

ФОНД «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЕРДИКТ»

---

# Рабочие тетради

---

по реформе  
Европейского Суда  
по правам человека

---

Аналитика, дискуссии,  
официальные заявления

---

Том 2 | период 2012–2013



ФОНД «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЕРДИКТ»

---

# Рабочие тетради

---

по реформе  
Европейского Суда  
по правам человека

---

Аналитика, дискуссии,  
официальные заявления

---

Том 2 | период 2012–2013

Рабочие тетради по реформе Европейского Суда по правам человека — сборник материалов, подготовленных экспертами программы «Имплементация международных стандартов в России», реализуемой в Фонде «Общественный вердикт», а также экспертами российских правозащитных организаций.

Рабочая тетрадь была подготовлена в рамках проекта «Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека по условиям содержания и обращения в России», поддержанного Институтом «Открытое общество».

Издание сборника осуществлено при финансовой поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров.

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

Под общей редакцией Асмик Новиковой

Корректор Галина Година

Дизайн макета Андрей Эльконин

Верстка Марат Зинуллин

Россия пока уделяет мало внимания информированию общества о ходе реформы европейской системы защиты прав человека. Настоящая Рабочая тетрадь призвана хотя бы частично восполнить этот пробел. В этом выпуске содержатся точки зрения юристов, много работающих с Европейским Судом, на новые правила подачи жалоб в Суд. В тетради также содержится независимая оценка мер, которые предлагаются Российской Федерацией для исполнения пилотного постановления «Ананьев и другие и против России». Мы надеемся, что Рабочая тетрадь окажется полезной для представителей гражданского общества, государственных служащих, экспертов, юристов, журналистов и всех тех, кто интересуется Европейским Судом по правам человека.

© Фонд «Общественный вердикт», 2013

# Содержание

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

## Раздел 1. Новые правила приемлемости подачи жалобы в ЕСПЧ

Реформа Европейского суда: становится ли обращение в ЕСПЧ игрой в лотерею? (Анализ новых критериев принятия жалоб к производству согласно изменениям, вносимым Протоколом 15 и Регламентом ЕСПЧ с 1 января 2014 г.), <i>Фуркат Тишаев</i> . . . . .	5
Новая редакция Правила 47 Регламента Европейского Суда по правам человека не является неоправданным ограничением доступа заявителей в Страсбург . . . . .	9
Исполнение постановлений ЕСПЧ, <i>Мария Сучкова</i> . . . . .	10

## Раздел 2. Исполнение постановлений ЕСПЧ

Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека: обзор событий за 2012–2013 годы, <i>Мария Сучкова</i> . . . . .	12
---	----

## Раздел 3. Из неопубликованного архива исследований

Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека в России: реальность с элементами вымысла, <i>Ксения Браиловская</i> . . . . .	17
---	----

## Раздел 4. Документы

Меморандум российской НПО — Фонда «Общественный вердикт». Исполнение пилотного постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (жалобы №№ 42525/07 и 60800/08) (в соответствии с Правилom 9 (2) Регламента Комитета министров Совета Европы о порядке надзора за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека и условий мировых соглашений) . . . . .	28
--	----

## Введение

Наталья Таубина<sup>1</sup>

Фонд «Общественный вердикт» подготовил очередной выпуск Рабочих тетрадей из серии, посвященной реформе Европейского Суда по правам человека. Если первый выпуск был в определенном смысле архивным, собравшим разные публикации за несколько лет и проследивший ход дискуссии, предваряющей реформаторские меры Суда, то в этом, втором, выпуске мы постарались охватить наиболее значимые события последних полутора лет в рамках реформы ЕСПЧ, а также процессов, связанных с исполнением важных для России постановлений ЕСПЧ. Многие содержащиеся здесь материалы подготовлены специально для этого издания.

Рабочие тетради будут интересны, как нам думается, в первую очередь, тем, кто работает с механизмами ЕСПЧ — представителям гражданского общества, государственным служащим, адвокатам, юристам, экспертам, журналистам, отслеживающим практику ЕСПЧ. Во многих международных документах, которые приняла Россия, значительное внимание уделяется важности информирования общества о европейской системе защиты прав человека, принципах, механизмах и правилах работы Европейского Суда. Справедливо считается, что хорошо налаженная деятельность в этом направлении приводит к более эффективному использованию европейской системы защиты прав человека, по крайней мере, не увеличивает и без того огромный вал жалоб в ЕСПЧ, большая часть которых впоследствии признается неприемлемой.

Рабочие тетради призваны внести вклад в решение задачи информирования российского общества о происходящих изменениях в принципах работы Европейского Суда, а также о процессах, связанных с исполнением постановлений ЕСПЧ в нашей стране, поскольку именно эта работа потенциально может отразиться на повышении гарантий соблюдения прав человека в России.

В последние полтора года Совет Европы принял дополнения к Европейской конвенции по защите прав человека, которые существенно меняют процедуры работы Суда. Речь идет как о технических вопросах, связанных с правилами подачи жалобы в ЕСПЧ, так и об изменениях содержательного плана. На страницах второго выпуска Рабочих тетрадей вы найдете подробные описания этих изменений, а также комментарии юристов, активно работающих с механизмами ЕСПЧ. Мы также сочли нужным опубликовать перевод новых правил, надеясь, что это пригодится юристам, отстаивающим интересы своих доверителей в ЕСПЧ.

Кроме того мы посчитали важным уделить в Рабочих тетрадях внимание процессу исполнения pilotного постановления ЕСПЧ «Ананьев и другие против России». В этом постановлении ЕСПЧ обращает внимание на ряд проблем, связанных с условиями содержания в СИЗО, отсутствием эффективно работающих мер правовой защиты для задержанных, неадекватно частым использованием ареста как меры пресечения. В своем постановлении ЕСПЧ указывает, что российская правовая система не позволяет добиваться прекращения содержания под стражей в условиях, противоречащих статье 3 Конвенции, или получить адекватную компенсацию за уже закончившийся период содержания под стражей. Особенность pilotного постановления состоит в том, что ЕСПЧ прямо указывает на системные проблемы, говорит о необходимости принятия мер на системном уровне и устанавливает для этого сроки.

Российская Федерация разработала План действий по исполнению pilotного постановления и регулярно отчитывается о принимаемых мерах. Россия предложила ряд мер по совершенствованию существующих превентивных и компенсаторных средств судебной защиты и по приведению их в соответствие с установленными Судом требованиями. В рамках контроля за исполнением постановлений ЕСПЧ Комитет министров Совета Европы заинтересован в получении не только отчетов государства, но и оценки со стороны негосударственных акторов. В частности, того, какова степень эффективности принимаемых мер.

Фонд «Общественный вердикт» подготовил меморандум, в котором предлагает оценку тех мер, которые разработаны российскими властями для создания средств правовой защиты — превентивных и компенсаторных механизмов, адресованных проблеме условий содержания в местах заключения. Этот документ можно найти на страницах второго выпуска Рабочих тетрадей.

В раздел «Из неопубликованного архива» мы включили статью о том, как российские правоприменители оценивали значимость процесса имплементации постановлений ЕСПЧ и какой они видят некую идеальную модель этого процесса. Статья подготовлена на основе материалов продолжительного исследования и отражает оценки совсем недавнего прошлого. Ранее этот текст нигде не публиковался. Статья обладает в точном смысле уже исторической ценностью, но, кроме всего прочего, интересно сравнить, насколько ситуация изменилась сейчас, а также понять, как быстро в действительности происходят изменения.

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

<sup>1</sup> Наталья Таубина, директор Фонда «Общественный вердикт».

# Новые правила приемлемости подачи жалобы в ЕСПЧ

**Реформа Европейского суда: становится ли обращение в ЕСПЧ игрой в лотерею?** (Анализ новых критериев принятия жалоб к производству согласно изменениям, вносимым Протоколом 15 и Регламентом ЕСПЧ с 1 января 2014 г.)

*Фуркат Тишаев<sup>1</sup>, Правозащитный центр «Мемориал»*

Как известно, реформа ЕСПЧ нацелена на обеспечение эффективности европейской системы защиты прав человека в долгосрочной перспективе. Так, все три декларации<sup>2</sup>, посвященные реформе ЕСПЧ, подчеркивают серьезность рисков для европейской системы защиты прав человека. Этот риск возрастает, с одной стороны, из-за постоянного роста числа поступающих в ЕСПЧ жалоб и, с другой стороны, из-за снижения «пропускной способности Суда» (увеличения разрыва между поступающими делами и постановлениями, которые выносит ЕСПЧ за одинаковый промежуток времени). По мнению самого Суда, *«такая ситуация вредит эффективности Конвенции, механизму ее контроля и представляет угрозу качеству решений ЕСПЧ и его авторитету в целом»*<sup>3</sup>.

Есть основания считать, что реформа ЕСПЧ и конкретные предложения для ее реализации направлены в том числе на уменьшение числа новых жалоб. Несмотря на то что все эксперты солидарны в вопросе необходимости проведения реформ, некоторые из принимаемых мер (а также те меры, которые предлагают, но пока не приняты) могут подорвать саму идею свободного доступа лиц к европейскому правосудию,

<sup>1</sup> Старший юрист Правозащитного центра «Мемориал».

<sup>2</sup> Реформе Европейской системы защиты прав человека были посвящены три межгосударственные конференции стран — членом Совета Европы, результатом которых было принятие трех деклараций: Интерлакенской — от 19 февраля 2010 г., Измирской — от 27 апреля 2011 г. и Брайтонской — от 20 апреля 2012 г. Подробнее о конференциях и их результатах см.: Рабочие тетради по реформе Европейского Суда по правам человека. — Т. 1. — Фонд «Общественный вердикт», 2012.

<sup>3</sup> См. например, PP. 8 преамбулы Интерлакенской декларации, доступной по ссылке: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/interlaken\\_declaration\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/interlaken_declaration_en.pdf)

поскольку лишают заявителей возможности устранения ошибок, допущенных из-за их неосведомленности о специфике обращения в ЕСПЧ.

Не происходит ли подмена целей реформы ЕСПЧ в процессе ее реализации? Не потеряет ли ЕСПЧ статус эффективного средства правовой защиты в глазах граждан — заявителей в ЕСПЧ из России? Становится ли обращение в ЕСПЧ игрой в лотерею?

Ниже рассматриваются некоторые новшества, усложняющие правила обращения в ЕСПЧ в ближайшие несколько лет, а также рекомендации тем, кто хочет избежать негативных последствий реформы ЕСПЧ в отношении своих дел.

Как известно, результатом трех конференций, посвященных реформе системы защиты прав человека, стало принятие, среди прочего, Протокола 15. Протокол был открыт для подписания 24 июня 2013 года. Этот протокол содержит несколько нововведений, главные из которых — сокращение срока обращения в ЕСПЧ с 6-ти до 4-х месяцев, а также внесение в текст Конвенции принципов субсидиарности<sup>1</sup> и свободы усмотрения<sup>2</sup>.

Кроме того, 6 мая 2013 г. самим Европейским Судом был принят новый Регламент<sup>3</sup>. Статья 47, которая вступит в силу 1 января 2014 года, изменяет правила обращения в ЕСПЧ и устанавливает более жесткие требования для заявителей по форме, содержанию и количеству документов, направляемых в Суд, а также ужесточает последствия несоблюдения данных правил.

### Сокращение срока подачи жалоб в ЕСПЧ до 4-х месяцев

Как известно, идея сократить срок подачи жалоб в ЕСПЧ принадлежит Великобритании, председательствовавшей в Совете Европы на момент проведения Брайтонской конференции. Изначально Великобритания предлагала сократить срок обращения в ЕСПЧ до двух, трех или четырех месяцев с момента, когда национальным судом было вынесено окончательное решение по делу. Принятие четырехмесячного срока вместо, скажем, двухмесячного, на первый взгляд, выглядит как проявление странами минимальной уступчивости, необходимой для достижения компромисса в реформе ЕСПЧ. Однако с большим сожалением приходится констатировать, что сокращение сроков обращения в ЕСПЧ на 2 месяца (с нынешних 6-ти до 4-х) приведет к крайним негативным последствиям для наиболее уязвимых лиц. Обоснованы опасения, что возможность восстановления нарушенных прав путем обращения в Европейский Суд фактически превратится в иллюзию.

Основной аргумент, который использовался для обоснования необходимости сократить срок (не считая саму идею уменьшения количества новых дел), заключался в том, что, якобы, современное развитие электронных коммуникаций позволяет безболезненно перейти на более короткие сроки. Судом также использовался пространственный аргумент о том, что сокращение сроков обращения в ЕСПЧ приведет к укреплению принципа правовой определенности. В этой связи нельзя не обратить внимание на банальное различие в развитии современных технологий коммуникации в Западной Европе и в отдаленных уголках Российской Федерации. Так, опыт ведения дел в ЕСПЧ российскими неправительственными организациями однозначно свидетельствует о том, что существуют тысячи лиц, проживающих в горной или сельской местности России, которым затруднен доступ не просто к современным технологиям коммуникации, но даже к самым примитивным способам передачи информации. В таких условиях ведение дела и так является затруднительным ввиду отсутствия непрерывной и своевременной связи с заявителем, а с сокращением сроков до четырех месяцев это станет крайне тяжелым. Кроме того, в России довольно широко распространена практика, когда российские суды не уведомляют или несвоевременно уведомляют граждан о принятых решениях. Наличие этой проблемы в сочетании с сокращением сроков обращения в ЕСПЧ до четырех месяцев делает практически невозможным обращение такого заявителя в ЕСПЧ.

<sup>1</sup> Принцип субсидиарности (*англ.*: the principle of subsidiarity) означает, что компетенция ЕСПЧ на рассмотрения дела появляется только после того, как государственные инстанции уже рассмотрели данное дело и не смогли восстановить нарушенные права. Иными словами, главная обязанность в соблюдении прав человека и/или восстановлении нарушенных прав лежит на внутринациональном уровне, на самом государстве, а не на ЕСПЧ. Например, прежде чем обратиться в ЕСПЧ, заявитель должен попытаться решить вопрос на национальном уровне — «исчерпать» доступные национальные средства правовой защиты. Подробнее о принципе субсидиарности см.: Мария Сучкова. Интерлакенская конференция «О будущем Европейского Суда по правам человека»: дискуссия и результаты // Рабочие тетради по реформе Европейского суда по правам человека. — Т. 1. — Фонд «Общественный вердикт», 2012.

<sup>2</sup> Принцип свободы усмотрения (*англ.*: the principle of margin of appreciation) означает, что ЕСПЧ некомпетентен рассматривать дело, в котором государство обладает свободой ограничения некоторых прав ввиду специфики своих исторических, культурных или иных национальных особенностей, а также в котором рассматривается вопрос, не имеющий общеевропейского консенсуса и/или не затрагивающий общеевропейских демократических ценностей. Например, нравственные ценности могут существенно отличаться в разных странах, поэтому государственные способы ее защиты (ограничивающие права некоторых лиц) могут варьироваться от страны к стране, не создавая при этом нарушений Европейской Конвенции. Иными словами, ЕСПЧ просто не может устанавливать единый стандарт в таких вопросах. Подробнее о принципе свободы усмотрения см.: Мария Сучкова. Реформа европейской системы защиты прав человека: промежуточные итоги, Брайтон и новые протоколы к Конвенции // Рабочие тетради по реформе Европейского суда по правам человека. — Т. 1). — Фонд «Общественный вердикт», 2012.

