

УДК 341.176(4)

Д. В. Аббакумова,
аспирантка
Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»,
г. Харьков

ПОЛНОМОЧИЯ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 46 ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Статья посвящена исследованию полномочий Комитета министров Совета Европы по надзору за исполнением решений Европейского суда по правам человека. Проанализирована ст. 46 Европейской конвенции о защите прав человека.

Ключевые слова: Совет Европы, надзор за исполнением решений, Комитет министров, Европейский суд по правам человека.

Подписание в 1950 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) стало важным событием в жизни международного сообщества, поскольку она не только установила определенный перечень прав и свобод, как это сделано в Общей декларации прав человека, но и создала специальные институции, получившие полномочия осуществлять судебный контроль за соблюдением ее положений и рассматривать иски частных лиц против государств.

С момента введения Конвенцией в действие механизма защиты прав человека, Комитет министров Совета Европы начал осуществлять надзор за исполнением решений Евро-

пейского суда по правам человека (далее – Суд). Эти функции особенно усилились после вступления в законную силу Протокола № 14, который был принят государствами – членами Совета Европы с целью усовершенствования механизма защиты прав человека в соответствии с Конвенцией. Он внес некоторые изменения в деятельность Комитета министров по надзору за исполнением решений Суда.

Целью статьи является исследование компетенции Комитета министров Совета Европы в сфере надзора за исполнением решений Европейского суда по правам человека и анализ изменений, внесенных Протоколом № 14. Актуальность этого вопроса вызвана увеличением

в последние годы количества дел, рассмотренных Европейским судом по правам человека против Украины, и необходимостью надлежащего исполнения решений Суда нашим государством.

Главным положением, которое регулирует полномочия Комитета министров по надзору, является дополненная Протоколом № 14 ст. 46 Конвенции, в п. 1 которой в частности указывается: «Высокие Договорные Стороны обязуются исполнять окончательные решения Суда по любым делам, в которых они являются сторонами. Окончательное решение Суда направляется Комитету министров Совета Европы, который осуществляет надзор за его исполнением» [1].

Согласно п. 3 ст. 46 Конвенции Комитет министров имеет право просить Суд разъяснять окончательные решения для того, чтобы облегчит надзор за их исполнением. Опыт Комитета министров свидетельствует о том, что недоразумения в толкование решений иногда вызывают трудности в функции надзора, поэтому ответ Суда регулирует любые вопросы относительно точного значения решения. Целью пункта 3 является дать возможность Суду толковать решение, а не высказываться о мерах, принятых

Высокой Договорной Стороной, для выполнения этого решения. Никакого ограничения во времени не устанавливается для обращения с запросом о толковании, поэтому данный вопрос может возникнуть в любое время в ходе проверки Комитетом министров исполнения решения. Суд свободен в выборе способа и формы ответа на запрос. Обычно для толкования созывается тот же состав Суда, который вынес первое решение. Более детальные правила относительно новой процедуры, возможно, будут внесены в Правила Суда [2].

Основные элементы обязательства Договорных государств «придерживаться окончательного решения Суда по любому делу, в котором они являются сторонами», определены в Правилах Комитета министров по надзору за исполнением решений и условий дружеского урегулирования [3]. Меры, которые необходимо принять, бывают двух типов. Государства, нарушающие Конвенцию, должны, с одной стороны, принять индивидуальные меры в пользу заявителей, чтобы прекратить эти нарушения и, насколько это возможно – ликвидировать их последствия («восстановить в первичных правах»), а с другой стороны – они должны принять общие

меры, необходимые для предупреждения новых подобных нарушений.

