

От прав к средствам правовой защиты

Структуры и стратегии
для исполнения решений
международных органов по
правам человека



От прав к средствам правовой защиты

Структуры и стратегии для исполнения
решений международных органов
по правам человека

2015

От прав к средствам правовой защиты

Структуры и стратегии для исполнения
решений международных органов
по правам человека

Правовая инициатива открытого общества

Авторское право © 2013 Фонды открытого общества

Настоящая публикация в формате pdf размещена на сайте Фондов открытого общества согласно лицензии «Creative Commons», позволяющей копирование и распространение данной публикации только в полном объеме, только в случае ссылки на Фонды открытого общества и использования для некоммерческих образовательных или общественно-политических целей. Использование фотографий отдельно от публикации запрещено.

ISBN: 978-1-936133-83-3

Опубликовано:

Open Society Foundations

224 West 57th Street

New York, NY 10019, USA

www.soros.org

Более подробную информацию можно получить:

Christian M. De Vos

Advocacy Officer

Open Society Justice Initiative

Seventh Floor, Millbank Tower

21-24 Millbank, London SW1P 4QP, UK

Christian.devos@opensocietyfoundations.org

Дизайн обложки: Юдит Ковач | Createch Ltd.

Верстка и печать: Createch Ltd. | Венгрия

Содержание

Слова благодарности	9
Список сокращений	13
Предисловие	15
Исполнительная ветвь власти	17
Законодательные органы/парламент	19
Национальные суды и судьи	20
Национальные институты по правам человека	22
I. Введение	25
История успеха: дело «A. S. против Венгрии»	26
Для реализации прав необходимы средства защиты: важность структур имплементации	28
Структуры, стратегия и соблюдение международных норм по правам человека	30
Структура издания	31

II. Министерства: механизмы исполнительного уровня	33
Введение	33
Офис государственного агента	34
Эффективные структуры на уровне министерств	40
«Задача для всех – задача ни для кого»: межминистерские комитеты	51
Рекомендации	56
III. Участие парламентов: законодатели как исполнители	61
Введение	61
Почему именно парламенты?	63
Национальное законодательство об исполнении решений	65
Парламентские комитеты по правам человека	69
Процедуры отчетности	76
Опросы министров	78
Рекомендации	79
IV. Государственное правосудие: национальные суды и судьи	83
Введение	83
Суды как исполнители решений	84
Группы мониторинга и механизмы надзора	88
Оптимизация деятельности национальных судебных форумов:	
судебные процессы по исполнению	91
Суды судам: транснациональный судебный диалог	99
Рекомендации	103
V. Партнеры по исполнению решений: Национальные институты по правам человека	107
Введение	107
Включение новых национальных участников	108
Создание структур для успешной деятельности НИПЧ	109
Координаторы исполнения решений	111
Рекомендации	116
VI. Заключение	121
Примечания	123

Приложения	159
Приложение 1. Указы и приказы исполнительной власти	159
Приложение 2. Законодательство об исполнении решений	179
Приложение 3. Объединенные парламентские комитеты по правам человека	199
Приложение 4. Национальные институты по правам человека	221

Слова благодарности

Автором настоящего издания является Кристиан М. Де Вос, являвшийся во время ее написания консультантом Программы «Правовая инициатива открытого общества» (далее – Правовая инициатива) и соискателем степени доктора философии в Центре международного права им. Гроция Лейденского университета. Комментарии и вопросы можно направлять автору, в настоящее время работающему в Правовой инициативе, по электронной почте: christian.devos@opensocietyfoundations.org Текст редактировали Дэвид Берри, Джеймс А. Голдстон и Кейт Эпштейн.

Издание основывается на различных источниках, указанных в тексте, в том числе на материалах интервью, проводившихся в 2011 и 2012 гг. с правозащитниками, учеными и государственными должностными лицами. По разным причинам не всех, чей опыт и материалы отражены в настоящем издании, можно назвать по именам, однако Правовая инициатива благодарит следующих лиц за предоставленную ими ценную информацию:

- Фадлаха Адамса, сотрудника Южно-Африканской комиссии по правам человека;
- Дэвида Балuarte, практикующего юриста Юридической клиники по международному праву в области прав человека юридического факультета Американского университета, Вашингтон;
- Дмитрия Бартенева, старшего юриста-наблюдателя Международного психиатрического правозащитного центра;

- Лауру Бинхем, юриста программы «Правовая инициатива открытого общества»;
- Леонардо Кастильо, советника по правам человека Управления Верховного комиссара ООН по правам человека;
- Юдит Кохен, руководителя программы «Отделение парламентских и международных дел» Южно-Африканской комиссии по правам человека;
- Хорхе Варгаса Куллеллу, заместителя директора «Estado de la Nación» (Программа «Статус Нации»), Коста-Рика;
- Руфь дель Валле, бывшего президента Президентской комиссии по правам человека – COPREDEH, Гватемала;
- Элис Дональд, старшего научного сотрудника Университета Мидлсекса;
- Антона ду Плессиса, руководителя программы Института проблем безопасности;
- Надиру Эшматову, соучредителя и исполнительного директора ОО «Молодежная правозащитная группа», Кыргызстан;
- Варун Гаури, старшего экономиста Всемирного банка;
- Юдит Геллер, юриста Европейской инициативы по правам рома;
- Джуди Гитау, сотрудницу программы «Международная комиссия юристов – Кения»;
- Индиру Горис, административного директора программы «Правовая инициатива Открытого Общества»;
- Трейси Гурд, старшего юриста программы «Правовая инициатива открытого общества»;
- Диана-Оливия Хатняну, исполнительного директора APADOR-CH (Ассоциация защиты прав человека в Румынии – Хельсинкский комитет);
- Александру Хунеус, адъюнкт-профессора права юридического факультета Висконсинского университета;
- Муррей Хант, юридического консультанта Объединенного комитета по правам человека Соединенного Королевства;
- Камерона Якобса, бывшего руководителя Программы исследований по документации и политическому анализу Южно-Африканской комиссии по правам человека;
- Ибрагима Кане, директора Программы правозащитной работы в Африканском союзе, Инициатива Открытого Общества по Восточной Африке;

- Хермин Кембо, сотрудника Министерства юстиции, Камерун;
- Оксану Климович, профессора Киевского национального университета, Украина;
- Вивиану Крстичевич, исполнительного директора Центра правосудия и международного права;
- Мартина Куиджера, старшего юридического консультанта Министерства безопасности и правосудия, Нидерланды;
- Филипа Лич, профессора Университета Мидлсекса, директора Европейского центра защиты прав человека;
- Машу Лисицыну, менеджера проекта «Правовая защита от пыток в Центральной Азии» Программы «Правовая инициатива открытого общества»;
- Вивек Мару, главного исполнительного сотрудника Организации «Namati»;
- Хуана Мендеса, приглашенного профессора юридического факультета Американского университета, Вашингтон, Специального докладчика ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания;
- Элизабет Моттершоу, научного сотрудника юридического факультета Университета Бристоля, Центр имплементации прав человека;
- Патрика Мутценберга, директора Центра гражданских и политических прав;
- Рейчел Муррей, профессора Университета Бристоля;
- Александра Нуньо, директора программ по Центральной Америке и Мексике, Центр правосудия и международного права;
- Чиди Одинкалу, старшего юриста Программы «Правовая инициатива Открытого Общества»;
- Филипа Рамеса, менеджера Программы «Права человека и дискриминация» Фонда открытого общества–Прага;
- Барбару Рандаззо, профессора Миланского университета;
- Катарину Розе, представителя в Женеве Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов;
- Ингеборгу Шварц, бывшего директора программ по правам человека, Межпарламентский союз;
- Марию Сучкову, сотрудницу компании «Threefold Legal Advisors»;
- Ренату Уитс, профессора права Центрально-Европейского университета;

- Министерство юстиции Соединенного Королевства, Группу по политике в области прав человека;
- Франса Вилджоена, профессора Центра по правам человека Университета Претории;
- Ину Зоон, менеджера Проекта «Национальная реформа системы уголовного правосудия» Программы «Правовая инициатива открытого общества».

Отдельно следует поблагодарить Мюррея Ханта, являвшегося организатором прошедшей в апреле 2012 года в Лондоне конференции «Снижение дефицита демократии в правах человека», а также Рейчел Муррей, Дебру Лонг, Элизабет Моттершоу и Сесилию Смит, сотрудниц Центра имплементации прав человека при Университете Бристоля за приглашение принять участие в семинаре экспертов «Определение национальных механизмов контроля за исполнением решений Африканской комиссии по правам человека и народов», который прошел в ноябре 2011 года в Аддис-Абебе. Совет Соединенного Королевства по исследованиям в области искусства и гуманитарных вопросов оказал поддержку этим мероприятиям и их материалы очень помогли автору при написании этой книги.

Правовая инициатива благодарит Центр правосудия и международного права за предоставление английских версий перуанского и колумбийского законов об исполнении решений. В публикации «Исполнение решений Межамериканской системы прав человека: вклад в законодательный процесс» (CEJIL, 2009) приводятся тексты законов на испанском языке. Группа по осуществлению политики в области прав человека при Министерстве юстиции Соединенного Королевства предоставила бланк исполнения решений ЕСПЧ, который приводится в приложении 1. Кроме того, Патрик Мутценберг, Барбара Рандаццо, Мария Сучкова и Ибрагим Кане предоставили копии других национальных текстов.

Автором приводятся дела и законодательные нормы по состоянию на февраль 2013 года. Правовая инициатива несет полную ответственность за любые ошибки или неточности, допущенные при подготовке данного материала.

Список сокращений

АКЭПБД	Африканский комитет экспертов по правам и благополучию детей
ВАС	Восточноафриканское сообщество
ЕСП	Европейский суд правосудия
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕЦПР	Европейский центр по правам рома
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КМ	Комитет министров Совета Европы
КПП	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
КПЧ	Комитет по правам человека
КР	Кыргызская Республика
МАСПЧ	Межамериканский суд по правам человека
МИД	Министерство иностранных дел
МКЮ	Международная комиссия юристов
МЮ	Министерство юстиции
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МУС	Международный уголовный суд
НИПЧ	Национальный институт по правам человека
НПО	Неправительственная организация

ОАГ	Организация американских государств
ОГА	Офис государственного агента
ОКПЧ	Объединенный комитет по правам человека (Joint Committee on Human Rights), Соединенное Королевство
ООН	Организация Объединенных Наций
ПАСЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
ППЦ	Психиатрический правозащитный центр
РФ	Российская Федерация
СЕ	Совет Европы
СМИ	Средства массовой информации
СОЗ	Служба общественного защитника
ТЮАСР	Трибунал Южноафриканского сообщества развития
УПО	Универсальный периодический обзор
ФРГ	Федеративная Республика Германия
AUWCL	American University Washington College of Law (Американский университет, Вашингтонский колледж права)
CESAPI	Special Commission to Follow-Up on International Procedures (Специальная комиссия по контролю за исполнением решений международных процедур, Перу)
CNDH	El Consejo Nacional de Derechos Humanos (Национальный комитет по правам человека, Перу)
COPREDEH	<i>Comision Presidencial Coordinadora de la Politica del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos</i> (Президентская комиссия по правам человека, Гватемала)
CSDH	Comité Senegalais des Droits de l'Homme (Комитет по правам человека Сенегала)
ECOWAS	Economic Community Of West African States (Экономическое сообщество западноафриканских стран)
FCO	Foreign and Commonwealth Office (Министерство иностранных дел и по делам Содружества, Соединенное Королевство)
JLOS	Justice Law and Order Sector (Сектор правосудия, законности и порядка, Уганда)
NEKI	National Institute for Environment, Budapest (Бюро правовой защиты национальных и этнических меньшинств, Будапешт)
SAHRC	South African Human Rights Commission (Южноафриканская комиссия по правам человека)

Предисловие

В издании «От решения к правосудию: исполнение решений международных и региональных органов по правам человека», подготовленном Правовой инициативой в 2010 году, делается вывод о том, что региональные и международные юридические органы, уполномоченные защищать права человека, оказались во власти «кризиса исполнения решений». Эти процедуры осуществляются в надежде на то, что отдельные лица могут получить возмещение вреда и восстановить свои права с помощью международных правовых институтов в том случае, если их национальные системы на это не способны. Однако есть риск того, что государства будут игнорировать решения международных правовых институтов, не желая или не имея возможности их исполнять. В вышеупомянутом издании также отмечалось, что в некоторых государствах действуют эффективные структуры, обеспечивающие оперативное исполнение решений, предупреждающих повторные нарушения прав человека. В данном издании на основе собранных материалов рассматриваются проблемы структур и стратегия исполнения государствами решений международных органов, а также возможности, которые адвокаты могут использовать для достижения этой цели.

Национальные структуры играют определяющую роль в процессе исполнения решений, так как они имеют доступ к работе административных органов и служат функциональными каналами для исполнения. По мере того как процесс исполнения становится более институциональным, начинают совершенствоваться пути и повышается вероятность того, что решения будут исполняться, содействуя соблюдению норм в области прав человека в целом. Такой подход согласуется с результатами исследова-

ний, указывающих на важность административных органов в соблюдении установленных норм. Акцент делается не только на желании государственных должностных лиц исполнять постановления и решения международных органов (что остается определяющим фактором), но также на возможности и способности государств эффективно управлять этим процессом. Эти системы играют также важную нормативную роль: они могут помочь в формировании политической культуры, более восприимчивой к международным нормам в области прав человека и к надгосударственным органам.

Выводы и предложения, сделанные автором, основаны на трех общих заключениях. Во-первых, многие государства, признавшие юрисдикцию международных судов по правам человека, недостаточно внимания уделили разработке национальной инфраструктуры, необходимой для обеспечения исполнения судебных рекомендаций и решений. Автор подробно описывает, как некоторые государства разрабатывали новаторские подходы к исполнению решений, включая деятельность межведомственных комитетов, разрабатывающих законы, осуществляющих прямое правоприменение через национальные судебные системы. Однако такие подходы все еще остаются редкими исключениями. Вместо этого исполнение по большей части является процессом *ad hoc*^{*}, осуществляемым чиновниками среднего звена, у которых отсутствует политическая позиция, делающая исполнение решений приоритетной задачей. Более того, дезорганизация, дублирование усилий и задержки – слишком частые явления, характеризующие процесс исполнения решений, в котором участвуют различные органы власти, так как в исполнительных министерствах, как правило, отсутствуют структуры для коммуникации и сотрудничества.

Во-вторых, политическая воля остается самым важным фактором успешного исполнения решений правозащитных органов. Государство может обладать тщательно разработанными национальными структурами правоприменения, но без настоящего стремления к реформам со стороны главных политических фигур потенциал таких структур будет оставаться не реализованным. Наличие правоприменительных структур еще не означает, что стремление государства к правоприменению является истинным. К примеру, несмотря на то, что разработаны некоторые методы и процессы, характеризующие добросовестные усилия государств, серьезно относящихся к своим обязательствам в области прав человека, другие структуры остаются – преднамеренно или по недосмотру – недостаточно обеспеченными финансированием, недоукомплектованными персоналом и политически слабыми. В результате, такие структуры могут только создавать видимость соблюдения требований.

В-третьих, для исполнения решений необходимо участие государственных должностных лиц, работающих в различных ведомствах, чьи политические интересы

* *ad hoc* – именно для этого, только для этого случая (лат.).

могут частично или полностью расходиться. Тем не менее, национальные политические механизмы или противоречия нельзя считать оправданием для несоблюдения установленных требований. Поэтому основные рекомендации могут заключаться в необходимости четче структурировать деятельность всех органов, которые ответственны за исполнение решений, наращивании их сотрудничества. Таким образом, исполнение решений будет рассмотрено нами как процесс, в котором участвует множество политических институтов – суды, законодательные и исполнительные органы власти, а также национальные институты по правам человека (далее – НИПЧ).

Исполнительная ветвь власти

Как правило, именно исполнительная власть управляет процессом реализации международных решений, однако часто ответственность разделяется между достаточно большим числом секторов управления, что приводит к значительным проблемам в сфере координации и согласованности действий. Решающую роль здесь играет орган, осуществляющий связь с международными судами и договорными органами, часто такой орган называют офисом государственного агента (далее – ОГА). В большинстве случаев представители государства выполняют две функции: вначале выступают в качестве адвокатов государства в судебных слушаниях, а затем, в случае вынесения неблагоприятного решения, – в качестве контактных лиц и/или координаторов по вопросам исполнения. Представители государства должны обладать достаточно высокой политической репутацией и силой, чтобы выполнять эту функцию. Кроме того, между представителем государства и политической командой, ответственной за исполнение решений, должна быть налажена эффективная связь.

Представителями государственной власти должна быть налажена координация и между исполнительными министерствами, в частности, юстиции и иностранных дел. Государственным органам следует изучить, какие действия министерств наилучшим образом способствуют исполнению решений. Во многих случаях офисы представителей государства находятся в министерствах иностранных дел, что может отрицательно сказываться на решении задач координации процесса исполнения, особенно в том случае, если международные решения по существу охватывают юрисдикцию и сферу деятельности других министерств, таких как министерство юстиции, финансов или внутренних дел.

Эффективность принимаемых министерствами мер также зависит от уровня руководства и координации, поэтому в некоторых государствах были изданы постановления правительства о порядке исполнения решений, которые могут помочь в разъяснении функций и обязанностей различных государственных органов. В этом

отношении важно отметить растущую тенденцию к созданию межведомственных комитетов и рабочих групп для обеспечения надлежащей координации между министерствами. Постоянный межведомственный комитет позволит укрепить координацию и свести к минимуму риск нарушения контактов и дублирования усилий; также он может служить контактным органом для связей с другими ветвями политической власти, в том числе с законодательными органами, государственными судами и национальными правозащитными институтами.

Основные рекомендации

- **Координация.** Необходима согласованная процедура на исполнительном уровне для содействия исполнению решений. В частности, координирующий орган, находящийся в каком-либо министерстве или действующий как постоянный межведомственный комитет, должен стать контактным органом для координации исполнения решений. Этот орган должен иметь достаточно высокое положение в иерархии органов государственной власти, располагать налаженными каналами коммуникации с политической командой (командами), ответственной за исполнение.
- **Координаторы.** Координаторы должны работать в каждом министерстве, участвующем в исполнении решений. Министерства должны обеспечить, чтобы координаторы занимали достаточно высокие посты и могли осуществлять координацию исполнения во всех областях, относящихся к сфере компетенции того органа, в котором они работают.
- **Эффективная коммуникация.** Инструментами для укрепления коммуникации являются бланки исполнения, планы действий, информационные письма и др., которые обеспечивают привлечение должного внимания к решениям. Важно осуществлять переводы решений (или их краткое содержание) на национальный язык.
- **Бюджетные меры.** Министерства должны включить отдельной строкой в свои годовые бюджеты выплаты по решениям международных правозащитных органов, а также по условиям мировых соглашений. Либо государству следует утвердить (через законодательные органы) постоянный фонд для выплаты возмещения вреда.
- **Судебный надзор.** Если государства-участники не обеспечивают исполнение решений по существу, международные суды и договорные органы должны продолжать использовать свои полномочия для содействия развитию национальных механизмов исполнения решений.

Законодательные органы/парламент

Несмотря на то, что адвокаты, как правило, не рассматривают законодателей и парламентариев в качестве исполнителей решений, практика свидетельствует о том, что активное участие парламентов способствует более строгому соблюдению обязательств и решений в области прав человека. В частности, участие парламента может заключаться в превентивной функции за счет разработки национального законодательства, совместимого с договорными обязательствами государства, а также придать дополнительный политический вес и обеспечить обязательную отчетность исполнения решений.

Парламентарии могут внести свой вклад, принимая законы, устанавливающие национальную структуру и порядок исполнения решений в области прав человека. Лучше всего, если в национальном законодательстве будут перечислены полномочия и обязанности соответствующих государственных органов, а также установлены крайние сроки для обеспечения своевременного исполнения решений. У парламентских комитетов по правам человека должны быть полномочия требовать: отчета от исполнительных органов и лиц, ответственных за процесс исполнения решений; проверять общее состояние дел в отношении соблюдения государством договорных обязательств; способствовать внесению изменений и дополнений в действующее законодательство для обеспечения соответствия применяемых в государстве практик международным нормам в области прав человека. Кроме того, такие комитеты могут служить площадкой, где правозащитникам предоставляется возможность поднимать вопросы, относящиеся к процессу исполнения решений.

Системный диалог между парламентариями и представителями исполнительной власти, ответственными за исполнение решений (на политическом или координационном уровне), будет способствовать привлечению парламентариев к более активному участию. Если механизмы отчетности не выработаны, парламентариям следует воспользоваться другими внутренними процедурами, в том числе подавать запросы в соответствующие органы исполнительной власти или ответственным исполнителям.

Основные рекомендации

- **Четко определенная роль парламента.** Необходимо принять национальное законодательство, в котором четко определены роль, обязанности и порядок работы государственных должностных лиц в течение всего процесса исполнения решений.
- **Установленная ответственность.** Следует учредить постоянный комитет по правам человека или подобный законодательный орган, в сферу компетен-

ции которого включить исполнение решений и регулярный мониторинг международных решений и рекомендаций. Эти комитеты должны иметь право отправлять повестки о вызове в комитет, вызывать свидетелей и выносить рекомендации.

- **Полномочия парламентских органов.** Парламентские органы должны иметь право вносить в действующее законодательство необходимые изменения и дополнения для улучшения ситуации с исполнением решений международных правозащитных органов. В сфере компетенции парламентских комитетов также должна входить возможность изучать законопроекты с целью определения их соответствия правозащитным нормам, учитывая соответствующую юриспруденцию международных судов и договорных органов.
- **Процедуры отчетности.** Регулярные процедуры отчетности позволят законодателям быть информированными о неблагоприятных решениях международных судов и договорных органов, а также о мерах, принимаемых для исполнения таких решений.
- **Особая роль международных парламентских органов.** Представители национальных парламентов, участвующие также в работе международных/региональных парламентских органов, должны использовать свой двойной статус для содействия развитию структур по исполнению решений на национальном уровне.
- **Бюджетные меры.** В ежегодный государственный бюджет, а также в ежегодные бюджеты министерств следует включить положение о выплатах денежного возмещения по решениям международных судов и договорных органов.