<sup>3</sup> Регламент ЕСПЧ от 6 мая 2013 г., за исключением некоторых отдельных положений, уже вступил в силу 1 июля 2013 г. Его текст доступен по ссылке: [http://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf)



Отдельной наиболее уязвимой категорией могут стать заключенные под стражу или отбывающие сроки в местах лишения свободы. Как известно, все почтовые сообщения лиц, лишенных свободы, проходят через администрацию мест принудительного содержания. С учетом того, что иных способов коммуникации у многих, как правило, нет, трудно представить, что заявитель успеет в четырехмесячный срок выслать по почте окончательное решение по делу, получить документы на руки после их фильтрации администрацией, изучить материалы дела, качественно подготовить жалобу в ЕСПЧ, собрать весь пакет требуемых документов, передать ее администрации и при этом надеяться, что администрация доставит весь пакет документов в ЕСПЧ в такой короткий срок. Своевременность направления всех документов может стать особенно острой проблемой, если заявитель жалуется на ту самую администрацию, которая уполномочена направлять корреспонденцию заключенного в ЕСПЧ.

Что касается утверждения Суда о том, что сокращения сроков обращения в ЕСПЧ укрепляет принцип правовой определенности, здесь следует отметить следующее. Такое утверждение было бы справедливым, если бы заявителям предоставлялось право обратиться в ЕСПЧ на протяжении нескольких лет после принятия окончательного решения на национальном уровне. Тогда такое обращение могло бы быть несовместимым с наступившими и необратимыми юридическими последствиями вынесенного несколько лет назад решения. Сокращение же сроков на 2 месяца никаким образом не улучшает принцип правовой определенности, который и так прекрасно соблюден при сохранении права на обращение в ЕСПЧ в течение 6-ти месяцев со дня вступления в силу последнего решения по делу.

### Ужесточение требований к обращениям в ЕСПЧ. Отмена т.н. «предварительных писем»

Как было отмечено выше, начиная с 1 января 2014 года вступает в силу новая редакция Регламента ЕСПЧ, статья 47 которого регулирует, в частности, процедуру подачи жалобы в ЕСПЧ.

Прежде всего следует сказать об отмене «предварительных писем». На сегодняшний день срок обращения в ЕСПЧ прерывается с момента направления в Суд первого письма, даже составленного в произвольной форме, из которого следует, что заявитель намеревается жаловаться в ЕСПЧ по какому-то конкретному вопросу. Такие письма «спасают» дела, направляемые в ЕСПЧ в последний момент до истечения шестимесячного срока: в отличие от заполнения формуляра жалобы и сбора полного пакета документов по делу они требуют минимального количества времени на составление. Далее, после получения Судом предварительных писем, Секретариат ЕСПЧ определяет срок для предоставления всех необходимых документов, запрашивает недостающие документы и т.п. Такой «диалог» между заявителем и Судом существенно увеличивал шансы тех, кто самостоятельно обращался в ЕСПЧ и не пользовался помощью юристов или адвокатов. Начиная с 1 января 2014 года ЕСПЧ прекращает этот «диалог» с заявителем. Новые правила требуют от заявителя сразу же предоставить Суду правильно заполненный формуляр жалобы<sup>1</sup> и все необходимые документы. Согласно новому пункту 2а статьи 47 Регламента «предоставляемая информация должна быть достаточной для того, чтобы ЕСПЧ мог определить природу и суть жалобы без изучения других документов»<sup>2</sup>.

Иными словами, в большинстве случаев заявители лишаются возможности устранить ошибки, если они были допущены ими из-за их неосведомленности о специфике и особенностях процедуры обращения в ЕСПЧ. Такие ошибки обрекают заявителей на то, что их жалобы «не будут рассмотрены Судом»<sup>3</sup> и будут отклонены в административном (несудебном) порядке. Конечно, здесь следует оговориться, что Суд оставил три исключения из этого правила<sup>4</sup>, но, как признается сам Суд, для подавляющего большинства случаев новое правило будет применяться строго и единообразно.

### Рекомендации заявителям

Несмотря на отмену практики направления в ЕСПЧ «предварительных» писем и ужесточение правил обращения в ЕСПЧ в целом, представляется, что заявители все же имеют возможность отыграть некоторое дополнительное время, если они не укладываются в четырехмесячный срок.

<sup>1</sup> Согласно имеющейся информации сам формуляр жалобы будет также изменен. Ожидается, что он будет упрощен и лучше адаптирован для заявителей — юридических лиц. С появлением нового формуляра жалобы также ожидается, что Председатель ЕСПЧ, согласно Правилу 32 Регламента Суда, издаст новые практические инструкции по надлежащему соблюдению процедур обращения в ЕСПЧ.

<sup>2</sup> Перевод неофициальный. На момент написания настоящего текста русская версия нового Регламента ЕСПЧ не издана и не опубликована Судом.

<sup>3</sup> См. п. 5.1 статьи 47 новой версии Регламента ЕСПЧ.

<sup>4</sup> Исключением будут дела, где заявитель предоставляет объяснение несоблюдения им данного правила (т.е. заявитель должен понимать, что нарушает правило, и объяснить причины. Например — дела лишенных свободы лиц, поскольку у них ограничен доступ ко всем материалам своего дела); дела с запросами применения обеспечительных мер (где срочность ситуации преобладает над требованием предоставлять исчерпывающую информацию по существу дела), а также дела, где Суд сам решит отступить от этого правила. См. п. 5.1 правила 47 Регламента Суда.



Так, вместо описания фактов и аргументов по нарушению конвенционных прав заявители могут ограничиться предоставлением в ЕСПЧ формуляра жалобы с сокращенным описанием их дела. Такой документ, по форме являющийся жалобой, а по сути — тем же самым предварительным письмом, следует направить в ЕСПЧ по обыкновенной почте заказным письмом до истечения четырехмесячного срока. Обязательно следует проконтролировать дату почтового отправления, т.к. именно на нее будут ориентироваться юристы Секретариата при оценке соблюдения 4-месячного срока. К данному пакету документов также следует приложить основные документы по делу (иски и решения судов) — отныне это обязательное правило. Заявителям также рекомендуется не дублировать направляемые документы факсимильной отправкой. Это позволит отыграть дополнительные 2–3 недели, в течение которых краткая жалоба заявителей будет доставляться в ЕСПЧ обыкновенной почтой. Чем дольше время доставки — тем больше заявители располагают дополнительным временем на составление полноценного документа в ЕСПЧ.

После направления первого пакета документов заявителям рекомендуется в течение 2–3 недель (в крайнем случае — в течение месяца) написать т.н. «дополнение к жалобе»<sup>1</sup>, в котором подробно изложить всю суть дела, предоставить развернутые пояснения Суду и, если потребуется, приложить дополнительные документы. Второй пакет документов следует направить в ЕСПЧ не только по почте, но также обязательно продублировать по факсу. Поскольку дополнение к жалобе Регламентом ЕСПЧ никак не регулируется, то форма составления такого документа является произвольной. Однако для облегчения работы юриста Суда заявителям настоятельно рекомендуется придерживаться той методологии, которая используется при заполнении формуляра жалобы. В частности, дополнение к жалобе должно содержать 3 основных раздела: 1) изложение фактов или событий, имевших место в деле заявителя; 2) аргументы по нарушению конвенционных прав заявителей и 3) информация относительно исчерпания национальных средств правовой защиты. Содержание жалобы и дополнения к ней могут повторяться, в этом нет ничего страшного, однако крайне важно излагать информацию кратким, объективным и доходчивым способом. Это существенно облегчает работу юристам Суда, а также повышает шансы заявителя на перспективность его дела в ЕСПЧ.

К моменту поступления в ЕСПЧ первого почтового пакета документов или к моменту начала рассмотрения дела юристом Секретариата ЕСПЧ (что также добавляет, ориентировочно, от 1 до 3 недель времени) в деле уже будет лежать не только формуляр жалобы, прерывающий сроки обращения, но также и дополнительная информация, необходимая для полного понимания проблемы. Таким образом, заявители смогут получить дополнительные несколько недель или даже месяц и компенсировать ужесточение правил подачи жалобы.

\* \* \*

В заключение, следует также отметить необходимость проведения широкомасштабной кампании по информированию лиц об изменениях в правилах обращения в Суд. Несмотря на то что органы Совета Европы предусмотрели переходный период в полгода между вступлением в силу Протокола 15 и непосредственным началом действия четырехмесячного срока, ответственность по информированию граждан возлагается на сами государства, против которых частные лица будут подавать жалобы. Несмотря на презумпцию добросовестности государств, действия гражданского общества и других заинтересованных лиц по распространению информации о новых правилах обращения в ЕСПЧ необходимы как мера по обеспечению прав лиц на доступ к международному правосудию.

<sup>1</sup> Дополнение к жалобе является неформальным документом, необходимым для объективного и всестороннего рассмотрения дела в некоторых случаях (например, если в деле заявителя произошли существенные изменения, согласно п. 7 нового правила 47 Регламента Суда, он обязан информировать Суд об этом). Однако, этот тип документов, в отличие от других процессуальных документов (жалобы, ответного Меморандума заявителя и т.п.), никак не регламентирован Судом.

## Новая редакция, вступающая в силу 1 января 2014 г.: Правило 47 — Содержание индивидуальной жалобы<sup>1</sup>

1. Жалобы, представляемые на основании статьи 34 Конвенции, подаются на бланках формуляров, предоставляемых Секретариатом, если только иное не будет предусмотрено решением Суда. Жалоба должна содержать всю информацию, указанную в соответствующих разделах формуляра, а именно:

(а) указание имени, даты рождения, гражданства и адреса заявителя, а если заявитель является юридическим лицом — указание полного наименования, даты учреждения или регистрации, официальный регистрационный номер (если таковой имеется) и юридический адрес;

(б) указание имени, рода занятий, адреса, номера телефона, номера факса и адреса электронной почты представителя, если таковой имеется;

(с) наименование Высокой Договаривающейся Стороны или наименования Высоких Договаривающихся Сторон, на действия которых подана жалоба;

(d) краткое и удобочитаемое изложение фактов;

(е) краткое и удобочитаемое изложение предполагаемого нарушения или предполагаемых нарушений Конвенции и соответствующих доводов; и (f) краткое и удобочитаемое подтверждение того, что заявителем соблюдены условия приемлемости, предусмотренные пунктом 1 статьи 35 Конвенции.

2. (а) Вся информация, указанная в подпунктах (d) — (f) пункта 1 выше, которая приводится в соответствующем разделе формуляра, должна быть достаточной для того, чтобы Суд мог определить суть и объем жалобы без обращения к каким-либо иным документам.

(б) Однако заявитель может дополнить предоставленную информацию, приложив к формуляру жалобы дополнительные данные о фактах, предполагаемых нарушениях Конвенции и соответствующих доводах. Объем такой информации не должен превышать 20 страниц.

3.1. Формуляр жалобы должен быть подписан заявителем или представителем заявителя, а также должен иметь в качестве приложения:

(а) копии документов, относящихся к обжалуемым решениям и мерам (судебным или иным);

(б) копии документов и решений, подтверждающих, что заявителем было соблюдено требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты и срок, установленный пунктом 1 статьи 35 Конвенции;

(с) в соответствующих случаях — копии документов, относящихся к иным процедурам международного разбирательства или урегулирования;

(d) при наличии представителя — оригинал доверенности или документа о полномочиях, подписанный заявителем.

3.2. Документы, представленные в качестве сопроводительных к жалобе, должны быть указаны в хронологическом порядке, последовательно пронумерованы и четко идентифицированы.

4. Заявители, не желающие раскрывать свою личность, должны об этом заявить и изложить причины такого отступления от обычного правила об открытом доступе к информации о производстве по делу в Суде. Суд вправе удовлетворить просьбу об анонимности или предоставить такую возможность по собственной инициативе.

5.1. Невыполнение требований, указанных в пунктах 1–3 настоящего правила, влечет нерассмотрение жалобы Судом, за исключением случаев, когда

(а) заявитель представил удовлетворительное объяснение невыполнения указанных требований;

(б) жалоба касается обращения в отношении обеспечительных судебных мер;

(с) Суд принимает иное решение по собственной инициативе или по обращению заявителя.

5.2. Суд может в любом случае потребовать от заявителя предоставить информацию или документы в течение установленного срока в любой надлежащей форме и в любом порядке, который он сочтет необходимым.

6. (а) Датой подачи жалобы для целей пункта 1 статьи 35 Конвенции считается дата направления Суду формуляра жалобы, отвечающего требованиям, установленным в настоящем правиле. Датой отправки считается дата, указанная на почтовом штемпеле.

(б) Тем не менее Суд вправе при наличии уважительных причин принять решение о том, чтобы датой подачи жалобы считать иную дату.

7. Заявители должны информировать Суд о любых изменениях адреса и всех обстоятельств, имеющих отношение к жалобе.

<sup>1</sup> Неофициальный перевод. Подготовлен юридической фирмой Threefold Legal Advisors (другие материалы см.: [www.threefold.ru](http://www.threefold.ru)). Предоставлен Фонду «Общественный вердикт» для публикации в Рабочих тетрадях по реформе ЕСПЧ. Том 2.

## Новая редакция Правила 47 Регламента Европейского Суда по правам человека не является неоправданным ограничением доступа заявителей в Страсбург

Мария Сучкова<sup>1</sup>

Как известно, с начала 2014 года вступает в силу новая редакция Правила 47 Регламента Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), вносящая ряд изменений в формальные требования к обращениям к данной международно-правовой процедуре.

Кратко изложим суть наиболее значимых изменений. Согласно п. 1 (d-f) Правила 47 фактические обстоятельства, аргументы в отношении предполагаемых нарушений и соответствие правилам приемлемости должны быть изложены в формуляре жалобы в «краткой» и «удобочитаемой» форме. Пункт 2 (а) предусматривает, что информация, содержащаяся в формуляре жалобы, должна быть достаточной для того, чтобы Суд, не обращаясь ни к каким иным документам, мог установить суть обжалуемых заявителем нарушений. При этом согласно п. 2 (b) заявитель может представить в ЕСПЧ вместе с формуляром жалобы (в виде приложения) дополнительную информацию о фактах, предполагаемых нарушениях, а также соответствующие аргументы. Объем такой информации не должен превышать двадцати страниц. Важным является то, что новая редакция Правила 47 закрепляет начатую в 2011 году практику, согласно которой обращение, не соответствующее требованиям, изложенным в пп. 1–3 Правила 47, не принимается ЕСПЧ к рассмотрению. Из этой нормы, согласно п. 5.1, есть некоторые исключения. В частности, ЕСПЧ может принять во внимание «удовлетворительное объяснение» заявителя по поводу невозможности представить жалобу, соответствующую формальным критериям. Кроме того, ЕСПЧ вправе по своей инициативе принять такую жалобу к рассмотрению. Кроме того, заявители по жалобам, в которых содержится требование о срочных мерах, могут быть освобождены от выполнения всех формальностей на начальном этапе.

В связи с указанными изменениями представляется необходимым обратить внимание на следующие моменты.

