа исполнительной власти, учреждения, их должностных лиц, на которых возложены обязанности по обеспечению надлежащих условий содержания под стражей». В июле 2017 года правительственная комиссия по законопроектной работе утвердила соответствующие поправки в Уголовно-процессуальный кодекс о введении новой формы пресечения – запрета определенных действий.

В рамках реализации Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» утвержден приказ Минюста России от 22 сентября 2015 г. № 221 «Об утверждении программы

прохождения подготовки сотрудниками учреждений уголовно-исполнительной системы в целях обеспечения соблюдения прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных, являющихся инвалидами, и порядка прохождения подготовки сотрудниками учреждений уголовно-исполнительной системы в целях обеспечения соблюдения прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных, являющихся инвалидами» (зарегистрирован Минюстом России 2 октября 2015 г., № 39104).

В рамках реализации ранее запланированных мер Министерство юстиции Российской Федерации подготовил проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по совершенствованию компенсационного средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания под стражей в следственных изоляторах» («Закон о компенсации за ненадлежащие условия содержания под стражей») и 5 апреля 2017 года Министерство юстиции представило их Правительству РФ для рассмотрения и последующего представления в Государственную Думу Российской Федерации. Одновременно вносятся изменения в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, которые предусматривают порядок, особенности подачи и рассмотрения административных исковых заявлений о присуждении компенсации за нарушение условий содержания⁴³⁷.

Современная уголовно-исполнительная система включает в себя 978 учреждений, в том числе 722 исправительных, лечебных исправительных и лечебно-профилактических учреждения, 8 тюрем, 30 воспитательных колоний и 218 следственных изоляторов. Распоряжением Правительства РФ была принята концепция федеральной программы развития уголовно-исполнительной системы на 2017 - 2025 годы, в которой указано, что в 2011 году было ликвидировано 22 исправительных учреждения со значительным

⁴³⁷ Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

износом основных фондов, с ветхими и аварийными зданиями, в 2012 году - 12, в 2013 году - 19, в 2014 году - 19, в 2015 - 15 исправительных учреждений. В настоящее время рассматривается вопрос о ликвидации еще 3 исправительных учреждений⁴³⁸. Для приведения условий содержания подозреваемых и обвиняемых в соответствие с законодательством Российской Федерации и международными стандартами необходимо строительство в целом по стране 10 новых следственных изоляторов на 9,85 тыс. мест, 14 новых режимных корпусов на 3,237 тыс. мест, реконструкция 4 режимных корпусов на 0,425 тыс. мест, строительство и реконструкция 109 объектов вспомогательного назначения в следственных изоляторах.

Для приведения условий отбывания наказания осужденными в соответствие с законодательством Российской Федерации необходимо дополнительно создать не менее 1,8 тыс. мест в исправительных колониях строгого режима, 1,8 тыс. мест в исправительных колониях особого режима, 0,7 тыс. мест в исправительных колониях особого режима для лиц, осужденных к пожизненному лишению свободы, 0,65 тыс. мест для осужденных женщин, 13 домов ребенка, 0,3 тыс. мест для осужденных мужчин в колониях общего режима⁴³⁹.

На сегодняшний день имеющиеся площади не позволяют в полном объеме разместить подозреваемых, обвиняемых и осужденных, нуждающихся в стационарном и амбулаторном лечении, с учетом установленных санитарно-гигиенических требований. Кроме того, в учреждениях уголовно-исполнительной системы сконцентрировано более 23 тыс. лиц, больных активным туберкулезом, более 60 тыс. ВИЧ-инфицированных, более 6 тыс. лиц, инфицированных ВИЧ в сочетании с туберкулезом. Кроме того, за последние годы максимальная годовая

⁴³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017 - 2025 годы)» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.12.2016

⁴³⁹ Там же.

численность подозреваемых, обвиняемых выросла с 114,8 тыс. человек в 2012 году до 123,2 тыс. человек в 2015 году.

Реализация Программы развития уголовно-исполнительной системы на 2017-2025 годы позволит создать стабильные положительные системные изменения в уголовно-исполнительной системе по всем основным направлениям ее развития.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ наблюдается тенденция уменьшения ходатайств о выборе меры пресечения в виде содержания под стражей (в 2011 году - 152 тысяч ходатайств, в 2012 году – 147 тысяч, в 2013 2014 - около 146 тысяч, в 2015 - около 154.2 тысяч, в 2016 году - 135 тысяч). Это указывает на более сбалансированный подход следователей и дознавателей к вопросу о выборе меры пресечения. Число лиц, в отношении которого ходатайства о выборе меры о пресечения в виде заключения под стражу также уменьшается (в 2011 году было удовлетворено - 135,9 тысяч ходатайств, в 2014 - около 133 тысяч, в 2015 - 140 тысяч, в 2016 году - 122 тысяч). В то же время наблюдается увеличение количества применения альтернативной меры пресечения в виде домашнего ареста (в 2011 году - 1,3 тыс., в 2012 году - 2,7 тысячи, в 2013 - 3,1 тысячи, в 2014 году - 3,3 тысячи, в 2015 году -4,7 тысячи, в 2016 году - 6 тысяч)⁴⁴⁰.

По состоянию на апрель 2017 года Европейский Суд коммуницировал 1107 жалоб, подпадающих под действие пилотного решения, из которых 554 жалобы были исключены из списка рассматриваемых в связи с добровольной выплатой властями компенсаций⁴⁴¹.

Говоря об эффективности реализации общих мер, предусмотренных пилотным постановлением «Ананьев против России», нужно отметить, что коренным образом проблема не решается, поскольку о качественном улучшении условий речи не идет. Более того, сумма, на которую могут

⁴⁴⁰ DH-DD(2017)560 18/05/2017. 1288th meeting (June 2017) (DH) - Action plan (26/04/2017) - Communication from the Russian Federation concerning the case of ANANYEV AND OTHERS v. Russian Federation (Applications № 42525/07 and 60800/08). – URL: <https://rm.coe.int/1680714ac9> (дата обращения - 02.06.2017).

⁴⁴¹ Ibid.

рассчитывать жалобщики, существенным образом будет отличаться от выплат в практике ЕСПЧ: с учетом средней стандартной компенсации в ЕСПЧ – от 5000 до 10 000 евро, ни один судья в России не присудит такую сумму.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2014 году было рассмотрено 4,5 тысяч дел о возмещении моральной компенсации ввиду ненадлежащих условий содержания под стражей и в исправительных учреждениях, из которых судом были удовлетворены около 3 тыс. заявлений (что составляет 66%) на сумму 58 млн. рублей (в два раза больше, чем в 2013 году).⁴⁴² В 2016 году было рассмотрено около 4400 дел, связанных с возмещением материального и морального вреда в связи с ненадлежащими условиями содержания в следственных изоляторах и исправительных учреждениях, 2,8 тыс. из которых (65%) были удовлетворены. Общая сумма компенсаций присужденным судами заявителям в 2016 году составила 61 млн. рублей⁴⁴³.

По данным правозащитного фонда «Общественный вердикт» средняя сумма компенсации, взыскиваемая в пользу заявителей российскими судами составляет 21,785 рублей (прибл. 370 евро)⁴⁴⁴. Данные цифры не позволяют в полной мере оценить эффективность института компенсации как средства правовой защиты.

Анализ судебной практики о компенсации морального вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания под стражей, свидетельствует о крайне низких суммах компенсаций, присуждаемыми судами общей юрисдикции:

⁴⁴² DH-DD(2015)862E 28 August 2015. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action plan (10/08/2015) - Communication from the Russian Federation concerning the case of Ananyev and Others against Russian Federation (Application № 42525/07). – URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DH-DD%282015%29862&Language=lanEnglish&Site=CM&direct=true> (дата обращения – 20.12.2016).

⁴⁴³ DH-DD(2017)560 18/05/2017. 1288th meeting (June 2017) (DH) - Action plan (26/04/2017) - Communication from the Russian Federation concerning the case of ANANYEV AND OTHERS v. Russian Federation (Applications № 42525/07 and 60800/08). – URL: <https://rm.coe.int/1680714ac9> (дата обращения - 02.06.2017).

⁴⁴⁴ DH-DD(2017)668 16/06/2017. 1294th meeting (September 2017) (DH) - Rule 9.2 Communication from a NGO (26/05/2017) in the cases of KALASHNIKOV and ANANYEV AND OTHERS v. Russian Federation (Applications No. 47095/99, 42525/07). – URL: <https://rm.coe.int/1680726e66> (дата обращения - 02.06.2017).

- решением Ленинского районного суда г. Костромы от 13 сентября 2016 года по делу № 2-2447/2016 компенсация морального вреда вследствие ненадлежащих условий содержания под стражей составила 4 000 рублей (отсутствие санитарно-бытовых мер по обработке камер дезинфицирующими средствами и другими химикатами; в камере присутствовал специфический запах, водились мыши, тараканы, мухи, от насекомых портились продукты питания, которые невозможно было принимать в пищу; отсутствие горячей воды; тусклое освещение; отсутствие гигиенических средств)⁴⁴⁵;

- решением Багратионовского районного суда Калининградской области от 30 марта 2017 г. по делу №2-120/17 компенсация морального вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания под стражей в ИВС в период с июля 1999 года по декабрь 1999 года составила 5 000 рублей (истец не был обеспечен индивидуальным спальным местом, постельными принадлежностями и постельным бельем; камеры, в которых он содержался не были оборудованы санитарным узлом, краном с водопроводной водой, надлежащим освещением, вентиляцией, шкафом для хранения индивидуальных принадлежностей, полкой для туалетных принадлежностей, зеркалом, столом и скамейками; он не обеспечивался питанием по установленным нормам, ежедневными прогулками, содержался в одной камере с рецидивистами, ИВС не был оборудован медицинским кабинетом)⁴⁴⁶;

-решением Славгородского городского суда Алтайского края от 24 ноября 2016 года по делу № 2 949/2016 компенсация морального вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания под стражей составила 3 000 рублей (камера не соответствовала санитарной норме по площади, полагающейся на одного человека, в камере одновременно содержалось 4 человека; камера находилась в антисанитарном

⁴⁴⁵ Решение Ленинского районного суда г. Костромы от 13 сентября 2016 года по делу № 2-2447/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁴⁶ Решение Багратионовского районного суда Калининградской области от 30 марта 2017 г. по делу №2-120/17. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

состоянии, было сыро, стоял запах плесени, по углам висела паутина, не выдавались средства для уборки в камере)⁴⁴⁷;

- решением Тальменского районного суда Алтайского края от 14 октября 2016 года по делу № 2-734/2016 компенсация морального вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания под стражей составила 8 000 рублей (будучи в малолетнем возрасте, истец содержался в камере вместе со взрослыми лицами; в камерах было плохое освещение, окна камер были закрыты металлическими пластинами с отверстиями, через которые не проникал дневной свет; вентиляция в камерах отсутствовала; на прогулку его не выводили; в камерах отсутствовало радиовещание; постельное белье, а также матрас и подушка не выдавались; площадь камеры не соответствовала санитарным нормам, в одной камере размером 2м х 2м содержались 8 человек; кровати отсутствовали, спать приходилось на деревянных нарах; отсутствовал санузел, вместо него было установлено ведро для отправления естественных надобностей, которое выносили один раз в сутки; требования приватности не соблюдались, что унижало его чувство собственного достоинства; водопровод отсутствовал; стены камеры были оштукатурены «под шубу»; отсутствовал стол для приема пищи; средства для уборки не выдавались; питание осуществлялось один раз в сутки)⁴⁴⁸;

- решением Новгородского районного суда Новгородской области от 18 июля 2016 года по делу № 2-3876/16 компенсация морального вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания под стражей составила 7 000 рублей (были нарушены требования, предъявляемые к норме площади на одного заключенного; превышены лимиты наполняемости камер;

⁴⁴⁷ Решение Славгородского городского суда Алтайского края от 24 ноября 2016 года по делу № 2 949/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

⁴⁴⁸ Решение Тальменского районного суда Алтайского края от 14 октября 2016 года по делу № 2-734/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

размеры прогулочных двори́ков не позволяли свободно передвигаться и заниматься физическими упражнениями)⁴⁴⁹.