Национальные суды и судьи

Подобно законодательной и исполнительной ветвям власти, национальные суды являются государственными органами, которые должны обеспечивать соответствие между действующими в стране законами и ее международными обязательствами, а также исполнение на национальном уровне международных договоров по правам человека (и решений, в которых они истолковываются). Однако, несмотря на потенциал судов и судей для возможностей вертикального правоприменения, различные факторы (от институционального сдерживания до ограничительных канонов толкования) способствуют снижению роли, которую суды играют в данном процессе.

Государства могут оптимизировать внутренние возможности судебных органов, используя подразделения, осуществляющие мониторинг судебных инстанций, а

также другие механизмы контроля, т. е. административные подразделения, которые контролируют исполнение судебных решений. Внутренние судебные системы также могут стать гарантией налаженного процесса распространения судебной практики региональных судов по правам человека и договорных органов. Это позволит информировать всех судей, работающих в национальной правовой системе, о соответствующих законах и о том, как их следует применять.

Государство должно использовать национальное законодательство как средство для поддержания и/или исполнения международных решений. Учитывая, что соблюдение решений национальных и международных судов зависит от государственных институтов правоприменения, а национальные суды встроены в национальный правовой режим государства и адресуют свои решения определенному институту или органу, это делает их решения обязательными для исполнения. Суды, выносящие решения о правоприменимости решений международных органов по правам человека, играют важную роль в обеспечении их исполнения на национальном уровне. Поэтому расширение регионального диалога и информированности между международными и национальными судебными системами имеет решающее значение.

Основные рекомендации

- **Программы контроля исполнения.** В рамках национальных судебных систем должны быть разработаны структуры контроля исполнения решений как национальных, так и международных судов. Необходимо также, чтобы в национальной судебной системе было контактное лицо достаточно высокого уровня для содействия коммуникации с координаторами, контролирующими реализацию решений на исполнительном уровне.
- **Уточненный статус.** Национальные судебные инстанции должны стремиться уточнить порядок исполнения международных решений и, когда это необходимо, статус международного права в рамках национальной правовой структуры государства. Если законодательная ветвь власти может лучше разъяснить эти вопросы, национальные суды должны всячески содействовать тому, чтобы законодатели предоставили такие разъяснения.
- **Повышение информированности судебных органов.** Следует повысить информированность сотрудников судебных органов о международных конвенциях и судебной практике органов, учрежденных в соответствии с этими конвенциями. Национальные судебные власти должны иметь доступ к информации о международных решениях, а в учебные планы юридических факультетов вузов и курсов повышения квалификации необходимо включить изучение международных конвенций и прохождения соответствующей судебной практики.

- **Соглашения о сотрудничестве.** Соглашения о сотрудничестве между международными судами и национальными судебными органами, в частности, конституционными и верховными судами, могут помочь в налаживании диалога между национальными и международными судами. Международным судам и органам по правам человека также следует укреплять свои отношения с национальными судебными инстанциями и устранять возможную разобщенность международных и национальных судебных органов.
- **Стратегически важные судебные процессы.** Правозащитникам и адвокатам следует заниматься стратегическими судебными процессами на национальном уровне, особенно, если это возможно, путем обращений в конституционный суд, чтобы наращивать на национальном уровне судебное давление с целью исполнения международных решений. Этот подход позволит также оперативнее интегрировать нормы международного права в практику национальных судов.

Национальные институты по правам человека

Учитывая, что НИПЧ действуют в национальном правовом поле, они обладают уникальной возможностью содействовать исполнению решений международных органов по правам человека и сами являются примером того, как руководство страны внедряет международные правозащитные нормы в национальные структуры. Учитывая, что государства должны исполнять решения судов по правам человека и договорных органов, НИПЧ могут выступать в качестве координаторов исполнения – оказывать помощь в процессе разработки законодательства о средствах правовой защиты и контролировать исполнение решений на местах. Службы омбудсмена могут привлекать внимание к тому, что решения исполняются не должным образом, если эти службы независимы и укомплектованы профессиональными сотрудниками. НИПЧ и омбудсмен также могут оказывать влияние, направленное на то, чтобы исполнение решений было связано с более общими вопросами соблюдения норм в области прав человека.

Основные рекомендации

- **Официальный мандат.** НИПЧ должны удовлетворять минимальным критериям, определенным в Парижских принципах. Их формальный мандат должен включать полномочия проводить мониторинг исполнения решений и рекомендаций международных органов по правам человека, а также проверки в органах исполнительной власти по вопросам соблюдения правозащитных норм.

- **Контакты с правозащитными системами и институтами.** Международные/региональные правозащитные системы и национальные правозащитные институты должны осуществлять тесную коммуникацию. Судам по правам человека и договорным органам следует разработать и принять четкие руководящие принципы относительно роли НИПЧ в судебных процессах и в последующей деятельности по исполнению решений международных судебных органов.
- **Контакты с государственными должностными лицами.** НИПЧ должны поддерживать результативные контакты с другими государственными органами по вопросам, относящимся к исполнению решений. Если в стране существуют межведомственные комитеты по исполнению решений, НИПЧ должны быть их постоянными членами, кроме того, должна действовать национальная структура для сотрудничества между НИПЧ и парламентом.
- **Широкие полномочия.** НИПЧ должны обладать широкими полномочиями по внесению законопроектов и предложений по устранению последствий правонарушений, которых требуют международные суды и договорные органы.
- **Контекстуализация.** НИПЧ должны искать пути для связи исполнения решений международных органов с более широкими обязательствами государства в области прав человека.

I. Введение

В 2010 году Правовая инициатива опубликовала доклад «От решения к правосудию», в котором был сделан вывод о том, что «кризис исполнения решений» поразил региональные и международные правовые органы, уполномоченные защищать права человека¹. Этот кризис представляет собой серьезную угрозу для репутации и легитимности региональных правозащитных систем (африканской, американской и европейской), для растущего числа субрегиональных судов по правам человека и для договорных органов ООН. Эти процедуры позволяют надеяться на то, что граждане могут получить возмещение на международном уровне в том случае если их национальные системы его не предоставляют, однако им угрожает опасность того, что государства будут игнорировать эти решения из-за нежелания или неспособности их исполнить. В докладе также упоминалось, что только в нескольких государствах действуют эффективные структуры или процедуры (на уровне исполнительной, законодательной или судебной власти), обеспечивающие незамедлительное исполнение решений и пресечение нарушений, которые повлекли за собой рассмотрение в суде. В настоящем издании «От прав к средствам правовой защиты» эти выводы получили дальнейшее развитие, рассматривается также базовая основа дел о защите прав человека: структуры и процессы, посредством которых государства исполняют международные решения, а также стратегии, которые для этого могут использовать адвокаты.

История успеха: дело «А. S. против Венгрии»

В 2006 году Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (далее – Комитет) рассматривал дело «А. S. против Венгрии»². События этого дела происходили в январе 2001 года, когда скорая помощь доставила в государственную больницу венгерскую женщину народности рома. Этой женщине, известной как г-жа А. S., требовалась срочная операция – кесарево сечение из-за невынашивания плода. Находясь на операционном столе, она подписала заявление о согласии, к которому прилагалась плохо читаемая, написанная от руки записка врача, где слово «стерилизация» было написано по-латыни³. Только когда было уже поздно (она спросила у врача, через какое время она может еще раз попытаться родить ребенка), г-жа А. S. узнала, что больше не сможет иметь детей.

Г-жа А. S. через венгерскую судебную систему пыталась добиться наказания за врачебную халатность, но суды постановили, что она «не смогла доказать наличие постоянного физического недостатка и его причинно-следственную связь с действиями врачей»⁴. В качестве последнего средства она обратилась в Комитет и в феврале 2004 года подала жалобу в рамках новой процедуры подачи индивидуальных жалоб. Комитет отклонил выводы венгерских судов и постановил, что больница произвела операцию по стерилизации г-жи А. S. без ее информированного согласия и что это «следует рассматривать как лишение ее навсегда естественной репродуктивной способности»⁵. Комитет рекомендовал венгерскому правительству предоставить г-же А. S. такую компенсацию, которая была бы «соразмерна» тяжести нарушений ее прав, а также пересмотреть свое внутреннее законодательство, в частности, положения Закона об общественном здравоохранении, в котором говорится о принципе информированного согласия, и привести его в соответствие с международными медицинскими стандартами⁶.

Дело завершилось не только вынесением полужительного решения, но и победой на практике, однако исполнения основных рекомендаций Комитета пришлось ждать долго. После решения Комитета более трех лет продолжались консультации между венгерским руководством и адвокатами г-жи А. S., в которых участвовали представители различных государственных органов, от Министерства труда и социального обеспечения Венгрии, которое координировало исполнение решения от имени государства, до Министерства здравоохранения Венгрии, которое было обязано внести поправку в Закон об общественном здравоохранении, и до Министерства юстиции Венгрии. Юдит Геллер, юрист Европейского центра по правам рома (далее – ЕЦПР), участвовавшая в правозащитных процедурах после рассмотрения дела, вспоминает, что ее предшественницы встречались с различными должностными лицами и отправляли письма в четыре венгерских министерства, а также премьер-министру, с просьбой высказать официальную точку зрения государства относительно испол-

нения решения по делу г-жи А. S. и выполнения рекомендаций Комитета⁷. Однако ни один адресат не смог ответить на вопрос, кто от имени венгерского руководства должен решить вопрос о выплате компенсации для г-жи А. S.⁸

В апреле 2008 года была одержана частичная победа, когда Министерство здравоохранения Венгрии сообщило о том, что в положения об информированном согласии Закона об общественном здравоохранении будут внесены поправки, однако вопрос о компенсации г-же А. S. по-прежнему остался открытым. Различные службы указывали представителям ЕЦПР на то, что она не может получить индивидуальную компенсацию, а ЕЦПР не мог определить, из бюджета какого министерства могут быть выплачены компенсации. Прогресса не было до 2009 года, когда ЕЦПР и его местный партнер, Бюро правовой защиты национальных и этнических меньшинств (далее – НЕКИ), переместили свои усилия в сферу СМИ, а позднее – в область венгерского законодательства. По ходатайству НЕКИ депутат парламента направил в парламента запрос о том, почему г-жа А. S. не получила компенсацию, причем свои вопросы он задавал непосредственно премьер-министру. В итоге, правительство уступило: в июле 2009 года г-жа А. S. получила компенсацию от Министерства труда и социального обеспечения Венгрии. Так завершилась ее восьмилетняя борьба за свои права⁹.

Дело г-жи А. S. особенное, потому что государство все-таки исполнило решение международного органа по правам человека. Чаще всего такие битвы за права человека заканчиваются поражением. Для достижения ЕЦПР успеха понадобилось активно контактировать с различными органами государства, включая министерства, относящиеся к исполнительной ветви власти, членов венгерского законодательного органа, а также представителей СМИ. Более того, как быстро поняли представители г-жи А. S., им было необходимо контактировать также и со множеством сотрудников различных министерств, часто не зная, общаются ли они между собой.

Проблемы, связанные с исполнением решения по делу г-жи А. S., наглядно иллюстрируют те препятствия, с которыми приходится сталкиваться большинству правозащитных систем мира. Правовая инициатива в разных странах, где она занимается судебными процессами, испытывала подобные трудности из-за негативного отношения государственных органов к системе защиты прав человека. В 2011 году победа от имени кенийских нубийских несовершеннолетних в Африканском комитете экспертов по правам и благополучию детей (далее – АКЭПБД)¹⁰ выявила необходимость в большей согласованности действий на национальном уровне в Кении. Лаура Бингхем, юрист Правовой инициативы, описывает контакты с различными государственными органами как «бессистемные, разбросанные по разным ветвям и институтам, потому что отсутствует четко определенное государственное контактное лицо для диалога между [организациями гражданского общества] и заинтересованными сторонами»¹¹. В Южной Африке, против которой Комитет ООН по правам человека недавно принял первое решение, государство даже не пыталось защищаться, а при-

знало, что неспособность правительства исполнить решение Комитета ООН по правам человека связана «с рядом факторов, в том числе с ненадлежащей коммуникацией между департаментами правительства»¹².

Для реализации прав необходимы средства защиты: важность структур имплементации

На государства возлагается главная ответственность по исполнению решений правозащитных судов и договорных органов. Фундаментальным принципом международной системы прав человека является то, что только государственные органы, сотрудничая с международными и региональными правозащитными системами и применяя средства правовой защиты, удовлетворяющие их решениям, могут сделать обещания реально. Безусловно, качество рекомендаций и решений, исходящих от международных органов, имеет определяющее значение, однако то, как государства эти обязанности выполняют, а также степень вовлеченности в этот процесс различных государственных органов, имеют как минимум такое же, если не большее, значение.

Роль государств в международной правозащитной системе была определена, когда государства стали изучать основные вопросы, связанные со структурой и ресурсами правозащитной системы ООН и региональных правозащитных систем. Столкнувшись с огромным количеством нерассмотренных дел и с растущим числом решений, которые не были исполнены в полной мере, Парламентская ассамблея Совета Европы (далее – ПАСЕ) приняла резолюцию, в которой говорится, что «главной причиной неисполнения решений Страсбургского суда является отсутствие национальных механизмов и процедур для обеспечения незамедлительного исполнения»¹³. Поэтому Комитет министров Совета Европы (далее – КМ) сделал работу по совершенствованию исполнения решений главным вопросом продолжающейся реформы Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) и рекомендовал, чтобы государства-члены разработали ряд механизмов для обеспечения «действенного национального потенциала» с целью эффективного исполнения страсбургских решений¹⁴. С учетом подобных соображений, в докладе за 2011 год о работе межамериканской системы прав человека рекомендовалось государствам разработать «руководство или справочник об успешном опыте и передовых методах в области институциональных механизмов или национального законодательства, чтобы помочь в реализации рекомендаций [Межамериканской комиссии] и исполнении решений Межамериканского суда по правам человека»¹⁵. Последний, формально определивший, что его мандат включает контроль за исполнением своих средств правовой защиты¹⁶, также устанавливал для государства в конкретных делах определить представителей государства, ответственных за исполнение решений на национальном уровне¹⁷.

Несмотря на то, что африканская система и система договорных органов ООН имеют не до конца установленные судебные практики, по сравнению с их региональными партнерами, в этих системах также основной акцент делается на национальные исполнительные структуры. В 2008 году совещание африканских министров юстиции и адвокатов рекомендовало ряд мер (разработку национальных стратегий для структурирования политической воли, координации деятельности чиновников для повышения исполнительского потенциала) для более эффективной реализации международных договоров¹⁸. Утвердив в 2009 году ряд мер для более эффективной реализации международных договоров, Африканская комиссия по правам человека и народов в ближайшее время должна рассмотреть вопрос об утверждении типового закона, направленного на оптимизацию процессов ратификации и осуществления договоров, в частности, по обеспечению их действенного включения в национальное законодательство всех государств-участников¹⁹. Подобным образом Комитет ООН по правам человека требует теперь от всех государств (как часть своей процедуры отчетности) определить процесс, в рамках которого они будут осуществлять рекомендации и решения договорных органов²⁰. В некоторых правозащитных конвенциях есть положения, требующие, чтобы государства учреждали должности контактных лиц и механизмы индивидуального мониторинга для оценки соблюдения положений конвенций на национальном уровне²¹. Эти механизмы создают «уникальные связи между национальным исполнением решений, мониторингом и международным надзором за процессом мониторинга»²².

В научной литературе все чаще рекомендуется создавать эффективные механизмы для принятия международных решений на национальном уровне, что отражает возрастающее внимание к вторичному соблюдению решений международных исполнительных органов²³. Например, в недавнем исследовании, проводившемся в девяти государствах-членах Совета Европы (далее – СЕ), была установлена четкая зависимость между исполнением решений и уровнем действенности, определенная как «способность государственных институтов своевременно координировать действия и формулировать политику»²⁴. Также было высказано мнение о том, что такую действенность правительства можно определить, изучая «национальные структуры, созданные государственной властью для исполнения решений суда»²⁵. В исследовании, посвященном исполнению решений в африканской правозащитной системе, делается вывод о том, что «важнейшие факторы, показательные с точки зрения исполнения, лежат в политической, а не в правовой сфере»²⁶, а в недавнем анализе судебной практики Межамериканского суда по правам человека (далее – МАСПЧ) была установлена четкая зависимость между вероятностью исполнения и числом отдельных государственных ветвей власти или институтов, участвующих в реализации принудительных мер, обеспечивающих исполнение²⁷.

Структуры, стратегия и соблюдение международных норм по правам человека

Остановимся подробнее на решающей роли национальных структур в соблюдении международных норм по правам человека, а также стратегиях, которые могут использовать защитники прав человека для достижения этой цели. Ученые подчеркивают важность управленческого подхода к изучению ситуации с соблюдением международных норм, признавая, что проблемы их несоблюдения зачастую обусловлены недостатком потенциала, а не только недостатком политической воли²⁸. Однако такой подход может оцениваться и с точки зрения права, поскольку процессы исполнения решений помогают внедрять международные нормы в национальное законодательство. По мере того как исполнение решений становится юридически закрепленным процессом, развиваются нормативные пути и улучшается положение с исполнением решений и, в целом, с соблюдением правозащитных норм²⁹. Этот процесс, в свою очередь, выполняет и социализирующую функцию: он прокладывает для международных институтов пути взаимодействия с представителями государственной власти³⁰. В этом смысле исполнение решений является частью того, что Гарольд Кох называет «транснациональным правовым процессом», который «начинается, когда разные международные и национальные участники укрепляют между собой взаимодействие, что приводит к выработке законодательных актов, постановлений исполнительной власти, судебных решений или предписаний; благодаря этому соблюдение норм международного права становится все более обычным делом»³¹. Эти процессы выполняют также важную превентивную функцию, делая соблюдение международных норм менее зависимым от изменений внутриполитического курса³².

Описанные Гарольдом Кохом меры по соблюдению международных норм также привлекают внимание к тому факту, что исполнение решений подразумевает наличие таких компонентов как государственные политические институты – суды, органы законодательной и исполнительной власти и, кроме того, НИПЧ. Таким образом, главным посылом является признание того, что, несмотря на то, что обязанность соблюдать права человека несут все ветви и уровни власти, непосредственным осуществлением должны заниматься специальные политические институты государства³³. Так, если одно решение может призывать законодателей принять новые законы или внести поправки в уже имеющиеся, в другом решении к национальным судебным инстанциям может предъявляться требование о необходимости повторного расследования уголовного дела или возбуждения дела по факту предполагаемых нарушений прав человека. Поэтому перед государствами стоит задача юридического оформления всех этих участников и укрепления их сотрудничества³⁴.

В то же время, несмотря на то, что национальные структуры важны для обязательного исполнения решений, существование этих структур не равноценно поли-

тической воле, остающейся самым важным фактором для успешного исполнения решений. Отметим, что исполнение решений всегда происходит в конкретном политическом контексте, а простое наличие механизмов осуществления не ограждает данный процесс от политических контекстов и не гарантирует точного исполнения решений. В Соединенном Королевстве на сегодняшний день разработаны одни из наиболее комплексных национальных структур по исполнению решений, тем не менее, сохраняется твердое идеологическое противодействие ЕСПЧ. Правительство Соединенного Королевства до сих пор не исполнило несколько важных решений ЕСПЧ, в частности, решений, связанных с правом заключенных принимать участие в выборах³⁵. Более того, в то время как некоторые описанные в настоящем издании практики и форумы отражают искренние попытки государств серьезно относиться к своим обязанностям в области прав человека, другие структуры остаются – по своему устройству или по халатности – плохо обеспеченными ресурсами, кадрами, а также являются политически слабыми. В результате, только наличие механизмов исполнения решения может создать ложное представление о соблюдении международных норм³⁶.

Поэтому важно не просто наличие структуры, но и стратегии³⁷. В то время как исполнительная или законодательная система могут достаточно легко принять механизмы исполнения решений, национальные судебные системы могут иметь, например, институционные ограничения, определяющие необходимость разработки более широких концепций национальных механизмов, таких как стратегические судебные процессы, посвященные принудительному исполнению, или содействие профессиональному диалогу между международными и национальными судами (в настоящем издании более подробно эти вопросы будут рассматриваться в четвертой главе). Подобным же образом законодательные органы могут выполнять дополнительные функции, проверяя законопроекты на их соответствие международным стандартам защиты прав человека, а также контролируя исполнение решений. Далее мы рассмотрим, как можно сформировать или изменить структуру государства, чтобы способствовать исполнению решений, а также стратегии, которые гражданское общество (как международное, так и национальное) может использовать для оказания влияния на эти структуры.

Структура издания

В следующих главах будут подробно рассмотрены различные политические структуры и механизмы координации, используемые государствами для исполнения международных решений. Некоторые из этих процедур по своему характеру являются административными, в то время как другие – законодательными или судебными, причем некоторые из них просуществовали уже продолжительное время, другие же были созданы совсем недавно.