Обязанность принять индивидуальные меры и предоставить возмещение заявителю имеет два аспекта. Первый – это то, что государство должно обеспечить справедливую сатисфакцию, как правило, это сумма, которую Суд присудил заявителю в соответствии со ст. 41 Конвенции. Второй аспект связан с тем, что последствия нарушения для заявителей не всегда полностью ликвидированы путем справедливой сатисфакции, присужденной Судом, или установлением факта нарушения. Таким образом, в зависимости от обстоятельств, основная обязанность достичь, насколько это возможно, «восстановления в первичных правах» может потребовать дальнейших действий. Такими действиями могут быть повторное рассмотрение несправедливого уголовного дела, уничтожение информации, полученной с нарушением права на конфиденциальность, исполнение неисполненного национального судебного решения или отмена приказа о депортации, принятого в отношении иностранца, несмотря на реальную опасность пыток или других форм жестокого обращения в стране назначения. В 2000 г. Комитет

министров принял специальную рекомендацию государствам – членам, предложив им «убедиться, что на национальном уровне существуют соответствующие возможности для достижения, насколько это возможно, «восстановления в первичных правах» и, в частности, для повторного рассмотрения дела, в том числе возобновления производства по делу в случаях, если Суд установил нарушение Конвенции» [4].

Обязательство принять меры общего характера направлено на предотвращение нарушений, похожих на те, которые были уже установлены, и может, в зависимости от обстоятельств, допускать пересмотр законодательства, правил и судебной практики. Некоторые дела могут даже привести к конституционным изменениям. Кроме того, могут понадобиться и другие виды мер, такие как ремонт помещений тюрьмы, увеличение количества судей и персонала пенитенциарных учреждений или улучшение административных порядков [5].

Как только окончательное решение Суда передано Комитету министров (п. 2 ст. 46 Конвенции), последний просит государство-ответчика проинформировать его о мерах, принятых по выплате суммы, которая была присуждена Су-

дом касательно справедливой сатисфакции, и, в случае необходимости, – относительно индивидуальных и общих мер, принятых для выполнения решения. После получения этой информации Комитет внимательно ее рассматривает. В соответствии с Правилom 6 (2) (а) Правил Комитета министров по надзору за исполнением решений и условий дружеского урегулирования Комитет министров должен проверить, была ли выплачена справедливая сатисфакция, присужденная Судом, включая, в соответствующих случаях, проценты за просрочку (пеню). В случае необходимости Комитет также должен принять во внимание точку зрения государства относительно выбора мер, необходимых для исполнения решения. Во всех случаях он будет стремиться установить, были ли приняты индивидуальные меры, чтобы убедиться, что нарушение было прекращено и потерпевшая сторона снова находится, насколько это возможно, в том же положении, в котором она находилась до нарушения Конвенции, и/или были ли приняты общие меры для предупреждения новых нарушений подобных тем, которые были выявлены, или положить край нарушениям, которые еще продолжаются [3].

Устоявшейся практикой Комитета министров является удержание дела в своей повестке дня до тех пор, пока заинтересованное государство не приняло удовлетворительные меры, а также продолжать требовать объяснений или осуществления определенных действий. Правило 7 (1) устанавливает, что до тех пор, пока заинтересованная сторона не предоставила информацию о выплате справедливой сатисфакции, присужденной Судом, или о возможных мерах индивидуального характера, дело будет вноситься в повестку дня каждого заседания Комитета министров по правам человека, если Комитет не примет иного решения [3]. Если имеется задержка в исполнении решения, Комитет министров может принять промежуточную резолюцию, которая оценивает прогресс на пути исполнения решения. Как правило, этот тип промежуточной резолюции содержит информацию о любых принятых временных мерах и указывает на график реформ, направленных на разрешение проблемы или проблем, поднятых в решении, раз и навсегда. Если есть препятствия для исполнения, то Комитет примет промежуточную резолюцию с более жесткой формулировкой, призывая власть государства

ответчика принять необходимые меры для обеспечения исполнения решения Суда.

Согласно Правилу 7 (2), если заинтересованное государство уведомляет Комитет министров о том, что оно не готово доложить о принятии мер общего характера, необходимых для обеспечения исполнения решений Суда, то вопрос о состоянии исполнения вновь вносится в повестку дня заседания Комитета министров [3]. Комитет министров может применить все свое влияние для того, чтобы принудить государство исполнить решение Суда. На практике он редко применяет политическое и дипломатическое давление, но стремится вместо этого функционировать в качестве форума для конструктивного диалога, что позволяет государствам выработать удовлетворительные способы разрешения проблемы, связанной с исполнением решений. Однако, в ряде случаев, промежуточные резолюции принимаются с целью давления на государства, которые отказались предоставить заявителям справедливую сатисфакцию или принять конкретные меры для исполнения решений Суда. В соответствии с Уставом Совета Европы жесткими политическими санкциями могут считаться такие, как приостановле-

ние или прекращение членства в Совете Европы, но, очевидно, это *ultima remedia* («последняя мера»), которая будет рассматриваться только при исключительных обстоятельствах.