Очевидно, что суммы компенсаций значительно отличаются от тех, которые присуждаются Европейским Судом. Например, решением по делу «Чернов и другие против России» от 16 февраля 2017 года Европейский Суд присудил в качестве компенсации за ненадлежащие условия содержания под стражей:

- 17900 евро (отсутствие свежего воздуха, отсутствие или недостаток естественного света, отсутствие или ограниченный доступ к душе, риск заразиться инфекционной болезнью, небольшой прогулочный дворик), общая продолжительность пребывания в данных условиях – 3 года 10 месяцев 7 дней;

- 6950 евро (недостаточное количество спальных мест, отсутствие необходимой медицинской помощи), общая продолжительность пребывания в данных условиях – 1 год 3 месяца 22 дня;

- 17600 евро (отсутствие или недостаток естественного света, недостаточное количество спальных мест, наличие большого количества камер с насекомыми/грызунами, некачественные продукты питания, отсутствие конфиденциальности туалет, недостаточная температура, отсутствие свежего воздуха), общая продолжительность пребывания в данных условиях – 3 года 9 месяцев 25 дней;

- 25000 евро (перенаселенность, пассивное курение, отсутствие свежего воздуха, наличие большого количества камер с насекомыми/грызунами, отсутствие или ограниченный доступ к душе, клеток с насекомыми/грызунами, отсутствие средств гигиены), общая продолжительность пребывания в данных условиях – 2,5 года;

⁴⁴⁹ Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 18 июля 2016 года по делу № 2-3876/16. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

- 14300 евро (отсутствие свежего воздуха, отсутствие или недостаток естественного света, постоянный электрический свет), общая продолжительность пребывания в данных условиях – 2 года, 11 месяцев;

- 11300 евро (отсутствие свежего воздуха, отсутствие или недостаток естественного света, постоянный электрический свет), общая продолжительность пребывания в данных условиях – 3 года, 18 дней;

- 5000 евро (переполненность камеры), общая продолжительность пребывания в данных условиях – 4 месяца 6 дней⁴⁵⁰.

Таким образом, средняя сумма моральной компенсации за ненадлежащие условия содержания под стражей, присуждаемая судами общей юрисдикции, несоразмерна с теми суммами компенсаций, присуждаемых ЕСПЧ в подобных делах.

С нарушением, лежащим в основе постановления «Ананьев и другие против России» связана еще одна системная проблема в РФ – длительность содержания под стражей до суда, представляющая собой нарушение п. 3 статьи 5 ЕКПЧ. Европейский Суд вынес пилотное постановление в отношении России в рамках рассмотрения дела «Жеребин и другие против России». В пилотном постановлении от 26 марта 2016 года Суд отметил, что было вынесено более 110 постановлений в отношении Российской Федерации, в которых было установлено нарушение пункта 3 статьи 5 Конвенции в связи с чрезмерной длительностью содержания под стражей, и примерно 700 жалоб, затрагивающих тот же вопрос, находятся на рассмотрении. Кроме того, согласно официальным данным суды Российской Федерации удовлетворили примерно 90% первоначальных ходатайств о заключении под стражу, поданных органами преследования, и более чем 93% ходатайств о продлении предварительного заключения. Эти выводы продемонстрировали, что нарушение прав заявителя, предусмотренных

⁴⁵⁰ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Чернов и другие против России» от 16 февраля 2017 года (жалобы № 2199/05, 15456/05, 29127/06, 13451/07, 25894/09, 41440/09, 41687/09, 62796/09) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

пунктом 3 статьи 5 Конвенции, не было обусловлено изолированным случаем, ни особым ходом событий, но было вызвано структурной проблемой, состоящей из практики, несовместимой с Конвенцией.

Европейский Суд приветствовал меры, уже принятые властями Российской Федерации для устранения проблем, связанных с предварительным заключением. Однако с учетом масштаба данной системной проблемы власти государства-ответчика имели правовое обязательство по выбору под надзором Комитета Министров мер общего и/или индивидуального характера, которые должны быть приняты в их внутригосударственном правопорядке для прекращения нарушения, установленного Европейским Судом, и устранения, насколько возможно, его последствий. В этой связи Европейский Суд подчеркнул важность презумпции невиновности в уголовном разбирательстве и повторил рекомендации Парламентской Ассамблеи, выраженные в Резолюции № 2077 (2015), принятой 1 октября 2015 г. относительно мер, направленных на уменьшение предварительного заключения.

В качестве мер общего характера Суд предписал российским властям под контролем Комитета Министров принять меры во внутреннем законодательстве, устраняющие проблемы, связанные с предварительным заключением. В настоящее время национальные власти работают над подготовкой отчета действий по реализации предписанных мер.

20 сентября 2016 года Европейский суд по правам человека вынес пилотное постановление по делу «Карелин против России», в котором фактическое отсутствие стороны обвинения в процессах об административных правонарушениях было рассмотрено как нарушение права на беспристрастное судебное разбирательство в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд обратил внимание на то, что дело о наложении административного штрафа за мелкое хулиганство в отношении Карелина было рассмотрено без стороны обвинения. Заявитель указал, что в отсутствие какого-либо органа

уголовного преследования или должностного лица (в административном процессе), бремя доказывания обвинения лежит исключительно на судье, который не имеет никакого выбора, кроме как искать, по собственной инициативе, аргументы опровергающие доводы заявителя. Данный факт, по мнению заявителя, затрагивает два вопроса, связанных с негативным влиянием на беспристрастность суда и практическую реализацию принципа равенства сторон и состязательности процесса⁴⁵¹. В 2014 году подобная жалоба стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (25.09.2014), однако Конституционный суд отказал в удовлетворении требований заявителей, заявив, что отсутствие обвинителя в административных процессах само по себе не означает возложение функций обвинения на судью.

Европейский Суд проанализировал нормы КоАП о рассмотрении судами дел об административных правонарушениях и отметил, что они действительно не требуют участия обвинителей. Такое положение дел, по мнению ЕСПЧ, является недопустимым: суды фактически наделены функциями обвинения и это ставит под сомнение их независимость. Европейский суд признал системный характер нарушений ст. 6 Конвенции (права на справедливое судебное разбирательство) и указал на необходимость принятия общих мер, необходимых для предотвращения других подобных нарушений в будущем.

Суд постановил, что российские власти обязаны путем принятия соответствующих законодательных или иных мер, принять в своей внутренней правовой системе механизм, обеспечивающий достаточные гарантии для обеспечения беспристрастности судов, рассматривающих подобные дела, путем введения органов прокуратуры (представитель прокуратуры или другого государственного органа), в те процессы, где есть устное слушание. В настоящее время российские власти при взаимодействии

⁴⁵¹ П. 58 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Карелин против России» от 20 сентября 2016 года, жалоба № 926/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

с Комитетом министров осуществляют работу над составлением плана реализации мер общего характера.

В настоящее время различным органам государственной власти (Минюсту, МВД, ФСБ, ФССП, Генпрокуратуре, ВС РФ и др.) предложено проработать вопрос о создании механизма, который обеспечит достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях путем включения стороны обвинения (представителя прокуратуры или других государственных органов) в процессы с устными слушаниями или принятия иных надлежащих мер⁴⁵².

Довольно любопытным документом в этой связи является проект нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, внесенный в Государственную Думу. Данный законопроект предусматривает необходимость участия должностного лица (представителя) органа, возбудившего дело об административном правонарушении, в судебном рассмотрении дела. В соответствии с законопроектом данное должностное лицо должно обладать всеми процессуальными правами и вправе, в частности, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, а также излагать суду все мнение по существу дела об административном правонарушении и высказывать предложения о применении конкретной статьи и назначении лицу, привлекаемому к ответственности, административного наказания.

Мы полагаем, что внесение соответствующих изменений в административное законодательство серьезным образом не повлияет на соотношение обвинительных и оправдательных постановлений по делам об административных правонарушениях. Достаточно взглянуть на статистику оправдательных приговоров по уголовным делам, где сторона обвинения в суде присутствует всегда. Однако административное судопроизводство

⁴⁵² Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

приобретет элемент состязательности, но самое главное, будет соответствовать конвенционным стандартам осуществления правосудия.

Нельзя не согласиться с правозащитниками и адвокатами, которые отмечают, что «довольно сложно давать любые прогнозы относительно того, будет ли учтена позиция Европейского суда, изложенная в постановлении по делу «Карелин против Российской Федерации», в процессе реформирования российского законодательства, касающегося производства по делам об административных правонарушениях»⁴⁵³. Однако находящийся на рассмотрении Государственной Думы проект Кодекса показывает осознание властями необходимости изменения существующей системной проблемы и исполнения мер общего характера, предписанных плотным постановлением.

В настоящее время Европейский Суд инициирует процедуру пилотного постановления по делу «Томов и другие против России», связанного с правилами перевозки осужденных и подследственных в России. Структурная проблема касается бесчеловечных условий транспортировки заключенных в России и необходимости внесения соответствующих изменений в отечественное законодательство в связи с массовыми жалобами в Европейский Суд. Об этом, в частности, говорится в коммуникационном отчете, который ЕСПЧ направил в Минюст и трем заключенным заявителям из Коми.

Внимание ЕСПЧ к бесчеловечным условиям перевозки заключенных привлекла жалоба гражданина Томова, поданная в 2011 году со ссылкой на нарушение ст. 3 Европейской конвенции о правах человека (запрет на пытки): заявитель при перевозке по Воркуте более двух часов провел в неотапливаемом автозаке, где на трех квадратных метрах находились еще девять заключенных с личными вещами. Так же тесно и холодно было и в железнодорожном вагоне, куда затем пересадили осужденного для этапа в колонию.

⁴⁵³ Крупский М.А. Отсутствие государственного обвинителя в судебном производстве по делам об административных правонарушениях в России как системное нарушение права на справедливый суд // Бюллетень ЕСПЧ. 2016. № 10. С. 143.

После того как ЕСПЧ коммуницировал жалобу господина Томова, РФ в 2014 году признала нарушение ситуация не изменилась и заявителям не удалось добиться в судах РФ отмены правил перевозки, где на заключенного выделяется менее 0,6 кв. м без багажа и менее 0,8 кв. м с багажом. Данная ситуация, по мнению Суда, свидетельствует о наличии системной проблемы российского законодательства, обосновывающие применение процедуру принятия пилотного постановления⁴⁵⁴.

ЕСПЧ отметил, что нормы площади и высоты спецтранспорта, установленные российскими требованиями к спецавтомобилям для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений не соответствуют указанным стандартам ЕКПП и практике Европейского Суда. Существующие в Российской Федерации средства правовой защиты (как превентивные, так и компенсаторные) применительно к рассматриваемому в постановлении периоду не могут рассматриваться в качестве эффективных, способных устранить нарушения и предоставить надлежащую компенсацию причиненного вреда. Европейский Суд с 2016 года, ссылаясь на ранее вынесенные постановления, указывает, что отмеченная им проблема необеспечения надлежащих условий транспортировки подозреваемых, обвиняемых и заключенных, является системной для Российской Федерации.

В рамках исполнения постановлений по группе дел «Гулиев» (Guliyev), связанных с необеспечением российскими властями надлежащих условий транспортировки подозреваемых, обвиняемых и заключенных (нарушение статьи 3 Конвенции) и отсутствием у заявителей эффективных средств правовой защиты от нарушений, прорабатывается вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации в соответствии с международными стандартами. В 2016 году была продолжена его проработка⁴⁵⁵. В настоящее время Минюстом России продолжается

⁴⁵⁴ Коммуницированная жалоба № 41234/16 по делу «Томов и другие против России» от 3 апреля 2017 года. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-173326> (дата обращения - 05.05.2017).

⁴⁵⁵ Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

работа по подготовке нормативных правовых актов, направленных на реализацию указанных положений Концепции, а также на увеличение нормы площади, приходящейся на одного осужденного в камерах специальных вагонов.

В 228 постановлениях ЕСПЧ, вынесенных в 2016 году против РФ, зафиксированы 447 нарушений, что превышает показатель за 2015 год. Учитывая общую тенденцию роста количества решений, выносимых Судом против России, полагаем, что Европейский Суд вынесет ряд пилотных постановлений по отдельным вопросам.

Отмечая наличие в настоящее время в Европейском Суде значительного количества жалоб по некоторым вопросам, мы полагаем, что в будущем Суд может инициировать процедуру пилотного постановления в отношении России по ряду структурных проблем: состояние тюремной медицины; периодичность свиданий заключенных, отбывающих пожизненное наказание с родственниками; процедурные аспекты проведения публичных собраний, митингов и индивидуальных пикетов. Эти и другие вопросы, которые в настоящее время являются предметом многочисленных жалоб против России в Суде, могут явиться основанием для вынесения будущих пилотных постановлений.

Таким образом, мы видим, насколько разнообразны, в то же время взаимосвязаны структурные проблемы, выявляемые Европейским судом в отечественной правовой системе. Для обеспечения результативности мер общего характера российским властям следует уделять должное внимание проблемам правоприменительной и административной практики, которые приводят к повторяющимся нарушениям Конвенции. В процессе исполнения пилотных постановлений ЕСПЧ российские власти уделяют главное внимание законодательству и часто упускают из виду недостатки правоприменительной практики.

§ 2. Проблемы реализации пилотных постановлений в правовой системе Российской Федерации

Механизм имплементации пилотных постановлений в настоящее время представлен на уровне Верховного Суда РФ, в котором Управлением систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда ведется систематизированный учёт судебной практики Европейского суда по правам человека. Кроме того, отделом анализа прецедентной практики, организации и контроля исполнения решений (Аппарат Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека) осуществляется сбор, анализ и обобщение пилотных постановлений Европейского Суда в целях изучения правовых последствий данных постановлений, вынесенных в отношении государств-членов Совета Европы, и подготовки с учетом практики Европейского Суда и Комитета Министров Совета Европы рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики⁴⁵⁶.