Вторая, третья и четвертая главы посвящены трем основным ветвям власти – исполнительной, законодательной и судебной, а в пятой главе будет проанализирована деятельность НИПЧ. Отметим, что НИПЧ значительно различаются по своей структуре и функциям, а также по уровню их независимости от государства. Однако, учитывая важность данного аспекта, мы рассмотрим деятельность НИПЧ в качестве одного из основных партнеров защитников прав человека и представителей государственных органов, участвующих в процессе их исполнения. Чтобы наглядно проиллюстрировать, как работают национальные структуры по исполнению решений, в каждую главу включены примеры из практики с описанием опыта отдельных государств. Каждая глава завершается общими выводами и рекомендациями, которые помогут в разработке новых или в совершенствовании уже существующих структур. В приложениях 1-4 приводятся примеры механизмов имплементации. Некоторые из них ранее были недоступны на английском языке³⁸. Эти документы расположены в том же порядке, что и главы, где рассматриваются исполнительные, законодательные и судебные аспекты исполнения решений. Документы включают постановления исполнительных органов, законодательные акты об учреждении национальных структур по исполнению решений, а также копии парламентских актов о создании двух различных объединенных комитетов по правам человека. В приложениях также приводится исполнительный бланк, используемый Министерством юстиции Соединенного Королевства для координации исполнения решений ЕСПЧ между соответствующими министерствами, наряду с руководящими принципами, составленными Объединенным комитетом по правам человека (далее – ОКПЧ) Соединенного Королевства для исполнительных органов, ответственных за исполнение решений.

Несмотря на то, что прилагались максимальные усилия чтобы использовать положительный опыт всех региональных судов и систем договорных органов, тем не менее, в некоторых государствах – в частности, в европейской и межамериканской системах – практики более развиты, чем в других странах³⁹. Нами будет рассмотрена эта неравномерность практики применения и многим странам предстоит долгая работа над тем, чтобы их национальные структуры соответствовали масштабу и глубине принятых ими международных обязательств. На наш взгляд, не стоит предписывать единые институциональные меры по исполнению решений, так как ни один подход не будет работать везде одинаково. Следует лишь изучить структуры и меры, которые могут использовать все страны, учитывая описанные проблемы и накопленный практический опыт.

II. Министерства: механизмы исполнительного уровня

Введение

Несмотря на то, что ответственность за исполнение решений должны разделять все национальные органы власти (правительство, законодатели и суды), основное внимание следует уделять исполнительным органам. СЕ отмечал, что национальные структуры, которые создают государственные органы, «имеют общую черту: их институциональная структура преимущественно опирается на исполнительную ветвь власти, и в большинстве стран они характеризуются высокой степенью централизации в рамках исполнительных органов»⁴⁰. Также отмечается, что «исполнительные органы имеют [почти] полную свободу действий относительно решений о соблюдении норм международного права» и в случае постановлений и рекомендаций правозащитных трибуналов «исполнительная ветвь власти контролирует поток дел, способствуя или препятствуя делегированию ответственности за соблюдение другим национальным участникам»⁴¹.

В результате, именно исполнительная власть руководит исполнением международных решений, включая вопросы компенсации и средств правовой защиты для заявителей и, когда это необходимо, привлекает представителей законодательной или судебной ветви власти. В 2008 году КМ издал рекомендацию, в которой, помимо прочего, указывалось на необходимость каждому государству-члену назначить «нацио-

нального координатора по судебным решениям» и ввести в действие механизм для обеспечения «эффективного диалога и передачи соответствующей информации» между координирующими службами и базирующимся в Страсбурге КМ⁴². МАСПЧ использовал подобный подход и несколько раз издавал приказы государствам определить (или назначить) представителей государства, ответственных за исполнение его решений⁴³.

В данной главе будет рассмотрено, как в нескольких странах развивались структуры и практики исполнения решений на исполнительном уровне. Основное внимание будет уделено следующим структурам и механизмам: 1) Офис государственного агента (далее – ОГА); 2) министерства; 3) межминистерские комитеты и рабочие группы. В отношении ОГА особое внимание уделено двойной роли, которую часто играют государственные агенты в качестве адвокатов государства в судебных процессах и, позднее, в качестве контактных лиц и/или координаторов исполнения неблагоприятных судебных решений. Для успешного исполнения своей функции государственные агенты должны обладать надлежащим уровнем политической репутации и власти.

Во втором разделе данной главы роль министерств рассматривается в более широком смысле (в частности, министерств юстиции и иностранных дел), а также подчеркивается, что государствам необходимо тщательно изучить вопрос о том, какие виды организационных мер будут наилучшим образом способствовать исполнению решений. В последнем разделе данной главы рассматривается возникшая в последнее время практика учреждения межминистерских комитетов и рабочих групп для улучшения координации между министерствами. Учитывая, что большинство таких комитетов и рабочих групп возникло совсем недавно, их влияние на процесс исполнения решений еще недостаточно определено. Однако автором приводятся положительные примеры, в достижении которых определенную роль сыграли такие комитеты и рабочие группы.

Офис государственного агента

ОГА является исполнительным органом или агентством, назначенным представлять государство перед международным или региональным правозащитным органом⁴⁴. Когда международный орган выносит свое решение, ОГА обычно получает «вербальную ноту» с информацией о принятом решении. Однако, в дополнение к своей роли адвоката государства, ОГА часто действует и как официальный или фактический координатор исполнения решения. Например, в Украине, где принят Закон Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда

по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV, этот офис определяется как «орган, ответственный за обеспечение представительства Украины в Европейском суде по правам человека и исполнение его решений»⁴⁵.

ОГА может находиться в различных министерствах, поэтому его институциональное положение в рамках исполнительной ветви власти в разных государствах варьируется. В Словацкой Республике ОГА является частью структуры Министерства юстиции; в Соединенном Королевстве – частью Министерства иностранных дел и по делам Содружества, в то время как на Министерство юстиции возложена главная ответственность за координацию решений, принимаемых ЕСПЧ. Отметим, что в межамериканской и африканской системах прав человека наблюдаются подобные различия между странами-членами⁴⁶. Например, в Колумбии ответственность за судебные процессы в рамках межамериканской системы прав человека возлагается на Министерство иностранных дел Колумбии, в то время как в Бразилии Комиссия по защите прав человека, уполномоченная принимать участие на всех этапах судебных процессов по защите прав человека в МАСПЧ, находится в Государственном секретариате по правам человека при Министерстве юстиции Бразилии.

Несмотря на важную роль, которую играют ОГА в процессе исполнения решений, в трех региональных конвенциях о правах человека почти нет ссылок на эту службу, краткое определение приводится лишь в правилах процедуры МАСПЧ и ЕСПЧ⁴⁷. Более того, в то время как в некоторых государствах были приняты постановления, определяющие полномочия ОГА, во многих других государствах выбор, назначение и обязанности офиса определяются лишь небольшим числом правил. Например, в СЕ «этот вопрос не обсуждался в процессе составления протоколов № 11 и 14», и Дениз Аксай, государственный представитель Турции, задала вопрос, почему «никто не задумался... об определении роли государственных представителей в процессе разработки»⁴⁸. Предполагалось, что принятие Рекомендации 2008 (2) КМ даст ясное понимание функции и сфере полномочий офиса, однако «в большинстве случаев... ясное определение роли представителей государства [все еще] отсутствует»⁴⁹.

Украина: официальное оформление роли представителя государства

В 2006 году Украина стала одной из нескольких стран, принявшей национальный Закон Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV. Частично закон разрабатывался с целью улучшения позиции ОГА посредством придания законодательной силы полномочиям агента на этапе исполнения решений. Как отмечает Павло Пушкар, закон «расширяет сферу юрисдикции государственного агента [Европейского] суда и его статус в национальной исполнительной власти»⁵⁰. Законом предусмотрено, например, что по запросу ОГА органы, ответственные за исполнение дополнительных мер индивидуального характера, обязаны предоставлять информацию о течении и последствиях выполнения дополнительных мер «действенно и без проволочек» реагировать на представление ОГА, а также уведомить орган государственного агента о выполнении дополнительных мер индивидуального характера⁵¹.

Проблемы и ограничения

Государственные агенты часто играют роль как участника процессов в международных судебных форумах, так и координатора исполнения неблагоприятных решений этих органов. Важно, что представители государства не несут ответственности за исполнение решения, так как характер нарушения определяет, какой орган или органы должны исполнять конкретное решение, но роль агента, как координатора, требует регулярных контактов с политической командой, ответственной за исполнение.

Эта двойная роль может представляться вполне естественной, а иногда даже казаться имеющей свои преимущества, однако она может стать и причиной некоторых проблем. Например, Мод де Бур-Буккикио, заместитель Генерального секретаря СЕ, отмечает, что «участие в судебных делах... и обеспечение исполнения решений – это две очень разные функции, и они обе требуют больших ресурсов»⁵². А по словам Дениз Аксай, когда судебный процесс переходит в «крайне чувствительную» фазу исполнения решения, трудно «перестроиться» и поддерживать решение суда, если ранее данное лицо защищало – в некоторых случаях в течение нескольких лет – доводы и аргументы, которые были отвергнуты судом⁵³.

Присутствие ОГА в каком-либо конкретном министерстве (обычно в министерстве юстиции или иностранных дел) может налагать и структурные ограничения. Особенно это характерно для часто встречающихся случаев, когда для исполнения решений требуется задействовать компетенцию других министерств или департаментов. К примеру, в Румынии ОГА находится при Министерстве иностранных дел Румы-

нии, хотя в подавляющем большинстве решений по рассмотренным в Страсбурге делам отмечается необходимость реформы судебной системы. В результате, представитель государства не может самостоятельно инициировать соответствующие законопроекты, он должен убедить коллег из Министерства юстиции Румынии, чтобы они это сделали⁵⁴. Подобно этому, Франческо Крисафулли, представитель итальянского правительства, отмечает, что в то время как он «фактически имел полную свободу действий», выполняя задачу по защите правительства в ЕСПЧ, после вынесения решения ситуация изменилась. Он отмечает:

«На заседаниях по правам человека в Комитете министров... я представлял (от имени Постоянного представителя и в качестве юридического консультанта) как сложную политическую иерархию Министерства иностранных дел Италии, выступающего от имени правительства на международной арене, но часто не знающего о том, какие нарушения установил суд и какие обязательства могут проистекать из таких решений, так и не менее сложные отношения Министерства юстиции Италии с другими министерствами, административными департаментами и властями, которые в целом несут ответственность за принятие мер по исполнению решения, но в некоторых случаях плохо понимают европейские и международные аспекты своих задач. В этом качестве моя работа ограничивалась гораздо больше»⁵⁵.

Ограничения такого рода снижают важность способности агента эффективно сотрудничать с национальными политическими партнерами на этапе исполнения решений. По словам Франческо Крисафулли, представители государства «должны иметь возможность оказывать определенное влияние на лиц, принимающих решения на национальном уровне, чтобы побудить их принять необходимые меры и преодолеть сопротивление, которое... иногда может препятствовать процессу исполнения решений»⁵⁶.

Важность политической репутации

Институциональное положение ОГА также важно: если агенты относительно слабы или не обладают достаточной политической силой, меньше вероятности, что они смогут иметь необходимое влияние для эффективного контроля за процессом исполнения решений. Как отмечалось в недавнем исследовании реакции национальных властей на «пилотные решения» ЕСПЧ: «Объем полномочий государственного представителя по отношению к национальным институтам является важным фактором для содействия надлежащей реакции на решения Страсбурга. Чем выше их статус, тем больше вероятности, что они будут успешно контактировать с соответствующими министерствами и государственными органами, и смогут их убедить в необходи-

мости адекватной реакции на решение Европейского суда»⁵⁷. Мод де Бур-Буккикио отмечает: «Уникальная компетенция представителя государства в отношении [Европейской] конвенции должна, при необходимости, признаваться путем обеспечения надлежащего положения в рамках национальной правовой системы»⁵⁸.

Это касается и политического уровня. Мартин Куиджер, старший юридический консультант отдела прав человека Министерства юстиции Нидерландов, отмечает, что полномочия ОГА являются одним из наиболее важных факторов в процессе исполнения решений⁵⁹. Действительно, одним из ключевых тестов эффективности исполнения решения является степень доступа к министру лиц, ответственных за разработку политики: чем меньше ступенек в лестнице коммуникации, тем больше вероятность того, что исполнение станет политическим приоритетом. В особенности это касается случаев, когда на повестке дня стоят системные проблемы, так как именно они приводят к необходимости принятия политических решений «либо на самом высоком уровне власти, либо на уровне сотрудничества между лицами, принимающими правительственные решения, и национальными парламентами»⁶⁰.

В качестве примера Диана Оливия-Хатняну, исполнительный директор румынской НПО «Ассоциация по защите прав человека в Румынии – Хельсинкский комитет», отмечает, что слабая позиция агента в системе государственной бюрократии сводит на нет работу румынского ОГА. Если раньше ОГА занимал позицию ранга высоких должностных лиц – а это означает, что агент мог говорить с другими министрами «как обычно говорят с коллегами», – затем эта позиция была снижена до «положения, подобного директорскому»⁶¹. У венгерского государственного представителя нет отдельного министерского офиса: отдел в Министерстве юстиции Венгрии, в котором работают три адвоката и один секретарь, «не способен делать больше, чем только своевременно отвечать на корреспонденцию по делам»⁶².

Подобная ситуация наблюдается и в России, где ОГА с 1999 по март 2007 гг. находился в администрации президента, однако позднее Кремль перевел этот офис в Министерство юстиции Российской Федерации. В результате, отмечается, что «теперь представитель России в Европейском суде служит для выполнения воли министра юстиции, которого президент может заменить в любой момент, и у которого поэтому нет никаких стимулов для того, чтобы заниматься долгосрочным развитием офиса»⁶³. Высказывались также мнения о том, что у офиса «недостаточно ресурсов и политического веса, чтобы заниматься всесторонней координацией процесса исполнения решений» или более системными проблемами⁶⁴. Кроме того, у офиса, «как представляется, отсутствуют реальные полномочия для обеспечения полноценного сотрудничества между всеми соответствующими органами государственной власти для влияния на те службы или должностных лиц, которые проявляют нежелание сотрудничать»⁶⁵.

Соединенные Штаты Америки: Межведомственная рабочая группа по договорам о правах человека

Соединенные Штаты Америки, как участник нескольких конвенций ООН о правах человека (хотя страна не участвует в работе МАСПЧ или каких-либо процедурах ООН по подаче индивидуальных сообщений), представляют собой наглядный пример того, насколько важна политическая репутация. В 1998 году Президент Билл Клинтон своим приказом учредил Межведомственную рабочую группу по договорам в области прав человека⁶⁶. В полномочия этой группы входит координация ответов на жалобы о нарушениях прав человека, направляемых в ООН и ОАГ, включая Межамериканскую комиссию по правам человека.

Важно, что Совет национальной безопасности был назначен органом, уполномоченным созывать и возглавлять заседания группы, а приказ содержал требование о том, что членами группы должны быть должностные лица уровня не ниже помощника секретаря из Государственного департамента, министерства юстиции, министерства труда, министерства обороны и Объединенного комитета начальников штабов⁶⁷. В приказе также содержалось требование о принятии конкретных мер, таких как назначение одного контактного лица, ответственного за координацию исполнения договора в рамках юрисдикции каждого федерального агентства. Кэтрин Пауэлл утверждает, что координация со стороны Совета национальной безопасности «предоставила рабочей группе авторитет и вес Белого дома, это означало, что другие ведомства чувствовали себя обязанными быть представленными на заседаниях рабочей группы, и она могла занимать сильную лидирующую позицию в межведомственной координации»⁶⁸. К сожалению, после завершения президентского срока Билла Клинтона эта практика межведомственной координации прекратилась.

Для политической репутации офиса имеет значение и личность представителя: эффективное исполнение решений часто основывается на личном участии и политических связях. Де Бур-Буккикио отмечает, что «когда источник нарушения связан с практикой, несовместимой с [Европейской] конвенцией, личное участие агента может стать решающим для того, чтобы положить конец нарушениям»⁶⁹. Франческо Крисафулли добавляет, что решение о дальнейших действиях со стороны некоторых юридических консультантов может быть следствием, «главным образом, личной инициативы, авторитета и опыта»⁷⁰.

Показательным в этом отношении является начальный этап работы Российской Федерации с ЕСПЧ. В России до 2007 года ОГА возглавлял Павел Лаптев, бывший прокурор и юрист-эксперт российского парламента⁷¹. Алексей Трочев отмечает, что Павел Лаптев в течение ряда лет настойчиво работал над тем, чтобы формализовать отношения между своей службой и другими органами исполнительной власти, сотрудничество которых было решающим для исполнения решений ЕСПЧ. Более того он использовал свой привилегированный статус принадлежности к президентской администрации, чтобы убедить нескольких министров (внутренних дел, обороны, финансов, главу Службы судебных исполнителей и Генерального прокурора РФ) издать подробные инструкции для своих подчиненных о том, чтобы они серьезно относились к его запросам. Алексей Трочев утверждает, что эти инструкции «помогли Павлу Лаптеву настоять на том, чтобы бюрократический саботаж его запросов был наказуем»⁷². Несмотря на то, что с тех пор сотрудничество Российской Федерации с ЕСПЧ ослабло, поддержка Павлом Лаптевым ЕСПЧ на ранней стадии имела положительные результаты – от склонения Генеральной прокуратуры РФ тому, чтобы она оказывала давление на нижестоящие прокуратуры с целью расследования дел лиц, подававших жалобы в ЕСПЧ (включая заявителей из Чеченской Республики), до убеждения российских апелляционных судей в необходимости отмены решений нижестоящих судов, которые могут нарушать ЕСПЧ. Алексей Трочев отмечает, что в одном случае Павел Лаптев добился выплаты 94 000 рублей автору жалобы в ЕСПЧ после личных контактов с председателем Ивановского областного суда, губернатором области и руководителем областного пенсионного фонда⁷³.

Эффективные структуры на уровне министерств

Для исполнений решений требуются эффективные меры на уровне министерств. Исследователи европейской системы в отношении соблюдения решений ЕСПЧ указывали на прямую связь с эффективностью деятельности правительства: чем выше потенциал и эффективность государственных институтов в координации, формулировании и реализации стратегий, тем больше вероятность их действенности и настойчивости⁷⁴.

Министерство юстиции или иностранных дел в качестве координатора

Несмотря на то, что существует много разных методов структурирования процесса исполнения решений, чаще всего встречаются структуры, в которых роль координатора отдается министерству иностранных дел. В течение долгого времени это являлось отражением того, что государства рассматривали права человека как вопрос,

относящийся к сфере внешней политики. Однако по мере того как государства все больше осознавали, что права человека являются частью их национального правового порядка, это стало учитываться при создании или структурных изменениях соответствующих институтов⁷⁵.

В настоящее время ОГА находятся в министерствах иностранных дел почти в половине стран-членов СЕ. Но, по данным исследования проекта JURISTRAS, проводившегося в девяти странах-членах СЕ, в семи из этих стран ответственными органами за исполнение решений являются министерства иностранных дел или глава исполнительной ветви власти, и только в двух – Соединенном Королевстве и Федеративной Республике Германия – действуют другие механизмы⁷⁶. В этих двух странах полномочия возлагаются на министерство юстиции и, как будет показано в следующей главе, в процесс исполнения решений вовлекаются также парламентские участники. В африканской системе прав человека наблюдается тенденция по доминированию министерств иностранных дел, а в межамериканской системе – по разделению полномочий между министерством иностранных дел и министерством юстиции.

Эффективная коммуникация приобретает более важное значение в том случае, если ОГА находится за пределами министерства, ответственного за исполнение решений на политическом уровне. Например, в Нидерландах государственный представитель формально является частью Министерства иностранных дел Голландии, но работает очень тесно с законодательным директоратом Министерства безопасности и юстиции Голландии, которое, в связи с тем, что в подавляющем большинстве страсбургских дел затрагиваются проблемы юстиции, часто принимает на себя ответственность за исполнение на политическом уровне. В Германии агент также может (неформально) играть консультативную роль при определении мер, необходимых для исполнения решения⁷⁷.

В Германии, имеющей наилучшую историю исполнения решений среди государств-членов СЕ, полномочия по координации исполнения возложены на федеральное Министерство юстиции (Bundesministerium der Justiz). Мандат представителя включает распространение решений ЕСПЧ, инициативу по изменению законодательства, а также координацию работы с Федеральным Парламентом⁷⁸. Например, в двух делах о длительности судопроизводства в Федеральном конституционном суде, ЕСПЧ определил, что сроки рассмотрения этих дел превысили разумный срок, указанный в пункте 1 статьи 6 Европейской конвенции по правам человека⁷⁹. После этих решений Министерство юстиции ФРГ направило в Федеральный конституционный суд письма, в которых содержалась информация о неблагоприятных решениях и утверждалось, что суду следует использовать практику объединения подобных дел, чтобы избежать неоправданных задержек; в результате, возросло также и число прикомандированных к суду юристов⁸⁰. Начиная с 2004 года Министерство юстиции ФРГ также публикует ежегодные доклады о судебной практике ЕСПЧ, уделяя основное

внимание делам против Германии, а на сайте Министерства юстиции ФРГ все неблагоприятные решения доступны для широкой общественности.

Этот опыт свидетельствует об эффективности наделения Министерства юстиции ФРГ обязанностями по координации. На практике это имеет видимый результат, так как подавляющее большинство дел, рассматриваемых международными правозащитными органами, касаются существенных и процессуальных проблем при отправлении уголовного правосудия, организации национальных судебных систем и гражданского судопроизводства. Во многих делах также затрагиваются министерства внутренних дел, когда в международных решениях указывается об иммиграции или обязательствах не экстрадировать (*non-refoulement*), хотя в таких решениях речь также идет о национальных судебных системах. Так, Диа Анагносту утверждает, что ответственность за исполнение «лучше возлагать на министерства юстиции или другие органы исполнительной власти, которые занимаются внутренними делами, вопросами прав, правового государства и правосудия»⁸¹. Чем ближе функции министерства к содержанию неблагоприятных решений, тем больше вероятности, что государственные должностные лица будут обладать властью и полномочиями, необходимыми для своевременного исполнения.