Одним из наиболее обсуждаемых изменений является то, что обращение в ЕСПЧ в произвольной форме (то есть путем направления «предварительного письма») становится недопустимым, такие обращения не будут регистрироваться Судом и, соответственно, не будут пресекать течение шестимесячного срока с момента исчерпания эффективных внутригосударственных средств правовой защиты (при их наличии), отведенного согласно п. 1 ст. 35 Конвенции для обращения в ЕСПЧ<sup>2</sup>. Представляется, однако, что это не является существенным препятствием для доступа заявителей к ЕСПЧ. Так, в формуляре можно изложить все те же данные и доводы, которые ранее излагались в «предварительных письмах», с той лишь разницей, что ранее это можно было сделать в свободной форме, а с вступлением в силу новых правил необходимо будет заполнить соответствующие разделы формуляра. Поэтому, с точки зрения временных затрат и требуемой квалификации, нельзя сказать, что заполнение формуляра чем-то принципиально отличается от составления качественного «предварительного письма», способного пресечь шестимесячный срок.

Важно помнить, что в формуляре должны быть изложены **все** жалобы заявителя, в отношении которых истекает шестимесячный срок на момент обращения. Если в формуляре какая-то жалоба заявителя не указана, то «внедрение» ее в дело за пределами шестимесячного срока для обращения путем направления дополнения к жалобе или любого иного документа в произвольной форме не допускается Регламентом. Это, однако, тоже не является нововведением. Так, согласно текущей редакции п. 5 Правила 47 в первичном обращении или «предварительном письме» должен быть указан (хоть и в краткой форме) предмет жалобы, а не только обозначено намерение обратиться в ЕСПЧ в дальнейшем.

Отдельно необходимо остановиться на вопросе о дополнениях к жалобе, направляемых уже после поступления в ЕСПЧ формуляра. Пункт 1 Правила 38 Регламента ЕСПЧ в относимой части гласит: «Никакие

<sup>1</sup> Магистр международного права в области прав человека (LLM, University of Essex), партнер юридической фирмы *Threefold Legal Advisors*.

<sup>2</sup> Через полгода после вступления в силу нового Протокола 15 к Конвенции данный срок будет сокращен до четырех месяцев (ст. 4 и п. 3 ст. 8 Протокола 15). Обсуждение последствий данного изменения заслуживает отдельного подробного рассмотрения и анализа различных факторов, влияющих на способность потенциальных заявителей успеть обратиться в ЕСПЧ в течение нового сокращенного срока, что не является предметом настоящего комментария. Отметим, тем не менее, что речь не идет об одновременном введении в действие двух предполагаемых ограничений (новых формальных требований к первому обращению в ЕСПЧ и сокращения шестимесячного срока до четырех месяцев). Как указано выше, новая редакция Правила 47 Регламента ЕСПЧ вступает в силу уже в начале 2014 года. В то же время, Протокол 15 к Конвенции для вступления в силу требует ратификации всеми 47 государствами участниками Совета Европы. На момент подготовки данного комментария только 25 государств подписали протокол, и одна страна (Ирландия) одновременно его ратифицировала.

письменные замечания или иные документы, поданные <...> в нарушение любых распоряжений по практическим вопросам производства, принятых согласно Правилу 32, не могут быть приобщены к материалам дела, за исключением случаев, когда Председатель Палаты принимает решение об ином». Согласно п. 6 Практического руководства о письменных процессуальных документах, направляемых в ЕСПЧ<sup>1</sup>, «письменные процессуальные документы, представленные без соответствующего запроса со стороны Суда, не принимаются, за исключением случаев, когда Председатель Палаты примет решение об ином». Таким образом, хотя правовой статус дополнений к жалобе напрямую не урегулирован Регламентом и Практическим руководством, представляется, что, если дополнение не содержит новой информации о развитии событий по делу заявителя<sup>2</sup>, а направлено лишь на изложение аргументов, подтверждающих ранее заявленные жалобы, нельзя исключить, что такое дополнение не будет принято Судом и не будет включено в досье. Как будет развиваться практика ЕСПЧ в этом отношении, можно будет понять после вступления в силу новой редакции Правила 47.

Еще один вопрос, на который необходимо обратить внимание, — это требование о том, что факты, предполагаемые нарушения и аргументы в отношении приемлемости должны быть изложены в формуляре «кратко». Новая редакция Правила 47 не содержит требования о максимальном количестве страниц в отношении формуляра жалобы (требование о максимальном объеме в двадцать страниц относится только к «дополнительной информации», которая может быть, по желанию заявителя, приложена к формуляру жалобы). Некоторые пояснения в этом отношении можно найти в п. 11 действующей на текущий момент (ноябрь 2013 г.) редакции Практического руководства по обращению в ЕСПЧ<sup>3</sup>, согласно которому, «если в *исключительных случаях* объем жалобы превышает десять страниц (не считая списка приложений и самих приложений), она должна сопровождаться кратким изложением ее содержания» [курсив автора]. Таким образом, превышение формуляром десяти страниц рассматривается ЕСПЧ скорее в качестве исключения, нежели правила. Однако для изложения большинства жалоб (особенно тех, которые касаются нарушения нескольких статей Конвенции или вытекают из достаточно сложных фактических обстоятельств) десяти страниц явно недостаточно. Поэтому, учитывая, что новая редакция Правила 47 может быть истолкована как дающая основания для отказа в регистрации формуляра из-за его несоответствия требованию «краткости», представляется важным, чтобы ЕСПЧ разъяснил, что будет пониматься под требуемым объемом и в каких случаях будет возможно отказать в регистрации жалобы на основании несоответствия данному требованию.

Подводя итог, можно отметить, что изменения, внесенные в Правило 47 Регламента, отражают стремление ЕСПЧ получать максимально полные сведения о предмете жалобы и подтверждающие доказательства уже на стадии первого обращения заявителя (то есть направления формуляра). Это, в частности, позволит ЕСПЧ оперативно выявлять и отклонять «явно неприемлемые» жалобы и будет содействовать уменьшению количества дел, ожидающих рассмотрения. Кроме того, представляется, что указанные изменения направлены на то, чтобы повысить качество и профессиональный уровень поступающих в ЕСПЧ жалоб, что потребует большей дисциплинированности от заявителей и их представителей при подготовке к обращению в Страсбург. При этом новая редакция Правила 47 является более мягкой мерой по сравнению с обсуждавшимся ранее предложением о введении обязательного представительства интересов заявителя юристом на этапе подачи жалобы, которое в итоге было отклонено.<sup>4</sup>

В целом же представляется, что новая редакция Правила 47 (при условии его прозрачного и последовательного толкования на практике) не потребует от заявителей и их представителей невозможного. При наличии объективных причин, по которым заявитель не может выполнить все формальные правила (например, в отсутствие у него доступа к доказательствам или при направлении запроса о срочных мерах в сжатые сроки) ЕСПЧ готов принимать во внимание соответствующие доводы.

Безусловно, для минимизации рисков ограничения доступа заявителей к ЕСПЧ в связи с введением новых правил потребуется разъяснительная работа и информирование потенциальных заявителей, которые могут проводиться как самим ЕСПЧ, так и профессиональным сообществом.

<sup>1</sup> *Written pleadings*, Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 1 November 2003 and amended on 22 September 2008.

<sup>2</sup> Об этом заявитель обязан информировать ЕСПЧ согласно п. 7 Правила 47 в новой редакции.

<sup>3</sup> *Institution of Proceedings*, Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 1 November 2003 and amended on 22 September 2008 and on 24 June 2009.

<sup>4</sup> Подробнее см.: М. Сучкова. Реформа европейской системы защиты прав человека: промежуточные итоги, Брайтон и новые протоколы к Конвенции // Рабочие тетради по реформе Европейского Суда по правам человека. — Т. 1. — Фонд «Общественный вердикт», 2012. — с. 9.

# Исполнение постановлений ЕСПЧ

## Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека: обзор событий за 2012–2013 годы

Мария Сучкова<sup>1</sup>

Тема исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее — «Суд» или «ЕСПЧ») по-прежнему занимает значительное место в дискурсе реформы европейской системы защиты прав человека. Эксперты в области реформенного процесса сходятся во мнении о том, что какими бы эффективными ни были меры по изменению процедур ЕСПЧ, без эффективного и быстрого исполнения постановлений система работать не сможет.

### Некоторые количественные показатели процесса исполнения постановлений ЕСПЧ

С точки зрения статистики, можно говорить, что в 2012–2013 проявились как позитивные, так и негативные тенденции. В последнем по времени опубликованном ежегодном докладе Комитета Министров (за 2012 г.) отмечено следующее:

- **уменьшение числа постановлений, вынесенных по делам-клонам<sup>2</sup>.** Это связано с успешным применением пилотной процедуры, которая предусматривает, что рассмотрение дел, схожих с тем, по которому было вынесено пилотное постановление, может быть приостановлено или «замороже-

<sup>1</sup> Магистр международного права в области прав человека (LLM, University of Essex), партнер юридической фирмы *Threefold Legal Advisors*.

<sup>2</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, 6th Annual Report, 2012, p. 11.



но», а также с созданием в некоторых странах эффективных средств правовой защиты. Тем не менее важно понимать, что количество жалоб по делам-клонам, поступающих в Суд, продолжает неуклонно расти;<sup>1</sup>

- **увеличение числа дел, по которым справедливая компенсация была выплачена в срок** (81 % дел в 2012 г., что выше результатов в предыдущем году);<sup>2</sup>
- **продолжающийся рост нагрузки Комитета Министров Совета Европы.** На момент подготовки годового отчета за 2012 г. на его контроле находилось, среди прочего, 19 пилотных постановлений (по сравнению с 9 пилотными постановлениями в предыдущем году). Число «ведущих»<sup>3</sup> дел (leading cases) продолжает увеличиваться (на момент подготовки отчета за 2012 год 307 постановлений по «ведущим» делам находилось на рассмотрении Комитета Министров), и по сравнению с 2011 годом рост составил 13 %.<sup>4</sup> При этом число новых дел, поступающих на рассмотрение Комитета, стабильно превышает число «закрываемых» дел, по которым принимается окончательная резолюция. Одной из основных причин роста нагрузки на Комитет Министров остаются системные проблемы, для которых так и не были выработаны комплексные решения;
- **положительные результаты от введения новых методов контроля за исполнением.** Новые методы, предполагающие приоритизацию дел, находящихся на усиленном контроле со стороны Комитета министров, позволили Комитету сосредоточить свое внимание на наиболее важных делах и в то же время рассматривать более значительное число дел, чем раньше.<sup>5</sup> Так, большее количество дел, по которым ведется процедура усиленного контроля, было рассмотрено в ходе соответствующих заседаний Комитета Министров, и, соответственно, было принято больше решений, промежуточных резолюций и рекомендаций Комитета министров.<sup>6</sup> На 1 декабря 2012 г. процедура усиленного контроля проводилась в отношении 22 % дел.<sup>7</sup> В целом же Комитет Министров отмечает, что новые постановления, контроль за исполнением которых производился после вступления в действие новой процедуры, исполняются быстрее.<sup>8</sup>

Хотя Комитет Министров продолжает совершенствовать свои методы контроля за исполнением принятых ЕСПЧ постановлений, общая тенденция все же состоит в росте числа неисполненных постановлений, в том числе постановлений по делам-клонам. Многие системные проблемы обсуждаются на европейском уровне уже достаточно давно. Такая ситуация свидетельствует о том, что государства-участники не принимают действенных мер для их разрешения, несмотря на многочисленные постановления ЕСПЧ, рекомендации Комитета Министров, а также экспертных органов Совета Европы. Это, в свою очередь, демонстрирует недостаточную эффективность механизмов имплементации конвенционных норм и практики ЕСПЧ в национальные правовые системы.<sup>9</sup>

## Работа органов Совета Европы в области исполнения постановлений ЕСПЧ в 2012–2013 годы

Органы Совета Европы продолжают оказывать содействие государствам-участникам в исполнении постановлений ЕСПЧ.

### *Работа с системными проблемами*

Особое внимание, как и прежде, уделяется системным проблемам, которые являются источником многочисленных жалоб в Европейский Суд. Согласно данным Комитета Министров, наиболее распространенными системными проблемами являются чрезмерная длительность судебных разбирательств, неисполнение

<sup>1</sup> European Court of Human Rights, Doc. No. 4447204, *The Interlaken Process and the Court*, 28 August 2013, p. 9.

<sup>2</sup> Там же, с. 12.

<sup>3</sup> Термин *leading case* используется в рамках процедуры исполнения постановлений в отношении дел, в которых впервые была выявлена системная проблема, требующая принятия государством мер общего характера. Как правило, такие дела «возглавляют» группы постановлений, которые касаются одной и той же системной проблемы.

<sup>4</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, 6th Annual Report, 2012, p. 12.

<sup>5</sup> Последнее связано с тем, что, согласно новым методам, контроль за исполнением строится на принципе непрерывности (то есть не зависит от расписания соответствующих заседаний Комитета Министров), и в то же время вмешательство Комитета в исполнение по делам, не находящимся на усиленном контроле, достаточно ограничено, что позволяет экономить ресурсы.

<sup>6</sup> Там же, с. 13.

<sup>7</sup> Там же, с. 22.

<sup>8</sup> Там же, с. 12.

<sup>9</sup> Там же, с. 13–14.

решений национальных судов, различные вопросы права собственности и комплекс проблем, связанный с досудебным содержанием под стражей, включая условия содержания.<sup>1</sup>

В дополнение к различным процессуальным мерам, используемым Судом для работы с системными проблемами<sup>2</sup>, Комитет Министров применяет особый подход в мониторинге процесса исполнения. Согласно новым методам работы<sup>3</sup>, к постановлениям, в которых Суд указывает на системные проблемы в государстве-участнике, а также к пилотным постановлениям применяется процедура усиленного контроля.<sup>4</sup>

Помимо собственно контроля за исполнением Совет Европы организует различные мероприятия, создающие хорошие условия для очной дискуссии и обмена мнениями. По мнению Комитета Министров, такие мероприятия оказывают положительное воздействие на исполнение постановлений ЕСПЧ.<sup>5</sup>

Например, ряд проектов, направленных на точечное взаимодействие между государствами-участниками Конвенции по наиболее распространенным системным проблемам, поддерживается *Human Rights Trust Fund* — фондом, учрежденным в 2008 году Советом Европы, Банком Развития Совета Европы и Норвегией. В частности, были реализованы проекты по вопросам неисполнения решений национальных судов в Сербии, Молдове, Украине и некоторых других странах и нарушений прав человека силами безопасности в России. В настоящее время реализуются проекты по вопросам свободы слова и регулирования прессы в Турции, а также по вопросам законности и условий досудебного содержания под стражей в ряде стран. В рамках таких проектов государства-участники обмениваются опытом решения системных проблем, приводящих к нарушению Конвенции, а также получают экспертную поддержку при разработке законодательства и корректировке правоприменительной практики.<sup>6</sup> Отметим, что эксперт этого фонда был приглашен российской стороной для участия в процессе подготовки Плана деятельности — обязательного документа, который должно разработать и представить Комитету Министров государство-ответчик — по исполнению пилотного постановления *Ananyev and Others v. Russia*.