На сегодняшний день механизм имплементации пилотных постановлений определяется также Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁴⁵⁷, на основе которого ведется мониторинг исполнения постановлений ЕСПЧ с ежегодной публикацией отчёта с рекомендациями законодателям и правоприменительным органам.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы РФ находятся 6 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда по правам человека, содержащихся в том числе в пилотном

⁴⁵⁶ Приказ Минюста РФ от 30.06.2009 № 196 «Об утверждении Положения об Аппарате Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителя Министра юстиции Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ, № 8, 2009.

⁴⁵⁷ Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета, № 110, 25.05.2011.

постановлении от 10 января 2012 г. по делу «Ананьев и другие против России».

В опубликованном Министерством Юстиции РФ докладе о результатах мониторинга правоприменения в 2016 году указывается, что в настоящее время ведется работа по исполнению 150 постановлений ЕСПЧ, среди которых пилотные постановления по делам «Ананьев и другие против России», «Карелин против России», требующих внесения изменений в законодательство Российской Федерации⁴⁵⁸.

Однако одним из факторов, снижающих эффективность процесса реализации предписанных мер общего характера, выступает неактивность форм участия в данном процессе региональных и местных органов власти (в том числе представителей федеральных органов власти на региональном и местном уровне), что особенно важно для отечественной правовой системы, обладающей признаками федерализма. Это обусловлено тем, что региональные и местные власти лишены широких возможностей для участия в процессе исполнения этих решений. Однако, в некоторых случаях федеральные органы власти запрашивают у подведомственных региональных и местных структур необходимые рекомендации и предложения, но в целом координация между местным (региональным) уровнем и федеральным уровнем отсутствует. Данная проблема явно выразилась в процессе исполнения пилотного постановления «Ананьев и другие против России» и других постановлений ЕСПЧ, касающихся условий содержания под стражей.

Верно отметил В.Д. Зорькин, что одной из важных причин неисполнения или задержек исполнения требований Конвенции и ЕСПЧ аналитики называют «несогласованность действий различных государственных органов и различие их подходов к Конвенции», а также «политические противоречия», которые определяют «недостаток политической воли для решения некоторых вопросов как на уровне

⁴⁵⁸ Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

представительной, так и на уровне исполнительной власти»⁴⁵⁹. Об отсутствии политической воли к исполнению постановлений ЕСПЧ в отдельных государствах-участниках говорится и в Резолюции ПАСЕ № 2075 (2015) от 30 сентября 2015 г.

Необходимо отметить ряд проблем российской правовой системы, связанных с обеспечением учета пилотных постановлений, содержащих стандарты Европейского Суда. Во-первых, российскими властями не принимаются меры по выявлению проблем в российской правовой системе на основе опыта других стран до того, как по Европейский суд сам не возьмется за это и не инициирует процедуру пилотного постановления по тому или иному вопросу в отношении России. Решения ЕСПЧ в отношении других государств-ответчиков учитываются лишь в случае вынесения постановлений по аналогичным проблемам, выявленных в России, что свидетельствует о практическом отсутствии превентивного эффекта *erga omnes*.

Во-вторых, российской судебной системой не ведется эффективный системный мониторинг по заимствованию положительного опыта иных государств-ответчиков по реализации мер общего характера и устранению структурных проблем. Зачастую информацию о пилотных постановлениях, вынесенных в отношении других государств, можно найти в некоторых постановлениях и консультативных заключениях высших судов России (Верховного Суда, Конституционного Суда). 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. Деятельность Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда, а также Аппарата Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека вносят

⁴⁵⁹ Выступление Председателя Конституционного Суда РФ Зорькина В.Д. Проблемы реализации Конвенции о правах человека. 2015. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=72> (дата обращения – 25.12.2016).

существенный вклад в систематизированный учёт судебной практики Европейского суда по правам человека, однако действия данных органов зачастую ограничены обобщением и сбором информации о судебной практике ЕСПЧ и не достаточно эффективны в представлении рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

Нельзя не отметить, что вопрос исполнения пилотных постановлений Европейского суда стал более острым после принятия 14 июля 2015 года КС РФ Постановления № 21-П⁴⁶⁰, в котором была признана возможность неисполнения постановлений Европейского суда. Принятый впоследствии Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», предоставивший КС РФ право выносить постановления о невозможности исполнения в целом или в части решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, существенным образом может также повлиять на сложившуюся систему и практику исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека, вынесенных против Российской Федерации. На наш взгляд, в случае признания невозможности исполнения отдельных пилотных постановлений в будущем станет весьма болезненным решением, поскольку выявляемые Страсбургом системные проблемы действительно являются весьма стойкими и даже хроническими, затрагивая широкий круг лиц.

Отмечая, что для оперативного определения мер, требуемых для решения той или иной проблемы, обозначенной Европейским судом в его

⁴⁶⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // «Вестник Конституционного Суда РФ». 2015. № 6.

решениях, В.Д. Зорькин указывает, что одним из «факторов усиления взаимодействия Конституционного Суда РФ и Европейского суда могло бы стать наделение Конституционного Суда полномочиями по определению мер общего характера по результатам постановлений Европейского суда, с учетом того, конечно, что речь так или иначе ведется о мерах, имеющих правовую форму»⁴⁶¹. При этом, как отмечает председатель Конституционного Суда РФ, в отличие от иных органов, осуществляющих взаимодействие со Страсбургским судом (в первую очередь - аппарата Уполномоченного при Европейском суде по правам человека), Конституционный Суд обладает реальными полномочиями по коррекции правового поля и является судебным органом, в деятельности которого «международный элемент» выражен наиболее явным образом⁴⁶². Как утверждает В.Д. Зорькин, это послужило бы «эффективным средством диалога между Конституционным Судом и Европейским судом по правам человека в случае конфликта подходов к какому-либо вопросу»⁴⁶³.

На наш взгляд, данная мера не является целесообразной, ведь сегодня главной задачей для отечественной правовой системы является не «распределение» полномочий, при которых Конституционный Суд смог бы по результатам вынесения постановления Европейским судом определять общие меры, а действительное и своевременное исполнение общих мер национальными властями в тесном диалоге с иными структурными органами Совета Европы.

Выступая на конференции в октябре 2015 года в Санкт-Петербурге, министр юстиции РФ Александр Коновалов отметил, что «пилотные решения серьезным образом изменили практику в России и продолжают изменять, безусловно, в лучшую сторону. При этом, разумеется, Российская Федерация в целом, и Минюст в частности, всегда помнили о необходимости

⁴⁶¹ Зорькин В.Д.: Взаимодействие национального и наднационального правосудия на современном этапе: новые перспективы. // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 45-53.

⁴⁶² Там же. С. 49.

⁴⁶³ Там же. С. 50.

не только о реализации системных мер, но и о защите конкретных интересов, конкретных лиц, чьи права были защищены Судом. Напомню о том, что РФ (и подход Минюста в этой части тоже был однозначным) поддержала 14 Протокол к Конвенции и активно поддержала реформу ЕСПЧ»⁴⁶⁴.

Применение процедуры пилотных постановлений повлияло положительным образом на совершенствование отечественной правовой системы, поскольку принятые законодательные, административные и иные меры способствовали запуску процесса устранения дисфункций, затрагивающих права тысяч граждан. Необходимо сказать, что улучшился и имидж России в европейском пространстве, начался процесс непосредственной гармонизации отечественной правовой системы с конвенционными стандартами защиты прав. Количество нерассмотренных жалоб против России также уменьшилось более чем в 4 раза и составил 9500 в 2015 г. по сравнению с 40000 в начале 2012 г.⁴⁶⁵ Как отмечает А.И. Семерникова ЕСПЧ выступает «экспертным центром», проводящим необходимую для правоприменительной системы страны работу и, в действительности, способный выявлять проблемные стороны законодательства и судопроизводства.⁴⁶⁶

Поскольку структурные проблемы отечественной правовой системы были связаны с несовершенством правоприменительной практики, то целесообразно принятие в сотрудничестве с органами Совета Европы единой комплексной программы (по вопросам структурных проблем и реализации общих мер) для юридических вузов, а также программы повышения квалификации для судей, сотрудников следственных органов, прокуроров, работников пенитенциарной системы.

⁴⁶⁴ Выступление Министра Юстиции РФ Александра Коновалова на Коференции «International conference on effective implementation of the European Convention on Human Rights». Санкт-Петербург. 22 октября 2015 года. – URL: http://tv.coe.int/COE/video.php?v=22102015_ru_part1 (дата обращения – 25.12.2016).

⁴⁶⁵ Analysis of statistics 2015. // Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf (дата обращения 15.09.2016)

⁴⁶⁶ Семерникова А.И. Европейский суд по правам человека и Россия // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 373. С. 126.

Распространенная мировая практика института «amicus curiae», позволяющего привлекать научных экспертов при разрешении судебных дел. Признание статуса инициативных научных заключений в регламенте Конституционного Суда РФ, статуса меморандумов «друзей суда» (amicus curiae) позволяет отечественным научным организациям и специалистам «представить инициативное научное заключение по делу, рассматриваемому КС РФ»⁴⁶⁷. Несмотря на то, что данный институт развит преимущественно в судебных учреждениях, автор поддерживает развитие данного института в деятельности Министерства Юстиции Российской Федерации в целях своевременного и эффективного правового обеспечения реализации общих мер, предписанных пилотными постановлениями ЕСПЧ. Исходя из этого, предлагается дополнить п. 6 Раздела II Положения об Аппарате Уполномоченного РФ при ЕСПЧ (утвержденное приказом Минюста РФ от 30.06.2009 № 196⁴⁶⁸) положениями, расширяющими взаимодействие Аппарата Уполномоченного РФ при ЕСПЧ с научными организациями и специалистами по вопросам научно-аналитического и экспертного обеспечения деятельности Аппарата. Данная мера позволит повысить эффективность и своевременность имплементации пилотных постановлений, согласно которому Аппарат Уполномоченного РФ при ЕСПЧ сможет размещать на своем сайте перечень научных организаций и специалистов, регулярно подготавливающих и представляющих научные заключения по различным вопросам мониторинга, исполнения мер общего характера, а также иным вопросам, касающимся пилотных постановлений ЕСПЧ.

Как у нации есть своя идентичность, так и каждой правовой системе присуще своя идентичность. И нередко данные свойства порождают проблемы структурного характера, которые возможно устранить лишь в процессе диалога между Судом, Комитетом Министров и самим

⁴⁶⁷ П. 75 Регламента Конституционного Суда РФ // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2016.

⁴⁶⁸ Приказ Минюста РФ от 30.06.2009 №196 «Об утверждении Положения об Аппарате Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителя Министра юстиции Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ, № 8, 2009.

государством. Данную мысль отметил и Председатель Конституционного Суда РФ, указав, что главной проблемой является необходимость одновременного решения двух не всегда легко сочетаемых задач: гармонизации российской правовой системы с общеевропейским правовым пространством, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности - с другой.⁴⁶⁹ В резолюции от 2 октября 2012 года ПАСЕ заявила, что Россия переживает уникальный период и необходимы ощутимые реформы, чтобы следовать по пути демократизации и демократического прогресса⁴⁷⁰. Мы надеемся, что продолжающийся диалог, а также совместные усилия Российской Федерации и иных акторов Совета Европы определяют эффективную направленность реализации предписанных мер общего характера для устранения отечественных системных проблем.

⁴⁶⁹ Выступление Председателя Конституционного Суда РФ Зорькина В.Д. Проблемы реализации Конвенции о правах человека. 2015. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=72> (дата обращения – 25.12.2016).

⁴⁷⁰ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1896 (2012) от 2 октября 2012 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2012. № 11. С. 163.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комплексное исследование процедуры пилотного постановления, прецедентной практики ЕСПЧ и влияния пилотных постановлений на правовые системы государств-участников ЕКПЧ, проведенное в настоящей работе, позволило диссертанту сделать основные теоретические и практические выводы.

Особая загруженность Европейского Суда по правам человека привела к необходимости создания процедуры, которая позволила бы справляться с вновь возникшими сложностями при отправлении правосудия в Страсбурге. В этой связи, ЕСПЧ не мог себе позволить снижение эффективности конвенционной системы защиты прав человека и естественным образом отреагировал на те коренные перемены, которые произошли в связи с расширением членов Совета Европы. Одной из причин возникновения идеи процедуры пилотного постановления явилось постоянно растущее число повторяющихся дел, ожидающих рассмотрения ЕСПЧ, в то же время, вызванные нежеланием государств-членов принятия общих мер, направленных на устранение внутренней системной (структурной) проблемы. В ходе обсуждений и столкновений взглядов европейская общественность породила совершенно уникальную процедуру разрешения дел, вызванными структурными проблемами правовых систем государств-ответчиков, получившая название «*pilot judgment procedure*».

Пилотные постановления Европейского Суда выступают в качестве категории «мягкого права» (*soft law*), поскольку, не предписывая конкретных мер по устранению выявленных Судом структурных проблем, оказывают влияние на последующую разработку властей совместно с Комитетом Министров плана действий и, как правило, последующие поправки в действующее законодательство государства-ответчика.