Соединенное Королевство: от министерства иностранных дел до министерства юстиции

Только после 2000 года Европейская конвенция по правам человека начала играть формальную роль в разбирательствах в парламенте Соединенного Королевства или в его исполнительных органах. Тогда в Министерстве иностранных дел и по делам Содружества разместился ОГА, который также выполнял роль координатора по исполнению решений. В настоящее время основная ответственность за получение и координацию международных решений ЕСПЧ возлагается на Министерство юстиции Соединенного Королевства. Тем не менее, представители Министерства иностранных дел и Министерства юстиции Соединенного Королевства регулярно встречаются, чтобы обсудить последние дела, подробные обстоятельства которых «направляются в департаменты и правительства автономий, определенные на таких встречах как потенциально заинтересованные органы»⁸². Министерство иностранных дел и Министерство юстиции Соединенного Королевства контролируют другие министерства, чтобы КМ мог получить подтверждение о том, что соответствующие государственные органы были уведомлены о неблагоприятном решении, а также что необходимая информация была изложена минимум в двух соответствующих публикациях.

В других странах, таких как Италия, Австрия и Украина, ответственность за исполнение решений возлагается на глав правительств, которые сотрудничают с компетентными министерствами и судебными инстанциями. В частности, в Италии в 2006 году ответственность за исполнение решений ЕСПЧ была передана из Министерства иностранных дел Италии службе премьер-министра. Эта мера, известная как «Закон Аззолини», предусматривает полномочия и обязанности премьер-министра, относящиеся к исполнению решений ЕСПЧ против Италии⁸³. В этом законе упор делается на необходимости укреплять функциональное взаимодействие различных ветвей итальянского правительства и регулировать новый «информационный канал» между премьер-министром и парламентом, для чего премьер-министр должен своевременно уведомлять парламент о решениях ЕСПЧ и составлять ежегодные отчеты об исполнении таких решений⁸⁴.

Франческо Крисафулли утверждает, что в связи с тем, что премьер-министр контролирует деятельность правительства и обеспечивает «согласованность политики исполнительных органов», передача полномочий «по сути делает исполнение решений [Европейского] суда средоточием политической деятельности»⁸⁵. Отмечается также, что «такой выбор имеет, прежде всего, сильное символическое значение. В основе закона лежит принцип прямой ответственности премьер-министра и его офиса за исполнение решений [ЕСПЧ], чтобы придать важность и приоритет вопросам соблюдения [Европейской] конвенции»⁸⁶.

Подобная логика легла в основу украинского Закона Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV, которым предусматривается, что офис премьер-министра, получая предложения ОГА о мерах, касающихся средств судебной защиты, «должен определить главные исполнительные органы, ответственные за реализацию общих мер и немедленно их обеспечить соответствующими инструкциями»⁸⁷. Примечательно, что в Камеруне также был создан межминистерский комитет в рамках офиса премьер-министра, уполномоченный контролировать исполнение международных рекомендаций и решений. Комитет действует с апреля 2001 года, его принадлежность к офису премьер-министра помогла повысить политическое значение исполнения решений и может привести к исполнению решений по нескольким делам, которые рассматривались в Комитете ООН по правам человека⁸⁸.

От Страсбурга до Москвы: координация на исполнительном уровне

В Российской Федерации ОГА выполняет роль координатора мониторинга исполнения решений, действующего как подразделение Министерства юстиции РФ. В 2011 году указом президента была создана структура для мониторинга решений как ЕСПЧ, так и Конституционного суда РФ⁸⁹. Цель указа – обеспечить исполнение решений, требующих реформы законодательства, кроме того, указом министерству предоставляются, помимо прочего, полномочия требовать от различных государственных органов и гражданского общества исполнения решений, предоставлять президенту рекомендации относительно законов, устраняющих недостатки существующего права, устанавливать ежегодные сроки исполнения и публиковать результаты мониторинга⁹⁰. В свою очередь, министерство подписало соглашение о работе с частной компанией, с которой оно «создаст совместные рабочие группы» по мониторингу исполнения решений⁹¹. Однако перенос офиса из службы премьер-министра в Министерство юстиции РФ может снизить политическую роль ОГА. Более того, по мнению комментаторов, у офиса, по-видимому, отсутствуют «реальные полномочия для обеспечения сотрудничества между всеми соответствующими органами государственной власти и для влияния на те органы или должностных лиц, которые не желают сотрудничать»⁹².

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР: КЫРГЫЗСТАН

Кыргызстан давно пытается разработать национальный механизм исполнения решений. С 1993 года международные договоры имеют прямое действие в национальном законодательстве Кыргызской Республики. В результате серии конституционных реформ, согласно последним положениям Конституции КР в международные правозащитные органы могут обращаться частные лица⁹³. Более того, в Конституции КР предусматривается, что государство должно предоставлять возмещение и компенсации за нарушения прав человека. В настоящее время индивидуальные сообщения против Кыргызской Республики можно направлять как в Комитет ООН по правам человека, так и в Комитет, рассматривающий нарушения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее – КЛДЖ).

Однако, несмотря на эти меры, исполнение решений по-прежнему остается на низком уровне. В настоящее время Комитетом по правам человека (далее КПЧ) вынесены одиннадцать решений, ни одно из которых не исполнено. Более того, нет какого-либо правового органа, уполномоченного координировать исполнение

решений КПЧ. По мнению экспертов, «Новое положение Конституции [Кыргызской Республики], устанавливающее обязанность государства принимать меры для восстановления нарушенных прав и возмещения, не работает, потому что нет механизмов правового регулирования этим процессом»⁹⁴. В ходе одного из исследований было установлено, что ключевые органы власти мало осведомлены о решениях КПЧ, нет нормативных правовых актов, которые бы предусматривали распространение информации о рекомендациях или решениях договорных органов⁹⁵. Так, несмотря на то, что омбудсмен страны составляет ежегодные доклады для представления их в парламенте, лишь в 2011 году в такой доклад впервые были включены вопросы, поднимаемые КПЧ⁹⁶.

С этой целью рабочая группа ряда НПО, единых в стремлении добиться внесения в Конституцию КР новых положений, разрабатывает механизм исполнения решений и рекомендаций договорных органов⁹⁷. По мнению членов этой рабочей группы, в законе о таком механизме должен быть «четко определен ответственный государственный орган, который бы объединил собственные функции и обязанности других государственных органов»; более того, этот механизм должен «включать определение роли судов и корректирующих мер в судебной системе»⁹⁸. Основная проблема, по мнению Маши Лисицыной, менеджера проекта в программе Правовая инициатива открытого общества, заключается в «определении места того органа», который будет координировать исполнение решений⁹⁹.

Рабочая группа рассматривала три основные модели. В одной из них основное внимание уделялось, главным образом, национальным судам, в то время как в другой модели – министерствам. Как и в других странах, в центре дискуссий были министерства юстиции и иностранных дел¹⁰⁰. В конечном счете, рабочая группа решила рекомендовать третью модель – межминистерскую комиссию с участием недавно наделенного полномочиями премьер-министра¹⁰¹. В этой модели комиссия будет постоянно действующим координирующим органом при управлении премьер-министра с поддержкой постоянного секретариата. В состав комитета должны входить, *inter alia*^{*}, представители министерств юстиции, иностранных дел и внутренних дел, управлений премьер-министра и президента, службы омбудсмена, генеральной прокуратуры и, возможно, представители гражданского общества¹⁰². Преимуществом такого подхода является и то, что исполнение будет обусловлено сильной моделью управления и в то же время обеспечивается участие соответствующих министерств через постоянный орган.

Несмотря на то, что ни один механизм в Кыргызстане пока не оформлен официально, в целом этот процесс можно назвать продуктивным¹⁰³. Конституцион-

* *inter alia* – в числе кого-то, чего-то (лат.).

ные изменения в стране предоставили возможность представителям гражданского сектора и государственных органов сотрудничать при разработке эффективного механизма исполнения решений. В течение 2011 года представители многих государственных органов участвовали в консультативных совещаниях, что создает благоприятную перспективу для политического признания этой структуры. Такие консультации, поддержанные местным офисом Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, также позволили ключевым участникам всесторонне оценить преимущества и последствия применения на практике предложенных моделей. По словам Маши Лисицыной, рабочая группа надеется, что в стране появится новая институциональная культура с достаточно сильной структурой (по политическому положению, ресурсам и членству), чтобы привлекать к процессу исполнения решений всех необходимых участников¹⁰⁴.

Какое министерство должно выплачивать компенсации?

Как и другие элементы исполнения решений, выплата компенсаций подразумевает привлечение представителей многих министерств и может неоправданно затянуть этот процесс. На первый взгляд может показаться, что государства гораздо легче исполняют обязанность выплатить денежную компенсацию, чем другие компоненты международных решений, однако это не всегда так, что демонстрирует дело «А. S. против Венгрии». В ряде стран европейской системы, где уровень соблюдения решений о справедливой компенсации обычно высок, выплаты по ним контролируют министерства финансов¹⁰⁵.

Выплата компенсации также зависит от наличия в бюджете отдельной строки, позволяющей ее осуществить. К примеру, в Колумбии государство определяет ответственность каждого министерства по каждому отдельному делу о нарушениях прав человека и требует, чтобы министерство выплатило свою долю компенсации ущерба. Для этого и Министерство обороны Колумбии теперь вносит в свой годовой бюджет отдельной строкой выплаты по решениям международных правозащитных органов¹⁰⁶.

В Италии в 2005 году была внедрена централизованная платежная система, относящаяся к ведению Министерства экономики и финансов Италии, чтобы упростить и ускорить выплату денежных компенсаций. Также была предусмотрена возможность для государства получать выплаченные суммы из местных бюджетов или бюджетов автономных органов, чтобы привлечь к ответственности именно те органы власти и должностных лиц, действия которых стали причиной нарушений¹⁰⁷.

В Украине и Перу также были приняты законы, в которых определялся процесс компенсации. Так, в Украине предусматривается, что государственное казначейство должно взять деньги из «соответствующей бюджетной программы», чтобы осуществить выплату по любому решению ЕСПЧ о справедливой компенсации¹⁰⁸.

Более того, в законе о государственном бюджете должны быть опубликованы фонды на исполнение таких судебных решений. В законе Перу об исполнении решений от 2001 года предусматривается, что все решения, требующие компенсации, по постановлению судьи национального суда направляются в Министерство юстиции Перу, которое должно осуществить выплату в течение 10-ти дней¹⁰⁹.

Руководство и координация

Эффективность министерских мер также зависит от руководства и координации всех действий. Вивиана Крстичевич отмечает, что «одной из самых сложных проблем при исполнении решений является отсутствие согласованной реакции со стороны государственных участников из различных ветвей власти, министерств и органов»¹¹⁰. В частности, эффективное исполнение решений зависит от согласованной структуры, которая объединяет ответственные министерства в странах, где системы государственного управления в значительной степени фрагментированы.

Как отмечалось, подход к исполнению решений в Соединенном Королевстве после 2010 года нацелен на совершенствование процесса координации. Министерство юстиции Соединенного Королевства теперь выполняет роль, которую правительство называет «мягкой координацией исполнения неблагоприятных решений»¹¹¹. Это означает, что данное министерство несет ответственность за координацию процесса информации о конкретных делах, получаемой из ведущих правительственных департаментов, и ее передачу в Министерство иностранных дел Соединенного Королевства, а также делегации данного государства в СЕ. Несмотря на то, что делегация представляет Соединенное Королевство в КМ, проводящем ежеквартальные заседания по вопросу исполнения решений, на эту делегацию возложена также основная ответственность за исполнение конкретного решения. Согласно утверждению Министерства юстиции Соединенного Королевства, «необходимо больше времени, чтобы оценить эффективность этой схемы»¹¹², но, по уже полученным данным, она представляется многообещающей. Представители политической команды по правам человека из этого министерства отмечают, в частности, что «мягкая» координация со стороны команды, базирующейся не в Страсбурге (как раньше), а в Лондоне, позволяет им отслеживать проблемные вопросы непосредственно с командой из ведущего департамента¹¹³.

Контактные лица и промежуточные меры

Контактные лица играют особенно важную роль в том случае, если международные правозащитные органы издают постановления о промежуточных или обеспечительных мерах, требующих ускоренной реализации и незамедлительных контактов между различными участниками. К примеру, в Нидерландах промежуточная мера, приостанавливающая выдачу или экстрадицию лица, запускает внутреннюю процедуру с участием контактных лиц в различных государственных органах. Голландский агент (находящийся в Министерстве иностранных дел Голландии) сначала обращается к контактному лицу в законодательном директорате Министерства безопасности и юстиции Голландии, это контактное лицо, в свою очередь, обращается к контактному лицу в Министерстве внутренних дел Голландии. И уже это министерство приостанавливает депортацию до завершения процедуры пересмотра¹¹⁴.

В межамериканской системе прав человека подобную роль «мягкого» координатора играет Министерство иностранных дел Колумбии. Обычно после вынесения судебного решения в министерстве проводится совещание по вопросу исполнения, на которое приглашаются представители других министерств, которые должны участвовать в исполнении. Как правило, это Министерство обороны и Министерство общественного порядка Колумбии. Однако, учитывая, что закон, который бы закреплял роль Министерства иностранных дел Колумбии отсутствует, министерству приходится полагаться на свое политическое влияние, чтобы собрать вместе представителей различных министерств¹¹⁵. В результате, уровень исполнения решений легко может понижаться.

Координация также может играть решающую роль в том, чтобы привлечь внимание государственных должностных лиц к решениям, касающимся других государств, но имеющих отношение к их собственной стране. Например, в Соединенном Королевстве, в то время как основная ответственность за отслеживание наиболее важных дел возложена на департамент, который руководит соответствующими сферами политики, Министерство юстиции Соединенного Королевства контролирует те решения ЕСПЧ, которые касаются уже имеющихся британских дел и проблем¹¹⁶. Кроме того, юридическая команда министерства каждые два месяца составляет и распространяет в Уайтхолле правительственный бюллетень, в котором описываются важные события в ЕСПЧ, а также национальная судебная практика, касающаяся «сквозных» проблем прав человека. Подобная практика применяется и в Германии: начиная с 2004 года Министерство юстиции ФРГ ежегодно публикует доклад о

судебной практике Страсбурга, уделяя основное внимание делам против Германии. Министерство также распространяет переводы на немецкий язык «наиболее важных» решений относительно Германии, а также решений, касающихся других стран, среди всех непосредственно причастных органов власти, чтобы избежать подобных нарушений Конвенции ООН по правам человека¹¹⁷.

В согласованном подходе Соединенного Королевства применяется специально разработанный бланк исполнения решений, который ведущие министерства используют, когда реагируют на неблагоприятные решения. Согласно недавнему докладу Министерства юстиции Соединенного Королевства Объединенному комитету по правам человека, бланк «обеспечивает предоставление ведущим министерствам рекомендаций относительно составления плана действий по исполнению решений, как того требует КМ», в дополнение к тому, что он помогает обеспечить, чтобы КМ и Министерство иностранных дел Соединенного Королевства имели всю информацию, необходимую для контроля над процессом исполнения решений¹¹⁸. Сроки, указанные в бланке исполнения решений, помогают также обеспечить своевременное получение КМ требуемой информации. Бланк исполнения решений существенно улучшил контакты внутри Министерства юстиции Соединенного Королевства и между другими министерствами. Бланк «хорошо работает как способ сбора основной, относящейся к делу информации на раннем этапе процесса исполнения и позволяет команде следить за ходом этого процесса»¹¹⁹. (Недавно бланк был сокращен с целью повышения его эффективности, образец бланка приводится в приложении 1).

Отметим, что в других странах также разработаны подобные бланки. По сведениям Адама Боднара и Ренаты Уитс, в Польше, в департаменте по правам человека Министерства юстиции Польши разработана специальная инструкция (под названием «алгоритм»), в которой описываются различные шаги, необходимые для исполнения решений Страсбурга¹²⁰. Эти шаги включают информирование государственного агента о распространении решений ЕСПЧ, определение тех национальных судов или прокуратур, которые имеют отношение к данному решению, выполнение переводов кратких обзоров некоторых решений, а также, когда это необходимо, направление этих переводов президенту всех польских апелляционных судов для распространения среди судей¹²¹. В Нидерландах применяется так называемое «blauwe brief» (голубое письмо), которое, по усмотрению министра, может быть направлено его коллеге-министру как сигнал об ускорении процесса исполнения какого-либо конкретного решения¹²². Несмотря на то, что этот инструмент в Нидерландах используется очень редко, теоретически министр иностранных дел (ответственный за ОГА) должен отправлять такое письмо тем коллегам, которые отвечают за соответствующую область национальной политики в случаях, когда бездействие политической команды может вызвать международное осуждение. По словам Мартина Куиджера, «это должен быть мощный способ привлечения внимания к конкретной проблеме»¹²³

Координация и соблюдение международных норм по правам человека: Перу после Фудзимори

Исторически у Перу были натянутые отношения с межамериканской системой защиты прав человека (а также плохая история исполнения решений). Действительно, в 1999 году страна предприняла беспрецедентную попытку выйти из-под спорной юрисдикции ЕСПЧ. Однако страна привлекла внимание, благодаря реформам, проводимым бывшим президентом Валентином Паниагуа, который пришел к власти как сторонник прав человека. Вскоре после вступления в должность Валентина Паниагуа издал указ, регулирующий порядок контроля над исполнением рекомендаций международных правозащитных органов с необязывающей юрисдикцией, в частности, Межамериканской комиссии по правам человека¹²⁴. Этим указом на Национальный совет по правам человека при Министерстве юстиции Перу (Consejo Nacional de Derechos Humanos, CNDH) возлагалась ответственность за контроль над всеми рекомендациями Межамериканской комиссии по правам человека, кроме того, Министерству иностранных дел Перу поручалось доводить такие рекомендации до сведения секретариата совета вместе с мнением министерства¹²⁵. Предусматривается также, что секретариат должен доводить рекомендации до сведения всего совета, наряду со всеми соответствующими мнениями (включая его собственные), чтобы президент CNDH мог определить, какие именно действия относятся к различным органам исполнительной власти¹²⁶.

Начиная с 2001 года в Перу постепенно стала улучшаться ситуация с исполнением решений Межамериканской комиссии по правам человека. Отметим, что в период с 1996 по 1999 гг. от Перу не поступало докладов об исполнении решений ЕСПЧ, однако к 2000 году страна выполнила почти все пункты одного решения и начала исполнение по шести другим затянувшимся делам. Кали Райт-Смит отмечает, что в Перу начали частично исполняться решения по большому числу дел, в том числе было выплачено 15 миллионов долларов в качестве финансовых возмещений по рассмотренным ЕСПЧ делам¹²⁷. Кроме того, в 2000 году началось взаимодействие Перу с Межамериканской комиссией по правам человека, страна предложила урегулировать большое число отложенных дел и достичь дружественного урегулирования не менее чем по десяти другим делам. В настоящее время Перу является единственным государством в межамериканской системе защиты прав человека, которое полностью исполнило приказ о расследовании и наказании виновных¹²⁸.

«Задача для всех – задача ни для кого»: межминистерские комитеты

Международные решения по своей природе подразумевают реагирование многих государственных органов, соответственно, для их исполнения требуется налаженная коммуникация и эффективные рабочие отношения между разными министерствами. На недавно прошедшей конференции по контролю за исполнением решений Африканской комиссии по правам человека два участника отметили, что координация между различными заинтересованными сторонами была одной из основных проблем, с которыми им пришлось столкнуться при исполнении решений¹²⁹. Вивиана Крстичевич и Майкл Камиллери отметили важность «принятия формальных стратегий исполнения или подобных механизмов координации, таких как постоянные или *ad hoc* комитеты, объединяющие различные государственные органы для принятия мер по выплате компенсаций, [установленных решением ЕСПЧ]»¹³⁰.

В последние годы в разных странах мира стали разрабатываться подобные механизмы. Приведем описание некоторых из них.

Европейская система: Польша

В 2006 году государственный агент Польши, понимая, что при исполнении решений ЕСПЧ затрагивается компетенция различных министерств, предложил создать специальную межминистерскую рабочую группу¹³¹. Совет министров (состоящий из премьер-министра и исполнительных министров) поддержал эту инициативу и включил в состав рабочей группы экспертов из 14 министерств – финансов, экономики, строительства, труда и социальной политики, государственного казначейства, юстиции, внутренних дел, иностранных дел, транспорта и здравоохранения¹³². Ими был представлен совместный план действий, утвержденный в мае 2007 года, целью которого являлось повышение эффективности исполнения решений ЕСПЧ и предупреждение новых нарушений¹³³.

По словам Якуба Воласевича, план был нацелен на такие области как: правила применения меры пресечения в виде заключения под стражу; повышение эффективности внутренних средств правовой защиты по жалобам о длительности национального судопроизводства; расширение доступа к польским судам и повышение эффективности контактов родителей с детьми по распоряжению национальных судов¹³⁴. Рабочая группа также сосредоточила внимание на ряде «пилотных решений», принятых ЕСПЧ против Польши, включая эффективную реализацию так называемых исков «по реке Буг». Результатом деятельности рабочей группы стало внесение в парламент нескольких законопроектов, а также то, что министр юстиции издал распоряжение, которым изменялся порядок проведения обысков задержанных лиц, в соответствии с решением суда по делу «Иванчук против Польши»¹³⁵.

Важно, что в плане рабочей группы предусматривалась деятельность постоянного межминистерского комитета по вопросам, касающимся ЕСПЧ. Премьер-министр создал такой комитет своим решением № 73 в июле 2007 года¹³⁶. Рабочую группу возглавляет представитель Министерства иностранных дел Польши в ЕСПЧ, в ее состав входят два заместителя представителя этого министерства, а также ряд экспертов из различных министерств, президент Генеральной прокуратуры Польши¹³⁷. Согласно положениям решения № 73 «органы государственного управления и другие нижестоящие органы»¹³⁸ обязаны помогать команде в выполнении ее задач, включающих: подготовку предложений о средствах правовой защиты в отношении наиболее важных проблем, вытекающих из решений СПЧ; отчеты перед Советом министров; изучение законопроектов на их совместимость с нормами Европейской конвенции по правам человека; обсуждение проблем, вытекающих из неблагоприятных решений Страсбурга в отношении других государств СЕ; подготовку полугодовых отчетов об исполнении, которые Министерство иностранных дел Польши представляет Совету министров и премьер-министру¹³⁹.