Департамент по исполнению постановлений также проводит мероприятия по обмену опытом между государствами-участниками. Тематами мероприятий становятся наиболее распространенные вопросы, поднимаемые в практике ЕСПЧ. Например, в ноябре 2012 г. в Турции прошел круглый стол по вопросам чрезмерной длительности судебных разбирательств с участием, в том числе, представителей Российской Федерации.<sup>7</sup>

### *Дискуссии в отношении проблемы длительного неисполнения постановлений*

Эксперты Совета Европы продолжают искать решения, которые смогут усовершенствовать работу Комитета Министров по контролю за исполнением постановлений. В частности, по итогам Брайтонской Конференции<sup>8</sup> на изучение экспертов CDDH<sup>9</sup> был поставлен вопрос о том, нужны ли Комитету Министров более эффективные рычаги влияния на государства, которые в течение длительного времени не исполняют постановления Суда.

В предварительном докладе<sup>10</sup>, опубликованном в сентябре 2013 г., эксперты отметили три основные причины длительного неисполнения постановлений:

1. нежелание исполнительной власти предлагать шаги, необходимые для исполнения, или парламента — принимать законодательство;
2. комплексность или техническая сложность проблемы, в том числе — необходимость принимать множество разнообразных мер, требующих координации между большим количеством государственных органов или проведения сложных правовых реформ;
3. инертность, то есть непринятие мер в отсутствие каких-либо политических или технических причин.

<sup>1</sup> Там же. С. 48–56.

<sup>2</sup> В частности, использование пилотной процедуры, объединенное рассмотрение ряда схожих жалоб, завершение рассмотрения дел путем мировых соглашений или односторонних деклараций на основании сумм, присужденных в аналогичных постановлениях ранее.

<sup>3</sup> Новые методы работы были введены Комитетом в 2011 г. по итогам рекомендаций Интерлакенской конференции. Об Интерлакенской конференции см.: Рабочие тетради по реформе ЕСПЧ. — Т. 1. — Фонд «Общественный вердикт», 2011.

<sup>4</sup> Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH (2010) 37, *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: Implementation of the Interlaken Action Plan — Modalities for a twin-track supervision system*, 6 September 2010, p. 2.

<sup>5</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, 6th Annual Report, 2012, p. 16.

<sup>6</sup> Более подробная информация о деятельности Фонда: [http://www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/projects\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/projects_en.asp).

<sup>7</sup> Более подробная информация о мероприятии: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Tables\\_rondes/RoundTables\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Tables_rondes/RoundTables_en.asp).

<sup>8</sup> О Брайтонской конференции см.: Рабочие тетради по реформе ЕСПЧ. — Т. 1. — Фонд «Общественный вердикт», 2012.

<sup>9</sup> CDDH — Руководящий комитет по правам человека. Подробнее о комитете см.: Рабочие тетради по реформе ЕСПЧ. Том 1. — Фонд «Общественный вердикт». 2012 г.

<sup>10</sup> GT-GDR-E (2013) R2 Addendum I, CDDH, Drafting Group «E» on the reform of the Court, *Draft CDDH report on whether more effective measures are needed in respect of States that fail to implement Court judgments in a timely manner*, 19 September 2013.



Соответственно, полагают эксперты CDDH, способ реагирования Комитета Министров на длительное неисполнение должен зависеть от причин такого неисполнения. Эксперты предлагают способы реагирования на ситуации длительного неисполнения постановлений:

- **Меры, касающиеся организации процесса контроля за исполнением:** работа в Комитете Министров не только в пленарных заседаниях, но и в малых группах, состоящих из представителей государств, имеющих схожие системные проблемы;<sup>1</sup> систематическое привлечение к процессу исполнения экспертных органов Совета Европы (в частности, Венецианской Комиссии<sup>2</sup> и СЕПЕЖ<sup>3</sup>), Комиссара Совета Европы по правам человека, Комитета Совета Европы против пыток; привлечение внешних экспертов для оценки потребностей в ходе исполнения постановлений; развитие практики взаимодействия между Судом и Комитетом Министров (например, в делах, в которых необходимо пояснение о том, какие общие меры необходимы для исполнения постановлений); назначение Комитетом Министров независимых «специальных докладчиков».
- **Меры, направленные на содействие полному исполнению:** признание и распространение информации о «хороших практиках», то есть о случаях особенно быстрого и эффективного исполнения постановлений; использование процедуры, предусмотренной п. 4 ст. 46 Конвенции, который в случае отказа государства от исполнения постановления позволяет Комитету Министров направить дело в Суд с вопросом о том, нарушило ли государство свои обязательства по Конвенции<sup>4</sup> (такая процедура может быть особенно полезна в случаях, когда есть сомнения в том, насколько эффективны меры, принятые государством); введение штрафных санкций за неисполнение постановлений;<sup>5</sup> публичное обсуждение («naming and shaming») случаев длительного неисполнения постановлений;<sup>6</sup> различные способы давления со стороны членов Комитета Министров на государства, не исполняющие постановления; работа с национальными парламентами.
- **Меры, направленные на улучшение взаимодействия органов Совета Европы с различными участниками процесса исполнения:** «включение» заявителей в процесс исполнения постановлений (в частности, путем направления им меморандумов, поступающих от государства-ответчика, и предоставления возможности их комментировать, а также наделение заявителей правом направлять комментарии по вопросу мер общего характера в рамках п. 9 Правил Комитета Министров по исполнению постановлений<sup>7</sup>); более активное взаимодействие с национальными учреждениями по правам человека и омбудсменами.

### *Роль ЕСПЧ на стадии исполнения постановлений*

Еще одной тенденцией, которую необходимо отметить, является все возрастающая роль ЕСПЧ в процессе исполнения его постановлений. Так, Суд все чаще в своих постановлениях указывает на конкретные меры, которые необходимо принять. Такие указания содержатся не только в постановлениях, принятых в рамках пилотной процедуры, но и в так называемых «постановлениях по статье 46». В постановлениях последнего типа Суд также обозначает суть системной проблемы, являющейся причиной нарушения Конвенции, и предлагает способы ее решения.<sup>8</sup> Количество таких постановлений в 2012–2013 годы начало возрастать. Кроме того, в 2012 г. Суд начал направлять в Комитет Министров письма с информацией и комментариями, затрагивающими процесс исполнения постановлений (например, о статистике дел-клонов, находящихся на рассмотрении Суда).<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Некоторые, однако, полагают, что это лишь снизит эффективность Комитета Министров, так как работа в малых группах требует больше времени. См. GT-GDR-E (2013) R2 CDDH, Drafting Group «E» on the reform of the Court, Meeting Report, 19 September 2013.

<sup>2</sup> Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) — консультативный орган Совета Европы по конституционным вопросам. Комиссия, в частности, дает юридические заключения о соответствии законодательства европейским стандартам прав человека.

<sup>3</sup> Европейская комиссия по эффективности правосудия (СЕПЕЖ) — экспертный орган Совета Европы, призванный способствовать повышению эффективности работы судебной системы в государствах-участниках.

<sup>4</sup> Данное полномочие Комитета Министров было внесено в Конвенцию Протоколом № 14 и до сих пор ни разу не использовалось.

<sup>5</sup> Данный вопрос вызывает значительные разногласия среди экспертов. В частности, дальнейшего обсуждения требуют вопросы о том, каков должен быть размер штрафных санкций, чтобы мотивировать государство исполнить постановление, а не препятствовать этому путем изъятия средств из бюджета; какому органу может быть поручено решение вопроса о наложении санкций и определение их размера, с тем чтобы обеспечить необходимую беспристрастность; куда могут быть направлены полученные денежные средства и проч. В любом случае, по мнению экспертов, достижение консенсуса по данному вопросу в ближайшем будущем маловероятно. См. GT-GDR-E (2013) R2 Addendum I, CDDH, Drafting Group «E» on the reform of the Court, *Draft CDDH report on whether more effective measures are needed in respect of States that fail to implement Court judgments in a timely manner*, 19 September 2013, pp. 9–10.

<sup>6</sup> По данному вопросу также отсутствует консенсус. Так, некоторые полагают, что этот метод не является конструктивным.

<sup>7</sup> На данный момент таким правом наделены негосударственные организации и национальные учреждения по правам человека (омбудсмены).

<sup>8</sup> См., например, постановление по делу *Aslakhanova and Others v. Russia* (nos.2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08 and 42509/10, 18 December 2012).

<sup>9</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, 6th Annual Report, 2012, p 17.

## Специфика процесса исполнения по российским делам

В заключение кратко рассмотрим состояние дел в отношении исполнения Российской Федерацией постановлений ЕСПЧ. В 2012 году Россия лидировала по количеству дел, находящихся под усиленным контролем Комитета Министров. Так, из всех «ведущих» дел на долю РФ приходится 15 %, за ней следует Турция с 12 % и Украина с 10 %.<sup>1</sup> Обратимся к основным группам дел против России, находящимся на рассмотрении Комитета Министров<sup>2</sup>:

- В группе дел, касающихся нарушений прав человека на Северном Кавказе, которую возглавляет постановление *Khashiyev and Akayeva v. Russia*, значительное внимание уделяется отсутствию прогресса в расследовании указанных нарушений. В связи с этим озабоченность Комитета вызывает истечение сроков давности привлечения к ответственности. Кроме того, в 2012 г. поднимался вопрос об эффективности мер по розыску лиц, подвергшихся «насильственному исчезновению», в частности, использования ДНК-идентификации в этом процессе.
- В отношении группы дел, касающихся незаконных действий полиции и применения полицией насилия, которую возглавляет дело *Mikheyev v. Russia*, власти Российской Федерации в 2012–2013 гг. представили ряд Планов действий. В настоящее время Комитет Министров рассматривает результаты реформирования системы полиции.
- По вопросу условий содержания в следственных изоляторах, которому посвящено пилотное постановление *Ananyev and Others v. Russia*, российские власти в 2012 году представили План действий с описанием стратегии реформы, которую Комитет Министров счел достаточно подробной и долгосрочной. В 2013 г. Россия представила дополнения к Плану действий.
- В отношении дела *Grabayev v. Russia* и других дел, касающихся комплекса проблем, связанных с экстрадицией в страны, где человек может подвергнуться жестокому обращению или пыткам, российские власти в 2012 г. представили План действий, в котором, в том числе, признается необходимость реформирования уголовно-процессуального законодательства в соответствующей части, а также описываются меры, уже принятые на тот момент. Особенно пристальное внимание Комитета Министров приковано к случаям похищения лиц, которых Суд, руководствуясь Правилom 39 Регламента<sup>3</sup>, обязал не экстрадировать до рассмотрения дела в ЕСПЧ по существу, и незаконного перемещения их в Таджикистан. Несмотря на призывы Комитета Министров не допускать таких нарушений и расследовать каждое из них, такие случаи продолжают иметь место.

<sup>1</sup> Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 6th Annual Report of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2012, p 63.

<sup>2</sup> В основном описании подготовлено на основании последнего доступного годового отчета Комитета Министров (2012 г.).

<sup>3</sup> Правило 39 Регламента Суда касается обеспечительных мер и наделяет Суд правом давать обязательные указания государству-ответчику «в интересах сторон или надлежащего порядка проведения производства по делу».

# Из неопубликованного архива исследований

## Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека в России: реальность с элементами вымысла

*Ксения Браиловская*

В исследовании процесса имплементации мер общего характера<sup>1</sup> в Российской Федерации, которое проводилось Центром «Демос», а далее было продолжено Фондом «Общественный вердикт», мы пытались понять, что делает государство для исполнения общих мер, следующих из постановлений Европейского Суда по правам человека, каким видится этот процесс экспертам, что, с их точки зрения, способствует или препятствует имплементации. Основной же интерес заключался в выяснении возможной модели исполнения общих мер.

В качестве логической схемы для исследования была разработана модель коммуникации, подразумевавшая, что в процессе исследования мы выделим государственных и негосударственных акторов, их роли и условия взаимодействия.

Для того чтобы нарисовать целостную картину, нужно было получить экспертное видение как существующего, так и оптимального для России процесса исполнения. Исходя из такой логики и были разработаны инструменты для опроса экспертов.

Официальная информация о политике по исполнению постановлений Европейского Суда по правам человека фактически отсутствует, как и о систематических действиях в этом направлении. С помощью исследования мы пытались понять и оценить ситуацию в российских регионах, в первую очередь реконструируя представления различных специалистов о реальном и желаемом, основанных на их собственной практике.

<sup>1</sup> Далее по тексту термин «меры общего характера» заменен на прямой перевод с английского «general measures» — общие меры. Это сделано в целях упрощения текста и его восприятия. — Прим. ред.

Одним из самых ярких первых впечатлений от полученных из регионов исследования интервью стало понимание, что исполнение общих мер — вопрос, который находится в конце актуального списка для большинства экспертов. Это открытие стало довольно разочаровывающим.

Следствием низкой актуальности какой-либо темы неизбежно становится отсутствие или слабость относящейся к ней экспертизы. Главный индикатор экспертного знания — это способность последовательно излагать точку зрения на какой-либо предмет и рассматривать его с разных сторон, возможность как рассуждать о частностях, так и давать обобщенную оценку. Как правило, оно появляется в результате актуальности и значимости этого предмета для рассуждающего о нем человека. Иными словами, такое знание может возникнуть у него в результате практических действий и целенаправленного изучения. В том случае, если экспертиза какого-то процесса затруднена либо отсутствует, под вопрос можно поставить и действительность этого процесса.

Поэтому текст о представлениях экспертов относительно процесса имплементации прежде всего — результат первоначального разочарования и удивления. Причиной удивления стало несоответствие исследовательских ожиданий и того результата, который был получен на полевой стадии исследования. И это удивление усилилось, когда из интервью с экспертами стало очевидно, что они придают огромное значение постановлениям Суда. Более того, сам Европейский Суд по правам человека видится им инстанцией, значимой для российского правосудия в целом.

Получается следующий парадокс: эксперты отмечают некую инстанцию (ЕСПЧ) как очень важную для системы российского правосудия (в которой работают сами эксперты), но не могут в полной мере обосновать практическую пользу от работы этой инстанции для собственной деятельности.

Другая причина несоответствия исследовательских ожиданий и результата — аналитическая работа, проводившаяся в течение всего проекта, в ходе которой формулировалось само понятие исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека. Представления «о должном» исполнении появились в результате целенаправленной работы. И взгляды экспертов от этого представления сильно отличались, даже не столько по смыслу, сколько по степени артикулированности и детальности рассуждений о процессе имплементации.

Сформулированное для проекта понятие имплементации не было единственным ориентиром для оценки экспертных интервью, но в отсутствие конкурирующих определений оно стало одним из главных элементов анализа представлений экспертов об исполнении постановлений ЕСПЧ.

Нужно отметить, что в течение исследовательского проекта рабочее определение имплементации уточнялось и обрастало деталями. В конечном итоге понятие «исполнение постановлений ЕСПЧ» было операционализировано и приобрело большой объем. Однако общий смысл оставался неизменным.

Исполнение общих мер — это комплекс организованных и целенаправленных действий, которые наполнены практическим смыслом благодаря аргументации Суда в рассмотренных им делах. Главная цель действий по имплементации — защита прав и свобод, зафиксированных в Европейской Конвенции.

Собственно, именно такое понимание и закладывалось в исследовательские инструменты, с помощью которых выяснялись представления экспертов об исполнении общих мер в России. Поэтому зафиксированное отсутствие детального анализа и оценки исполнения постановлений ЕСПЧ в России стало доказательством того, что реальной политики в этой сфере нет, поскольку, если бы она осуществлялась, то эксперты рассуждали бы более предметно, отталкивались бы от каких-то ее положений или попросту на нее ссылались.