С закреплением механизма пилотного постановления Суд наделил себя новой функцией - возможностью указывать государствам-ответчикам на способы устранения выявленных нарушений Конвенции в рамках национальной правовой системы. Нельзя утверждать, что процедура пилотного постановления является решением всех проблем, связанных с чрезмерной рабочей нагрузкой Суда. Однако следует признать, что по крайней мере у данной процедуры есть потенциал, способный уменьшить нагрузку Европейского суда и устранить некоторые структурные (системные) проблемы. Следует помнить, что процедура пилотного постановления была разработана и внедрена для того, чтобы содействовать государствам-членам в выполнении своих обязательств в рамках конвенционной системы путем устранения структурных проблем на национальном уровне.

В рамках процедуры пилотного постановления Европейский Суд наделяет себя правом так называемого «судебного правотворчества», оказывая тем самым влияние на принятие тех или иных нормативно-правовых актов, которые должны устранить выявленную проблему структурного характера.

Процедура пилотного постановления способствует не только эффективности правосудия отправляемого ЕСПЧ и конвенционной системы защиты прав, но и направлена на повышение авторитета Суда в глазах политико-правовой общественности Совета Европы.

Диссертант отмечает, что при выявлении структурных проблем, Суд посредством процедуры пилотного постановления стимулирует адаптацию правовой системы государства-ответчика к стандартам конвенционной системы. С другой стороны, Суд призван обеспечить эффективное разрешение последующих дел, уже поданных в суд на момент вынесения пилотного постановления. Иными словами, Суд сталкивается с вопросом эффективного разрешения дел, которые уже были вызваны системной проблемой или возможно будут вызваны ею. В этой связи, суд откладывает рассмотрение дел, вытекающих из той же системной проблемы.

Факт применения Судом процедуры пилотного постановления намного раньше, чем она была юридически закреплена и разъяснена Регламентом Суда (Правило 61) говорит о естественной необходимости ее применения и апробации в конкретном деле «Брониовски против Польши». Успешность и эффективность будущего процедуры пилотного постановления во многом зависела от дела «Брониовски против Польши», а именно желанием и готовностью принятия государством-ответчиком нового законодательства, позволившего сделать вывод об успешности первого опыта использования данной процедуры. Во многом становление и юридическое оформление процедуры пилотного постановления происходило в процессе вынесения пилотных постановлений, дополнявших и раскрывающих элементы, признаки и иные составляющие атрибуты процедуры.

В настоящее время, одним из недостатков правовой основы процедуры пилотного постановления является отсутствие ясности в определении процедурных вопросов. Однако этим подчеркивается осторожный подход Суда к установленной процедуре, стремление к ее применению лишь в исключительных случаях, когда во-первых, присутствует уверенность, что выявленные нарушения действительно являются следствием наличия структурной проблемы. Во-вторых, что государство-ответчик в состоянии обеспечить реализацию указанных мер общего характера. В-третьих, когда Суд неоднократно указывал государство на недопущение последующих аналогичных нарушений при вынесении предшествующих постановлений.

Конкретные стандарты и условия, при которых Суд вправе отложить решение вопроса о справедливой компенсации до реализации государством-ответчиком индивидуальных мер и мер общего характера, также не регламентированы и Суд ориентирован при решении данного вопроса своим усмотрением и практикой ранее вынесенных пилотных постановлений.

Инициирование процедуры пилотного постановления не охватывает и не отражает все факты нарушений и связанных с ними юридическими проблемами, с которыми сталкиваются заявители, в том числе вызванными

вследствие структурной проблемы. Необходимо понимать, что Суд выбирает лишь наиболее острые и ключевые структурные проблемы и указывает на принятие мер общего характера, необходимых в первую очередь для решения тех самых наиболее острой дисфункции. Нужно также понимать, что выявленная структурная проблема не статична, а динамична, подобна болезни, и после вынесения пилотного постановления побочные действия данной дисфункции могут меняться в зависимости от среды обитания, т.е. процессов, происходящих внутри правовой системы. Очевидно, что большинство структурных проблем зависимы и взаимосвязаны с другими дисфункциями, существующими внутри национальной правовой системы. Вследствие этого, проводя мониторинг обнаружения структурной проблемы, Суд имеет большие шансы столкнуться сразу с многофакторной проблемой. При этом, в данном случае Суду необходимо быть внимательным и корректным в формулировке структурной проблемы, чтобы в последующем предписанные общие меры были реализованы в полной мере и предметно к указанной проблеме.

Еще одним поводом для критики процедуры пилотного постановления является выбор Суда первого поданного заявления для изучения системного нарушения Конвенции, оспариваемые в других жалобах (аналогичных). Следует понимать, существует вероятность того, что выбранное Судом первая жалоба в полной мере не сможет выразить всех фактических и правовых аспектов аналогичных нарушений. При этом отсутствие конкретных рамок и критериев при решении о принятии процедуры пилотного постановления является для Суда выгодным условием, поскольку данное обстоятельство не обязывает к частому применению данной процедуры.

Существует потребность и необходимость дальнейшего совершенствования и регламентации стандартов, положений, которые бы в полной мере раскрывали сущность и парадигму развития процедуры. Однако, преимуществом пилотных постановлений Суда служит тот факт, что

Суд в выносимых решениях закрепляет позиции и положения, которые в той или иной степени служат также недостающей частичкой в становлении всей картины новаторской процедуры пилотного постановления.

Процедура пилотного постановления включает не только различные составные элементы, но и подразумевает непосредственное участие различных субъектов, которые взаимосвязаны и обусловлены друг другом. От продуктивности диалога всех участников процедуры пилотного постановления зависит эффективность реализации мер общего характера, предписанных Судом, а также устранение выявленной структурной дисфункции.

Несмотря на имеющийся потенциал, тем не менее, процедура пилотного постановления несет в себе некоторые риски, которые могут снизить его эффективность. Суд должен проявлять политико-правовую чувствительность и осторожность при принятии решения инициирования и последующего производства процедуры. Важно, чтобы процедура пилотного постановления действительно использовалась только в исключительных и крайне необходимых случаях, где систематические нарушения прав человека является острым и очевидным, и где действительно существует потенциал для поиска средств устранения проблемы на национальном уровне. Это также подразумевает то, что Суду предстоит внимательным образом изучать факты и доводы сторон для определения эффективности принятия пилотного постановления.

Процедура пилотного постановления требует сложных форм связей и диалога между всеми субъектами, задействованными в данной процедуре. В рамках процедуры пилотного постановления ведущая роль естественным образом принадлежит Суду, не смотря на существенную политическую роль КМСЕ. Однако именно тесное сотрудничество и диалог между КМСЕ и Судом обеспечивают эффективность данной процедуры и процессов, происходящих в рамках нее. Дальнейшее совершенствование процедуры пилотного постановления связано также с развитием диалога и с ПАСЕ,

которая также оказывает политическое воздействие на государства-ответчика с целью наиболее быстрого исполнения предписанных мер общего характера. Необходима дальнейшая регламентация полномочий трех структурных органов СЕ для эффективной реализации государством-ответчиком мер по устранению структурной проблемы.

От эффективности и комплексного взаимодействия Суда и государства-ответчика зависит анализ природы и характера системной проблемы, а также предписание мер, с помощью которых данная проблема может быть устранена. Декларативный характер постановлений Суда во многом вызывает сложности у государств-ответчиков относительно вопросов реализации указанных мер общего характера. Данный вопрос может быть более ощутимым и проблематичным, если структурная проблема особенно сложна, требует более глубокого изучения и анализа. И как следствие возможны разные способы решения и устранения выявленной проблемы в рамках декларативного характера предписанных мер общего характера Судом.

В рамках производства процедуры пилотного постановления лежит разделение компетенции между Европейским Судом, в чьи функции входит «обеспечение соблюдения обязательств, принятых Высокими Договаривающимися Сторонами Конвенции и протоколов к ней» (статья 19 Конвенции), с одной стороны, и Комитетом Министров Совета Европы, осуществляющим «надзор за исполнением окончательных постановлений Европейского Суда» (статья 46 Конвенции), с другой. Осознание этого разделения обязанностей сформировалось с учетом меняющихся обстоятельств, в частности, с учетом роста количества структурных и системных нарушений Конвенции. Процедура пилотного постановления определила новое содержание конвенциональным ролям Европейского Суда и Комитета Министров. Особую актуальность приобрел вопрос сбалансирования обязанностей в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения положений пилотного постановления.

При этом Комитет Министров Совета Европы обладает более широкими полномочиями и находится в лучшем положении, нежели Европейский Суд, для осуществления надзора за принятием властями соответствующих мер общего характера.

В рамках процедуры пилотного постановления Европейский Суд не стремится подменить собой компетентные органы национальных властей. В этом проявляется не только сама логика процедуры пилотных постановлений, но и субсидиарная роль Европейского Суда, которую он должен исполнять по отношению к государствам-ответчикам, в соответствии со статьями 1 и 19 Конвенции.

Суд должен проявлять особенную осторожность и предусмотрительность при указании общих мер в пилотном постановлении, поскольку данные меры должны соответствовать конституционным принципам государства-ответчика, историческим и политическим традициям и возможностям государственного бюджета.

Национальные парламенты должны также активно вовлекаться в исполнение предписаний постановлений, выявляющих структурные недостатки. Диссертант находит полезным и иным государствам-ответчикам, имеющим структурные дисфункции, учреждать особые парламентские комитеты или подкомитеты, осуществляющие дополнительный надзор за реализацией предписаний пилотного постановления Европейского суда. При этом, национальным парламентским комитетам по правовым вопросам целесообразно предоставить или расширить полномочия по надзору за деятельностью исполнительных органов в части исполнения пилотных решений. Парламентские комитеты по правовым вопросам также должны быть ответственны за обеспечение правовой поддержки пилотных постановлений Суда и контроля их исполнения.

Перегруженность Суда в настоящее время большим количеством повторяющихся дел свидетельствует о широкой распространенности структурных нарушений в национальных правовых системах. Процедура

пилотного постановления была инициирована в отношении 17 государств-участников Конвенции (Албания, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Великобритания, Германия, Греция, Италия, Республика Молдова, Польша, Румыния, Российская Федерация, Словения, Турция и Украина), в которых были выявлены, а в некоторых продолжают иметь место структурные проблемы.

Значительная часть структурных проблем, выявленных Европейским Судом, связаны с пережитками посткоммунистических режимов восточно-европейских участниц Конвенции. Процедура пилотного постановления в данных случаях выступает необходимым инструментом для устранения подобного рода дисфункций национальных правовых систем, затрагивающих права значительного количества лиц. Для Суда принципиально важным являлось преодоление данных негативных последствий коммунистического «наследия» правовых систем государств-ответчиков. Преодоление весьма стойких и сложных структурных дисфункций в указанных государствах, связанных с защитой права на имущество (компенсации за имущество, утраченное польскими гражданами, репатриированными с территорий за рекой Буг; недостатками в системе возврата валютных вкладов в Боснии и Герцеговине; неэффективность системы выплаты компенсаций или реституций в Румынии; неспособность правительств Сербии и Словении включить заявителей и других лиц в схему возврата «старых» валютных сбережений, депонированных в банки бывшей Югославии; невыплата компенсации за имущество, конфискованное коммунистическим режимом в Албании и др.) одна из ключевых направлений ЕСПЧ в рамках процедуры пилотного постановления для гармонизации и унификации правового пространства Совета Европы. Среди насущных и хронических структурных проблем уже в общем контексте можно также выделить проблему чрезмерной длительности судебных разбирательств, длительного неисполнения судебных решений, а также бесчеловечные и унижающих человеческое достоинство условия содержания под стражей. Именно от

эффективности устранения данных структурных проблем на сегодняшний день зависит жизнеспособность и устойчивое будущее процедуры пилотного постановления. При этом, создание компенсационных средств правовой защиты властями Германии, Греции и Болгарии служат положительным примером и для других государств-участниц Конвенции, которые должны заимствовать существующий опыт реализации общих мер в целях устранения «хронического» характера чрезмерной длительности судебных разбирательств.

Очень важно, что Европейский Суд оставляет национальным властям некоторую автономию в выборе необходимых мер общего характера, не навязывая их. Данная политика направлена в том числе и на стремление в процессе диалога между правительствами и КМСЕ выработать необходимый план действий, включив конкретные меры. Поэтому в рамках исследования вынесенных пилотных постановлений и достигнутых результатов трудно переоценить роль диалога и сотрудничества. При этом, мы видим, что в случае уклонения национальных властей от реализации предписанных мер, Совет Европы посредством своих структурных органов оказывает весьма ощутимое политическое давление на власти.

Практика вынесения пилотных постановлений играет важную роль в установлении единообразия самой процедуры и позволяет использовать опыт государств в преодолении системных проблем. Обмен опытом устранения комплексных структурных проблем между государствами и с органами Совета Европы значительно ускоряет и улучшает качество процесса исполнения пилотных решений. Для успешного совершенствования правовых систем государства-участницы Конвенции должны обладать комплексом правовых, организационных и финансовых механизмов, определяющих продуктивность процедуры пилотного постановления. Эффективность имплементации большинства вынесенных пилотных постановлений можно считать удовлетворительной, а в некоторых случаях, связанных с преодолением проблем посткоммунистического строя,

положительной, позволяющей Суду гармонизировать и унифицировать общее правовое пространство Совета Европы.