Работа комитета, в целом, получила хорошую оценку и Якуб Воласиевич утверждает, что «комитет является платформой для обмена информацией о судебной практике [Европейского] суда в органах государственной власти»¹⁴⁰, повышая таким образом уровень понимания Европейской конвенции по правам человека среди государственных должностных лиц. Однако ряд экспертов утверждают, что хотя группа успешно разрешила несколько важнейших дел и проблем, она не встречается достаточно регулярно и не отчитывается так, как следовало бы¹⁴¹. Более того, в то время как некоторые министерства сотрудничают с группой, достаточно слабая позиция ОГА препятствует вовлечению во взаимодействие других министерств¹⁴².

Межамериканская система: Парагвай и Перу

В Перу бывший президент Валентин Паниагуа в апреле 2001 года утвердил указом президента постановление о CNDH, согласно которому была учреждена Специальная комиссия по контролю над международными процедурами (Comision Especial de Seguimiento y Atencion de Procedimientos Internacionales, CESAPI)¹⁴³. В результате, CESAPI, включающая президента CNDH, представителя Министерства иностранных дел Перу и международного эксперта-юриста по рекомендации Министерства юстиции Перу, получает и отвечает на все сообщения из международных правозащитных органов, действующих под эгидой ООН, ОАГ, или из других многопрофильных организаций, в которых участвует Перу¹⁴⁴. Кроме того, этим указом на CESAPI возлагается обязанность контролировать исполнение решений и рекомендаций (имеющих как обязывающий, так и необязывающий характер) международных правозащитных органов¹⁴⁵, а также рекомендовать президенту CNDH меры по исполнению, такие как внесение изменений и дополнений в действующее законодательство¹⁴⁶.

Недавно в Парагвае президент издал указ об учреждении межведомственной комиссии для организации исполнения решений судов межамериканской системы прав человека¹⁴⁷. Комиссия, которая будет предоставлять техническую поддержку, размещается в Министерстве юстиции Парагвая, в ее состав входят представители министерств финансов, внутренних дел, иностранных дел, здравоохранения, юстиции и образования. Комиссию также поддерживает консультативный совет, состоящий из представителей 17 различных государственных органов. В состав совета в качестве «особого приглашенного члена» включается автор жалобы по какому-либо конкретному делу, рассматриваемому в рамках межамериканской системы прав человека¹⁴⁸. Как и в других моделях, комиссия несет ответственность за составление графика исполнения решений и использует свои полномочия для разработки собственных методов работы.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР: ГВАТЕМАЛА

После многих лет обструкции произошли неожиданные положительные изменения в отношении Гватемалы как государства, правовая структура которого выстроена в соответствии с межамериканской системой прав человека. После длительного периода отрицания ответственности государства за ряд тяжелых нарушений прав человека, в последние 15 лет власти страны постепенно стали все больше признавать свою причастность к нарушениям в ряде давно рассмотренных дел и выражать готовность обсуждать возможности мирового урегулирования в более недавних делах. Исполнительный орган, представляющий государство в межамериканских правозащитных органах и органах ООН, – Президентская комиссия по правам человека (Comision Presidencial Coordinadora de la Politica del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, COPREDEH) также уполномочен координировать правозащитную деятельность исполнительных министерств и институтов страны. COPREDEH, созданная как результат рекомендации независимого эксперта ООН, была учреждена указом президента и действует при администрации президента. Комиссию возглавляет назначаемый президентом представитель. В состав комиссии входят министры иностранных дел, государственного управления, национальной безопасности, генеральный прокурор, а также глава Общественного министерства (Public Ministry).

Неоднократно отмечалось, что COPREDEH «является структурно слабой по сравнению с другими государственными институтами»¹⁴⁹ и ее отношения с администрациями нескольких президентов были различными, тем не менее, она играла ключевую роль в оказании реальной помощи при исполнении решений как Межамериканской комиссии по правам человека, так и ЕСПЧ. В одном деле о смерти бывшего кандидата в президенты Хорхе Карпио Николь, Министерство иностранных дел

Гватемалы в течение многих лет упорно отказывалось признавать ответственность государства и выплачивать семье погибшего компенсацию. И только в 2004 году, когда дело было передано в COPREDEH, отношение государственных органов к этому делу изменилось¹⁵⁰. В других делах, когда отдельные лица и сообщества были не готовы получать крупные суммы в рамках мировых соглашений, COPREDEH предлагала получателям пройти тренинги по финансовому менеджменту и помощь в открытии банковских счетов¹⁵¹. В одном из дел, завершившихся мировым соглашением, COPREDEH «согласилась предоставить технический тренинг членам семьи жертвы для создания ассоциации по инвестированию средств, которые должны были поступить в качестве финансовой компенсации»¹⁵².

Наличие специализированного исполнительного органа может помочь и международным судам в процессе исполнения решений. Например, в деле «Молина Тейссен против Гватемалы» МАСПЧ распорядился, чтобы Гватемала назвала государственных агентов в качестве контактных лиц, когда COPREDEH проинформировала ЕСПЧ о том, что государственные органы не реагируют на запросы Национальной комиссии о помощи¹⁵³. Суд, в частности, распорядился, чтобы государство назвало представителя Комиссии по контролю и поддержке в деле укрепления правосудия (Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia), который должен сотрудничать с COPREDEH в ходе разработки четырехмесячного плана расследования, а также назначить представителя законодательной ветви власти, с которым COPREDEH могла бы разработать всесторонний план по внедрению административных и законодательных процедур, необходимых для исполнения решения ЕСПЧ¹⁵⁴.

Африканская система: Камерун, Мали и Уганда

Лишь в немногих государствах-членах африканской правозащитной системы имеются национальные механизмы по исполнению решений. В Камеруне недавно распоряжением министерства был учрежден комитет, уполномоченный контролировать исполнение рекомендаций и решений Африканской комиссии по правам человека и народов, КПЧ ООН и процесс подготовки универсальных периодических обзоров (далее – УПО). До апреля 2011 года за исполнение решений отвечало исключительно Министерство иностранных дел Камеруна, однако впоследствии эти функции были переданы межминистерскому комитету (который включен в службу премьер-министра)¹⁵⁵. Это положительное изменение означает, что теперь секретариат комитета будет поддерживать контакты с различными заинтересованными сторонами, чтобы получить рекомендации о дальнейших действиях, в то время как ранее Министерству иностранных дел Камеруна приходилось действовать в рамках строгой иерархии, чтобы привлечь к работе необходимых представителей заинтересованных сторон¹⁵⁶.

В состав комитета входит представитель службы премьер-министра, а также представители министерств юстиции, иностранных дел (которое выступает в качестве посредника между Африканской комиссией по правам человека и народов и Министерством юстиции Камеруна), коммуникаций, социального обеспечения, труда, наряду с представителем Национальной комиссии по правам человека и свободе, которая активно участвует в процессе контроля за исполнением решений¹⁵⁷. При комитете также работает технический секретариат, в обязанности которого входит контроль за исполнением рекомендаций и решений, обеспечение эффективности исполнения предложенных решений, управление внутренней адаптацией определенных соображений и рекомендаций на национальном уровне¹⁵⁸. Однако в настоящее время комитет проводит заседания не регулярно, а только в том случае, если президент комитета считает это необходимым¹⁵⁹.

Данный комитет создан недавно, и для определения уровня его эффективности необходимо время, однако, согласно утверждениям специалистов, он оживил усилия, направленные на исполнение некоторых отложенных решений КПЧ¹⁶⁰. Отметим, что Камерун также является одним из немногих государств, где полностью исполнено решение Африканской комиссии по правам человека и народов¹⁶¹. Создание комитета можно считать позитивным признаком сотрудничества с Африканской комиссией по правам человека и народов и Африканским судом, преимуществом которого является наличие контактных лиц для работы среди государств-участников¹⁶².

В Мали постановлением правительства 2009 года был создан постоянный межминистерский комитет, аналогичный камерунской модели. Комитет уполномочен «собирать и обрабатывать» всю информацию, необходимую для определения статуса исполнения на национальном уровне ратифицированных Мали международных конвенций, а также следить за исполнением всех рекомендаций международных правозащитных органов¹⁶³. Председателем комитета является представитель Министерства иностранных дел Мали, а членами комитета – представители каждого отдела данного министерства¹⁶⁴. В отличие от камерунского комитета, комитет Мали заседает минимум три раза в год, но может собираться и на внеочередные заседания по инициативе председателя¹⁶⁵. В постановлении также определено, что текущие расходы комитета должны покрываться из государственного бюджета¹⁶⁶.

Еще одним интересным механизмом является Сектор правосудия, закона и порядка (Justice Law and Order Sector), работающий в Уганде с 2001 года в качестве государственного координирующего органа по вопросам правосудия. Несмотря на то, что JLOS не обладает полномочиями по осуществлению контроля над исполнением международных решений, он представляет собой еще один пример системы, в которой рабочие группы занимаются координацией решения различных вопросов по всему сектору правосудия в целом¹⁶⁷. JLOS, как сборный орган, назначает также контактных лиц для работы с другими международными участниками, в частности,

с правительствами-донорами, и с организациями гражданского общества. Сектор включает представителей 15 государственных органов, в том числе Министерство юстиции и конституционных дел и Министерство внутренних дел Уганды, полицейскую службу Уганды, пенитенциарную службу, прокуратуру и Комитет Уганды по правам человека. Технический комитет занимается подготовкой вопросов для заседаний координационного комитета JLOS, которые проводятся каждые два месяца¹⁶⁸.

Комитеты и рабочие группы *ad hoc*

Даже в случае отсутствия официальных или постоянных механизмов исполнения, межминистерские рабочие группы могут разрабатывать меры по применению средств правовой защиты в каждом отдельном деле¹⁶⁹. И хотя такие группы зачастую собираются исключительно для того, чтобы прореагировать на решения ЕСПЧ, требующие системных средств правовой защиты, тем не менее, они представляют собой потенциальный рычаг для соблюдения и координации между различными органами власти.

В Румынии в декабре 2010 года премьер-министр создал рабочую группу для разработки политического ответа на приблизительно 700 дел в ЕСПЧ, касающихся собственности, национализированной в период коммунистического правления, после того как ЕСПЧ применил к этим делам процедуру пилотных решений¹⁷⁰. Группе было поручено в рамках реформы разработать закон о реституции собственности. В состав группы входили представители министерств иностранных дел, юстиции, финансов, внутренних дел, охраны окружающей среды, сельского хозяйства, а также Национального управления по реституции собственности¹⁷¹.

Подобным образом государственный представитель в Сербии возглавляет межведомственную рабочую группу, состоящую из представителей министерств юстиции, иностранных дел, финансов, Конституционного суда и Национального банка Сербии. Группа была создана для составления плана действий по вопросу неисполнения государственными органами решений национальных судов¹⁷².

Рекомендации

Несмотря на то, что в ряде государств началась разработка многообещающих схем по исполнению решений в рамках их национальных правовых систем, эффективное исполнение решений зависит от тщательной координации между органами исполнительной власти. В приведенных ниже рекомендациях определены несколько областей передового опыта, который государствам следует изучить и, по возможности, принять.

- **Исполнительным министерствам следует установить скоординированную процедуру для содействия исполнению решений.**

Высокопоставленное должностное лицо (уровня заместителя министра или выше) должно играть координирующую роль в процессе исполнения решений. Часто таким должностным лицом может быть ОГА, однако, независимо от должности, этот чиновник должен обладать достаточным политическим влиянием на министров и министерства, чтобы обязать их сотрудничать, когда это необходимо. Эффективным катализатором может стать человек, глубоко вовлеченный в процесс, понимающий необходимость перемен и занимающий активную позицию¹⁷³. Кроме того, государства должны обеспечить наличие четких каналов коммуникации между координирующим органом и политической командой, ответственной за исполнение.

В дополнение к этой главной точке связи, государства также должны определить контактных лиц в каждом министерстве, ответственном за исполнение решений на политическом уровне. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека предложило, чтобы главное контактное лицо имело в своем распоряжении дополнительно ведомственные контактные лица¹⁷⁴. К таким ведомствам/министерствам должны относиться, как минимум, министерства юстиции, финансов, здравоохранения, обороны и внутренних дел. Данные министерства должны обеспечить, чтобы их контактные лица занимали высокие посты (уровня заместителя министра или выше) и могли осуществлять общую координацию исполнения решений, как минимум, во всех сферах ответственности своего ведомства. Эти роли должны быть четко определены в указах, постановлениях, внутренних нормативных правовых актах или в национальном законодательстве, что сведет к минимуму путаницу в определении иерархии в подчинении в дополнение к тому, что в целом будет создан более структурированный процесс исполнения.

- **Государствам следует создавать межминистерские комитеты или рабочие группы, имеющие высокое положение в органах власти, которые должны выступать как постоянно действующее звено для исполнения решений.**

Ответственность за исполнение решений часто не определена достаточно четко для широкого круга государственных секторов, что приводит к серьезным проблемам в координации и согласованности. Создание постоянного межминистерского комитета будет способствовать укреплению такой координации и позволит свести к минимуму риск недопонимания и дублирования функций. Комитет также может служить контактным центром для других политических

ветвей власти, включая национальные законодательные и судебные органы. Отметим, что данный комитет должен обладать достаточными полномочиями и положением, чтобы заставить всех его членов активно работать. С этой целью государствам следует тщательно выбирать орган или ведомство, которое будет играть эту объединяющую роль, чтобы обеспечить политическую приоритетность исполнения. Ряд проведенных исследований и практика некоторых государств дают основания полагать, что для этой цели лучше всего подходит министерство юстиции либо другой достаточно самостоятельный орган (имеющий определенный уровень подведомственности службе президента или премьер-министра), с четким порядком подчинения входящих в него членов.

В странах, где такие комитеты уже существуют, государства должны обеспечить постоянный контроль над членством в комитете, чтобы гарантировать включение всех органов, мандат которых охватывает вопросы прав человека. В странах, где такие комитеты существуют, но занимаются лишь контролем за исполнением рекомендаций правозащитных органов, их мандаты должны быть расширены и на исполнение индивидуальных решений.

- **В своем годовом бюджете министерства должны отдельной строкой включить расходы на выплату присужденных компенсаций либо государства должны принять (законодательным путем) положение о создании специального фонда для этих нужд.**

Своевременная выплата присужденных компенсаций является важнейшим компонентом исполнения решений и жизненно важным интересом для тех, кто подает жалобы в международные правозащитные органы (в частности, когда ведутся переговоры о дружественном урегулировании). Министерства должны выделять средства из своих годовых бюджетов на выплаты такого рода компенсаций. Альтернативным вариантом может стать принятие закона о создании постоянного фонда для выплаты компенсаций.

- **Методы совершенствования коммуникации (бланки исполнения решений, планы действий, циркулярные письма, переводы решений) следует использовать для совершенствования координации и контактов между министерствами.**

Разработка бланка исполнения решения (см. приложение 1) или «циркулярных писем» оказалась достаточно эффективным средством для обеспечения координации и контактов между министерствами. Государственным органам, не использующим такие методы, следует рассмотреть вопрос о применении подобных методов коммуникации.

Регулярный перевод решений на национальные языки государств-участников позволит повысить осведомленность о международных решениях в исполнительных министерствах и ведомствах. Переводные материалы «следует распространять как можно шире, особенно среди государственных учреждений, таких как суды, следственные органы, тюремные администрации и негосударственные объединения, например, коллегии адвокатов и профессиональные организации»¹⁷⁵.

Министерства, ответственные за соблюдение прав человека в стране, должны обеспечить, чтобы сотрудники были осведомлены (например, с помощью проведения регулярных тренингов и/или реализации программ повышения квалификации) о региональных и международных правозащитных органах, решения которых государство обязалось выполнять.

- **Международные органы и суды по правам человека должны способствовать созданию национальных механизмов исполнения решений в рамках структур правовой защиты.**

Если государства не способны исполнять решения по существу, международные суды и договорные органы должны способствовать созданию национальных механизмов исполнения, например, путем назначения контактных лиц или создания межведомственных рабочих групп. К настоящему времени наиболее прогрессивная судебная практика в этом отношении сформулирована МАСПЧ. Другим судам и договорным органам следует сделать то же самое, особенно учитывая, что договорные органы стремятся гармонизировать свои методы работы по отношению к индивидуальным обращениям. Авторы жалоб также должны воздействовать на суды, чтобы активизировать их роль в создании национальных механизмов исполнения судебных решений¹⁷⁶. В частности, когда ряд неисполненных судебных решений затрагивает права лиц, находящихся в подобной ситуации, адвокаты могут принять решение о направлении коллективного требования о том, чтобы государство назначило лиц и/или определило органы, ответственные за исполнение, и призвать к созданию с этой целью межминистерского комитета или рабочей группы *ad hoc*.

III. Участие парламентов: законодатели как исполнители

Введение

Законодательные органы редко контролируют исполнение международных решений, потому что во многих странах международные дела и, собственно, соблюдение международных обязательств считаются сферой деятельности исполнительной власти¹⁷⁷. Кростос Пургуридес отмечает, что законодательные органы могут полагать, что исполнение решений выходит за рамки их полномочий, так как исполнительная ветвь власти занимается почти исключительно исполнением решений, в то время как Кэролин и Саймон Эванс считают, что роль законодателей до сих пор привлекала мало внимания в силу того, что в центре внимания находилась роль судебных органов¹⁷⁸. Мартин Куиджер отмечает, что роль национального парламента в исполнении решений международных правозащитных органов «крепко связана со статусом международных норм как таковых в обеспечении национального правового порядка», который достаточно широко варьируется в разных странах¹⁷⁹.

Рассматривая региональные правозащитные системы аналитики обращают внимание на европейский контекст относительно парламентских систем в рамках межамериканской или африканской систем прав человека¹⁸⁰. Однако даже национальные парламенты государств, входящих в СЕ, все еще недостаточно активно участвуют в исполнении решений¹⁸¹. В исследовании, проведенном Парламентской ассамблеей СЕ

и изучающем вопросы участия парламентов в соблюдении прав человека, отмечалось отсутствие разработанных системных парламентских процедур для осуществления «контроля за исполнением страсбургских решений», а также «настоятельная потребность наращивать потенциал национальных парламентов по исполнению эффективного надзора над осуществлением прав человека»¹⁸². Более того, в исследовании девяти стран-членов СЕ в рамках проекта JURISTRAS был сделан вывод о том, что в семи из этих стран национальные структуры, ответственные за исполнение решений ЕСПЧ, не предусматривали участия в данной процедуре парламента полностью или хотя бы частично и не «оценивали последствия таких решений для национального законодательства и политики»¹⁸³. Однако, в двух участвовавших в подготовке обзора по итогам проекта государствах, где ситуация с исполнением решений была наилучшей – Германии и Соединенном Королевстве – парламентарии активно участвуют в такой работе.

Отметим, что парламентам, как участникам исполнения решений, уделяется все больше внимания. Бывший член ПАСЕ Мари-Луи Бемельманс-Видек в 2008 году отмечала «готовность все большего числа парламентов осуществлять активный подход, чтобы помочь в надлежащем и быстром реагировании на неблагоприятные решения Страсбургского суда»¹⁸⁴. Парламентская ассамблея и СЕ также принимали резолюции, в которых утверждалось, что парламента «несут ответственность за исполнение решений [Европейского] суда»¹⁸⁵. Подобно этому, в Австралии в мае 2012 года был создан парламентский объединенный комитет по правам человека, мандат которого включает изучение новаций законодательства для определения их совместимости с международными нормами в области прав человека¹⁸⁶. К сожалению, мониторинг решений договорных органов ООН, которые Австралия все чаще отказывается исполнять, пока не входит в сферу полномочий данного комитета¹⁸⁷.

В настоящей главе будет подробно рассмотрена роль парламентских участников в разработке законодательной основы для исполнения решений и рекомендаций в области прав человека, а также описано несколько моделей такого взаимодействия (принятие национального законодательства об исполнении решений, создание парламентских комитетов по правам человека, методы отчетности) и приведены примеры из практики. Основной целью настоящей главы является рассмотрение степени и способов участия законодательных органов в исполнении решений, и возможностей повышения эффективности такого участия. В последнем разделе главы предлагается несколько рекомендаций.

Почему именно парламенты?

Учитывая, что основной задачей законодателей является создание и развитие правовой основы государства, парламентариям отводится главенствующая роль в защите прав человека. Эта роль имеет как негативные, так и позитивные стороны. Так, законодательные органы должны контролировать действия исполнительной власти и защищать от ее неоправданных вмешательств, но они также должны, при необходимости, принимать меры по защите прав человека. В некоторых государствах меры, принимаемые парламентом, остаются единственным эффективным средством правовой защиты в случаях, когда суды устанавливают, что национальное законодательство несовместимо с национальными или международными нормами в области прав человека. В отношении исполнения решений, законодательные меры могут привести к изучению мер исполнительной власти, принимаемых ею для исполнения решения, подаче запросов министрам и ведомствам (устных или письменных), к принятию необходимых законодательных мер (например, к исполнению норм законодательства), а также к проведению тематических расследований.

Законодатели также играют важную роль в финансовой составляющей исполнения решений, так как они, как правило, устанавливают политические приоритеты и утверждают государственный бюджет. Следовательно, только законодатели могут обеспечить достаточные средства фондов и надлежащее их использование¹⁸⁸. Например, в Мексике в конце 2010 года Конгресс утвердил бюджет в размере 30 млн песо на создание фонда репараций, специально предназначенного для исполнения решений МАСПЧ, а также для выплаты компенсаций жертвам нарушений прав человека в прошлом¹⁸⁹. Создание фонда последовало за шестью решениями против Мексики, признавшей юрисдикцию ЕСПЧ в 1998 году. В апреле 2012 года Конгресс также принял закон в пользу жертв продолжающегося в Мексике насилия, связанного с незаконным оборотом наркотиков: законодательно закреплено ведение национального реестра жертв и трастовый фонд репараций, а также «Национальная система работы с жертвами» для координации исполнения закона¹⁹⁰.