Более того, в интервью эксперты с большим трудом моделировали «идеальную» систему исполнения, которая наиболее эффективно имплементировала бы нормы Конвенции и стандарты, следующие из постановлений Суда. И это несмотря на то, что они связывают исполнение постановлений ЕСПЧ с внедрением стандартов прав человека в российскую правоприменительную систему и даже рассматривают его как эффективное средство для улучшения работы последней. С их точки зрения, процесс исполнения постановлений должен привести к улучшению работы правоприменительной системы, но как сделать его эффективным, они, по большому счету, не представляют.

Большинство опрошенных экспертов признали, что Европейский Суд по правам человека — явление положительное для России, но обоснование этого суждения давали разное. Чтобы сформулировать из интервью представления об исполнении постановлений ЕСПЧ, в настоящем тексте рассматривались рассуждения о целях исполнения, его положительных и отрицательных сторонах, влиянии на законодательную и правоприменительную практику, причинах обращения граждан в Европейский Суд по правам человека.

Можно выделить несколько идей, заметных в размышлениях о том, почему нужно исполнять постановления Суда. Эксперты не высказывались так лаконично и однозначно, как это сформулировано в тексте. Из материалов исследования эти идеи можно выделить благодаря оценкам экспертов и акцентам, которые они расставляли.

## Почему Россия должна исполнять постановления ЕСПЧ

- **Россия должна соблюдать международные обязательства**

Обязательность соблюдения международных договоров, к которым относится и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), — одна из основных причин значимости Европейского Суда для России. Отсюда вытекает обязательство менять правоприменительную практику, если та не соответствует нормам ЕКПЧ. Если государство не обеспечивает своим гражданам права и свободы, провозглашенные Конвенцией, оно становится нарушителем международных договоров.

Основная функция ЕСПЧ закреплена Конвенцией: обеспечить соблюдение ее положений странами-участниками.

- **В какой степени, с вашей точки зрения, деятельность Европейского Суда должна влиять на правоприменительную практику в России и может это делать сейчас?**

- *В первую очередь это вопрос соблюдения Россией ее международных обязательств. Ответ на этот вопрос является однозначным: Россия обязана добросовестно соблюдать взятые на себя в соответствии с Конвенцией обязательства и должна обеспечивать каждому, кто находится под ее юрисдикцией, права и свободы, провозглашенные Конвенцией. На мой взгляд, степень влияния деятельности ЕСПЧ на правоприменительную практику в России определяется уровнем развития правосознания участников правоприменительного процесса. Правовая основа для такого влияния сформирована в достаточной степени<sup>1</sup>.*

В связи с идеей соблюдения международных обязательств часто подразумевается, что в России правовая основа для того, чтобы нарушений прав человека не возникало, уже существует, то есть законодательство соответствует стандартам прав человека. Степень же влияния ЕСПЧ на правоприменительную практику, как и степень соблюдения международных обязательств и прав человека в принципе, зависит от уровня развития правосознания правоприменителей. Таким образом, многие эксперты прямо или косвенно связывали практическое воплощение положений Конвенции прав и основных свобод с «уровнем правосознания» участников процесса применения этих положений: правовая база существует, нужно лишь правильно ее применять и соблюдать законы. То есть, конечная ответственность за соблюдение международных договоров и, соответственно, за влияние ратифицированных международных актов внутри страны ложится на правоприменителей. Видимо, предполагается, что главным препятствием на пути соблюдения международного законодательства является недостаточная их компетентность.

- **Россия должна поддерживать свой международный авторитет**

Нарушение Конвенции угрожает авторитету государства, которое является участником Конвенции. То есть, государство, которое своими действиями ставит под вопрос реальную силу положений договора, ставит под вопрос и свой статус участника этого договора.

- *Исполнять решения Европейского Суда нужно для того, чтобы исполнить договор, в котором участвует государство. И в этом смысле это и авторитет государства, и авторитет того договора, в котором государство участвует. ... Европейский Суд является для нас авторитетным органом, раз граждане обращаются в него и угрожают обращением в Европейский Суд<sup>2</sup>.*

Авторитет государства и авторитет договора в данном случае рассматриваются как величины взаимозависимые. Причина этой взаимозависимости — влияние граждан государства. Это влияние основано на следующей схеме: государство нарушает договор — авторитет международного договора под угрозой — граждане угрожают государству — государство боится потерять международный авторитет — государство исполняет постановления Суда — авторитет государства и договора восстановлен. Таким образом, граждане представляются участниками процесса, хотя неравноправными и не основными.

- **Нормы Конвенции должны имплементироваться в правовую систему России**

Этот пункт очень важен для многих экспертов, поскольку результатом имплементации норм Конвенции им видятся изменения правовой системы и правосознания граждан.

<sup>1</sup> Из интервью с представителем аппарата Уполномоченного по правам человека. Тверская область.

<sup>2</sup> Из интервью с представителем экспертно-правового управления Законодательного собрания. Красноярский край.



— Цель исполнения решений ЕСПЧ заключается в том, чтобы реально экстраполировать нормы Конвенции — как букву, так и дух ее — на правотворчество страны — участницы Конвенции, правоприменение внутри этой страны и правосознание граждан этой страны<sup>1</sup>.

Что касается механизмов имплементации, то из интервью четко вырисовывается только один — применение постановлений ЕСПЧ в национальных процессах. Видимо поэтому зачастую довольно явно основными «имплементаторами» видятся судьи. Они должны применять постановления тогда, когда национальное право не позволяет им вынести справедливое решение.

— Когда судьи рассматривают дело, они должны проанализировать все законодательство, чтобы вынести справедливое решение. У нас ведь не бывает сразу дважды два четыре. Возникает много нюансов. Судья анализирует закон, но там не всегда есть ответ; дальше он смотрит практику Верховного суда, но в его деле могут быть другие нюансы; он может обратиться к практике Конституционного Суда РФ, но там тоже есть нюансы, и есть еще практика ЕСПЧ. И слава богу, что она есть. Есть аргументация, которую можно использовать<sup>2</sup>.

Поэтому главной проблемой имплементации эксперты зачастую считают непонимание основными «имплементаторами», то есть судьями, норм Конвенции и прецедентов ЕСПЧ. Именно из-за непонимания судьи не применяют постановления Европейского Суда.

— Проблема в том, что... российские судебные органы исходят не из понятий Конвенции и не из норм Конвенции, а исключительно из национальных актов и национального подхода, притом что уже 10 лет как Конвенция вступила в силу для России. С отрицанием судьями позиций Европейского Суда неоднократно приходилось сталкиваться. Причем самое интересное то, что при обращении к тем же постановлениям Европейского Суда у национальных судов на практике возникает двоякая, полярная даже тенденция. С одной стороны, видим какую-то опаску — опаску с точки зрения применения этих норм, потому что не знают, как применить и боятся применять. И второй момент — боятся не применить. Другая категория, которых, конечно, меньше, боятся не применить вообще, потому что вдруг в последующем на это будут ссылки в жалобе в Европейский Суд. И что могут у них возникнуть негативные последствия. И вот эта вторая категория судей порой допускает абсолютные «ляпы» при применении Конвенции. Причем встречались даже такие случаи, когда вместо прецедентного права Европейского Суда по правам человека судьи ссылаются на решения суда ЕС<sup>3</sup>.

Такой взгляд на причины применения или неприменения судьями постановлений ЕСПЧ достаточно ярко иллюстрирует неоднозначное отношение правоприменителей к практике Суда. Непривычное для национальной системы прецедентное право имеет, с одной стороны, высокий статус и, с другой, сравнительно небольшую историю существования в России, связанную, в основном, с участием государства в Конвенции.

В отличие от предыдущего пункта — исполнения международных обязательств, логика имплементации норм Конвенции предполагает перенос акцентов с норм на агентов их реализации. То есть тем, кто будет непосредственно применять постановления ЕСПЧ и имплементировать нормы ЕСПЧ, придается большее значение.

Однако размышления вновь демонстрируют ту же схему: есть законы, которые могут применяться правильно и неправильно. Постановления ЕСПЧ не применяются из-за того, что судьи их не понимают и боятся ошибиться в применении. И применяются неправильно потому, что авторитет их высок и не применять нельзя. Как в первом, так и во втором случае, у основных агентов имплементации норм Конвенции понимания постановлений ЕСПЧ нет. Но эксперты все же воспринимают постановления как реальный инструмент имплементации стандартов ЕСПЧ в российскую правоприменительную практику.

**• Исполнение постановлений ЕСПЧ — инструмент для исправления недостатков российской правовой системы**

Нужно отметить, что такое понимание постановлений ЕСПЧ встречалось практически во всех интервью. Но модальности ответов указывали на разницу вкладываемых в него смыслов.

**— Как-то можно резюмировать, какова основная функция Европейского Суда и его значение для России?**

<sup>1</sup> Из интервью с представителем адвокатской коллегии. Тверская область.

<sup>2</sup> Из интервью с судьей краевого суда. Красноярский край.

<sup>3</sup> Из интервью с преподавателем государственного и международного права Уральской государственной юридической академии. Екатеринбург.

— Защищать человека, где национальные средства не срабатывают. А они у нас часто в этих вопросах не срабатывают. И еще осуществлять контроль, чтобы государство тянулось к его стандартам, стремилось что-то исправить под влиянием тех решений, которые уже есть и не дожидаясь новых и новых жалоб<sup>1</sup>.

— **А цель исполнения — для чего государству исполнять постановление Европейского Суда? Какова вообще цель этого процесса? Что государство от этого выигрывает?**

— Цель — это очень важно, ведь основная цель — привести (в соответствие — Прим. ред.) со стандартами Совета Европы законодательство и практику и устранить те недочеты, которые имеются в российской правовой системе. Скажем так, унифицировать правовую систему в применении к общепринятым стандартам. Если вступили в Совет Европы, то надо это делать. И двигаться к формированию единого правового пространства. Окончательная цель — это унификация и соответствие Конвенции. Потому что если мы хотим идти каким-то своим путем, не надо было вступать в Совет Европы и принимать на себя обязательства<sup>2</sup>.

В представлениях об основной функции ЕСПЧ вырисовываются два варианта «неисправности» национальной правовой системы: отсутствие правовой защищенности человека и несоответствие правовой системы международным стандартам.

Европейский Суд по правам человека видится инструментом исправления недостатков, которые имеет российская правовая система, поскольку некий «порок», находящийся внутри этой системы, делает неэффективными национальные средства правовой защиты. Каким образом можно оценить в этом случае, сработало ли национальное средство защиты, не совсем понятно. Однако критерий появляется вместе с внешними требованиями — постановлениями ЕСПЧ против России. В этом случае «порок» — это показатель несоответствия правовой системы внешним требованиям. То есть, понимание того, что система нуждается в исправлении, появляется благодаря внешним условиям. Без постановлений ЕСПЧ не было бы и «пороков» правовой системы.

Разница двух вариантов «неисправности» российской правовой системы — в той роли, которая предназначена ЕСПЧ. В случае, когда на первый план выходит правовая незащищенность человека, Суд — средство для ликвидации последствий недостатков правовой системы. К его постановлениям прибегают, если человек не получает правовой защиты с помощью национальных средств. В случае, когда подчеркивается несоответствие российской правовой системы международным стандартам, ЕСПЧ — один из инструментов исправления недостатков. С помощью постановлений Суда должен производиться контроль работы российской правовой системы.

• **Исполнять постановления ЕСПЧ нужно для того, чтобы восстанавливать граждан в правах**

— **Какова, с вашей точки зрения, основная функция ЕСПЧ?**

— Как я себе это представляю, основная его функция — восстановление нарушенных прав людей<sup>3</sup>.

Такое представление об основной роли ЕСПЧ звучало в тех или иных формулировках достаточно часто. Однако смысл этого понятия дифференцирован относительно двух «точек отсчета». В первом случае в центре внимания — право. Во втором — конкретная ситуация нарушения прав человека.

— **Какова, с вашей точки зрения, основная функция ЕСПЧ?**

— Основная функция — восстановить нарушенные права обратившихся, если они докажут, что это действительно было нарушение. Восстановление, защита законных прав и интересов в рамках тех международных документов, которые мы подписали<sup>4</sup>.

Под «восстановлением нарушенных прав» зачастую подразумевается приведение конкретной ситуации в соответствие с нормативными актами. То есть, фактически, нарушение прав человека воспринимается как нарушение законов, и решение конкретной проблемы человека подразумевает ее правовое урегулирование.

Но есть и более критический подход к понятию восстановления прав, который выходит за границы «нормативного восстановления».

— Я одно понимаю, что даже исполнение решений ЕСПЧ иногда не восстанавливает прав человека до конца. Вот наше дело местное было. Судью уволили, обращалась везде за восстановлением, незаконно уволили.

<sup>1</sup> Из интервью с представителем аппарата Уполномоченного по правам человека. Свердловская область.

<sup>2</sup> Из интервью с сотрудником кафедры иностранного государственного и международного права УрГЮА. Свердловская область.

<sup>3</sup> Из интервью с федеральным судьей в отставке. Тверская область.

<sup>4</sup> Из интервью с представителем аппарата Уполномоченного по правам человека ГУФСИН РФ. Красноярский край.



*Восстановили, но она все равно не пошла работать. То есть, она посчитала так: если ее коллеги уволили ни за что, то в такой суд я не пойду больше работать. Видите, даже наличие решения... Надо понимать, что восстановление, правовое, прав не приводит иногда к восстановлению всех потерь, которые потерпел человек<sup>1</sup>.*

Безусловно, эксперты не связывают разрешение конфликта в конкретной ситуации исключительно с вынесенным и исполненным постановлением. Однако они склонны рассматривать эти ситуации, оценивая восстановление прав в рамках кодифицированных норм больше, чем принимая во внимание то, насколько в реальности довольны люди. Это несколько формальная позиция, утверждают все же некоторые из них, которая не соответствует идее приоритета прав человека, поскольку буквальное исполнение закона не равно соблюдению прав человека.

*— ... Нет приоритета прав человека. Мы смотрим формально на закон, но не смотрим на то, а поможет ли закон человеку<sup>2</sup>.*

**— А как вы считаете, для чего нужно исполнять решения ЕСПЧ в России?**

*— Ну, исполнять, безусловно, нужно, чтобы восстановить нарушенные права граждан и чтобы сделать судебную систему нашего государства более приспособленной к защите прав людей. Система не должна существовать сама по себе. ... Любая система, она создана для того, чтобы права граждан эффективно защищать, граждан, предпринимателей. Вот, я думаю, с этой целью и исполнять решения ЕСПЧ нужно с тем, чтобы и нашу судебную систему — как-то ее... сделать более эффективной в защите этих прав<sup>3</sup>.*

Восстановление прав как приведение ситуации в соответствие с нормами четко отличается от восстановления прав отдельного человека. В последнем случае в качестве критерия эффективности восстановления прав появляется представление об эффективной системе их защиты. Важным видится не только конечный результат — приведение ситуации к стандартам нормативных актов, но и сам процесс защиты, подразумевающий наличие национальной системы, не допускающей нарушения прав.

#### • **Постановления ЕСПЧ помогают человеку добиться справедливости**

Поскольку в большинстве случаев обратиться в Европейский Суд по правам человека можно, лишь исчерпав национальные средства защиты, сама логика подачи жалобы делает его последней инстанцией.