Для обеспечения эффективной и своевременной реализации предписаний пилотных решения важную роль играет сотрудничество национальных властей с гражданским обществом, коллегиями адвокатов, экспертами и национальными институтами защиты прав человека. Активное участие парламентских комитетов государств-ответчиков, осуществляющих мониторинг соблюдения прав человека, также рассматривается как мера, повышающая эффективность исполнения пилотных решений Суда и других решений, выявляющих структурные проблемы.

Для успешного совершенствования правовых систем государства-участницы Конвенции должны обладать комплексом правовых, организационных и финансовых механизмов, определяющих продуктивность процедуры пилотного постановления. Для обеспечения эффективности созданных средств правовой защиты государствам-ответчикам требуются постоянный мониторинг за состоянием законодательства, совершенствование отдельных аспектов правоприменительной практики, и не менее важное – своевременное и достаточное выделение необходимых бюджетных средств для присуждения компенсаций.

Что касается структурных проблем, выявляемых Европейским Судом в российской правовой системе, то мы видим, насколько они разнообразны, и в то же время взаимосвязаны. Для обеспечения результативности мер общего характера российским властям следует уделять должное внимание проблемам правоприменительной и административной практики, которые приводят к повторяющимся нарушениям Конвенции.

Реализация предписанных мер пилотными постановлениями по делам «Бурдов против России (№ 2)», «Герасимов и другие против России» повлияли на развитие института компенсации за нарушение разумного срока судопроизводства в национальном процессуальном законодательстве и позволили впервые установить критерии оценки длительности судебного

разбирательства. При этом, реализация созданных средств правовой защиты оставляют желать лучшего. Сумма компенсаций, присуждаемая национальными судами РФ за нарушение сроков исполнения судебных актов или судопроизводства в разумный срок, ненадлежащих условий содержания под стражей существенно ниже тех сумм, которые присуждаются Европейским Судом в аналогичных случаях.

В период с 1 января 2016 г. по 15 июня 2017 г. завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с пилотным постановлением Европейского Суда от 1 июля 2014 г. по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», а также в связи с пилотным постановлением Европейского Суда от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)»⁴⁷¹.

В связи с рядом постановлений Европейского Суда в настоящее время продолжается работа по внесению изменений в законодательство Российской Федерации. На рассмотрении Государственной Думы находятся ряд законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, указанных в пилотных постановлениях ЕСПЧ. В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения пилотного постановления по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации», «Карелин против России».

Применение процедуры пилотных постановлений повлияло положительным образом на совершенствование отечественной правовой системы, поскольку принятые законодательные, административные и иные меры способствовали запуску процесса устранения дисфункций, затрагивающих права тысяч граждан. Необходимо сказать, что улучшился и имидж России в европейском пространстве, начался процесс непосредственной гармонизации отечественной правовой системы с

⁴⁷¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

конвенционными стандартами защиты прав.

Несмотря на достигнутые разработки и преимущества процедура пилотного постановления все еще находится на этапе становления и укрепления. Одной из приоритетных направлений на сегодня является дальнейшее развитие и продолжение конкретизации формально-определенных оснований применения процедуры пилотных постановлений с соответствующим включением данных положений в текст Конвенции исходя из степени разработанности. Однако как отметили эксперты правительств государств-членов во внутреннем отчете о своей деятельности «процедуре пилотного постановления, предложенной Судом, можно следовать без какой-либо необходимости внесения изменений в Конвенцию»⁴⁷².

На сегодняшний день процедура пилотного постановления представляет собой достаточно гибкий механизм. Будущее развитие и становление процедуры пилотных постановлений будет напрямую зависеть от продуктивности диалога между Судом и государствами-участниками ЕКПЧ.

Разумеется процедура пилотного постановления не служит средством устранения всех проблем, существующих как в национальных правовых системах, так и во всей конвенционной системе Совета Европы, тем не менее, как выразился бывший председатель ЕСПЧ Ж.-П. Коста: «Процедура пилотного постановления подает большие надежды на будущее»⁴⁷³. Представляется очевидным, что завершающим этапом оформления процедуры пилотного постановления станет закрепление соответствующих норм в тексте Конвенции. При этом развитие процедуры пилотного постановления представляется возможным в дальнейшем изучении и в последующем применении разработок непосредственно Судом для совершенствования процедуры пилотного постановления.

⁴⁷² Вильдхабер Л. Эффективная система защиты прав человека в Европе будет стоить национальным властям дороже и дороже (из выступления на международном семинаре в г. Осло в октябре 2004 года) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2005. № 3.

⁴⁷³ Jean-Paul Costa. Speech given on the occasion of the opening of the judicial year, 19 January 2007 / Dialogue between judges, Strasbourg, 2007. P. 86.

Список использованной литературы

I. Международно-правовые акты и официальные документы

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2 (8.01), ст. 163.
2. Устав Совета Европы от 5 мая 1949 // СЗ РФ. 1997. № 12. 1390 с.
3. Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 13 мая 2004 года // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://www.echr.coe.int/echr>. (дата обращения – 22.07.2017).
4. Регламент Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 6.
5. Регламент Комитета министров Совета Европы «О порядке контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека и условий мировых соглашений» (Принят 10.05.2006 на 964-м заседании представителей министров) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 2.
6. Интерлакенская декларация от 19 февраля 2010 года // Официальный сайт ЕСПЧ – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf (дата обращения - 22.06.2016).
7. Измирская декларация (Принята в г. Измире 26.04.2011 - 27.04.2011 Конференцией высокого уровня) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2011. № 6.
8. Брайтонская декларация от 20 апреля 2012 года // Официальный сайт Совета Европы. – URL: <http://www.coe.int/> (дата обращения - 22.06.2016).

9. Брюссельская декларация от 27 марта 2015 // Официальный сайт Совета Европы. – URL: <http://www.coe.int/> (дата обращения - 22.06.2016).
10. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1516 (2006) от 2 октября 2006 г. об исполнении постановлений Европейского Суда. URL: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2006\]/%5BOct2006%5D/res1516_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2006]/%5BOct2006%5D/res1516_rus.asp) (дата обращения - 08.08.2016).
11. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1896 (2012) от 2 октября 2012 года // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2012. № 11.
12. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 2019 (2014). 2 октября 2014 г. (35-е заседание). Выполнение Албанией своих обязательств. – URL: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2014%5D/October2014/Res2019_rus.asp (дата обращения - 08.08.2016).
13. Постановление Правительства Венгрии 1125/2016 от 10 марта 2016 года «Об обеспечении необходимых ресурсов для расширения пенитенциарных учреждений» (Government Decree on securing the necessary resources for the expansion of penal institutions). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806975a5> <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-140801> (дата обращения – 10.11.2016).
14. Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights / Draft final report containing proposals of the CDDH (short version), CDDH(2003)006.
15. The Courts Priority Policy communication, 2009 // Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf (дата обращения - 22.06.2016).
16. Federal Rule of Civil Procedure USA. 23 (1966) F.R.C.P. 23(a). – URL: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23 (дата обращения: 17.09.2016).

II. Нормативные правовые акты Российской Федерации

17. Федеральный конституционный закон от 08.03.2015 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 49. 11.03.2015.

18. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Российская газета. № 49. 11.03.2015.

19. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Российская газета. № 128. 18.06.2008.

20. Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. № 94. 04.05.2010.

21. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. № 94. 04.05.2010.

22. Федеральный закон от 30.12.2012 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012, № 53 (ч. 1).

23. Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 49. 11.03.2015.

24. Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 52. 13.03.2015.

25. Федеральный закон от 29.06.2015 № 190-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. № 145. 06.07.2015.

26. Федеральный закон от 03.07.2016 № 303-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 149. 08.07.2016.

27. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" в части присуждения компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего исполнение государством требований имущественного и (или) неимущественного характера» // Российская газета от 23 декабря 2016 г. № 292.

28. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета, № 110, 25.05.2011.

29. Постановление Правительства РФ от 05.09.2006 № 540 (ред. от 31.12.2016) «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-

исполнительной системы (2007 - 2016 годы)» // Собрание законодательства РФ. 25.09.2006. № 39. ст. 4075.

30. Распоряжение Правительства РФ от 22.01.2015 № 72-р «Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 02.02.2015. № 5. ст. 850.

31. Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 25.10.2010. № 43. ст. 5544.

32. Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017 - 2025 годы)» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.12.2016.

33. Приказ Минюста РФ от 30.06.2009 № 196 «Об утверждении Положения об Аппарате Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителя Министра юстиции Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ, № 8, 2009.

III. Акты высших судов Российской Федерации и материалы судебной практики

34. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса

Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2015.

35. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 года № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (утратил силу) // Российская газета. № 5. 14.01.2011.

36. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. № 72. 06.04.2016.

37. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.05.2016 № 23 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 7. июль 2016.

38. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25.06.2010 № 140 «О некоторых вопросах, возникших в связи с вступлением в силу Федерального закона от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Вестник ВАС РФ. № 9. Сентябрь, 2010.

39. Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28 июня 2017 года по делу № А32-15018/2017. URL –

<http://kad.arbitr.ru/Card/b524af6c-9c3c-4447-b92a-84a357164225> (дата обращения – 10.07.2017).

40. Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22 февраля 2017 года по делу № А61-4216/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/47bdfd24-79f9-4ea1-afe5-9c9b4f71b10b> (дата обращения – 10.07.2017)

41. Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16 января 2017 года по делу № А61-4211/2016. URL – <http://kad.arbitr.ru/Card/83e24929-ff90-405c-ad12-0939e235b1ff> (дата обращения – 10.07.2017).

42. Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 августа 2016 года по делу № А15-3043/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/f00fe0c1-525c-4736-8ff7-a1209e401ecb> (дата обращения – 10.07.2017).

43. Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 июня 2016 года по делу № А22-1139/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/fe1ea606-cb14-4653-ae81-a5915134fc6b> (дата обращения – 10.07.2017).

44. Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 мая 2016 года по делу № А61-1045/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/4d465fef-183c-437b-beae-ec640a2de2c1> (дата обращения – 10.07.2017).

45. Решение Белгородского областного суда от 12 мая 2017 г. по делу № 3а-142/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

46. Решение Ивановского областного суда от 21 декабря 2016 года по делу № 3а-83/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

47. Решение Московского областного суда от 6 июня 2017 г. по делу № 3а-467/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

48. Решение Пермского краевого суда от 6 июля 2017 года по делу № 3а-133-2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

49. Решение Хабаровского краевого суда от 22 декабря 2016 года по делу № 3а-77/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

50. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 марта 2017 года по делу № 3а-45/2017 . URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

51. Решение Багратионовского районного суда Калининградской области от 30 марта 2017 г. по делу №2-120/17. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

52. Решение Ленинского районного суда г. Костромы от 13 сентября 2016 года по делу № 2-2447/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

53. Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 18 июля 2016 года по делу № 2-3876/16. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

54. Решение Славгородского городского суда Алтайского края от 24 ноября 2016 года по делу № 2 949/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

55. Решение Тальменского районного суда Алтайского края от 14 октября 2016 года по делу № 2-734/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения – 25.07.2017).

IV. Материалы Комитета Министров Совета Европы

56. Резолюция DH Res(2004)3 Комитета Министров Совета Европы «О постановлениях, в которых выявляются и указываются проблемы системного характера», принята на 114-ой сессии 12 мая 2004 г. // Официальный сайт Совета Европы. – URL: wcd.coe.int/ViewDoc.jsp (дата обращения – 22.07.2016).

57. Резолюция Комитета Министров ResDH(2013)244 от 5 декабря 2013 года «Rumpf v. Germany и 70 других дел против Германии» (об исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека). – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-140801> (дата обращения – 10.11.2016).

58. Резолюция Комитета Министров ResDH(2015)230 от 9 декабря 2015 года «Об исполнении постановления ЕСПЧ по делу «Vassilios Athanasiou and Others v. Greece» и 205 дел о длительности судебных разбирательств в административных судах». – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159673> <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-140801> (дата обращения – 10.11.2016).

59. Годовой отчет Комитета Министров за 2010 год. Официальный сайт Совета Европы. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport_2010_en.pdf <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-140801> (дата обращения – 10.11.2016).

60. Промежуточный доклад о деятельности Руководящего комитета по правам человека КМСЕ от 26 ноября 2003 года, CDDH(2003)026, п. 20-21. – URL: <http://www.coe.int/en/web/cm> <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-140801> (дата обращения – 10.11.2016).

61. Отчет, представленный правительством Германии «О мерах, принятых в целях реализации решений, включая информацию о выплате справедливой компенсации» по группе дел «Rumpf v. Germany» от 14 ноября 2013 г. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804a5b4b> <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-140801> (дата обращения – 10.11.2016).