Все эти функции – проверки исполнительных органов, бюджетные ассигнования и законодательные меры – подчеркивают тот факт, что исполнение решений ЕСПЧ является политическим процессом, требующим привлечения участников, понимающих, какие проблемы могут быть связаны с исполнением, учитывая политический контекст конкретной страны. По утверждению Эндрю Дрзэмчевски и Джеймса Гахена в отношении европейского контекста, «национальные парламенты в конкретных случаях могут эффективнее, чем комитеты министров, определять социальные или политические проблемы, лежащие в основе нарушения, и лучше понимать, какие меры необходимы для предупреждения повторения подобных нарушений»¹⁹¹. Однако эти

эксперты пришли к выводу, что парламентам для выполнения такой роли необходима процедура незамедлительного и систематического уведомления о решениях и о процессе их исполнения.

Участие законодательных органов в исполнении решений также может придать легитимность процессу, который, возможно, кто-то критиковал и называл антидемократическим, в свете того, какие полномочия он предоставляет (неизбираемым) судьям. В этом смысле «одомашнивание» прав человека – включение их в национальное законодательство и в процесс законотворчества – может сыграть важную роль в смягчении того, что некоторые критики называют «дефицитом демократии» в правах человека¹⁹². Парламентские дебаты также могут быть убедительным фактором при оценке судом того, имело ли место нарушение положений Европейской конвенции по правам человека. Действительно, в деле «Хирст против Соединенного Королевства» (одном из самых спорных дел, решение по которому правительство Соединенного Королевства еще не исполнило) ЕСПЧ учел отсутствие парламентских дебатов о пропорциональности действующего в Соединенном Королевстве полного запрета права заключенных на участие в выборах, считая этот запрет нарушением Европейской конвенции о правах человека¹⁹³.

Исполнение сверху

Международные суды по правам человека могут играть важную роль в стимулировании национальных парламентов к принятию мер. Например, в 2000 году КМ запустил программу по «убеждению национальных правительств к принятию незамедлительных законодательных мер по предоставлению национальным судам полномочий заново открывать дела после неблагоприятных решений ЕСПЧ». По состоянию на 2006 год в 80 процентах государств-членов СЕ действует законодательство, предусматривающее повторное рассмотрение таких дел в судах. В гражданских и административных делах повторное рассмотрение возможно в качестве средства правовой защиты в более чем половине государств-членов¹⁹⁴.

Законодательный процесс также содействует исполнению решений в рамках более постоянной политической структуры, которая лучше выдерживает изменения, происходящие на административном уровне или в политике. С этой целью парламенты Украины и Перу приняли законы, которые на официальном уровне регулируют исполнение международных решений. В Перу после президентских выборов 2001 года бывший президент Алехандро Толедо курировал принятие закона, регулирующего

процедуру исполнения приговоров, вынесенных наднациональными судами¹⁹⁵. А в Украине специальный закон, принятый Верховной Радой в 2006 году (с поправками от 2011 года), регулирует исполнение решений и применение практики ЕСПЧ. Подобно этому, итальянский «Закон Аззолини», также принятый в 2006 году, создает законодательную базу для контроля над исполнением решений ЕСПЧ правительством и парламентом Италии. Эти законы глубоко внедряют исполнение в институционные и правовые структуры государства. Последующим администрациям будет трудно их отменить, в отличие от постановлений исполнительной власти.

И последнее, участие законодательных органов в исполнении решений ЕСПЧ может играть превентивную роль. Учитывая, что многие правозащитные системы едва выдерживают нарастающий поток новых жалоб, привлечение парламентов может помочь в обеспечении совместимости между национальным законодательством и договорными обязательствами государства, сводя, таким образом, вероятность новых нарушений к минимуму¹⁹⁶. Подобно этому, если неблагоприятные решения касаются системных проблем на национальном уровне, корректирующие законодательные меры могут пресечь то, что могло бы стать потоком жалоб на международном уровне. ЕСПЧ уже попытался отреагировать на это явление путем новаторских «пилотных решений», но более 70 процентов страсбургских решений по-прежнему касаются аналогичных сообщений – результат того, что государства не обеспечивают соблюдение принятых на себя ранее обязательств по исполнению.

Рассмотрим подробнее некоторые из наиболее характерных примеров положительного участия парламентов в исполнении решений. В большинстве национальных конституций парламенту предоставляются полномочия структурировать свою работу и заседания, таким образом, как они считают это наиболее целесообразным, в результате, не существует какой-либо единой модели для участия парламента в деятельности по соблюдению прав человека.

Национальное законодательство об исполнении решений

Парламентарии могут внести свой вклад в исполнение решений ЕСПЧ, обеспечивая действенной моделью национальную законодательную структуру, которая объединяет всех государственных участников, имеющих полномочия для исполнения решений, и принимая правовые механизмы для надлежащего исполнения¹⁹⁷. Национальным законодательством также могут быть установлены полномочия и обязанности всех участников (законодательных, исполнительных и судебных органов), а также разъяснено, как в рамках национального правового порядка следует применять меж-

дународные правозащитные конвенции. Законодательством также могут быть установлены сроки для обеспечения своевременного исполнения решений.

В странах, относящихся к межамериканской системе прав человека, универсальное законодательство об исполнении решений было принято Колумбией и Перу. Именно Колумбия стала одной из первых стран, где это было сделано. В 1996 году Конгресс утвердил Закон № 288, в котором определялся порядок выплаты денежных компенсаций по неблагоприятным решениям Комитета ООН по правам человека или Межамериканской комиссии по правам человека¹⁹⁸. Данным законом учреждался национальный комитет, в состав которого вошли представители министерств внутренних дел, иностранных дел, юстиции и обороны, которые должны следить за исполнением решения до тех пор, пока они не смогут «высказать благоприятное мнение об исполнении» таких решений. В законе описывается процесс, посредством которого комитет определяет, следует ли исполнять рекомендации международного органа, и предусматривается, что на это комитету отводится 45 дней с момента получения официального уведомления о решении. Закон также регулирует способ выплаты компенсации, если такая выплата была утверждена¹⁹⁹.

В Перу универсальное законодательство об исполнении решений дополняет указы президента, изданные бывшим президентом Валентином Паниагуа. В частности, после выборов президента в 2001 году, действующий президент Алехандро Толедо контролировал принятие закона, который определял процесс по приданию юридической силы решениям наднациональных судов и требовал выплаты денежной компенсации или государственной защиты²⁰⁰. Согласно положениям данного закона Министерство иностранных дел Перу должно передавать международные решения в Верховный суд Перу, который затем направляет их в национальный суд соответствующей юрисдикции (данным Законом, в частности, предусмотрено, чтобы в министерстве для этой цели поддерживался специальный фонд²⁰¹). Если в решении требуется выплатить конкретную денежную сумму, рассматривающий дело судья национального суда должен приказать Министерству юстиции Перу выплатить эту сумму в течение десяти дней²⁰². Если сумма выплаты не определена, национальный суд должен начать процесс по определению соответствующей суммы, который должен продолжаться не более тридцати дней²⁰³. Кроме того, Законом также предусмотрен процесс разрешения конфликтов, возникающих между национальным законодательством и решениями соответствующих наднациональных судов, а также процедуры применения санкций к государственным должностным лицам, признанным ответственными за нарушения прав человека²⁰⁴.

Несмотря на то, что перуанский закон в некоторых своих положениях подвергается критике, в нем представлена «возможно, наиболее всесторонняя модель национального законодательства об исполнении решений в Америке»²⁰⁵. Европейский аналог существует в Украине, где был принят Закон Республики Украина «Об

исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV (с поправками от 2011 года), как попытка руководства страны отреагировать на постоянно растущее число заявлений, которые регистрируются в ЕСПЧ, и на высокий показатель неисполненных решений²⁰⁶. Как уже отмечалось, частично данный Закон направлен на повышение репутации ОГА путем создания статутной основы для полномочий представителя на этапе исполнения решений. Закон предусматривает, например, что по запросу ОГА органы, ответственные за исполнение конкретных решений, должны предоставлять информацию о статусе и результатах своих усилий по исполнению, отвечать «эффективно и без неоправданных задержек... на представления» агента, а также информировать государственного агента о завершении исполнения дополнительных индивидуальных мер²⁰⁷. Законом предоставляется ОГА право принимать и собственные меры в отношении общих мер, включая разработку проектов внесения поправок в законодательство, предложений об изменениях административных методов и предложений, которые «должны учитываться при разработке законопроектов»²⁰⁸. Агент обязан предлагать необходимые меры Кабинету министров Украины, когда решения ЕСПЧ становятся окончательными, и составлять для Верховного суда Украины аналитический обзор, включая предложения о приведении судебной практики национальных судов в соответствие с положениями Европейской конвенции по правам человека.

После принятия в Украине данного закона наблюдались положительные результаты в отношении принятия индивидуальных мер, однако по-прежнему остаются нерешенные вопросы, обусловленные отсутствием политической воли²⁰⁹. Для решения этих проблем в 2010 году государство подписало Меморандум о взаимопонимании с докладчиком Комитета по правовым вопросам ПАСЕ, где отмечалось, что парламент также должен активно контролировать вопросы соблюдения и исполнения решений²¹⁰. Однако на внесение этого изменения потребовалось время, и парламент до сих пор не принял поправки (от 2012 года), направленные на укрепление парламентского контроля над имплементацией²¹¹. Если такие поправки будут приняты, они расширят сферу парламентского надзора над исполнением решений, включая и меры общего характера. Данные поправки обусловят требование о том, чтобы ОГА направлял свои предложения в Верховную Раду и в Кабинет министров Украины, а также обязательность представления ежегодного отчета государственного представителя об исполнении решений, в том числе о внесении (или разработке) предложений о внесении в действующее законодательство поправок, которые необходимы для исполнения решений ЕСПЧ²¹². Такие поправки должны до некоторой степени сократить критические высказывания, по поводу «слабо определенных полномочий ОГА по отношению к органам власти», что ограничивает возможности офиса по инициированию законодательных изменений, необходимых для исполнения решений ЕСПЧ²¹³.

Подобно Украине, в Италии в 2006 году был принят закон об исполнении решений, которым «определяются отношения между главными игроками, участвующими в исполнении решений Страсбурга»²¹⁴. В частности, данный Закон привел к созданию нового канала информации между премьер-министром (как представителем итальянского государства в ЕСПЧ) и парламентом. В данном законе определены обязанности министра сообщать парламенту о решениях и ежегодно отчитываться о положении дел с исполнением решений. Частично Закон был принят для обеспечения того, чтобы парламентарии регулярно информировались о решениях ЕСПЧ, а также для содействия более скорому принятию законодательных мер. Несмотря на то, что действие данного закона пока не ощущается в полной мере, специалисты указывают на то, что его «можно рассматривать как попытку связать функции различных ветвей итальянской администрации при осуществлении судебной практики ЕСПЧ, а также как большую открытость итальянских институтов к системе [Европейской] конвенции»²¹⁵.

Усилия законодателей: Аргентина и Бразилия

В Аргентине и Бразилии постоянно предпринимаются попытки разработать законодательные механизмы для исполнения решений международных правозащитных органов. В Бразилии в первоначальной версии закона от 2000 года приказы о денежных репарациях через национальную судебную систему вводились в действие только по отношению к межамериканской системе прав человека. А в версии 2004 года упоминались все международные правозащитные органы, включая договорные органы ООН²¹⁶.

Подобные законодательные предложения вносились и в Аргентине, в самом недавнем из них предлагается создать комитет министров в составе министров иностранных дел, международной торговли, юстиции и прав человека, экономики. И хотя ни одна из этих мер еще не принята на законодательном уровне, в целом они отражают попытки расширить сферу действия таких законов.

Однако, несмотря на эти примеры, страны, где законодательные органы стремятся официально регулировать исполнение международных решений, остаются редкими исключениями. Эти меры важны не только потому что они помогают формализовать сложный набор административных процедур, но и потому что, в отличие от президентских указов, описанных в предыдущей главе, у них меньше потенциала быть невыполненными, чем у указов. Более того, даже законодательные структуры, неспособные осуществить реальные перемены в исполнении решений, предоставляют основу для совершенствования норм, установленных государством. В следую-

щем разделе подробно рассматривается роль, которую в этом процессе могут играть парламентские комитеты по правам человека.

Парламентские комитеты по правам человека

Парламенты осуществляют свою деятельность, главным образом, через комитеты, которые называют «машинными отделениями» парламента²¹⁷. Комитеты определяются как «группа парламентариев, назначенных одной палатой (или двумя палатами, в случае объединенных комитетов в двухпалатном парламенте)»²¹⁸, и выполняют различные задачи, включая законодательные и контрольные функции, подготовку пленарных заседаний, анализ текстов предлагаемых законопроектов и составление рекомендаций²¹⁹. По своей природе парламентские комитеты могут быть, постоянными или *ad hoc*: постоянные работают в течение всего периода времени, от одного парламентского срока до следующего и выполняют основную массу парламентской работы, в то время как *ad hoc* комитеты создаются для изучения какого-либо конкретного вопроса с последующей подготовкой соответствующего доклада²²⁰. В разных парламентах деятельность комитетов отличается также в соответствии с законодательной процедурой. В то время как некоторые комитеты выполняют официальную законодательную функцию и имеют право вносить необходимые изменения и дополнения в действующее законодательство, в соответствии с обязательствами государства в области прав человека, другие комитеты имеют только рекомендательные полномочия.

В каждом парламенте формируется своя собственная система комитетов, причем для исполнения обязательств в области прав человека обычно складываются два различных подхода к работе комитета. В первой модели создаются специальные комитеты – постоянные активные комитеты, мандаты которых включают вопросы прав человека и которые могут, когда это целесообразно, осуществлять надзор за исполнением норм и решений в области прав человека. Любой постоянный комитет также может учреждать подкомитеты, которые занимаются отдельными вопросами прав человека, например, такими как исполнение решений. Так, в 2007 году Палата депутатов Румынии учредила постоянный подкомитет своего Комитета по правовым вопросам, который получил особый мандат на контроль исполнения решений ЕСПЧ (к сожалению, имеется очень мало сведений об этом комитете и его деятельности)²²¹. Кростос Пургуридес, бывший докладчик Комитета ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека, отмечает, что подход, связанный с созданием подкомитетов, может иметь явные преимущества, так как в этом случае объединяются компетенции и обеспечивается конкретное направление деятельности²²². Такие комитеты также могут посылать «мощный политический сигнал не только людям, но и правительству, а также другим государственным органам»²²³.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР: ОБЪЕДИНЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА

В настоящее время в некоторых парламентах работают постоянные комитеты, занимающиеся исключительно правами человека (и в меньшей степени – исполнением решений). Заметным исключением является британский парламентский Объединенный комитет по правам человека (ОКПЧ), заслуживший положительные отзывы за эффективность при проведении мониторинга исполнений решений ЕСПЧ и исследований уровня соответствия законопроектов нормам в области прав человека. Созданный как следствие Закона Соединенного Королевства о правах человека от 1998 года, которым Европейская конвенция по правам человека была включена в национальное законодательство, ОКПЧ назначается Палатой лордов и Палатой общин, при этом каждая палата может назначать не более шести членов²²⁴. Отметим, что 12 членов ОКПЧ работают с профессиональным секретариатом, в состав которого входят юридический консультант и два его помощника.

Комитет контролирует исполнение решений ЕСПЧ путем отправления письменных запросов в соответствующие исполнительные министерства о шагах, которые они предприняли для исполнения судебных решений. Затем комитет публикует эту межведомственную переписку и анализирует достигнутый прогресс на основе периодических докладов о мониторинге. Согласно инструкциям ОКПЧ департамент, возглавляющий процесс исполнения решений, должен предоставить план исполнения решения в течение 4-х месяцев после вынесения решения ЕСПЧ. Комитет также получает копию плана действий, который Соединенное Королевство подает в КМ в Страсбурге²²⁵. Важно, что ОКПЧ имеет право требовать, чтобы департамент, возглавляющий процесс исполнения, предоставил письменные доказательства и документы, опросил свидетелей. Комитет также может настаивать на встрече в любое время, за исключением периода парламентских каникул или случаев роспуска парламента. ОКПЧ проводит заседания, на которых заслушивает устные доклады, в том числе и министров, в ходе которых он может задавать вопросы, относящиеся к осуществлению прав, гарантированных Европейской конвенцией по правам человека.

В дополнение к предоставлению необходимых юридических консультаций членам ОКПЧ, секретариат помогает составлять перечень вопросов, которые члены комитета задают на таких заседаниях²²⁶. Как уже отмечалось, мандат ОКПЧ позволяет комитету изучать также предлагаемые законопроекты для определения их совместимости с положениями Европейской конвенции по правам человека и другими правозащитными документами. По мнению Энтони Лестера, члена ОКПЧ от либерально-демократической партии: «Это снижает потребность в судебном рассмотрении сферы применения нового положения, предоставляя более весомое правовое и административное средство правовой защиты»²²⁷. ОКПЧ также может разрабатывать

рекомендации относительно общих мер, которые следует принять правительству еще до того, как будет вынесено окончательное решение ЕСПЧ²²⁸.

Объединенный комитет по правам человека (ОКПЧ): истории успеха

Примером участия ОКПЧ в работе над законопроектом на ранней стадии стал проект Закона Соединенного Королевства о гендерной принадлежности, в котором, в частности, рассматривался вопрос о юридическом признании измененного пола транссексуалов²²⁹. Давление ОКПЧ на парламент после решений ЕСПЧ 2002 года по делу «Гудвин против Соединенного Королевства»²³⁰ привело к тому, что парламент рассмотрел данный законопроект в июле 2003 года, всего через год после вынесения решения по этому делу²³¹. Данный Закон вступил в силу в апреле 2005 года.

И совсем недавно в деле «Гиллан против Соединенного Королевства» ЕСПЧ постановил, что отсутствие адекватных средств защиты от полномочий полиции останавливать и обыскивать частных лиц в соответствии с Законом о борьбе с терроризмом не соответствует положениям Европейской конвенции по правам человека²³². В этом деле ОКПЧ рекомендовал срочно внести изменения в оспариваемые положения в свете серьезности проблем и маловероятности положительного решения в случае обжалования дела в Большой палате ЕСПЧ²³³. Секретариат ОКПЧ также подготовил два доклада о праве полицейских останавливать и обыскивать людей «без подозрения», которые стали дополнением к более подробному обзору, сделанному правительством в отношении контртеррористических полномочий полиции. Перед принятием положений, заменивших в начале 2012 года оспариваемые разделы Закона о защите свободы, Министр внутренних дел Соединенного Королевства в соответствии с рекомендацией ОКПЧ также подписал срочный приказ о мерах правовой защиты обеспечения исполнения решений ЕСПЧ до тех пор, пока не будет принят новый закон²³⁴.

За время деятельности ОКПЧ сфера его ответственности значительно расширилась. Так, в 2006 году комитет дополнил в свою работу новым аспектом – публикацией ежегодных оперативных отчетов о вынесенных в ЕСПЧ решениях²³⁵. В этих отчетах приводится подробный анализ деятельности правительства по исполнению решений. К примеру, в отчете за март 2010 года правительство подвергалось суровой критике за его подход «минимального соблюдения»²³⁶ решений суда и за неспособность исполнить несколько решений по резонансным делам, в частности, по делу «Хирст против

Соединенного Королевства», в котором поднимался вопрос об избирательных правах заключенных²³⁷. ОКПЧ отмечал, что, «несмотря на хорошие результаты по большинству дел, неоправданные задержки по некоторым делам подрывают утверждения о том, что правительство уважает полномочия Европейского суда и серьезно относится к своей обязанности реагировать на его решения своевременно и полномасштабно... Соединенное Королевство, имея сильную институциональную структуру по надзору над исполнением решений, обладает всеми возможностями, чтобы показать путь к выхода из кризиса, стоящего перед Европейским судом, так как лидеры должны подавать пример»²³⁸.

Еще одним аспектом деятельности стало то, что ОКПЧ начал предлагать внесение поправок в законопроекты, чтобы закрепить исполнение его рекомендаций²³⁹. В 2011 году Соединенное Королевство начало активно направлять отчеты и в адрес ОКПЧ (вместо реагирования постфактум), что еще больше укрепило диалог между двумя ветвями власти²⁴⁰.

Влияние Объединенного комитета по правам человека (ОКПЧ) на дебаты в парламенте

Согласно недавнему исследованию влияния ОКПЧ за последние десять лет значительно возросло число значимых ссылок на отчеты комитета: в первые пять лет существования ОКПЧ этот показатель составлял всего 23 единицы, а в течение 2005-2010 гг. парламентского срока он повысился до 1006 ссылок²⁴¹. Около 60 процентов этих ссылок относились к различным расследованиям деятельности законодательной власти, а меньшая доля – к ответам министров или других представителей власти на озабоченность, высказываемую ОКПЧ. Исследованием было установлено, что ссылки на отчеты ОКПЧ «часто касались значимых ответов министров и представителей правительства, что приводило к постоянному диалогу об обоснованности законодательных мер и о том, следует ли вносить поправки или изменения в законопроект или в уже действующий закон»²⁴². Действительно, как минимум в 16 ссылках на работу ОКПЧ правительство предлагало внести поправки в законопроект или соглашалось на внесение поправок²⁴³. Правительство пересмотрело один из таких законопроектов, а именно Законопроект о полиции и правосудии, чтобы обеспечить его соответствие положениям Конвенции ООН о правах ребенка.