**— Как вы думаете, почему граждане России обращаются в Европейский Суд?**

*— Потому что они в этом видят еще одну возможность подтверждения правомерности своих действий или защиты своих интересов. По всей видимости, ситуация, которая для них складывалась при разрешении того или иного спора в российских судах, их не устраивала. И они полагают, что есть высшая справедливость в Европейском Суде<sup>4</sup>.*

Для людей же, которые обращаются в Суд, вопрос нарушения их прав зачастую стоит не столь остро, как конкретная ситуация, которая вынуждает их это делать. Поэтому заявители в ЕСПЧ надеются добиться справедливости, после того как не нашли удовлетворения в национальных судах.

**— Каковы, с вашей точки зрения, положительные последствия от исполнений решений Европейского Суда, а каковы отрицательные?**

*— Отрицательных нет никаких, за державу обидно, но это — какие мы, такое и правосудие. А положительное — это наконец-то справедливость восторжествовала, мы должны радоваться. Каким путем, с помощью чего... да. Только положительные, ничего отрицательного не вижу<sup>5</sup>.*

В случае России представление о ЕСПЧ как о последней инстанции для людей, пытающихся добиться справедливости, актуально благодаря неудовлетворительной работе национальной системы правосудия.

Но основной парадокс здесь в том, что в результате исполнения постановлений ЕСПЧ далеко не всегда заявитель получает удовлетворение по поводу исходной конфликтной ситуации. Ведь выплата справедливой компенсации или признание государства виновным не решает изначальную проблему, заставившую

<sup>1</sup> Из интервью с представителем Конституционного суда. Республика Коми.

<sup>2</sup> Из интервью с представителем аппарата Уполномоченного по правам человека. Ростовская область.

<sup>3</sup> Из интервью с судьей Арбитражного апелляционного суда. Красноярский край.

<sup>4</sup> Из интервью с экспертом Управления Федеральной регистрационной службы. Красноярский край.

<sup>5</sup> Из интервью с судьей в отставке. Ростовская область.

человека обратиться в суд. При этом восстановление конкретного человека в правах — индивидуальные меры исполнения — требуется не в каждом постановлении.

Несмотря на это, для многих экспертов вынесение постановлений ЕСПЧ против России однозначно приравнено к «восстановлению справедливости». Учитывая их частые нелестные отзывы о работе российской правовой системы, можно предположить, что постановления Суда против России для них имеют ценность не столько как средство восстановления прав граждан, сколько ценность как доказательство плохой работы системы национального правосудия.

- **Заявитель в ЕСПЧ становится субъектом в национальной правовой системе**

Возможность заявителей в ЕСПЧ стать самостоятельным действующим лицом подразумевалась в ряде интервью, однако четко было сформулирована лишь одним экспертом.

— **Какое значение имеет Европейский Суд для развития правовой и правоприменительной систем в России?**

— *Главное значение в том, что ЕСПЧ показывает этим двум системам, что человек — не объект («винтик», «пушечное мясо»), а субъект взаимоотношений с государством, он — сам по себе ценность, а его права естественным образом принадлежат ему от рождения. И именно эти постулаты должны определять волю законодателя и деятельность правоприменителя, а не разные искусственные идеи о «единстве субъективных прав и юридических обязанностей»<sup>1</sup>.*

Таким образом, благодаря ЕСПЧ граждане получают возможность быть на равных с государственными институтами. Суд демонстрирует законодательной и правоприменительной власти некие принципы, которые должны «определять их волю». Однако это совершенно не значит, что именно так и происходит. Продолжая свое рассуждение, эксперт переносит акценты с человека как субъекта на современную российскую правовую систему как объект, практически не поддающийся трансформации.

— *ЕСПЧ — это «воспитатель» законодателя и правоприменителя. Ведь появилась же недавно в законе «Об ОРД» норма о провокации. Откуда она взялась? Ясно, что здесь не обошлось без влияния решений ЕСПЧ. Вот с правоприменением куда сложнее, ибо сказано: «Законы наши святы, да исполнители — лихие супостаты». Здесь нужна новая, свежая генерация правоприменяющих субъектов. Ну что вы хотите, у нас в Верховном Суде зональные судьи, курирующие Тверскую область (по крайней мере, двое) — пожилые люди, большую часть жизни (а скорее всего — и сейчас) пребывающие в уверенности, что суд — это орган борьбы с преступностью, наряду с прокуратурой, милицией и т. п.»<sup>2</sup>*

Возможности человека как самостоятельного действующего лица теоретически подкреплены постановлениями ЕСПЧ, которые становятся и ориентирами для рассмотрения ситуаций, схожих с теми, по которым Суд ранее уже вынес постановления. Влияние прецедентных постановлений Европейского Суда на качество разбирательства и аргументацию судей в национальных процессах ограничено, помимо прочего, способностью судей понимать эти постановления. Таким образом, позиция человека как самостоятельного деятеля возможна в его наднациональной тяжбе с государством и, как правило, не обеспечивается в национальной системе правосудия.

Если оценить все имеющиеся причины для исполнения постановлений ЕСПЧ, получается, что имплементация прежде всего нужна гражданам. Плюсы для государства заключаются в том, что, честно исполняя взятые на себя обязательства, оно поддерживает свой международный авторитет. На этом, собственно, плюсы и заканчиваются. А совершенствование государственной системы при помощи исполнения постановлений ЕСПЧ видится все же как изменения, которые государство вынуждено делать под воздействием извне. Эти изменения «принуждают» государственную систему стать гуманнее и совершеннее, быть более ориентированной на граждан.

Исполнение постановлений ЕСПЧ видится экспертам чем-то вроде авторитетного, обоснованного принуждения государства и его институтов к совершенствованию правовой системы, делая ее более ориентированной на граждан.

Можно предположить, что именно таким образом ориентированное на человека отношение к ЕСПЧ приводит к парадоксам представлений об имплементации постановлений Суда. Суть этих парадоксов в том,

<sup>1</sup> Из интервью с представителем адвокатской коллегии. Тверская область.

<sup>2</sup> Там же.

что надежды, возлагаемые на Европейский Суд по правам человека, оппонируют представлениям самих экспертов о судьбе его постановлений.

### **Парадокс 1. Возлагаемые на ЕСПЧ надежды не соответствуют оценке его реального влияния**

Роль ЕСПЧ признается огромной, его постановления видятся эффективным средством решения проблем правовой системы. Однако реальное их влияние на правоприменительную практику оценивается как очень низкое.

— **Как вы считаете, для чего нужно исполнять решения Евросуда в России?**

— *Потому что их нужно исполнять. Это как лечение, лекарство горькое, но принимать его надо<sup>1</sup>.*

— **А какие возможности такого влияния (постановлений ЕСПЧ на российскую правоприменительную практику — Прим. ред.) можно сегодня увидеть?**

— *Вроде бы и возможности есть, но влияния получается никакого. Только положительно то, что заявитель получает защиту в самом Европейском Суде, а влияние практики не должно доводить до такого случая, чтобы заявителю пришлось обращаться<sup>2</sup>.*

### **Парадокс 2. Достижение индивидуальной справедливости приоритетнее изменения системы национального права**

Эксперты признают важной роль ЕСПЧ в приближении правовой системы и правоприменительной практики России к стандартам ЕКПЧ, но при этом основной функцией все же считают его существование в качестве последней инстанции борьбы людей за справедливость в конкретных делах против России.

— **Как вы считаете, для чего нужно исполнять решения Евросуда в России?**

— *Чтобы восстановить права граждан и чтобы изменить к лучшему всю правовую и правоприменительную систему в России<sup>3</sup>.*

— *Ну, во-первых, (основная функция ЕСПЧ — К. Б.) это защита конкретного человека в случае нарушения (его прав — Прим. ред.). А во-вторых, учитывая важность этих решений, которые имеют, как в «принципе домино», последствия — скажем, внесения изменения в законодательство, улучшение правоприменительной практики, — то в этом смысле, конечно, вырастает эта деятельность Европейского Суда, значение его в правовом смысле, не только касается уже конкретного человека, но и больших групп людей<sup>4</sup>.*

Такое несоответствие декларируемой роли и реально выполняемой функции сильно ограничивает как анализ существующего положения с исполнением постановлений, так и воображение относительно вариантов его организации.

### **Парадокс 3. Значимость исполнения постановлений ЕСПЧ нивелируется неспособностью существующей правовой системы реализовывать стандарты ЕКПЧ**

Эксперты придают большое значение исполнению постановлений ЕСПЧ как реализации принципов и стандартов ЕКПЧ в жизни. Одновременно они фактически не верят в то, что существующая правовая система в принципе способна реализовывать стандарты ЕКПЧ. Это парализует дальнейшее воображение относительно возможностей имплементации общих мер.

Эти парадоксы особенно ярко видны на том фоне, что в представлениях об имплементации отсутствует ясное понимание акторов либо же структур, активных и заинтересованных в исполнении постановлений ЕСПЧ и способных соединить две идеи: о необходимости индивидуальной справедливости и о необходимости изменять систему правосудия.

В рассуждениях экспертов отсутствует некое организующее звено, способствующее имплементации норм Конвенции и стандартов прав человека в России. Точнее, место для такого актора есть, но пока что оно

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Из интервью с представителем аппарата Уполномоченного по правам человека. Свердловская область.

<sup>3</sup> Из интервью с федеральным судьей в отставке. Тверская область.

<sup>4</sup> Из интервью с преподавателем юридического лица. Ростовская область.

вакантно. Его могли бы занимать государственные институты, например, Минюст, Верховный Суд и пр. Но взаимодействие ЕСПЧ — Россия в рассуждениях экспертов выглядит, скорее, как противостояние, чем как сотрудничество. А исполнение общих мер, следующих из постановлений Суда и призванных менять правовые стандарты, видится, скорее, как деятельность, направленная на защиту человека и против государства.

### **Вакантное место в процессе исполнения постановлений ЕСПЧ**

Именно с отсутствием государственной воли эксперты связывают фактическое отсутствие усилий по исполнению постановлений ЕСПЧ в России.

— ... Написали, что должны руководствоваться международными правовыми актами, но это никак не подтверждается волей государства. Волей государства, которое должно направить через Верховный Суд РФ рекомендации национальным судам, если есть дело, если решение такое принято в отношении конкретного человека, оно должно и в России приниматься аналогично. Пока этого не будет, до тех пор будем мы, наверное, и на первых местах по числу заявлений в ЕСПЧ. ...

— Скажите, пожалуйста, этот орган при какой ветви власти должен быть, вот где его создать этот орган? Это координирующий какой-то орган должен быть?

— Естественно, это орган исполнительной власти. ... Я в этом уверен, (это должен быть — К. Б.) орган исполнительной власти, поскольку он имеет право законодательной инициативы. Если необходимо изменение в закон, если он сам, своими полномочиями, не может рассмотреть этот вопрос, то, естественно, он должен выйти с законодательной инициативой внесения изменения в закон, который, на взгляд органов исполнительной власти, мешает им исполнить то или иное решение международное суда. Я считаю, что это реальный механизм, который мог бы действовать<sup>1</sup>.

Однако когда государство появляется в рассуждениях экспертов о возможной системе исполнения общих мер, «принуждение к имплементации» переносится на практику правоприменения.

В размышлениях о предполагаемой эффективной модели исполнения зачастую возникает следующая картина. Законодательная власть создает благоприятные условия — например, принимает закон об исполнении либо изменяет существующее законодательство; судебная власть правильно применяет постановления ЕСПЧ. И таким образом происходит реализация стандартов Конвенции. Иногда эта формула усиливается путем введения наказания за неприменение.

— Такой контроль (за исполнением постановлений внутри страны — К. Б.) крайне необходим. Без него все превратится в «кисель». Контроль нужен, а также нужна ответственность должностных лиц за саботаж решений ЕСПЧ. Если нет санкций, то и контроль — это пустое. ...

— Следить за тем, наказывать судью, отменять решение судьи, если заявитель сослался на норму Европейской Конвенции, а суд не дал им оценку. Вот когда начнут вышестоящие суды отменять решения, направлять их на новое рассмотрение в связи с тем, что не дана оценка, вот тогда будет сдвиг<sup>2</sup>.

Функция координации связывается с функцией контроля и с наибольшей долей вероятности достается исполнительной власти. Последняя выступает с законодательной инициативой приведения национальных нормативных актов к международным стандартам, а затем следит за соблюдением законов.

Однако возложение основных надежд на создание и применение законов, усиленное элементом наказания, вряд ли выдержит критику. Как можно понять, например, из цитаты о судьях, которые не понимают постановления ЕСПЧ, но, боясь их не применить, используют в собственных решениях и делают это неправильно, эта схема не особенно работает.

Если речь идет о мерах, предотвращающих нарушения прав человека, закрепленных в ратифицированной Россией Конвенции, судья должен понимать, что неприменение норм Конвенции и постановлений ЕСПЧ противоречит идее соблюдения государством его международных обязательств и обязательств государства перед гражданами по соблюдению прав человека. Однако в том случае, если исполнение постановлений ЕСПЧ не признается частью национальной системы правоприменения, неприменение — это не отклонение, а норма его практики. Потому что постановления ЕСПЧ не могут конкурировать с национальным законодательством из-за своего более низкого авторитета.

<sup>1</sup> Из интервью с представителем аппарата Уполномоченного по правам человека. Ростовская область.

<sup>2</sup> Из интервью с руководителем юридической фирмы. Республика Коми.

Кроме того, есть различные мнения о статусе постановлений ЕСПЧ. Фактически то, насколько правоприменители используют их в своей практике, напрямую зависит от решения дилеммы: имеет ли постановление Суда статус закона —прецедентной нормы или статус культурного ориентира — источника правовых позиций.

— (Стандарты, выработанные ЕСПЧ — К. Б.) *должны учитываться как культурный пример, как культурный элемент, а не как обязывающий стандарт*<sup>1</sup>.

Разница закона и «культурного примера» определяет тот статус, который в реальности имеют в судебной практике постановления ЕСПЧ. Их редкое использование объясняется именно тем, что для судей актуально последнее, но при вынесении решений значимо первое.

**— Как вы считаете, в какой степени правоприменительная практика в целом учитывает стандарты ЕС?**

— *Не сильно. Ну, т. е., лично я неоднократно ссылался на решения ЕС, на стандарты Конвенции, в моей практике два или три раза всего судьи положили это в основу решения*<sup>2</sup>.

Поэтому на вопрос о значении постановлений ЕСПЧ для российских судов одним из самых распространенных ответов стал: «судьи должны их учитывать». Расплывчатость смысла слова «учитывать» вполне отражает степень обязательности для судей принимать во внимание постановления Суда.

Таким образом, разрыв между актуальностью и реальной значимостью становится причиной противоречивого отношения судей к деятельности ЕСПЧ и разработанным им стандартам и их выбора не в пользу применения постановлений ЕСПЧ в судебном процессе.

— *Пока (правоприменительная практика — К. Б.) практически не учитывает (стандарты ЕСПЧ — К. Б.), если говорить о мотивировочных частях правоприменительных решений и настроениях в среде судебных и прокурорско-следственных чиновников*<sup>3</sup>.

**— В какой степени, с вашей точки зрения, деятельность ЕС должна влиять на правоприменительную практику в России?**

— *Правоприменительная? Должна, конечно, влиять. Но будем говорить так, что правоприменительная практика зависит от тех правовых актов, которые действуют в нашей стране. Поэтому пока они не будут соответствовать каким-то стандартам и какому-то уровню, то трудно говорить, что можно так напрямую что-то применить, ну, с учетом нашей судебной практики, что можно взять и просто применить какое-то решение ЕС в своем решении по конкретному спору. Конечно, прежде всего, суд руководствуется российским законодательством*<sup>4</sup>.