62. Отчет правительства Греции DH-DD(2015)1269) «О мерах, принятых в целях осуществления решений, в том числе информации об индивидуальных мерах и выплат справедливой компенсации, присужденной судом» от 25 ноября 2015 года, представленным. – URL:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2854882&SecMode=1&DocId=2333512&Usage=2>
<http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-140801> (дата обращения – 10.11.2016).

63. Отчет Комитета по правовым вопросам и правам человека ПАСЕ. Мари-Луиза Бемельманс-Видек (Нидерланды, Группа Европейской народной партии в Совете Европы) «Гарантирование компетенции и эффективности Европейской конвенции о защите прав человека», Дос.12811 от 3 января 2012. Параграф 33.

64. Resolution [CM/ResDH\(2009\)159](#) Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in 324 cases against Ukraine concerning the failure or serious delay in abiding by final domestic courts' decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy. – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168069d254
(дата обращения - 10.11.2016).

65. Interim Resolution CM/ResDH (2009) 43: Execution of the judgements of the European Court of Human Rights in 145 cases against the Russian Federation relative to the failure of serious delay in abiding by final domestic judicial decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy. – URL:<http://www.coe.int/ru/> (дата обращения - 10.11.2016).

66. [CM/Del/OJ/DH\(2010\)1078-section4.3public](#) / 18 March 2010 / English / CM-Public, 1078th meeting (DH), 2-4 mars 2010 - Annotated Agenda - Decisions - Section 4.3 - public information version. – URL:
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805ae768
(дата обращения - 10.11.2016).

67. Resolution CM/ResDH(2011)44, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Suljagic v. Bosnia and Herzegovina. Adopted by the Committee of Ministers on 8 June 2011 at the 1115th Meeting of the Ministers'

Deputies. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-105964> (дата обращения - 10.11.2016).

68. Interim Resolution CM/ResDH(2012)234 Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine and the Zhovner group of 389 cases against Ukraine (list of cases) concerning the non-enforcement or delayed enforcement of domestic judicial decisions and the lack of an effective remedy in respect thereof. (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2012 at the 1157th meeting of the Ministers' Deputies). – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-116587> (дата обращения - 10.11.2016).

69. Interim Resolution CM/ResDH(2015)251 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Hirst and three other cases against the United Kingdom. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159677> (дата обращения - 10.11.2016).

70. CM/Del/Dec(2016)1250/H46-12. 1273rd meeting – 6-8 December 2016. Gázsó and Tímár group v. Hungary (Applications № 48322/12 and 36186/97) Supervision of the execution of the European Court's judgments. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=HUN&SectionCode= (дата обращения - 10.11.2016).

71. CM/Notes/1273/H46-19. 9 December 2016, 1273 Meeting, 6-8 December 2016, H46-19 Fuchs group v. Poland (Application № 33870/96) Supervision of the execution of the European Court's judgments. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=POL&SectionCode= (дата обращения 10.11.2016).

72. [CM/Del/Dec\(2016\)1250/H46-10](#). 11 March 2016 (CM-Public) 1250 meeting/réunion - 8-10 March/mars 2016 - Decision case H46-10 / Décision affaires H46-10 - Beka-Koulocheri group v. Greece / Groupe Beka-Koulocheri c. Grèce 38878/03. – URL:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1838

(дата обращения - 10.11.2016).

73. [CM/Del/Dec\(2016\)1250/H46-11](#) / 11 March 2016 (CM-Public) 1250 meeting/réunion - 8-10 March/mars 2016 - Decision case H46-11 / Décision affaires H46-11 - Varga and others + István Gábor Kovács group v. Hungary / Varga et autres + groupe István Gábor Kovács c. Hongrie 15707/10, 14097/12. – URL:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1834

(дата обращения - 10.11.2016)

74. [CM/Del/Dec\(2016\)1250/H46-6](#) / 11 March 2016 (CM-Public) 1250 meeting/réunion - 8-10 March/mars 2016 - Decision cases H46-6 / Décision affaires H46-6 - Neshkov and others and Kehayov group v. Bulgaria / Neshkov et autres et groupe Kehayov c. Bulgarie 36925/10, 41035/98. – URL:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1f34

(дата обращения - 10.11.2016).

75. Resolution CM/ResDH(2016)112 25/05/2016 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Kurić and others against Slovenia. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-163580> (дата обращения - 10.11.2016).

76. [CM/Del/Dec\(2016\)1259/H46-30](#). 09 June 2016 (CM-Public) 1259 meeting (June 2016) - H46-30 Ališić and others v. Serbia and Slovenia (Application No. 60642/08) / 1259e réunion (juin 2016) - Ališić et autres c. Serbie et Slovénie (Requête № 60642/08). – URL:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168065da33

(дата обращения - 10.11.2016).

77. [CM/Del/Dec\(2016\)1259/H46-1](#) / 09 June 2016 (CM-Public) 1259 meeting (June 2016) - H46-1 Manushaqe Puto and others group v. Albania (Application № 604/07) and Driza group v. Albania (Application № 33771/02) / 1259e réunion (juin 2016) - Groupe Manushaqe Puto et autres c. Albanie (Requête № 604/07) et groupe Driza c. Albanie (Requête № 33771/02). – URL:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680658bfc

(дата обращения - 10.11.2016).

78. CM/Notes/1265/H46-34. 22 September 2016, 1265 Meeting, 20-22 September 2016, H46-34 Yuriy Nikolayevich Ivanov (Application No. 40450/04) and Zhovner group (Application № 56848/00) v. Ukraine. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168069d254

(дата обращения - 10.11.2016).

79. DH-DD(2011)705 12/09/2011. Communication from Ukraine concerning the cases of Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine (Application № 40450/04) and Kharchenko against Ukraine (Application № 40107/02) - Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063c888

(дата обращения - 20.12.2016).

80. DH-DD(2013)559, 21/05/2013 Communication from Romania concerning the Strain and others group of cases and Maria Atanasiu and others against Romania (Applications № 57001/00 and 30767/05). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804a4fe5#search=Maria%20Atanasiu%20and%20Others%20v%2E%20Romania> (дата обращения - 10.11.2016).

81. DH-DD(2013)419 18/04/2013. 1172 réunion DH (4-6 juin 2013) - Communication d'une ONG (Asociația pentru Proprietatea Privată - APP, Asociația Persoanelor Deposedate Abuziv și a Foștilor Deportați Refugiați din Romania - APDAFDR) (02/04/13) et réponse des autorités (12/04/13) dans l'affaire Maria Atanasiu et autres (Groupe Strain) contre Roumanie (requête № 30767/05). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d5f1

(дата обращения - 10.11.2016).

82. DH-DD(2014)336 1201 meeting (3-5 June 2014) Communication from the applicant's representative (28/01/2014) in the case of Panov against Republic of Moldova (Application No. 37811/04). – URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DH-DD\(2014\)336&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInterne=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DH-DD(2014)336&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInterne=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true) (дата обращения - 10.11.2016).

83. DH-DD(2014)436 02/04/2014. 1201 réunion (3-5 juin 2014) (DH) - Communication de l'Italie relative à l'affaire M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11) - Informations mises à disposition en vertu de la Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ab717 (дата обращения - 10.11.2016).

84. DH-DD(2014)1143 01.10.2014 1214 meeting (2-4 December 2014) (DH) - Updated action plan (15/09/2014) - Communication from Italy concerning the case of Torreggiani and others against Italy (Application № 43517/09). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ae1a2 (дата обращения - 10.11.2016).

85. DH-DD(2014)1284 22/10/2014. 1214 réunion (2-4 décembre 2014) (DH) - Communication des autorités (22/10/2014) dans l'affaire de M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11) - Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063cc8c (дата обращения - 10.11.2016).

86. DH-DD(2014)1285. 1214 réunion (2-4 décembre 2014) (DH) - plan d'action révisé (22/10/2014) - Communication de la Roumanie concernant le Groupe d'affaires Străin et autres v. Romania (Application 57001/00). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d1f6

(дата обращения - 10.11.2016).

87. DH-DD(2015)212 18/02/2015. 1222 réunion (10-12 mars 2015) (DH) - Communication des autorités (mesures générales) (17/02/2015) dans l'affaire M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11) - Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804a5651

(дата обращения - 10.11.2016).

88. DH-DD(2015)568 29/05/2015. 1230 meeting (9-11 June 2015) (DH) - Communication from the authorities (additional information) (29/05/2015) concerning the case of Ališić and Others against Slovenia (Application № 60642/08) - Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers. – URL:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804af308> (дата обращения - 10.11.2016).

89. DH-DD(2015)862E 28 August 2015. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action plan (10/08/2015) - Communication from the Russian Federation concerning the case of Ananyev and Others against Russian Federation (Application № 42525/07). – URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DH-DD%282015%29862&Language=lanEnglish&Site=CM&direct=true>

(дата обращения - 10.11.2016).

90. DH-DD(2015)772E 24 July 2015. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action plan (17/07/2015) - Communication from the Russian Federation concerning the case of Gerasimov and others against the Russian Federation (Application № 29920/05). – URL:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DH-DD%282015%29772&Language=lanEnglish&Site=CM&direct=true>

(дата обращения - 10.11.2016)

91. DH-DD (2015) 664. 1236 meeting (22-24 September 2015) (DH) - Action report (15/06/2015) (32 pages) - Communication from Bulgaria concerning the Finger and Djangozov, Dimitrov and Hamanov and Kitov and Djangozov groups of cases against Bulgaria (Applications № 37346/05, 45950/99, 48059/06, 37104/97). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b168e

(дата обращения - 10.11.2016).

92. DH-DD(2015)1211. 1243 réunion (8-10 décembre 2015) (DH) - Bilan d'action révisé (05/11/2015) - Communication de la Grèce concernant le groupe Diamatides № 2, l'affaire Michelioudakis, le groupe Konti-Arvaniti et l'affaire Glykantzi contre Grèce (Requêtes № 54447/10, 71563/01, 40150/09, 53401/99). – URL:

URL:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ae40b> (дата обращения - 10.11.2016).

93. DH-DD(2015)1251 20.11.2015 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH) - Action report (20/11/2015) - Communication from Italy concerning the case of Torregiani and others against Italy (Application № 43517/09). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ab52f

(дата обращения - 10.11.2016).

94. DH-DD(2016)196, 23/02/2016 Action plan. Communication from Albania concerning the case of Driza group and Manushaqe Puto against Albania (Applications № 33771/02, 604/07). – URL:

[https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlob](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2892334&SecMode=1&DocId=2360800&Usage=2)

[Get&InstranetImage=2892334&SecMode=1&DocId=2360800&Usage=2](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2892334&SecMode=1&DocId=2360800&Usage=2) (дата обращения - 10.11.2016).

95. DH-DD(2015)1377. 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH) - Revised action plan (14/12/2015) - Communication from Hungary concerning the Tímár group of cases against Hungary (Application № 36186/97). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804af327

(дата обращения - 10.11.2016).

96. DH-DD(2016)137 02/02/2016. 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH) - Communication from the authorities (additional information) (02/02/2016) concerning the case of Ališić and Others against Slovenia (Application № 60642/08) - Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ac7af (дата обращения - 10.11.2016).

97. DH-DD(2016)169. 17/02/2016. 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH) - Revised action plan (16/02/2016) - Communication from Serbia concerning the case of Ališić and Others v. Serbia and Slovenia (Application № 60642/08). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ac6e7 (дата обращения - 10.11.2016).

98. DH-DD(2016)25 12.01.2016 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH) - Revised action plan (04/01/2016) - Communication from Bulgaria concerning the Kehayov group of cases against Bulgaria (Application № 41035/98). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ac7b4 (дата обращения - 10.11.2016).

99. DH-DD(2016)593, 09/05/2016. Communication from the authorities (06/05/2016) in the cases of Driza group and Manushaqe Puto against Albania (Applications № 33771/02, 604/07) in reply to DH-DD(2016)401. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168064d56d> (дата обращения - 10.11.2016).

100. DH-DD(2016)689. 31/05/2016. Communication from the Albanian authorities (general measures) (26/05/2016) in the cases of Driza group and Manushaqe Puto v. Albania (Applications № 33771/02, 604/07). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680657bef> (дата обращения - 10.11.2016).

101. DH-DD(2016)637 19/05/2016. 1259 meeting (7-9 June 2016) (DH) - Updated action plan (17/05/2016) - Communication from Serbia concerning the case of Ališić and Others against Serbia and Slovenia (Application № 60642/08). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680651641

(дата обращения - 10.11.2016).

102. DH-DD(2016)487 20/04/2016. 1259 réunion (7-9 juin 2016) (DH) - Communication des autorités (mesures générales) (08/04/2016) dans l'affaire M.C. et autres contre Italie (Requête № 5376/11). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680644731

(дата обращения - 10.11.2016).

103. DH-DD(2016)575 04/05/2016 1259 meeting (7-9 June 2016) (DH) - H46-41 - Cases Yuriy Nikolayevich Ivanov and Zhovner group against Ukraine (Applications № 40450/04, 56848/00) - Letter of the Secretariat to the Minister of Justice of Ukraine concerning the consultations on the execution of Zhovner/Ivanov group of cases (08/04/16). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168064bc12

(дата обращения - 10.11.2016).