В соответствии с Протоколом № 14 Комитет министров имеет право обращаться в Суд с вопросом о соблюдении Договорной Стороной своих обязательств по ст. 46 (новый п. 4 ст. 46). Таким образом, в тех случаях, когда возникает вопрос о неисполнении Высокой Договорной Стороной своих обязательств, Суд, заседаая в качестве Большой Палаты, будет после уведомления государства решать этот вопрос. Решение Комитета министров начать производство по нарушению обязательства Стороной требует квалифицированного большинства в две трети голосов представителей, которые имеют право заседать в Комитете. Данное производство не направлено на возобновление вопроса о нарушении Конвенции, которое уже решено Судом в его первом решении, а также на предвидение выплаты штрафов Высокой Договорной Стороной за нарушение п. 1 ст. 46. Предусматривается, что политическое давление за невыполнение, которое оказывается производством в Большой Палате и последующим

решением, должно быть достаточным, чтобы обеспечить выполнение первичного решения Суда соответствующим государством.

Как видим, Протокол № 14 установил две новые процедуры относительно стадии исполнения. Комитет министров будет иметь возможность требовать толкования решений Суда. Он также будет иметь возможность инициировать производство по делам, в которых, по его мнению, государство-ответчик отказывается исполнять решение Суда. В таких производствах Суд будут просить определить, придерживалось ли государство своих обязательств по ст. 46 Конвенции, ожидая окончательного решения относительно себя.

Исходя из этого, Комитет министров считает, что исполнить решение будет легче, если наличие систематической проблемы уже будет установлено в решении Суда. Таким образом, он предлагает Суду:

1) насколько это возможно, устанавливая в своих решениях, что он считает основной систематической проблемой и источником этой проблемы и, в частности, когда лучше прекратить принятие многочисленных заявлений таким образом, чтобы содействовать государствам в поиске надлежащего

решения проблемы, а Комитету министров в надзоре за исполнением решений Суда;

2) специально информировать о любом решении, которое содержит указание на наличие систематической проблемы и источника этой проблемы, не только соответствующее государство и Комитет министров, но и Парламентскую Ассамблею, Генерального Секретаря Совета Европы и Комиссара Совета Европы по правам человека и выделять такое решение в соответствующей форме в базе данных Суда [6].

Новые пункты 4 и 5 ст. 46 Конвенции вводят производство относительно нарушения исполнения решений Суда. Комитет министров может после формального уведомления этого государства и путем принятия решения большинством в две трети голосов представителей, которые имеют право заседать в Комитете, обратиться в Суд с вопросом о неспособности государства исполнять решение. Это обеспечивает более широкий диапазон способов давления для обеспечения исполнения судебных решений. В настоящее время последней мерой, которая находится в распоряжении Комитета министров, является использование ст. 8 Устава Совета Европы, которая предусматривает

приостановку права голоса в Комитете министров или даже исключение из Совета Европы [7]. В соответствии с Пояснительным отчетом к Протоколу № 14, эта крайняя мера оказывается недействительной в большинстве случаев, поскольку Высокая Договornая Сторона, которая оказалась в ситуации, предусмотренной в п. 4 ст. 46 Конвенции, как и ранее, будет нуждаться в контроле Совета Европы. Само существование новой процедуры и угроза ее применения должны действовать как новый эффективный стимул для исполнения решений Суда. В соответствии с Пояснительным отчетом Комитет министров должен прибегать к рассмотрению только в исключительных обстоятельствах. Предполагается, что результат такого рассмотрения будет отражен в решении Суда [2].