Отметим, что деятельность парламентских комитетов имеет как свои преимущества, так и недостатки. В то время как такие комитеты могут накапливать большой

опыт в вопросе исполнения решений, у них также может сложиться практика отвода вопросов о правозащитных нормах в сторону от основных политических дебатов. Как отмечает Джордж Куннат, сотрудник Вестминстерского фонда за демократию: «Партия, имеющая подавляющее большинство, может определять, какую часть диалога следует посвящать правам человека»²⁴⁴. Поэтому в некоторых странах парламентские комитеты работают лучше, чем в других. В странах, где доминирует одна политическая партия, парламентский комитет по правам человека бывает вынужден отказаться от независимости или оказаться под угрозой политической маргинализации²⁴⁵. Чтобы такие комитеты функционировали достаточно эффективно, в стране должна укрепляться идея о том, что исполнительная ветвь власти обязана быть подотчетна парламенту, кроме того, парламент должен «проявлять желание... и быть способным... осуществлять парламентский надзор над процессом исполнения»²⁴⁶.

Финляндия: законотворчество через международные нормы

В исследовании, проведенном Международной юридической организацией, было установлено, что законодательный процесс Финляндии отличается тем, что в нем «достаточно интенсивно делаются ссылки на результаты работы договорных органов и их вклад в законодательный процесс»²⁴⁷. В частности, парламентский Комитет по вопросам конституционного права часто использует международные нормы при разработке и оценке предложений в сфере законодательства. Комитет в значительной степени опирается на решения и общие замечания договорных органов (в частности, Комитета по правам человека), также «имеются примеры ссылок в законопроектах на решения договорных органов (или на дела в стадии рассмотрения)», как в отношении Финляндии, так и других стран²⁴⁸.

Более традиционный подход к участию парламента в исполнении решений состоит в том, что отдельные парламентские комитеты или законодательные органы рассматривают вопросы прав человека по мере того, как они оказываются в сфере полномочий, определенных их мандатами. При таком подходе права человека рассматриваются как «сквозная» тема: в сущности, «любой парламентский комитет... рассматривается как “комитет по правам человека”»²⁴⁹.

В Германии, например, работает постоянный Комитет по правам человека, но вопросами исполнения решений занимаются несколько парламентских комитетов: Комитет по правам человека и гуманитарной помощи, Комитет по юридическим вопросам, Комитет по петициям. В Нидерландах же (как и в большинстве госу-

дарств-членов СЕ) нет отдельного парламентского комитета по правам человека, как и специальной парламентской процедуры проверки законопроектов на их совместимость с Европейской конвенцией по правам человека. Вместо этого, при разработке законопроектов министерствам (как правило, это Министерство юстиции Нидерландов) предлагается объяснить, почему какой-либо закон не противоречит Конституции Нидерландов и соответствующим положениям международного права, включая обязательства, вытекающие из решений ЕСПЧ²⁵⁰. По словам Мартина Куиджера, ежегодно из подразделений Министерства юстиции Нидерландов и из других министерств поступает около 400 запросов для проверки совместимости национальных законодательных актов международным нормам права²⁵¹.

Как отмечалось, участие парламентских комитетов в мониторинге исполнения решений характерно, главным образом, для Европы. Однако в Бразилии Комитет по правам человека Палаты представителей играл решающую роль при исполнении первого решения Межамериканской комиссии по правам человека против Бразилии. Дело «Кануто против Бразилии» касалось смерти Жана Кануто, активиста рабочего движения, убитого в 1985 году²⁵². В своем решении комиссия, помимо прочего, рекомендовала выплатить членам семьи Кануто компенсацию и наказать его убийц. В 1999 году Комитет по правам человека организовал успешную общенациональную кампанию для разъяснения государственной власти о необходимости выплаты этой компенсации, что впоследствии и было сделано²⁵³.

Конгресс Мексики – еще один пример участия законодательной власти в исполнении решений международных судов. Палата депутатов Конгресса в конце 2010 года утвердила бюджет в размере 30 млн песо на исполнение решений, вынесенных МАСПЧ²⁵⁴. Решающую роль для утверждения решения о создании этого фонда играли три специальных органа: Комиссия по правам человека, Бюджетная комиссия и Специальная комиссия по проблеме женоубийств. Конгресс Мексики также занял активную позицию в пользу исполнения некоторых положений из постановления МАСПЧ от 2009 года по делу «Радилла Пашеко против Мексики», которым государству указывалось на необходимость вывести преступления, совершенные военными против гражданского населения, из юрисдикции системы военного правосудия²⁵⁵. В январе 2010 года Постоянная комиссия Конгресса потребовала от правительства Мексики выполнить решение по делу «Радилла Пашеко против Мексики», включая необходимое реформирование военного законодательства для обеспечения того, чтобы дела о нарушениях прав человека, совершенных военными, расследовались и рассматривались гражданскими судами²⁵⁶.

Боливия

Законодательные меры играли важную роль в процессе исполнения Боливией решения МАСПЧ по делу «Трухильо Ороза против Боливии», в котором государству приказывалось криминализировать в национальном праве принудительные исчезновения²⁵⁷. Несмотря на то, что законопроект впервые был внесен на рассмотрение в 2001 году, решение суда в 2002 году придало новый импульс этому процессу. Действительно, в ответ на призывы исполнительной власти, законодатели начали разрабатывать технический документ для рассмотрения в 2005 году²⁵⁸. К началу следующего года был введен в действие Закон № 3326 Боливии от 18 января 2006 года, согласно которому в Уголовный кодекс Боливии принудительное исчезновение было включено как преступление²⁵⁹.

Несмотря на то, что участие парламентов в исполнении решений по индивидуальным делам в африканском контексте развито в наименьшей степени, там также имеется ряд положительных примеров. В частности, в Южной Африке представители парламента играют активную роль в этой области: в парламенте обсуждаются все национальные доклады в договорные органы ООН, включая публичные слушания, вызов министров, изучение документов и отчетов, предоставляемых органами власти и группами граждан²⁶⁰. Парламентарии из Южной Африки также являются членами национальных делегаций на слушаниях в КЛДЖ. Такое участие помогает законодателям понимать рекомендации комитета и способы их осуществления²⁶¹.

Как и в случае со специальными комитетами, «сквозная» модель также имеет свои ограничения. Например, при наличии слабой системы парламентских комитетов активизация в вопросе прав человека может не дать ощутимых результатов. Например, в Греции отсутствие комитета, уполномоченного контролировать решения ЕСПЧ, свидетельствует о том, что исполнению решений ЕСПЧ уделяется недостаточно внимания. Это отчасти отражает «твердую партийную дисциплину, характерную для греческого парламентаризма, а также... слабость местной парламентской системы, которая контролируется правящей партией, не позволяющей проверять действия исполнительной власти»²⁶². Более того, различные комитеты имеют и разные полномочия: в то время как некоторые могут приостановить действие закона, противоречащего нормам в области прав человека, другие могут выполнять только общие надзорные функции и имеют лишь консультативные или рекомендательные полномочия. Кроме того, включение вопросов прав человека в мандаты других постоянных комитетов связано с риском слабой вовлеченности в проблему, а также недостатком времени и ресурсов на их исполнение.

Процедуры отчетности

Налаживание диалога между представителями исполнительных органов, ответственных за исполнение решений, и их парламентскими коллегами также повышает уровень участия парламентов.

В Нидерландах после 1996 года государственный агент в ЕСПЧ ежегодно выступает в обеих палатах парламента с докладами о страсбургских решениях. После запроса Сената в 2006 году в таких докладах также содержится информация об исполнении правительством Нидерландов решений ЕСПЧ. Если парламент считает действия правительства неудовлетворительными, парламентский Комитет по вопросам правосудия направляет правительству свои вопросы и рекомендации в связи с докладом агента. Мартин Куиджер указывает на то, что когда Нидерланды только ратифицировали Европейскую конвенцию по правам человека, дебаты по вопросам прав человека проводились достаточно редко, но постепенно они становились все более актуальными в повседневной работе голландских парламентариев. Введение структурированного процесса отчетности помогло активизировать эти дебаты на парламентском уровне²⁶³.

В Бундестаге ФРГ также функционируют несколько действенных механизмов отчетности. Во-первых, начиная с 2007 года, парламентский Комитет по правам человека и гуманитарной помощи вместе с Комитетом по правовым вопросам получает от федерального правительства ежегодные отчеты о неблагоприятных решениях ЕСПЧ и их исполнении в Германии²⁶⁴. Оба отчета публикуются на сайте Федерального министерства юстиции. Во-вторых, правительство часто представляет на основе *ad hoc* устные и письменные отчеты по вопросам прав человека Комитету по правам человека и гуманитарной помощи. Кроме того, правительство представляет парламенту полугодовой общий доклад о соблюдении прав человека вместе с планом действий по улучшению ситуации в этой области.

Примечательно, что в отчеты как Нидерландов, так и Германии включаются решения, вынесенные в отношении других государств-членов СЕ. Начиная с 2009 года в ежегодный отчет Нидерландов включаются, когда это целесообразно, ссылки на решения против других государств-членов, имеющие прямое или косвенное влияние на голландскую правовую систему²⁶⁵. А начиная с 2010 года в ежегодном отчете также приводятся сведения о решениях ЕСПЧ относительно приемлемости, т. е. о том, что не является нарушением прав человека. Эта практика привела к тому, что в нескольких случаях, когда решения ЕСПЧ, вынесенные в отношении других стран, тем не менее обусловили необходимость для голландских властей привести свое законодательство в соответствие с судебной практикой Страсбурга. Мартин Куиджер отмечает, например, что решение ЕСПЧ по делу «Сальдуз против Турции» «привело к немедленным последствиям для голландского правового порядка» и к парламентским дебатам, потому что

в Нидерландах есть аналогичные проблемы с обеспечением подозреваемому доступа к правовой помощи на этапе проведения следствия по уголовному делу²⁶⁶. Таким образом, процедура отчетности может способствовать не только исполнению международных решений, но влечет за собой уточнение и разъяснение их смысла.

От Женевы до Кейптауна: дело «МакКаллум против Южной Африки»

Южноафриканские законодатели стали принимать участие в процедурах ООН, связанных с направлением индивидуальных сообщений, после того как Комитет по правам человека вынес первое решение против Южной Африки²⁶⁷. В ноябре 2011 года южноафриканская Комиссия по правам человека (НИПЧ страны), а также Ассоциация по предупреждению пыток, Институт исследований по вопросам безопасности и Программа «Инициатива гражданского общества по тюремной реформе» выступали в качестве свидетелей перед парламентским Объединенным комитетом по вопросам исправительной службы²⁶⁸. Юдит Кохен, возглавляющая отдел по парламентским и международным делам в южноафриканской Комиссии по правам человека и выступавшая в парламенте от имени Комиссии, утверждает, что слушания помогли привлечь внимание не только к данному конкретному делу, но также к проблеме неспособности Южной Африки криминализовать пытки, в связи с чем соответствующий законопроект находится в Департаменте правосудия и конституционного развития с 2003 года²⁶⁹. На брифинге Юдит Кохен призвала внести этот законопроект для слушаний в парламенте и отметила, что Комиссия может помочь в этом процессе. Однако это предложение поддержали лишь несколько членов комитета²⁷⁰. Тем не менее, слушания заинтересовали одного из южноафриканских журналистов, которому через несколько месяцев удалось привлечь внимание всей страны к делу Бредли МакКаллума, а также к неспособности властей исполнить решение по данному делу²⁷¹.

Несмотря на то, что необходимо иметь такие структуры отчетности как парламентские комитеты, не исключен риск, что они могут оказаться скорее исключительно протокольным, чем самостоятельным органом. Безусловно, представление отчетов – важный фактор анализа состояния дел в сфере исполнения решений, но более важным вопросом является то, в какой степени эти отчеты влияют на последующее принятие мер. Тем не менее, вероятность того, что после неблагоприятного решения суда последуют парламентские дебаты и внесение поправок в законодательство повыша-

ется именно там, где существуют процедуры отчетности. По утверждению Кростоа Пургуридеса, процедуры отчетности объединяют «ответственность, принимаемую на себя парламентом по мониторингу исполнения решений правительством, а также ответственность законодательной власти, которая является основой парламентской работы»²⁷².

Опросы министров

В парламентских системах, где исполнительные министры являются также членами законодательных органов, регулярные опросы министров – устные и письменные – становятся еще одной важной процедурой контроля за исполнением решений. В том случае, если нет более формальных структур отчетности, или когда парламентские комитеты слабы, законодатели могут воспользоваться этой процедурой, как важным инструментом влияния на процесс исполнения решений. Такие опросы или, своего рода, интерpellации, подразумевают, что парламентарии просят министров объяснить их политику по отношению к тому или иному конкретному вопросу.

Как правило, такие процедуры различны в разных странах (в президентских системах обычно отсутствуют процедуры простого опроса министров, которые действуют в парламентских системах), но четкое и конкретное «формулирование вопроса остается одним из лучших способов для членов парламента призвать к ответу исполнительную власть»²⁷³. Как отмечается в докладе Межпарламентского союза, «при правильной организации этой работы парламентские вопросы (запросы) являются мощным механизмом для проведения расследований и осуществления надзора»²⁷⁴.

Так, запросы оказались важным элементом в деле «А. S. против Венгрии», которое описывалось во введении. В этом деле после того как почти два года правительство Венгрии отказывалось выплатить компенсацию г-же А. S., один из ее представителей – Беа Бодроги, адвокат из Бюро правовой защиты национальных и этнических меньшинств – обратилась к Йожефу Гуляшу, в то время члену парламента от либеральной партии, чтобы обсудить нежелание венгерских властей выплачивать компенсацию ее клиентке, несмотря на рекомендацию Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Депутат Йожеф Гуляш согласился направить запрос, а в феврале 2009 года выступил в парламенте и задал премьер-министру вопрос о деле г-жи А. S.²⁷⁵ Он привлек внимание к тому факту, что Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, после вынесения решения, в своем периодическом обзоре в 2007 году осудил Венгрию за неисполнение решения по вопросам выплаты компенсации г-же А. S. Йожеф Гуляш завершил свое выступление просьбой к правительству пересмотреть свою позицию, а также задал вопрос, намерен ли пре-

мьер-министр действовать, и если да, то когда он начнет. От имени правительства ответил Лайош Корош, государственный секретарь Министерства социального обеспечения и труда Венгрии²⁷⁶. Несмотря на то, что в ходе частных встреч с адвокатом г-жи А. S. министерство отказывалось выплачивать компенсацию²⁷⁷, г-н Корош изменил позицию, что привело к ряду частных переговоров между адвокатами г-жи А. S. и правительством Венгрии.

Анализируя решение коллег обратиться за помощью к г-ну Йозефу Гуляшу, чтобы добиться исполнения, Юдит Геллер, сотрудник ЕЦПР, считает, что это был важный стратегический шаг в данном деле, сыгравший определяющую роль в решении правительства об изменении своего курса²⁷⁸. В то время как результат оказался нетрадиционно положительным, Юдит Геллер отмечает, что запрос выполнил еще и дополнительную функцию – привлек внимание общественности к данному делу. Как и в деле «МакКаллум против Южной Африки» парламентские слушания позволили привлечь внимания к попыткам и жестокому обращению в Южной Африке, вмешательство парламента в деле «А. S. против Венгрии» помогло сосредоточить внимание на более широком спектре вопросов равенства и справедливого отношения к представителям народности рома. Юдит Геллер подчеркнула, что в Венгрии запросы являются частью обычной парламентской процедуры. Это свидетельствует о важности разработки стратегии исполнения решений с учетом особенностей каждого конкретного дела, даже в том случае, если формальные механизмы исполнения решений отсутствуют²⁷⁹.

Рекомендации

Парламентарии законодательно закрепляют правовую структуру прав человека на национальном уровне, в силу чего, они несут ответственность за обеспечение надлежащего исполнения решений, принимаемых международными правозащитными органами, а также за обеспечение защиты норм, закрепленных в их договорах. Согласно тезису Межпарламентского союза, если права человека должны «стать реальностью для каждого, парламенты должны в полной мере играть свою роль и использовать с этой целью реальные полномочия, которыми они обладают»²⁸⁰. Эти полномочия могут различаться, но обязательное соблюдение решений правозащитных органов зависит от того, насколько сильным является механизм проверок, проводимых законодательными органами.

- **Государствам следует принять законы, определяющие роль, ответственность и процедуры, которые должны соблюдать государственные должностные лица в процессе исполнения решений.**

В то время как приказы исполнительной власти и другие административные постановления могут сформировать структуру процесса исполнения решений со стороны государства, национальное законодательство дает возможность закрепить субстантивную и процессуальную структуры. Законодатели должны определить, как в национальном правовом порядке будут применяться определенные правозащитные конвенции, какая ответственность в этом процессе ложится на того или иного представителя государства. Выверенное с этой точки зрения законодательство поможет снизить накал споров, которые часто возникают в процессе исполнения решений, и предоставит реальную защиту в ситуациях, когда будущий исполнитель намерен не в полной мере исполнять нормы наднациональной юрисдикции.

- **Законодательные органы и парламенты должны учредить комитеты по правам человека, в круг ведения которых войдет исполнение и мониторинг международных решений и рекомендаций.**

Специальные комитеты по правам человека должны изучить возможность создания подкомитета, который будет заниматься вопросами, относящимися к исполнению решений соответствующих региональных и субрегиональных судов по правам человека и договорных органов. Существующим комитетам, которые уже осуществляют надзор за исполнением рекомендаций/заключительных замечаний, следует расширить сферу своей компетенции, в которую необходимо включить и международные решения²⁸¹. Законодательные органы должны тщательно изучать отчеты государства, направляемые в договорные органы ООН, и контролировать исполнение самых важных рекомендаций. Комитетам следует изучать вносимые правительством законопроекты, с целью определения их соответствия международным нормам в области прав человека, учитывая соответствующую судебную практику международных судов и договорных органов. Если создание комитета по правам человека нецелесообразно или невозможно, следует стремиться к созданию другого комитета или аналогичных структур.

Независимо от конкретной структуры, важно сосредоточить внимание на полномочиях законодательных органов. Комитеты должны иметь право оповещать государственных должностных лиц о решениях международных судов и формулировать основные ожидания от правительства в пределах сроков и планов действий по исполнению решения. Комитеты должны быть максимально инклюзивными и включать представителей всех политических партий, представленных в законодательных органах, а члены комитетов обязаны проявлять компетентность и заинтересованность проблемами прав человека²⁸². Комите-

там также необходимы надлежащие ресурсы и поддержка профессионального персонала, имеющего высокую квалификацию в правовых и политических вопросах в области прав человека.

- **Законодателям следует сформировать процедуру для разработки и внесения изменений и дополнений в законопроекты, которые будут удовлетворять требованиям об исполнении решений.**

Как и парламентские комитеты, законодатели должны стремиться к тому, чтобы вопросы прав человека были включены в круг их полномочий. Наиболее важной в этом отношении становится их способность вносить на рассмотрение законопроекты, которые отвечают требованиям решений международных органов. Законодатели должны использовать право на законодательную инициативу сразу же после вынесения неблагоприятного решения, если для его исполнения требуется принять новые законы или внести поправки в действующее законодательство. Парламентские органы также должны играть важную роль в выделении бюджетных ассигнований и обеспечивать, чтобы специально установленные статьи бюджета включали выплату репараций, если это определено решениями международных органов.

- **Государства должны обеспечить наличие регулярных процедур отчетности, чтобы законодатели могли получать информацию о мерах, принятых для исполнения решений.**

Процедуры отчетности являются важным средством обеспечения коммуникации между исполнительной и законодательной ветвями власти, они позволяют последней контролировать эффективность мер, принимаемых для исполнения решения. Отчетность служит еще одной важной цели – обеспечению информированности законодателей о неблагоприятных решениях, вынесенных против их государства и других государств. Если отчетность невозможна или нецелесообразна, отдельные законодатели и/или комитеты должны рассмотреть другие процедуры, относящиеся к сфере их полномочий, чтобы получать ответы от министерств об исполнении решений.

Помимо представителей государственных органов, законодательным органам и парламентам необходимо развивать отношения с представителями гражданского общества и другими участниками национальной системы прав человека, например, со службой омбудсмана и/или НИПЧ. Договорные органы ООН и специальные процедуры также являются ключевыми участникам этого процесса²⁸³.

- **Парламентским органам на международном и региональном уровнях следует наращивать их «двойной» статус, чтобы способствовать развитию структур исполнения на национальном уровне.**

Точно так же, как парламентские комитеты должны обеспечивать тесные контакты с соответствующими региональными и международными правозащитными органами, эти системы, в свою очередь, должны поддерживать тесные отношения с парламентами и законодателями на национальном уровне. Это особенно важно для тех стран, в которых отсутствуют механизмы и процедуры надзора, или где в исполнении решений доминирующую роль играет исполнительная власть. Для этого международные парламентские органы и их представители должны использовать преимущество своей двойной роли, чтобы оказывать политическое влияние с целью создания структур мониторинга в рамках законодательных органов²⁸⁴.

В европейском контексте ПАСЕ все больше вовлекается в мониторинг исполнения и занимает лидирующие позиции в определении двойной роли, которую парламентарии могут играть на национальном уровне и в ЕСПЧ. В африканской и межамериканской системах прав человека нет аналогов ПАСЕ, однако другие международные парламентские органы, такие как Panaфриканский парламент, Восточноафриканская законодательная ассамблея²⁸⁵ и Латиноамериканский парламент, могут приступить к созданию таких структур. В их приоритеты следует включить содействие гласности исполнения решений ЕСПЧ, отстаивание принципов последовательного и строгого контроля над мерами, принимаемыми государствами с целью исполнения решений, а также влияние на структуры власти государств для исполнения решений.