104. DH-DD(2016)373 31.03.2016. 1259 meeting (7-9 June 2016) (DH) - Action report (18/03/2016) - Communication from Slovenia concerning the case of Kurić and others against Slovenia (Application № 26828/06). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806308bc

(дата обращения - 10.11.2016).

105. DH-DD(2016)855 01.08.2016 1265 meeting (20-22 September 2016) (DH) - Revised action plan (01/07/2016) - Communication from Hungary in the István Gábor Kovács group of cases and the case of Varga and others against Hungary (Applications № 15707/10, 14097/12). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806975a5

(дата обращения - 10.11.2016).

106. DH-DD(2016)734. 14.06.2016. 1265 meeting (20-22 September 2016) (DH) - Communication from the authorities (02/06/2016) in the cases of Hirst № 2 and Greens and M.T. v. the United Kingdom (Applications № 74025/01, 60041/08). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680667c7a

(дата обращения - 10.11.2016)

107. DH-DD(2016)1086 04/10/2016. 1273 meeting (6-8 December 2016) (DH) - Communication from the authorities (23/09/2016) in the case of Ališić and Others against Slovenia (Application № 60642/08). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806aab60

(дата обращения - 10.02.2017).

108. DH-DD(2017)560 18/05/2017. 1288th meeting (June 2017) (DH) - Action plan (26/04/2017) - Communication from the Russian Federation concerning the case of ANANYEV AND OTHERS v. Russian Federation (Applications № 42525/07 and 60800/08). – URL: <https://rm.coe.int/168070cbe8>

(дата обращения - 02.06.2017).

109. DH-DD(2017)668 16/06/2017. 1294th meeting (September 2017) (DH) - Rule 9.2 Communication from a NGO (26/05/2017) in the cases of KALASHNIKOV and ANANYEV AND OTHERS v. Russian Federation (Applications № 47095/99, 42525/07). – URL: <https://rm.coe.int/1680726e66>

(дата обращения - 02.06.2017).

110. Updated action plan (20/10/2016) Communication from Hungary concerning the Tímár group of cases against Hungary (Application № 36186/97). – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806b58df

(дата обращения - 10.11.2016).

111. Notes for the 1230th meeting (June 2015) (DH) for full details about the measures taken together with the analysis thereof. – URL:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ae13c

(дата обращения - 10.11.2016).

112. Position paper on the proposals for reform of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003, dated 12 September 2003.

– URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default_en.asp (дата обращения - 10.11.2016).

113. Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights. Committee of Ministers. 4th Annual Report (2010), Strasbourg: Council of Europe 2011. – URL: <http://www.coe.int/en/web/cm> (дата обращения - 10.11.2016).

V. Постановления Европейского суда по правам человека

114. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Алишич и другие (Alisic and Others) против Боснии и Герцеговины, Хорватии, Сербии, Словении и Македонии» от 16.07.2014 (жалоба № 60642/08) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

115. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» от 10 января 2012 года, жалобы № 42525/07, 60800/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

116. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Аслаханова и другие против Российской Федерации» от 18 декабря 2012 года, жалобы № 2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

117. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Balan v. the Republic of Moldova» от 29.01.2008 г., жалоба № [19247/03](#) //

Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

118. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Bottazzi v Italy» от 28 июля 1999, жалоба № 34884/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

119. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Брониовски против Польши» от 22 июня 2004, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

120. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу по делу «Брониовски (Broniowski) против Польши» от 28.09.2005, жалоба № 31443/96 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

121. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Бурдов против России» от 15 января 2009 года, жалоба № 33509/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

122. Постановление Европейского суда оп правам человека по делу «W.D. v. Belgium» от 06.09.2016, жалоба № [73548/13](#) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

123. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Vassilios Athanasiou и Others v. Греция» от 21 декабря 2010 года, жалоба № 50973/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

124. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Швейцария (№ 2)» от 30 июня 2009 года, жалоба № [32772/02](#) // Официальный сайт Европейского суда по

правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

125. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Gaglione and Others v. Italy» от 21 декабря 2010 года, жалоба № 45867/07 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

126. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Герасимов и другие против России» от 1 июля 2014 года, жалоба № 29920/05 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

127. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Greens and M.T. v The United Kingdom » от 23 ноября 2010, жалобы № 60041/08, 60054/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

128. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Девятов и другие против России» от 20 декабря 2016 года (жалобы № [24967/06](#), [13708/08](#), [43584/11](#), [2906/14](#), [68255/14](#), [72879/14](#), [77966/14](#)) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

129. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Димитров и Хаманов (Dimitrov and Hamanov) против Болгарии» от 10 мая 2011 года, жалобы № 48059/06 и 2708/09 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

130. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Iacov Stanciu v. Romania» от 24 июля 2012, жалоба № 35972/05 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

131. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Исаков против Российской Федерации» (Isakov v. Russia) от 19 июня 2008 г.,

жалоба № 20745/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

132. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Иштван Габор Ковач против Венгрии» (Istvan Gabor Kovacs v. Hungary) от 17 января 2012 г., жалоба №15707/10 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

133. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Карелин против России» от 20 сентября 2016 года, жалоба № 926/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

134. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Коротяева и другие против России» от 18 июля 2017 года (жалобы № 13122/11, [73303/11](#), [19315/13](#)) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. - URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

135. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Claes v. Belgium» от 10.01.2013, жалоба № [43418/09](#) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

136. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Cocchiarella v. Italy» от 29 марта 2006 года, жалоба № 64886/01 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека - <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017)

137. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Лосицкий против Российской Федерации» (Lositskiy v. Russia) 14 декабря 2006 г., жалоба № 24395/02 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

138. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Manole and Others v. Moldova» от 17 сентября 2009 года, жалоба № 13936/02 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

139. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Manushaqe Puto and Others v. Albania» от 31 июля 2012 года, жалобы № [604/07](#), [34770/09](#), [43628/07](#), [46684/07](#) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

140. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Maria Atanasiu and Others v. Romania» от 12 октября 2010 года, жалобы № [30767/05](#), [33800/06](#) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

141. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Олару и другие (Olaru and Others) против Молдавии» от 28.07.2009, жалобы № 476/07, 22539/05, 17911/08 и 13136/07 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

142. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Потапьева и другие против России» от 4 мая 2017 года (жалобы № [10662/08](#), [16825/08](#), [22866/15](#)) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

143. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Рамази и другие против Албании» (Ramadhi and Others v. Albania) от 13 ноября 2007 г., жалоба № 38222/02. // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

144. Постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Rezmiveş and Others v. Romania» от 25 апреля 2017 года, жалобы № 61467/12, 39516/13, 48231/13, 68191/13 // Официальный сайт Европейского

суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

145. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Rumpf v. Germany» от 2 сентября 2010 года, жалоба № 46344/06 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

146. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Рутковский и другие против Польши» от 7 июля 2015 г., жалоба № 72287/10 и др. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 11.

147. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Сейл против Венгрии» (Szel v. Hungary) от 7 июня 2011 г., жалоба № 30221/060 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

148. Постановление Европейского Суда по делу «Scordino v Italy» (№ 1) от 29 марта 2006, жалоба № 36813/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

149. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Скоццари и Джунта против Италии» от 13 июля 2000 г., жалобы № [39221/98](#), [41963/98](#) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

150. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Stella and Others v. Italy» от 16 сентября 2014 года, жалобы № [49169/09](#), [54908/09](#), [55156/09](#) и др. // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

151. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Tyreer v. the United Kingdom» от 25 апреля 1978 года, жалоба № 5856/72 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

152. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» от 15 октября 2009 года, жалоба № 40450/04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

153. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Фехейр против Венгрии» (Feher v. Hungary) от 2 июля 2013 г., жалоба № 69095/10 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

154. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Фингер (Finger) против Болгарии» от 10 мая 2011 года, жалоба № 37346/05 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

155. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Хадьо против Венгрии» (Hagyó v. Hungary) от 23 апреля 2013 г., жалоба № 52624/10 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

156. Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Nutton-Czapska v. Poland» от 19.06.2006, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

157. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Nutton-Czapska v. Poland» (по вопросу заключения мирового соглашения) от 28 апреля 2008 г., жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

158. Особое мнение судьи В. Загребельского к Постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Nutton-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

159. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Чернов и другие против России» от 16 февраля 2017 года (жалобы № [2199/05](#), [15456/05](#), [29127/06](#), [13451/07](#), [25894/09](#), [41440/09](#), [41687/09](#), [62796/09](#)) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

160. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Шматко и другие против России» от 6 июля 2017 года (жалобы № [20857/05](#), [9680/06](#), [23211/06](#), [24314/07](#), [2639/10](#), [28294/13](#), [78568/13](#)) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.07.2017).

161. Особое мнение судьи В. Загребельского, к которому присоединилась судья Р. Йегер к Постановлению (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами) Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Hutten-Czapska v. Poland» от 28 апреля 2008, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

162. Особое мнение судьи Б.М. Жупанчича к Постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Hutten-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

163. Особое мнение судьи В. Загребельского к Постановлению Европейского суда по правам человека по делу «Lukenda против Словении» от 6 октября 2005 года, жалоба № 23032/02 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

164. Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ по делу «Anastasov and Others v. Slovenia» по вопросу «удаленных» из реестра постоянных резидентов от 17.11.2016 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

165. Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ по делу «Burmuch and Others v. Ukraine» от 08.12.2015 (жалобы № 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 и 3653/14) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

166. Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ об отсрочке дел «Bug River» от 31.08.04 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

167. Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ об исключении дел «Bug River» из списка рассматриваемых от 11.12.07 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

168. Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ о завершении производства по делам «Bug River» от 06/10/2008 (River cases closed) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

169. Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ по делу «M.C. and Others v. Italy» от 03.09.2013 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017). Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ №170 от 17.04.2012: Дела, касающиеся неисполнения судебных решений в России (Илюшкин, Калинин, Герасимов) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

170. Пресс-релиз Секретариата ЕСПЧ «[Court adjourns 2,354 prisoners voting rights cases](#)» от 26.03.2013 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 15.04.2017).

VI. Статистические материалы

171. Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за первое полугодие 2015 г. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3184> (дата обращения 15.09.2016)

172. Сведения о количестве жалоб поданных гражданами разных стран (по состоянию на 31.11.2016 г.). Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_BIL.pdf (дата обращения 15.09.2016).

173. Статистические данные Европейского суда по правам человека: 2004 - апрель 2005. Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: www.echr.coe.int/.../0/MicrosoftWordstatistical_charts_2004__internet_.pdf. (дата обращения - 22.06.2016).

174. Статистические данные Европейского суда по правам человека. – URL: <http://europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda/> (дата обращения 14.08.2016)

175. Analysis of statistics 2015. Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf (дата обращения 15.09.2016).

176. Analysis of statistics 2016. Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2016_ENG.pdf (дата обращения 20.03.2017).

VII. Монографии, учебники, учебные пособия

177. Новикова А., Сучкова М., Таубина Н., Шепелева О. Обзор исполнения Российской Федерацией Плана действий, принятого на

конференции в Интерлакене. // Рабочие тетради по реформе Европейского Суда по правам человека – сборник материалов, подготовленных экспертами программы «Имплементация международных стандартов в России», реализуемой в Фонде «Общественный вердикт». 2012.

178. Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: практика правоприменения. Автор-составитель: Муршудова Вусале Муршудкызы. – М.: Издание Государственной Думы. 2015.

179. Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. Статут. 2014.

180. Совесть Европы: 50 лет Европейскому Суду по правам человека. Отв. ред. пер. с англ. В.А. Власихин; гл. ред. В.А. Портнов. - М.:Издательский дом «ИРГа-5». 2012.

181. Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М., 2001.

182. Tomuschat Chrstian. The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions, in The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions. Rudiger Wolfrum & Ulrike Deutsch, eds., 2009.

183. Fribergh Erick, Pilot judgments from the Courts perspective. Towards stronger implementatuion of the European Convention on Human Rights at national level. Directorate General of Human Rights. – Council of Europe. 2008.

184. Garlicki L. Broniowski and After: On the Dual Nature of «Pilot Judgments», 2007.

185. Haider Dominik, The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. 2013.

186. Lambert-Abdelgawad Elisabeth, The execution of judgments of the European Court of Human Rights, 2d Ed., Strasbourg: Council of Europe Publishing. 2008.

VIII. Научные статьи

187. Алисиевич Е.С. О процедуре «пилотных» постановлений в практике Европейского суда по правам человека // Российское правосудие. 2010. № 6(50).

188. Алисиевич Е.С. Реформа Европейского суда по правам человека: новые пути решения старых проблем // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5, Юриспруд. 2011. № 1 (14).

189. Буизе А. Процедура вынесения пилотных постановлений Европейским судом по правам человека: перспективы и проблемы // Право Украины. 2013. № 3.

190. Вайич Н., Диков Г. Пилотные постановления и групповые иски: что делать с систематическими нарушениями прав человека? // Сравнительное конституционное обозрение, 2012. № 5 (90).

191. Вильдхабер Л. Переосмысление роли Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2011. № 1.