На первый взгляд, проблема авторитетности постановлений ЕСПЧ внутри российской правовой системы решается при наличии в процессе исполнения общих мер координирующего органа или структуры из исполнительной власти. Однако функцию координации чаще всего и в первую очередь связывают с контролем и наказанием, а во вторую очередь и в меньшей степени — с обучением и информированием. Вероятно, так происходит потому, что сами по себе государственные органы исполнительной власти, которые видятся наиболее вероятными координаторами процесса имплементации, более ассоциируются с функцией контроля, чем обучения и информирования. Таким образом, решая проблему авторитетности постановлений ЕСПЧ, введение координирующе-контролирующего органа вряд ли решает проблему понимания самого права ЕСПЧ.

Поэтому можно сформулировать итоговый парадокс, затрудняющий размышления экспертов об имплементации общих мер в России.

**Понимание постановлений ЕСПЧ — одно из основных условий для их применения, однако наличие системы или процесса, способствующих появлению этого понимания, не входило в число первоочередных задач в предполагаемой схеме имплементации.**

В рассуждениях экспертов об исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека в России «выносятся за скобки» и актуализируется лишь с помощью наводящих вопросов механизмы, способствующие

<sup>1</sup> Из интервью с начальником — представителем экспертно-правового управления Законодательного собрания Красноярский край.

<sup>2</sup> Из интервью с руководителем юридической фирмы. Республика Коми.

<sup>3</sup> Из интервью с руководителем адвокатской коллегии. Тверская область.

<sup>4</sup> Из интервью с судьей сыктывкарского городского суда. Республика Коми.



щие пониманию постановлений Суда: разъяснение, информирование, обучение и пр. Между тем в вопросах, касающихся применения постановлений, главной проблемой видится именно их понимание правоприменителями. То есть получается, что проблема «правильного понимания» в представлениях экспертов имплицитно или явно актуальна и стоит на одном из первых мест, но ее решение не включается в приоритетные задачи исполнения.

Подводя итог, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что государственное исполнение общих мер в России, следующих из постановлений Европейского Суда по правам человека, сегодня имеет скорее фантомный характер, поскольку, видимо, не обеспечено внятной политикой и организационными мерами. Несмотря на то что какие-то действия по исполнению принимаются, у экспертов, по большому счету, нет общего видения процесса, его детальной и глубокой оценки, критики, предложений по улучшению.

Эксперты отметили большое значение Суда для правоприменительной практики, назвали основным положительным следствием его работы изменение правовой системы России. Однако при этом не смогли описать действия, целенаправленно и системно предпринимаемые для исполнения общих мер. Это значит, что последнее как организованная деятельность отсутствует.

Поэтому, с одной стороны, трудно нарисовать картину того, как выглядит исполнение постановлений Суда. С другой стороны, рассмотрев парадоксы, следующие из рассуждений об имплементации и ее проблемах, можно предположить некоторые «камни преткновения», существующие в логике экспертов и, может быть, влияющие на способность рассуждать о системе исполнения постановлений ЕСПЧ в принципе и общих мер в частности.

Надежды на исполнение постановлений ЕСПЧ, связывающиеся экспертами с изменениями правовой системы в России, вызывают сомнения вследствие следующих причин.

- Человек, пытающийся защитить свои права в национальных процессах, не может быть самостоятельным действующим лицом, находящимся на равных позициях с государством и его институтами, поскольку:
  1. Не существует в достаточном количестве экспертов, способных обращаться к стандартам прав человека в национальных процессах. Правозащитные организации не имеют достаточных ресурсов для того, чтобы обеспечить помощь всем, кто в ней нуждается.
  2. Не существует необходимого ему знания о стандартах Конвенции, процедуре и постановлениях ЕСПЧ и понимания результатов обращения в эту инстанцию. И этому знанию неоткуда появиться, поскольку доступная и хорошо организованная система информирования — один из основных элементов исполнения постановлений Суда.
  3. Национальная правовая система не будет восприимчива к аргументации, выстроенной исходя из норм ЕКЧП, обеспечивающей человеку равные позиции с государством.
- Как законодательная, так и правоприменительная система не могут эффективно имплементировать общие меры, поскольку не создано экспертизы высокого уровня, которая необходима для контроля качества их исполнения.
- ЕСПЧ так и остается средством исправления «сбоев государственной машины», вынужденно исполняя роль «источника справедливых решений», тогда как эти «сбои» нигде не исчезают.
- Если восстановление прав заявителей рассматривать как главную цель исполнения постановлений ЕСПЧ, то суд будет решать проблемы единиц, тогда как люди со схожими нарушениями прав не будут иметь возможность эти права защитить.
- Государственные институты не учатся саморегулироваться в соответствии с принципами и стандартами Конвенции, поскольку «мозговой центр», способный оперировать ее категориями, так и остается в Страсбурге и не появляется внутри государства.

# Документы

## **Меморандум российской НПО – Фонда «Общественный вердикт» Исполнение пилотного постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (жалобы №№ 42525/07 и 60800/08)**

(в соответствии с Правилom 9 (2) Регламента Комитета министров Совета Европы о порядке надзора за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека и условий мировых соглашений)

### **Введение**

1. Настоящий меморандум подготовлен в соответствии с Правилom 9 (2) Регламента Комитета министров Совета Европы о порядке надзора за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека и условий мировых соглашений Фондом «Общественный вердикт» — российской НПО, занимающейся проблемами предупреждения пыток и иных нарушений прав человека со стороны сотрудников правоохранительных органов и оказанием правовой помощи жертвам таких нарушений.
2. Меморандум посвящен вопросам исполнения пилотного постановления Европейского Суда по правам человека (далее — «Суда») по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации», жалобы №№ 42525/07 и 60800/08 (далее — «пилотного постановления»).
3. В своем пилотном постановлении Суд пришел к выводу, что неудовлетворительные условия содержания в российских следственных изоляторах представляют собой системную проблему и приводят к постоянным нарушениям статьи 3 Конвенции<sup>1</sup>. Суд также установил, что российская правовая си-

<sup>1</sup> См.: *Ananyev and others vs. Russian Federation*, nos. 42525/07 и 60800/08, §§ 184–189.



стема не позволяет лицам добиваться прекращения содержания под стражей в условиях, противоречащих статье 3 Конвенции, или получения адекватной компенсации за уже закончившийся период содержания под стражей<sup>1</sup>. Учитывая, что плохие материальные условия в следственных изоляторах влияют на большое количество людей, суд постановил, что государство-ответчик должно разработать комплекс эффективных средств правовой защиты, имеющих превентивное и компенсаторное действие<sup>2</sup>.

4. В своих планах действий по исполнению пилотного постановления<sup>3</sup> государство-ответчик предложило ряд мер по совершенствованию существующих превентивных и компенсаторных средств судебной защиты и по приведению их в соответствие с установленными Судом требованиями.
5. В настоящем меморандуме Фонд «Общественный вердикт» хотел бы представить независимую оценку предложенных государством-ответчиком мер и обозначить проблемы, касающиеся доступа содержащихся под стражей лиц к средствам правовой защиты.

### **Требования к изложенным в пилотном постановлении средствам правовой защиты превентивного и компенсаторного действия**

6. Суд призвал государство-ответчика внести изменения в национальную нормативно-правовую базу, чтобы предусмотреть возможность подачи жалоб на предполагаемые нарушения статьи 3 из-за ненадлежащих условий содержания под стражей и получения адекватной компенсации за такие нарушения на национальном уровне. Как следует из пилотного постановления, внутригосударственные средства правовой защиты должны включать в себя:
  - механизмы, предназначенные для предотвращения перенаселенности и других нарушений статьи 3 Конвенции и устранения выявленных нарушений требований Конвенции, связанных с условиями содержания под стражей<sup>4</sup>;
  - механизмы, обеспечивающие денежные и иные виды компенсации за уже имевшие место нарушения<sup>5</sup>.
7. Суд отметил, что процедура, предусмотренная главой 25 Гражданского процессуального кодекса (далее «ГПК»), то есть подача жалобы в суд общей юрисдикции о нарушении прав и свобод должностными лицами или органами государственной власти, потенциально могла бы стать эффективным внутренним средством правовой защиты<sup>6</sup>. Однако в настоящее время этот механизм не удовлетворяет требованиям статьи 13 Конвенции из-за следующих недостатков:
  - Действующее законодательство и судебная практика не допускают объединения жалобы, поданной в порядке главы 25 ГПК, с обычным требованием о возмещении ущерба, и они не могут рассматриваться совместно в рамках одного разбирательства. По мнению Суда, необходимость вначале оспаривать законность условий содержания под стражей, а потом предъявлять постановление о его незаконности в тот же суд и инициировать новое судебное разбирательство с целью получить компенсацию, возлагает чрезмерное бремя на истца<sup>7</sup>.
  - Суд отметил, что в ситуации переполненности тюрем даже в случае вынесения решения, обязывающего тюремную администрацию устранить нарушение прав отдельного заключенного на индивидуальное спальное место и санитарную норму площади камеры, такое решение может быть исполнено только за счет других заключенных и в ущерб им. Поэтому важно предоставить российским судам надлежащие правовые инструменты, которые позволяли бы им рассматривать ситуацию, лежащую в основе индивидуальной жалобы, и при этом эффективно решать проблему одновременных и массовых нарушений прав заключенных как результата неадекватных условий содержания в данном следственном изоляторе. В то же время ГПК и судебной практикой не установлено, какие меры по исправлению ситуации может назначить суд в случае ненадлежащих условий содержания под стражей. Неясно, должен ли суд ограничиться общим указанием на необходимость устранения установленных нарушений прав отдельного заключенного или может также назначить конкретные меры по борьбе с перенаселенностью и другими формами жестокого обращения, затрагивающими не только заявителя, но и значительную часть лиц, содержащихся под стражей<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Там же, § 210.

<sup>2</sup> Там же, §§ 232–234.

<sup>3</sup> См. направленные в Суд официальные документы РФ: Коммуникация по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Жалоба № 42525/07), План действий (10/10/12) и Коммуникация по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Жалоба.42525/07), План действий (14/08/2013).

<sup>4</sup> См.: *Ananyev and others vs. Russian Federation*, nos.42525/07 и 60800/08, § 214.

<sup>5</sup> Там же, § 211.

<sup>6</sup> Там же, § 217.

<sup>7</sup> Там же, §

<sup>8</sup> Там же, §§ 111–112 и 219.

- Внутригосударственное законодательство не обеспечивает обязательность исполнения судебных решений, вынесенных в порядке главы 25 ГПК.
8. В отношении компенсаторных средств правовой защиты Суд установил, что положения Гражданского кодекса о возмещении вреда не составляют эффективное средство правовой защиты, способное обеспечить потерпевшему лицу компенсацию за содержание под стражей в бесчеловечных или унижающих достоинство условиях. Согласно действующему законодательству, присуждение компенсации ставится в зависимость от наличия установленной вины органов власти, то есть заявитель должен доказать, что вред был причинен в результате незаконных действий или бездействия государственного органа или должностного лица. Поэтому национальные суды отказывают в компенсации в случаях, когда условия содержания под стражей в большинстве аспектов соответствуют внутригосударственным правовым нормам, хотя совокупное воздействие этих условий содержания равносильно бесчеловечному обращению в значении статьи 3 Конвенции. Также в компенсации может быть отказано под предлогом того, что неадекватность материальных условий содержания связана не с каким-либо нарушением или упущением со стороны тюремной администрации, а со структурной проблемой<sup>1</sup>. Поэтому суд подчеркнул необходимость совершенствования национального законодательства и приведения его в соответствие со следующими требованиями:
- бремя доказывания, возлагаемое на истца в судебном разбирательстве по вопросу компенсации, не должно быть чрезмерным;
  - национальное законодательство о компенсации должно отражать существующую правовую презумпцию: несоответствие условий содержания под стражей требованиям статьи 3 Конвенции причиняет моральный вред потерпевшему вне зависимости от вины конкретных должностных лиц или органов и незаконности их действий;
  - размер присуждаемой компенсации морального вреда не должен быть необоснованно меньшим по сравнению с присуждаемой Европейским Судом в подобных случаях<sup>2</sup>.
9. В своем пилотном постановлении Суд также отметил, что превентивные и компенсаторные средства защиты должны быть доступны любому лицу, подвергнутому бесчеловечному или унижающему достоинство обращению в нарушение статьи 3 Конвенции, и что должно быть обеспечено безотлагательное и тщательное рассмотрение жалоб заключенных и их эффективное участие в рассмотрении этих жалоб<sup>3</sup>.

\* \* \*

Соответствие предложенных государством-ответчиком мер требованиям пилотного постановления Суда

#### *А. Компенсаторные средства*

10. В Плане действий от 14 августа 2013 г.<sup>4</sup> государство-ответчик обещало принять в 2014 году поправки к законодательству для обеспечения того, чтобы:
- лица, пострадавшие от ненадлежащих условий содержания под стражей, имели право на компенсацию материального и морального вреда независимо от установленной вины государственных органов и должностных лиц;
  - были выделены денежные средства для выплаты присужденных компенсаций по данной категории дел<sup>5</sup>.
11. Мы приветствуем данный план как соответствующий требованиям пилотного постановления Суда о наличии внутригосударственных средств правовой защиты. Мы надеемся, что необходимые законодательные поправки будут приняты в установленный срок.

#### *В. Превентивные средства*

12. В плане действий от 10 октября 2012 г.<sup>6</sup> государство-ответчик указывает на возможность изменить соответствующие положения ГПК, чтобы суды могли в рамках одного судебного разбирательства

<sup>1</sup> Там же, §§ 113–118.

<sup>2</sup> Там же, §§ 229–230.

<sup>3</sup> Там же, §§ 214 и 228.

<sup>4</sup> Коммуникация РФ по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Жалоба № 42525/07), План действий (14/08/2013)// <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2336368&SecMode=1&DocId=2046268&Usage=2>

<sup>5</sup> См. стр. 3–4 Плана действий (14/08/2013).

<sup>6</sup> Коммуникация Российской Федерации по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Жалоба № No.42525/07), План действий (10/10/12)// <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2336368&SecMode=1&DocId=2046268&Usage=2>

одновременно рассматривать жалобы на ненадлежащие условия содержания и иски о компенсации вреда, причиненного такими условиями содержания<sup>1</sup>. В целях совершенствования процедур исполнения судебных решений по жалобам о ненадлежащих условиях содержания под стражей государство-ответчик предложило внести дополнения в действующее законодательство и ведомственные инструкции, чтобы к участию в судебном и исполнительном производстве можно было привлекать не только должностных лиц исправительного учреждения, условия содержания в котором обжаловались в суде, но также федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в рассматриваемой сфере отношений (т.е. Федеральную службу исполнения наказаний или Министерство внутренних дел). В плане действий также предложено разработать особый порядок принудительного исполнения судебных решений, касающихся условий содержания под стражей, однако государство-ответчик не сообщило подробностей о том, что будет представлять собой этот особый порядок<sup>2</sup>. Согласно плану действий, к марту 2013 г. компетентные органы государства-ответчика должны принять окончательный вариант концепции реформирования законодательства в целях создания эффективных национальных средств правовой защиты от нарушений, связанных с ненадлежащими условиями содержания под стражей, и завершить подготовку пакета необходимых нормативно-правовых актов к декабрю 2013 года.