В соответствии с Правилами по надзору за исполнением решений и условий дружественного урегулирования, принятыми Комитетом министров в применении п. 2 ст. 46 Конвенции, надзор за исполнением решений Суда осуществляется, как правило, на специальных заседаниях по правам человека, повестка дня которых является публичной, что делает эту процедуру более прозрачной. Как только решение передается Ко-

митету министров, оно немедленно вносится в повестку дня, и Комитет предлагает государству-ответчику проинформировать его о мерах, принятых в связи с решением [8, с. 33–36]. Как правило, потом дело вносится в повестку дня следующего заседания или заседания, которое состоится не позже, чем через 6 месяцев с момента принятия окончательной резолюции. В правиле 17 отмечено: «после того, как будет установлено, что Высокая Договornая Сторона приняла все необходимые меры для исполнения решения или, что условия дружественного урегулирования выполнены, Комитет министров должен принять резолюцию, которая указывает, что его полномочия выполнены» [3]. В случае, если исполнением пренебрегли, Комитет министров может принять одну из таких резолюций: 1) резолюцию, которая констатирует неисполнение и то, что соответствующие меры не были приняты, и предлагает государству исполнить решение; 2) резолюцию, которая отмечает определенный прогресс и поощряет государство принять специальные меры в будущем, – этот вид резолюции встречается чаще всего; 3) резолюцию, которая устанавливает отказ исполнить решение Суда и призывает власть государств –

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

членов предпринять такие действия, какие они будут считать необходимыми для этой цели. В тех случаях, когда доказано, что государство не хочет исполнять решение Суда, резолюция может угрожать принятием более серьезных мер и даже угрозой исключения из Совета Европы. Разумеется, что такого рода резолюции и суровые угрозы используются исключительно в случаях, когда все другие механизмы давления не дали результата и государство настаивает на невыполнении. Промежуточные резолюции являются одним из способов сделать информацию публичной с целью давления на государство и ускорения принятия необходимых мер [9, с. 17, 18].

Учитывая увеличение количества дел и сложность решения поставленных задач, в последние годы Комитет министров все чаще сталкивается с трудностями в обеспечении быстрого исполнения государствами решений Суда. Однако можно увидеть, что изменения, внесенные Протоколом № 14, расширили круг полномочий Комитета министров по осуществлению надзора за исполнением решений Суда, что в дальнейшем будет способствовать исправлению ситуации и облегчению деятельности одного из основных органов Совета Европы по обеспечению эффективной работы механизма защиты прав человека.

Список литературы: 1. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/888FC791-E2C0-4096-AF5E-D843F09C0E24/0/Convention_UKR.pdf. 2. Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, April 7, 2004, par. 96-100 [Електрон. ресурс] // Council of Europe. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>. 3. Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006, for the application of Article 46 (2) of the Convention [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. 4. Рекомендація № R(2000)2 Комітету міністрів Ради Європи державам – членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» від 19.01.2000 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_175. 5. Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, Committee of Ministers' Annual report, 2011 [Електрон. ресурс] // Council of Europe. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf. 6. Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem, 12 May 2004 [Електрон. ресурс] // Council of Europe. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257>. 7. Статут Ради Європи від 05.05.1949 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>. 8. *Abdelgawad Lambert E.* Lambert The execution of judgments of the European Court of Human Rights / E. Lambert Abdelgawad. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2008. –

84 p. 9. *Winter Bachmaier L.* The implementation of the ECtHR's case-law and the execution procedure after Protocol № 14 / L. Bachmaier Winter // *Lex ET Scientia Int'l J.* – 2010. – Vol. 2. – № 17. – P. 17-18.

**ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ
ВІДПОВІДНО ДО СТ. 46 ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ
ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД
Аббакумова Д. В.**

Стаття присвячена дослідженню повноважень Комітету міністрів Ради Європи щодо нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Проаналізовано ст. 46 Європейської конвенції про захист прав людини.

Ключові слова: Рада Європи, нагляд за виконанням рішень, Комітет міністрів, Європейський суд з прав людини.

**POWERS OF THE COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE
IN ACCORDANCE WITH ARTICLE 46 OF THE EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS
Abbakumova D. V.**

This article is devoted to research the powers of the Committee of Ministers of the Council of Europe for supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights. The author has analyzed the article 46 of the European Convention on Human Rights.

Key words: Council of Europe, supervision of the execution of judgments, the Committee of Ministers, the European Court of Human Rights.

Поступила в редакцію 20.02.2013 г.