192. Вильдхабер Л. Эффективная система защиты прав человека в Европе будет стоить национальным властям дороже и дороже (из выступления на международном семинаре в г. Осло в октябре 2004 года) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2005. № 3.

193. Выступление г-на Эрика Фриберга, Секретаря-Канцлера Европейского Суда по правам человека, на тему «Пилотные постановления с точки зрения Европейского Суда по правам человека» // Коллоквиум «Повышение эффективности выполнения требований Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на национальном уровне». Стокгольм, Швеция, 9—10 июня 2008 г. // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2008. № 8.

194. Демидова Е.Т. Условия содержания в российских следственных изоляторах как структурная проблема, обозначенная в пилотном постановлении ЕСПЧ «Ананьев и другие против России» // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 1.

195. Елисеева М. Н., Жулина М. Г. Сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок // Практика исполнительного производства. 2011. № 3.

196. Зимненко Б.Л. Вопросы реализации судами общей юрисдикции Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Судья. 2011. № 3.

197. Зимненко Б. Л. Решения Европейского Суда по правам человека и правовая система Российской Федерации // Государство и право. 2008. № 7.

198. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета, 2010. № 5325 (246).

199. Зорькин В.Д. Взаимодействие национального и наднационального правосудия на современном этапе: новые перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5.

200. Кирилловская Н.Н. Пилотные постановления Европейского Суда по правам человека в механизме юридической деятельности //Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2015.№ 3 (154).

201. Ковлер А.И. Герасимов и другие против России - новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3.

202. Ковлер А.И. Наш человек в Европе // ЭЖ-юрист. 2009. № 3.

203. Коста Ж.П. Выступление Председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста на торжественном заседании Европейского Суда по правам человека по случаю открытия судебного года // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2010. № 2 (47).

204. Крупский М.А. Отсутствие государственного обвинителя в судебном производстве по делам об административных правонарушениях в России как системное нарушение права на справедливый суд // Бюллетень ЕСПЧ. 2016. № 10.

205. Кузнецова С.Н. К вопросу о системных нарушениях Европейской конвенции о правах человека и пилотных постановлениях Европейского суда // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 7.

206. Молинаро Г. Старые проблемы и новые тенденции в исполнительном производстве в специфической итальянской перспективе // Вестник гражданского процесса. 2013. № 6.

207. Мурадьян Э.М. О пилотном постановлении // Современное право, 2012. № 1.

208. На Российскую Федерацию стали меньше жаловаться по поводу нарушения права на справедливое судебное разбирательство? // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2010. № 3.

209. Пантелеева К. А. Европейский суд по правам человека: на пороге перемен // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12.

210. Пантелеева К.А. Неэффективность российских средств правовой защиты от ненадлежащих условий содержания под стражей: анализ «пилотного» постановления Европейского суда по правам человека «Ананьев и другие против России» // Современное право. 2013. № 9.

211. Патракеев С. Системные нарушения: новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека по жалобам против России // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55).

212. Россия догоняет Турцию по количеству нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2009. № 3.

213. Россия играет с Европейским Судом «на флажок». Совет Европы постарался этого не заметить // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2010. № 6.

214. Сальвия Микеле Де. В разъяснение и защиту европейской системы судебной защиты прав человека: необходимость четкой регламентации ясно сформулированных обязательств всех государств-членов Совета Европы // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2006. № 7.

215. Северухин В.А. К понятию и содержанию «системных или структурных проблем» в Российской Федерации. // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12).

216. Семерникова А.И. Европейский суд по правам человека и Россия // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 373.

217. Сухов Э.В. Меры общего характера в решениях Европейского Суда по правам человека и «предел уступчивости» // [Социально-политические науки](#). 2012. № 1.

218. Терехов К.И. Пилотные постановления, выносимые Европейским судом по правам человека: введение в системный анализ явления // Право: журнал Высшей школы экономики. 2011. № 4.

219. Феденко Е.В. Проблемы применения компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок // Практика исполнительного производства. 2016. № 2.

220. Филатова М.А. Совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. Статут. 2015. № 1.

221. Фриберг Эрик, Секретарь-Канцлер Европейского Суда по правам человека. Выступления на «круглом столе» на тему «Между Мадридом и Интерлакеном — краткосрочная реформа Европейского Суда по правам человека», г. Блед, Словения, 21—22 сентября 2009 г. // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2009. № 11.

222. Buyse Antoine. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // Greek Law Journal, 2009. Vol. 57.

223. Drzemczewski Andrew. The European Human Rights Convention: Protocol №11- Entry Into Force and First Year of Application // Human Rights Law Journal(2000) 21.

224. Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal, 2011. Vol. 12 №.05.

225. Harmsen R. The ECHR After Enlargement // International Journal of Human Rights, 2001. № 5. № 4.

226. Janneke Gerards. The pilot judgment procedure before the European Court of Human Rights as an instrument for dialogue // This paper will be published in M. Claes & P. Popelier (eds.), Constitutional Conversations. Antwerp: Intersentia. 2012.

227. IlchenkoIvanna .Pilot judgement procedure of the european court of human rights: panacea or dead-endfor poland, russia and ukraine // Central European University. 2013. November 29.

228. Klonoff R.H. Class Actions and Other Multi-party Litigation: Cases And Materials. Thomson/West (Third Edition with teacher's manual) 2012.

229. Leach P. The effectiveness of the Committee of Ministers in supervising the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights // Public Law 2006 (3).

230. Leach P. On reform of the European Court of Human Rights // European Human Rights Law Review. 2009. № 6.

231. Leuprecht Peter. Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible With Reinforcement? // Transnational Law and Contemporary Problems (1998) 8.

232. Oana Nedelcu-Surdescu. Brief analysis of the operations of the pilot judgment procedure before the European Court of human rights (ECHR) // Journal of European Studies and International Relations – Vol. 26 I – Issue 1/2010.

233. Paraskeva Costas. Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The «Pilot Judgment Procedure» Developed by the European Court of Human Rights. Human Rights law Commentary. 2007. № 3.

234. Ramacanu Beatrice. Introduction to pilot decision procedure before the European Court of Human Rights // Curierul Judiciar. 2010. № 12.

235. Sudre F. La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam: Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme? // La Semaine Juridique, 7 January 1998.

236. Wildhaber L. Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level // The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions. – Berlin. 2009.

237. Wildhaber Luzius, Rethinking the European Court of Human Rights, in Jonas Christoffersen and Mikael Rask Madsen (eds) // The European Court of Human Rights between Law and Politics, Oxford University Press. 2011.

IX. Электронные ресурсы

238. Арест «не норма, а исключение». Пленум Верховного Суда РФ постановил заключать под стражу только при обоснованных подозрениях. Закон.Ру. – URL: https://zakon.ru/discussion/2016/05/24/arest_ne_norma_a_isklyuchenie_plenum_vs_postanovil_zaklyuchat_pod_strazhu_tolko_pri_obosnovannyh_po (дата обращения – 20.12.2016).

239. Выступление Министра Юстиции РФ Александра Коновалова на Коференции «International conference on effective implementation of the European Convention on Human Rights». Санкт-Петербург. 22 октября 2015

года. – URL: http://tv.coe.int/COE/video.php?v=22102015_ru_part1 (дата обращения – 25.12.2016).

240. Выступление Председателя Конституционного Суда РФ Зорькина В.Д. Проблемы реализации Конвенции о правах человека. 2015. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=72> (дата обращения – 25.12.2016).

241. Доклад Группы мудрецов Комитету министров Совета Европы от 15 ноября 2006 г. – Электрон. текстовые дан. – URL: <http://www.sudprecedent.ru>. (дата обращения – 08.08.2016).

242. Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 год. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://government.ru> по состоянию на 14.12.2015. // СПС Консультант-Плюс.

243. Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2016 год. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55930> (дата обращения: 30.10.2017).

244. Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования компенсаторного судебного средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания под стражей и в местах лишения свободы)». – URL: <http://base.garant.ru/56650031/> (дата обращения – 08.08.2016).

245. Информационно-тематический листок – Пилотные постановления. 2015. Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_RUS.pdf (дата обращения: 18.08.2016).

246. Ковлер А. И. Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах»/ Международная конференция «Влияние Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на развитие правовых систем европейских

стран», Ярославль, 29-30 июня 2006 г. – URL: <http://www.espch.ru/content/view/145/34/> (дата обращения – 22.06.2016).

247. Костас Параскева, Реформирование Европейского Суда по правам человека: нерешённая проблема. – URL: <http://ehracmos.memo.ru/files/RUReforming%20the%20European%20Court%20of%20Human%20RightsNJIL%20CP%20ENG.doc>. (дата обращения – 17.11.2016).

248. Неисполнение актов, вынесенных российскими судами: общие меры по исполнению постановлений Европейского Суда // Меморандум, подготовленный Департаментом по контролю за исполнением постановлений Европейского Суда. CM/Inf/DH (2006) 19 revised - неофициальный перевод на русский язык. – URL: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/55c368734.pdf> (дата обращения – 10.11.2016).

249. Официальный сайт Министерства по правам человека и беженцев Боснии и Герцеговины. – URL: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/Default.aspx (дата обращения: 13.10.2016).

250. Полличино Оресте. Совершенствование национальных механизмов эффективной реализации Европейской Конвенции по Правам Человека – доклад по Италии. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2015Pollicino.doc>. (дата обращения: 30.10.2016).

251. Пояснительный доклад к Протоколу № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (П.7). – Электрон. текстовые дан. – URL: <http://www.conventions.coe.int>.

252. Промежуточный отчет / План дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России». – URL: minjust.ru/ru/node/4791. (дата обращения - 10.11.2016).

253. Речь Мевлюта Чавушоглу, Президента Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 5 июня 2012 года // Официальный сайт ПАСЕ. – URL: http://assembly.coe.int/President/Cavusoglu/Discours/2010/20100605_SpeechVeniceCommission.htm (дата обращения 08.07.2016).

254. Совет Европы: 800 миллионов европейцев. На страже прав человека, демократии и верховенства права. Департамент документации и публикации Совета Европы. – 2007. – URL: http://www.ecml.at/Portals/1/800_millions_ru.pdf (дата обращения: 13.10.2016).

255. «Спецдокладчик ООН пока не в восторге от российской Фемиды». Интерфакс. Пресс-центр. 29.05.2008 – URL: <http://www.interfax.ru/presscenter/15213> (дата обращения: 13.10.2016).

256. Энтин М.Л. Настоящее и будущее Интерлакенского процесса // Вся Европа.ru. 2010.1(40). – URL: <http://alleuropalux.org/?p=2508> (дата обращения 22.06.2016).

257. European Court of Human Rights. Solemn hearings of the European Court of Human Rights on the occasion of the opening of the judicial year Friday 30 January 2009. Speech by Mr. Jean-Paul Costa, President of the European Court of Human Rights, 9 p. // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения – 25.12.2016).

258. Conclusions of the High-Level Seminar Applying and supervising the ECHR. Reform of the European human rights system, 18 October 2004, Council of Europe – DGHR: Strasbourg 2004. – URL: <http://sutyajnik.ru/rus/echr/etc/reformeurhrsystem.pdf> (дата обращения - 10.11.2016).

259. Janneke Gerards. The pilot judgment procedure before the European Court of Human Rights as an instrument for dialogue. M. Claes & P. Popelier (eds.), Constitutional Conversations, Antwerp: Intersentia. 2013. – URL: <http://ssrn.com/abstract=1924806> (дата обращения – 25.12.2016).

260. Jean-Paul Costa. Speech given on the occasion of the opening of the judicial year, 19 January 2007 / Dialogue between judges, Strasbourg, 2007. – P.

86. // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue_2007_ENG.pdf (дата обращения – 25.12.2016).

261. Sainati Tatiana. Comparing Class Actions and Pilot Judgments: How the Procedures of the U.S. Class Action can Help Safeguard the Right of Individual Access in the Pilot Judgment Procedures at the European Court of Human Rights (working title). P. 13. – URL: https://law.duke.edu/sites/default/files/academics/studentscholars/TSainati_Pilot_Judgments_and_Class_Actions.pdf (дата обращения – 21.09.2016).

262. Tulkens Francoise, Seminar: Responding to Systemic Human Rights Violations: Pilot Judgments of the European Court of Human Rights and Their Impact at the National Level: Perspectives from the Court: A Typology of the Pilot-Judgment Procedure, June 14, 2010 at 2. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue_2010_ENG.pdf (дата обращения – 25.12.2016).

263. Zwaak F.L. Overview of the European Experience in Giving Effect to the Protections in European Human Rights Instruments, Working Session on the Implementation of International Human Rights Protections, at 14. – URL: <http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/Zwaak-speech.pdf>. (дата обращения – 25.12.2016).

Список сокращений и условных обозначений

АПК РФ – Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ЕКПЧ – Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод

ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КМСЕ – Комитет Министров Совета Европы

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

ПАСЕ – Парламентская Ассамблея Совета Европы

РФ – Российская Федерация

СЕ – Совет Европы

ФЗ РФ – Федеральный закон Российской Федерации

ФССП – Федеральная служба судебных приставов