13. В плане действий от 14 августа 2013 г.<sup>3</sup> государство-ответчик сообщило, что в соответствии с принятой концепцией реформирования внутригосударственных средств правовой защиты компетентными государственными органами уже подготовлены необходимые законопроекты, а именно — проект Кодекса административного судопроизводства (далее «проект Кодекса»). Государство-ответчик утверждало, что проект Кодекса полностью соответствует требованиям, изложенным в пилотном постановлении, и устраняет все выявленные Судом недостатки<sup>4</sup>.
14. По вопросу изменения законодательства, регулирующего исполнение судебных решений, государство-ответчик утверждало, что такие изменения не нужны, поскольку Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба исполнения наказаний и Министерство внутренних дел дадут соответствующие разъяснения судебным приставам и другим должностным лицам, участвующим в исполнении судебных решений, о ненадлежащих условиях содержания под стражей.
15. Оценка возможного эффекта планируемых государством-ответчиком мер затруднена в силу отсутствия информации о масштабах и характере этих мер. На данный момент еще не опубликована концепция реформы, направленной на создание эффективных средств правовой защиты от нарушений, связанных с ненадлежащими условиями содержания под стражей, т.е. концепция, которую государство-ответчик планировало принять в марте 2013 г. и о которой говорилось в плане действий от 14 августа 2013 года. Поэтому юридическая общественность и организации гражданского общества не имеют возможности ознакомиться с концепцией и могут полагаться только на информацию, направленную государством-ответчиком в Комитет министров Совета Европы и опубликованную в соответствии с Правилom 8 (2) Правил Комитета министров СЕ по надзору за исполнением постановлений ЕСПЧ и условий мировых соглашений.
16. Как следует из плана действий от 14 августа 2013 года, государство-ответчик считает, что все поднятые в пилотном постановлении вопросы относительно превентивных средств защиты будут решены путем принятия Кодекса административного судопроизводства, регулирующего судебное рассмотрение исков против органов государственной власти<sup>5</sup>. Положениями главы 22 проекта Кодекса устанавливается порядок рассмотрения жалоб на решения, действия и бездействие государственных органов и должностных лиц, нарушающих или неправомерно ограничивающих права истца, в том числе жалоб на ненадлежащие условия содержания под стражей.
17. Глава 22 и другие положения проекта Кодекса предусматривают ряд позитивных нововведений, в том числе следующие:
  - В статье 182 (4) проекта Кодекса явным образом указано, что национальные суды в мотивировочной части своих решений, в том числе по делам, касающимся условий содержания под стражей, могут ссылаться на постановления Европейского Суда по правам человека. Это положение, возможно, будет способствовать приведению национальной судебной практики по делам об условиях содержания под стражей в соответствие с практикой Суда.

<sup>1</sup> См. стр. 19 Плана действий (10/10/12).

<sup>2</sup> См. стр. 17–18 Плана действий (10/10/12).

<sup>3</sup> Коммуникация РФ по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Жалоба № 42525/07), План действий (14/08/2013) // <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2336368&SecMode=1&DocId=2046268&Usage=2>

<sup>4</sup> См. стр. 2–3 Плана действий (14/08/2013).

<sup>5</sup> С текстом проекта Кодекса, принятого в первом чтении, можно ознакомиться на официальном сайте Государственной Думы [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0E4EF78EF8004B8743257B3A00644F5A/\\$FILE/246960-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0E4EF78EF8004B8743257B3A00644F5A/$FILE/246960-6.PDF?OpenElement)

- Глава 35 и другие положения проекта Кодекса обязывают государственные органы и должностных лиц принимать меры по устранению нарушений, выявленных судом, и восстановлению прав истца. Согласно положениям проекта Кодекса, суд может установить порядок и срок исполнения решения и обязать ответственный государственный орган или должностное лицо сообщить суду и истцу о мерах, принятых в рамках исполнения судебного решения. Суд может также направить копии вынесенного решения в соответствующие государственные органы, осуществляющие функции надзора и контроля в отношении органа или должностного лица, ответственного за устранение выявленных нарушений. Все эти положения создают условия для более эффективного контроля за исполнением судебных решений, как этого требует пилотное постановление.
18. Хотя глава 22 и другие положения проекта Кодекса содержат более конкретные указания по рассмотрению подобных дел, чем глава 25 ГПК, они не исправляют всех недостатков, выявленных в пилотном постановлении. В частности:
- статья 5 проекта Кодекса позволяет при рассмотрении жалоб на решения, действия или бездействие государственных органов и должностных лиц, нарушающих права заявителя, одновременно решать вопрос о компенсации причиненного вреда. В то же время ни в статье 5, ни в других положениях проекта Кодекса не оговорены процедурные правила рассмотрения исков о компенсации вреда. Такое отсутствие ясности создает препятствия для истцов и дезориентирует суды;
  - статьями 64 и 228 проекта Кодекса предусмотрено, что обязанность доказывания законности оспариваемых решений возлагается на соответствующие государственные органы и должностных лиц, а не на истца. В то же время эти статьи обязывают истца предъявлять доказательства нарушения его (ее) прав и доказывать все обстоятельства, на которые истец ссылается в своей жалобе. Очевидно, что бремя доказывания, возлагаемое на истца проектом Кодекса, не полностью соответствует требованиям, установленным Судом в отношении средств правовой защиты от ненадлежащих условий содержания под стражей. В своем пилотном решении Суд отметил, что от содержащегося под стражей лица требуется продемонстрировать потенциально доказуемые (*prima facie*) обстоятельства жестокого обращения и предъявить доступные ему (ей) доказательства — например, подробное описание условий содержания под стражей, показания свидетелей или ответы, полученные от контрольно-надзорных органов. После этого на соответствующий государственный орган возлагается обязанность опровергнуть утверждения о жестоком обращении с помощью документальных доказательств того, что условия содержания заявителя под стражей не были нарушением статьи 3 Конвенции<sup>1</sup>;
  - статья 229 проекта Кодекса предусматривает, что в случаях, когда нарушение права истца доказано, постановление суда должно содержать указание на необходимость прекращения такого нарушения. Из формулировки статьи 229 проекта Кодекса неясно, должен ли национальный суд ограничиться общим заявлением о том, что выявленные нарушения прав и свобод личности должны быть устранены, либо может назначить конкретные меры по устранению нарушений. Таким образом, в проекте Кодекса имеются те же пробелы, что и в главе 25 ГПК, рассмотренной Судом в пилотном постановлении.
19. Государством-ответчиком было высказано предположение, что после принятия проекта Кодекса все оставшиеся нерешенными вопросы будут решены постановлением Пленума Верховного суда и указаниями Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы исполнения наказаний и Министерства внутренних дел<sup>2</sup>. Но поскольку не была опубликована концепция реформирования нормативно-правовой базы для создания эффективных средств правовой защиты от нарушений, связанных с ненадлежащими условиями содержания под стражей, отсутствует уверенность в том, что такие меры будут эффективными и достаточными.

### Эффективное участие лиц, содержащихся под стражей, в судебном разбирательстве

20. Как следует из пилотного постановления, внутригосударственные средства правовой защиты должны быть доступными, причем должно быть обеспечено безотлагательное и тщательное рассмотрение жалоб заключенных и их эффективное участие в рассмотрении этих жалоб<sup>3</sup>. По сравнению с другими категориями истцов у лиц, содержащихся под стражей, существуют специфические препятствия для эффективного участия в административном и гражданском судопроизводстве.

<sup>1</sup> См.: *Ananyev and others vs. Russian Federation*, nos.42525/07 и 60800/08, § 228.

<sup>2</sup> См. стр. 4 Плана действий (14/08/2013).

<sup>3</sup> См.: *Ananyev and others vs. Russian Federation*, nos.42525/07 и 60800/08, §§ 214 и 228.



21. В частности, они не могут самостоятельно обеспечить свое присутствие в судебном заседании — их участие в процессе обусловлено соответствующими действиями органов пенитенциарной и судебной власти. Статья 28 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и статья 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса РФ обязывают органы исполнения наказаний обеспечить участие находящихся под стражей подозреваемых и осужденных в следственных действиях и судебных заседаниях в качестве подозреваемых, обвиняемых или свидетелей по постановлению следователя или определению суда. Однако ни упомянутые законы, ни ГПК не содержат положений о необходимости обеспечить участие содержащихся под стражей лиц в качестве истцов или ответчиков в гражданском или административном судопроизводстве.
22. Существование такого пробела в национальной нормативно-правовой базе несовместимо с требованиями Конвенции. Европейский Суд по правам человека уже признал нарушением статьи 6 Конвенции невозможность для российских заключенных принимать участие в гражданском судопроизводстве<sup>1</sup>. В последнее время Суд коммуницировал государству-ответчику целый ряд жалоб, в которых идет речь о невозможности эффективного участия заключенных в гражданском процессе<sup>2</sup>.
23. Мы считаем, что внутрисударственная нормативно-правовая база должна предусмотреть практическую возможность для содержащихся под стражей лиц принимать участие в гражданском и административном судопроизводстве, в том числе по делам о ненадлежащих условиях содержания под стражей. Для этого можно внести соответствующие поправки в процессуальные кодексы и (или) в Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и в Уголовно-исполнительный кодекс РФ.
24. Хотя не все исправительные колонии, СИЗО и суды оснащены необходимым оборудованием, в некоторых случаях участие заключенных в судебном разбирательстве можно обеспечить с помощью видео-конференц-связи. Поэтому мы приветствуем тот факт, что в статье 144 проекта Кодекса административного судопроизводства содержатся специальные нормы, обязывающие суды и администрацию пенитенциарных учреждений обеспечивать участие содержащихся под стражей лиц в судебном заседании путем использования видео-конференц-связи. Мы считаем, что Гражданский процессуальный кодекс также можно дополнить такими нормами.
25. Еще одной гарантией рассмотрения жалоб содержащихся под стражей лиц в соответствии со стандартами справедливого судебного разбирательства является возможность назначить законного представителя. В связи с этим следует обратить внимание на положения проекта Кодекса административного судопроизводства, регулирующие представление интересов сторон в суде. Статьей 57 (1) проекта Кодекса допускается только участие представителей, имеющих высшее юридическое образование. Лица, содержащиеся под стражей, не смогут поручать родственникам или друзьям представлять их интересы в суде, а вынуждены будут платить профессиональному юристу за такое представительство. В отсутствие процессуальных и организационных гарантий возможности участия в судебном разбирательстве лично или с помощью видеоконференции содержащиеся под стражей лица, не имеющие средств для оплаты юридических услуг, будут серьезно ограничены в возможности изложить свое дело в суде.
26. Эта проблема может быть решена путем предоставления бесплатной правовой помощи в ситуациях, когда содержащееся под стражей лицо не имеет достаточных средств и когда это требуется в интересах правосудия. Необходимо отметить, что статья 50 Уголовно-процессуального кодекса гарантирует назначение адвоката за счет государственного бюджета. Однако возможность назначения бесплатного адвоката существует только в ситуации защиты подозреваемого или обвиняемого в рамках уголовного дела. Для представления интересов содержащегося под стражей лица в рамках гражданского или административного судопроизводства по жалобам на ненадлежащие условия содержания возможность назначения бесплатного адвоката не предусмотрена. 21 ноября 2011 года государством-ответчиком был принят Федеральный закон № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», который гарантирует малоимущим и социально уязвимым лицам бесплатную квалифицированную юридическую помощь по неуголовным делам за счет государственного бюджета. По этому закону право на бесплатную юридическую помощь имеют только содержащиеся под стражей несовершеннолетние, но не взрослые заключенные. Мы полагаем, что внесение в этот закон изменений с целью предусмотреть доступ взрослых заключенных к получению бесплатной юридической помощи позволило бы обеспечить соответствие внутрисударственных средств правовой защиты от ненадлежащих условий содержания под стражей требованиям статьи 13 Конвенции.

<sup>1</sup> См.: *Larin v. Russian Federation*, no. 15034/02.

<sup>2</sup> См. Жалобу №. 21770/07 «Данила Александрович Бабан против России» и 3 других жалобы.



## Выводы

27. Таким образом, мы хотели бы довести до сведения Суда, что предложенные государством-ответчиком меры по совершенствованию компенсаторных средств правовой защиты представляются нам совместимыми с требованиями пилотного постановления Суда, а планы создания превентивного средства защиты необходимо уточнить и скорректировать, чтобы такой механизм был эффективным. В частности, необходимо:
  - уточнить правила, регулирующие рассмотрение исков о возмещении вреда в рамках разбирательств по жалобам на решения, действия или бездействие государственных органов и должностных лиц;
  - обеспечить, чтобы проект Кодекса административного судопроизводства распределял бремя доказывания между истцом и органами исполнения наказаний в соответствии с требованиями, изложенными в пилотном постановлении;
  - предоставить российским судам надлежащие правовые инструменты, которые позволяли бы им рассматривать ситуацию, лежащую в основе индивидуальной жалобы, и при этом эффективно решать проблему одновременных и массовых нарушений прав заключенных как результата неадекватных условий содержания в данном учреждении.
28. Эффективность внутригосударственных средств правовой защиты зависит от способности истца эффективно участвовать в судебных разбирательствах. По этой причине необходимы дополнительные меры для обеспечения находящимся под стражей лицам возможности изложить свои жалобы суду. Такие меры могут включать в себя без ограничений:
  - обеспечение доступа к участию в судебных заседаниях заключенным, жалующимся на ненадлежащие условия содержания под стражей;
  - более широкое использование современных коммуникационных технологий с целью обеспечить участие заключенных в судебных слушаниях по жалобам на условия содержания под стражей;
  - оказание заключенным бесплатной юридической помощи в рамках разбирательств по их жалобам на ненадлежащие условия содержания и искам о возмещении вреда, причиненного содержанием под стражей в условиях, противоречащих статье 3 Конвенции.
29. По этой причине мы призываем Комитет министров предпринять следующие шаги в порядке надзора за исполнением пилотного постановления по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации», жалобы №№ 42525/07 и 60800/08:
  - предложить государству-ответчику представить окончательный вариант концепции реформирования законодательства в целях создания эффективных национальных средств правовой защиты от нарушений, связанных с ненадлежащими условиями содержания под стражей;
  - предложить государству-ответчику представить подробную информацию о мерах, направленных на обеспечение рассмотрения исков о возмещении вреда в рамках разбирательств, предусмотренных проектом Кодекса административного судопроизводства;
  - предложить государству-ответчику представить подробную информацию о положениях проекта Кодекса административного судопроизводства, регулирующих распределение бремени доказывания между истцом и государственным должностным лицом или органом, решение, действие или бездействие которых являются предметом судебного разбирательства;
  - предложить государству-ответчику представить подробную информацию о мерах, направленных на предоставление российским судам надлежащих правовых инструментов, которые позволяли бы им рассматривать ситуацию, лежащую в основе индивидуальной жалобы, и при этом эффективно решать проблему одновременных и массовых нарушений прав заключенных как результата неадекватных условий содержания в учреждении;
  - предложить государству-ответчику представить подробную информацию о планируемых мерах по обеспечению эффективного участия заключенных в судебных разбирательствах по их жалобам на условия содержания и искам о возмещении вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания под стражей.