IV. Государственное правосудие: национальные суды и судьи

Введение

Исполнение решений национальных судов зачастую связано с такими же трудностями, которые возникают при исполнении решений международных судов, так как оно тоже зависит от государственных институтов правоприменения. Но, подобно политическим ветвям государственной власти, национальные суды являются государственными органами: они должны заниматься обеспечением того, чтобы национальные законы государства соответствовали его международным обязательствам, а международные договоры в области прав человека и решения, которые их разъясняют, осуществлялись внутри страны. Национальные суды, выносящие положительные решения относительно исполнения решений международных правозащитных органов, играют важную роль в содействии соблюдению на национальном уровне и в обеспечении обязанности государства исполнять такие решения²⁸⁶. Более того, в связи с тем, что национальные судебные инстанции, в отличие от международных судов, более жестко включены в национальный правовой порядок государства и адресуют свои решения конкретному органу или ведомству, они могут служить важным средством, чтобы обязать такие органы или ведомства исполнить международные решения.

В настоящей главе будет рассмотрена роль судов и судебных систем как исполнителей международных решений. Вначале внимание будет уделено важной роли, которую национальные судебные органы могут играть в исполнении решений, освещается несколько проблем, которые чаще всего препятствуют национальным судам занимать одобрительную позицию в отношении исполнения. Далее рассматриваются три пути оптимизации деятельности национальной судебной структуры: 1) разработка механизмов мониторинга и других способов контроля со стороны национальных судебных инстанций; 2) использование нормативных правовых актов в качестве стратегического средства для исполнения международных решений; 3) налаживание более активного диалога между представителями международных и национальных судебных органов. Глава завершается рекомендациями о том, как можно придать национальным судам и судебным системам более значимую роль в исполнении решений международных судебных органов, и о том, какие стратегии могут применяться для этой цели защитниками прав человека.

Суды как исполнители решений

Национальные суды выступают в качестве вертикального механизма правоприменения международных соглашений и решений²⁸⁷. Эндре Нолкемпер отмечает, что концепция придания национальным судом силы международному обязательству, «обеспечивает фактическое применение или осуществление данного обязательства. В зависимости от характера международного обязательства суд обеспечивает, чтобы были выполнены действия, предписанные международным обязательством, или чтобы были достигнуты требуемые результаты»²⁸⁸.

На практике международные решения часто требуют, чтобы органы прокуратуры или судебные инстанции предпринимали определенные действия, включая, в частности, повторное открытие уголовных и гражданских дел, проведение уголовных расследований и, когда это необходимо, привлечение к ответственности предполагаемых нарушителей прав человека. Как отмечают Вивиана Крстичевич и Майкл Камиллери, «специальные механизмы и процедуры в судебной сфере могут в значительной степени содействовать исполнению решений в такой самой сложной и наиболее распространенной области, как уголовное преследование конкретных нарушителей прав человека. В частности, специальные прокурорские подразделения или команды... могут в значительной степени содействовать исполнению, как и независимые трибуналы, принимающие прогрессивные решения относительно исполнения международных решений»²⁸⁹.

В более широком смысле, национальные судьи также являются проводниками, благодаря которым международные решения становятся обязательными в националь-

ном правовом порядке. Как отмечают Хелен Келлер и Алек Стоун Свит, «судьи играют особую роль в процессе принятия решений»²⁹⁰. Упоминается, в частности, что Европейская конвенция по правам человека контролирует судей более систематически, чем большинство других государственных должностных лиц, и поэтому национальные суды имеют мощный стимул быть заинтересованными в действенном мониторинге деятельности ЕСПЧ и в том, чтобы опережать его на один шаг, когда речь идет о разработке национальных стандартов защиты прав человека²⁹¹. В международном праве «в принципе признается, что национальным судам принадлежит основная роль в вынесении решений по международным искам»²⁹², именно поэтому доступ авторов жалоб к международному судебному контролю является мощным стимулом для судов на национальном уровне обеспечивать соответствие национальных законов международным конвенциям. Таким образом, национальные судьи должны быть заинтересованы в обеспечении того, чтобы содержание их судебной практики соответствовало правоприменительной практике международных правозащитных органов.

К сожалению, различные препятствия могут сдерживать национальные суды и судей от выполнения этой важной роли. Ниже нами будут рассмотрены три наиболее характерных вида таких препятствий.

Статус международных решений

Оспариваемый статус решений международных правозащитных органов как юридически обязательных чаще всего препятствует их исполнению. И хотя дебаты на эту тему чаще всего не касаются решений ЕСПЧ, МАСПЧ или недавно созданного Африканского суда по правам человека и народов, они продолжаются в отношении Африканской и Межамериканской комиссий по правам человека, а также договорных органов ООН. Это препятствие является особенно серьезным, учитывая, что в Африканском суде по правам человека и народов и МАСПЧ может рассматриваться только часть дел, поступающих в их комиссии. Абиола Айинла и Джордж Мукунди Вачира отмечают, что необязывающий характер рекомендаций Африканской комиссии по правам человека «является наиболее часто упоминаемой причиной того, почему государства не стремятся их исполнять»²⁹³. Маркус Шмидт также указывает, что «наиболее значимой лакуной в процедурах подачи индивидуальных сообщений в органы ООН... остается отсутствие обязывающих и, таким образом, юридически обязательных к исполнению решений», в результате, комитеты обладают «слабыми рычагами для обеспечения исполнения государствами их рекомендаций»²⁹⁴. Отсутствие юридически обязывающих норм может быть тормозящим фактором в отношении исполнения решений судами на национальном уровне.

Политические проблемы и особенности интерпретации

При исполнении решений могут возникать проблемы и в связи с недостаточным уровнем информированности о системе международных правозащитных органов в целом и выносимых ими решениях. Очень часто национальные суды не ссылаются на международные решения либо потому что не знают о соответствующей судебной практике, либо потому что не желают, чтобы мнение международного суда вытесняло их собственное. Частично это связано с уровнем осведомленности, так как национальные судьи часто не информированы о соответствующих международных решениях в силу того, что они не переводятся и/или не распространяются²⁹⁵. Но имеются и более серьезные проблемы, варьирующиеся от недостатка ясности в том, какое положение решения международных судов занимают в национальном праве, до опасений относительно того, что международные решения представляют собой угрозу для суверенного процесса вынесения судебных решений. Например, в одном деле заявитель требовал использовать решение Комитета ООН по правам человека как основу для того, чтобы просить Верховный суд Шри Ланки осуществить свои полномочия на пересмотр. Верховный судья посчитал ратификацию протокола данным государством недействительной, заявив, что он нарушает гарантированные Конституцией Шри Ланки судебные полномочия национальных судов²⁹⁶.

В связи с тем, что применение международного права в области прав человека может быть недостаточно четко закреплено в национальных статутах и политических приоритетах, национальные судебные инстанции сталкиваются также и с проблемами интерпретации. Как отмечает Эйал Бенвенисти, «национальные суды склонны интерпретировать международные правила таким образом, чтобы не затрагивать интересы своих правительств, иногда они фактически просят исполнительную власть предоставить им инструкции о том, как следует интерпретировать договоры» и заботятся только о том, чтобы «их решения не противоречили международной политике и интересам их правительств»²⁹⁷. Несмотря на то, что суды некоторых стран разработали правила толкования для устранения неопределенности между международными правовыми обязательствами государства и положениями национальных законов²⁹⁸, многие судьи их просто игнорируют²⁹⁹. Так, в Украине, несмотря на то, что действующим законодательством судебная практика ЕСПЧ признана прямым источником права, Конституционный суд Украины недавно отказался рассматривать судебную практику ЕСПЧ при интерпретации положений Конституции и Уголовно-процессуального кодекса Украины, регулирующих содержание под стражей до суда³⁰⁰. Подобным образом в Аргентине, несмотря на то, что конституционная реформа 1994 года предоставляла конституционную основу для верховенства договоров (включая Американскую конвенцию о правах человека) над национальным законодательством, Дамиан А. Гонсалес-Зальцберг отмечает, что Верховный суд Аргентины проявляет «непостоянство относительно признания обязывающего характера [международных] решений»³⁰¹.

Институциональные факторы

Исполнение часто ограничивается той самой чертой, которая глубоко уважается в национальных судебных инстанциях: их независимостью. По утверждению Кортни Хиллбрехта, «в государствах, где существуют сдерживающие инструменты для исполнительной власти, такие как политическое соперничество и/или независимые судебные органы, привлечение других участников несомненно вносит неопределенность в процесс исполнения и возможность того, что исполнительная власть больше не сможет контролировать результаты процесса исполнения решений»³⁰². Таким образом, несмотря на то, что считается, что независимые национальные суды могут самостоятельно повышать степень соответствия международным правозащитным режимам, эта автономия может оказаться орудием обоюдоострым. Безусловно, независимые судебные органы могут быть более склонны к тому, чтобы другие ветви власти несли ответственность за соблюдение своих международных обязательств в области прав человека, однако они также могут быть более склонны оспаривать законный статус международных судов и противиться осуществлению их решений, даже несмотря на давление со стороны исполнительной ветви власти.

Принцип разделения властей может обернуться проблемой для исполнения решений. Например, в Гватемале с 2004 по 2008 гг. в период правления президента Оскара Бергера существенно улучшилась ситуация с исполнением решений Межамериканской комиссии по правам человека и ЕСПЧ в отношении символических и финансовых репараций. Более того, Оскар Бергер назначил Франка ДаРуе, бывшего директора Центра судебных процессов по защите прав человека, в нескольких делах представлявшего жертв в межамериканской системе прав человека, директором Президентского офиса по правам человека³⁰³. Но поскольку эти меры координировались исполнительной властью, положение с исполнением решений в той части, которая касалась следственных действий и преследования преступников, контролируемых полицией и судебными органами, практически не изменилось³⁰⁴. Несмотря на то, что государственный представитель контролирует вопросы соответствия правовой системы Венгрии решениям ЕСПЧ, он не имеет права вмешиваться в деятельность, а тем более, в решения национальных судебных инстанций. Представитель государства может лишь высказать озабоченность относительно судебной практики национальных судов в Национальном совете юстиции, административном форуме венгерских судебных органов (к которому относится и Министерство юстиции Венгрии)³⁰⁵.

Безусловно, национальные суды и судьи являются основными участниками процесса исполнения решений, однако то, что в решениях международных правозащитных органов часто указывается на ошибки именно этих участников, может привести к их нежеланию подчиняться таким решениям. Институциональная независимость судебных органов также препятствует исполнению решений, даже в том случае если представители исполнительной и законодательной ветвей власти под-

держивают имплементацию. В следующем разделе будут рассмотрены три способа, которые успешно использовали суды и адвокаты для обеспечения сотрудничества между судами и судьями как на международном, так и на национальном уровнях.

Группы мониторинга и механизмы надзора

Главной задачей национальных судов по-прежнему остается рассмотрение и толкование исковых заявлений, однако в нескольких судебных системах были разработаны также внутренние механизмы для мониторинга исполнения решений и содействия соблюдению прав человека в целом. Эти модели, некоторые из которых касаются решений международных правозащитных органов, могут быть использованы государствами, в которых национальные судебные органы выполняют надзорную функцию в процессе исполнения решений.

Судебный мониторинг

Некоторые суды способствуют исполнению решений через административные органы, ответственные за информирование судей о судебной практике региональных и международных правозащитных органов или за контроль за исполнением решений. К примеру, в Польше, в структурах Конституционного суда, Верховного суда и Высшего административного суда страны существуют специальные группы, целью которых является анализ и обучение судей нормам Европейской конвенции по правам человека. В результате, как отмечает Адам Боднар, все эти суды «совершенно естественно ссылаются на судебную практику ЕСПЧ»³⁰⁶. Примечательно, однако, что нижестоящие суды чаще всего игнорируют страсбургские стандарты (в частности, относящиеся к содержанию под стражей до суда) и для их соблюдения требуется «постоянная поддержка Министерства юстиции [Польши] и Национального совета судей»³⁰⁷.

Подобно этому, в Нидерландах в каждом суде страны работает координатор по европейскому праву и правам человека (Gerechtscoördinator Europees recht en mensenrechten – GCE), который составляет ежемесячные отчеты с кратким изложением всех важных решений, вынесенных как ЕСПЧ, так и Европейским судом правосудия (далее – ЕСП). Когда это целесообразно, в такие отчеты включаются также решения, вынесенные в отношении других стран. Эти специалисты, согласно Гаагскому институту интернационализации законодательства, также выполняют функцию «контактных лиц по вопросам европейского права в своих судах»: они регулярно проводят встречи в контексте сети («GCE-netwerk»), которая «на национальном уровне является важнейшим инструментом для обмена информацией, взаимопомощи и сотрудничества судей по вопросам европейского права»³⁰⁸. Эта инициатива

действует уже десять лет и пользуется поддержкой Совета судей, имеющего административные полномочия по управлению качеством в голландских судах и выполняющего другие оперативные задачи³⁰⁹. В Швеции также действует заслуживающая внимания схема участия судей – Юридический совет, в состав которого входят судьи судов высших инстанций. Юридический совет тщательно изучает законопроекты и представляет свои заключения даже в том случае, если они и не имеют обязательной силы относительно соответствия высшему законодательству, такому как Конституция Швеции, договоры ЕС и судебная практика ЕСПЧ.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР: КОСТА-РИКА

Конституционная палата Верховного суда Коста-Рики приняла новаторскую систему мониторинга исполнения приказов, изданных согласно юрисдикции *amparo** и *habeas corpus***³¹⁰. После значительных конституционных изменений, произошедших в стране в 1989 году, с 2009 года начала действовать программа, финансируемая государством³¹¹. Это привело к тому, что использование и сфера действия судебного надзора в Коста-Рике резко возросли, в то же время, в государстве была создана новая Конституционная палата Верховного суда, известная как *Sala Cuarta* («*Sala IV*»), имеющая исключительную и окончательную компетенцию по конституционным вопросам³¹².

К сожалению, сведения о том, какой до 2009 года была степень исполнения решений «*Sala IV*», немногочисленны, однако, вероятнее всего, она была достаточно низкой – в некоторых случаях не выше 40 процентов. Хорхе Варгас Куллелл, заместитель директора исследовательского центра «*Estado de la Nación*», отмечает, что в этом отношении главной проблемой была неспособность судов добиться от государственных должностных лиц ответов на их запросы о предоставлении информации³¹³. Однако система мониторинга исполнения разрабатывалась достаточно просто и частично основывалась на стратегических усилиях по наращиванию открытости в вопросе схем исполнения, а также была направлена на «повышение осведомленности ведомств и на то, чтобы СМИ было легче контролировать проблемные области»³¹⁴.

* *amparo* – покровительство, защита, помощь (исп.).

** *habeas corpus* – обычное обозначение судебного приказа, выдававшегося для немедленного освобождения от незаконного лишения свободы. Это существовавшее издревле, по некоторым данным, еще до Великой хартии вольностей, понятие английского (а с XVII века – и американского) права, которым гарантировалась личная свобода. Любой задержанный человек (или другой человек от его имени) может подать прошение о выдаче постановления *habeas corpus*, имеющего силу судебного предписания, которым повелевается доставить задержанного человека (букв.: тело – *corpus*) в суд вместе с доказательствами законности задержания. Фактически, этим устанавливается презумпция незаконности задержания (лат.).

Система начинается с команды по исполнению (в составе двух штатных адвокатов) работающей в «Centro de Jurisprudence Constitucional», административном офисе, расположенном в «Sala IV». Ежемесячно центр делает случайную выборку решений и, когда решение указывает на то, что государству следовало принять меры, связывается с истцом, чтобы выяснить статус дела. Если истец удовлетворен, центр регистрирует его ответ в базе данных, если нет, центр связывается с соответствующим институтом или органом, выступающим в качестве ответчика, и требует объяснений. В центре записываются все звонки и ответы, а если на звонки не ответили пять раз, такие дела оцениваются как неисполненные. В итоге, центр оценивает степень исполнения – полное, частичное или неисполненное – на основе специфики судебных приказов и собранной информации. Если ответчики не обеспечивают исполнение, центр документирует представленные ими причины или предлагает собственное определение относительно того, почему не были приняты необходимые меры.

За три года программа добилась впечатляющих результатов: степень соблюдения решений «Sala IV» повысилась на 85 процентов. Хорхе Варгас Куллелл относит это, главным образом, на счет нежелания исполнительных органов потерять репутацию в том случае, если неисполнение этими органами решений привлечет внимание общественности³¹⁵. Действительно, через шесть месяцев после создания этой группы, в марте 2010 года «Sala IV» провела пресс-конференцию и огласила предварительные результаты своего мониторинга. Конференция широко рекламировалась, была многолюдной и подробно освещалась в национальной прессе. В этот же период времени президент палаты обсуждал результаты деятельности работы группы с главами ведомств и дал несколько интервью на эту тему. Все это существенно повлияло на улучшение ситуации с исполнением решений. Модель Коста-Рики, хотя и не распространяется на исполнение международных решений, привлекла внимание Всемирного банка, а правительства Доминиканской Республики, Колумбии и Бразилии задумались о возможности использования этой модели. Такую модель можно распространить и на другие страны, где сектор правосудия также ведет борьбу с высокими показателями несоблюдения решений³¹⁶.

Национальное законодательство

В некоторых странах законодательством национальным судам отводится определенная роль в процессе исполнения решений. Такое законодательство, если в нем четко очерчиваются обязанности представителей судебных органов, может до минимума снизить риск того, что суды будут бездействовать или иным образом уклоняться от исполнения решений, используя пруденциальные* доктрины. Однако национальные

* Понятие «пруденциальный» (от лат. *prudential* – предусмотрительность) вошло в активное употребление в русском языке в начале XXI века в значении осторожный, благоразумный, дальновидный.

суды все же могут его игнорировать. Одной из первых стран, принявших такое законодательство, является Коста-Рика, где в 1983 году было введено в действие соглашение с МАСПЧ, в котором утверждается, что «Решение Межамериканского суда по правам человека и его президента, после того как оно доведено до сведения соответствующих административных и судебных органов республики, имеет такую же юридическую силу и правоприменимость, как и решения, вынесенные судами Коста-Рики»³¹⁷.

В Бурунди были конституционно закреплены подобные принципы: в 2005 году в новую Конституцию Бурунди в качестве ее неотъемлемой части вошли базовые положения в области прав человека, в том числе Международный пакт о гражданских и политических правах (далее – МПГПП), Африканская хартия прав человека и народов, а также КЛДЖ³¹⁸.

Более того, Верховный суд Бурунди, высшая судебная инстанция страны, имеет особые полномочия по исполнению решений всех международных судов и квазисудебных наднациональных органов»³¹⁸.

Подобно этому, Закон Республики Украина «Об исполнении решений и применений практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV трансформирует решения ЕСПЧ в силу того, что судебная практика определена как прямой источник права. Это принуждает украинские суды учитывать судебную практику Страсбурга, которую они раньше применяли, по мнению специалистов, «непоследовательно и только от случая к случаю»³²⁰. В Перу национальное законодательство также регулирует исполнение национальными судами решений наднациональных судов, в которых требуется либо выплата денежной компенсации, либо деклараторная защита³²¹.

Оптимизация деятельности национальных судебных форумов: судебные процессы по исполнению

Исполнение решений как международных, так и национальных судов зависит от других государственных органов. Поэтому в отношении мер, выходящих за рамки их непосредственной компетенции, национальные суды и институционально гораздо больше ограничены, чем исполнительная или законодательная ветви власти. Тем не менее, в нескольких недавних делах подчеркивается ценность использования национальных судов в качестве прямого участника для исполнения решений. Таким образом, стратегические судебные процессы не только могут помочь добиться исполнения решения, но и способствуют расширению правозащитной деятельности в целом.

Дополнительные национальные судебные процессы

Защитники прав человека могут начать стратегический судебный процесс на национальном уровне сразу после вынесения благоприятного решения международным правозащитным органом. Из опыта рассмотрения дела в ЕСПЧ Дмитрий Бартенев и Юрий Марченко сделали вывод о том, что успешное решение «не обязательно становится кульминацией судебного-правового цикла стратегического дела»³²². Стратегический судебный процесс на национальном уровне после вынесения международного решения может не только побудить национальные суды к действиям, но также помогает в создании совместной судебной практики на национальном и международном уровне.

Дело «Штукатуров против России»

Одним из недавних примеров успешного исполнения решения является дело «Штукатуров против России», в котором адвокат Дмитрий Бартенев выступал от имени Психиатрического правозащитного центра (далее – ППЦ) в Страсбурге и позднее – в Конституционном суде РФ. Павел Штукатуров, заявитель в этом деле, в 2004 году был лишен дееспособности после судебного разбирательства в национальном суде, от участия в котором он был преднамеренно отстранен. Учитывая, что Павел Штукатуров не имел правоспособности в российских судах, он не смог обжаловать это решение. Более того, позднее он был на 6 месяцев помещен в психиатрическую больницу, несмотря на его возражения, а также без какой-либо возможности просить о судебном надзоре. Отсутствие правоспособности в российских судах привело Павла Штукатурова к необходимости решать дело в Страсбурге. В 2008 году ЕСПЧ постановил, помимо прочего, что лишение дееспособности было «очень серьезным» вмешательством, так как оно применялось необоснованно, и что Федеральный Закон РФ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ недостаточно пропорционален, так как не содержал положений об «индивидуальном подходе» при определении недееспособности.³²³ ЕСПЧ также установил, что исключение Павла Штукатурова из слушаний по вопросу об опекунстве представляло собой нарушение Европейской конвенции по правам человека.

К сожалению, российские власти не предприняли никаких шагов для исполнения решения ЕСПЧ. В результате, после вынесения решения Дмитрий Бартенев подал жалобу в Конституционный суд РФ с целью получения заключения о том, что положения Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 02.07.1992 № 3185-1 и Гражданско-процессуального кодекса РФ (положениями именно этих документов обосновывалось заключение и лишение дееспособности Павла Штукатурова) были неконституционными. В феврале 2009 года российский суд отменил ряд положений законодательства, которые подверглись критике в решении ЕСПЧ³²⁴. Примечательно, что в своем решении российский суд делал прямые

ссылки на страсбургское решение, перевод которого на русский язык Дмитрий Бар-тенов лично передал суду³²⁵.

По словам Дмитрия Бартенева, «очевидным правовым преимуществом» решения российского суда был прямой эффект, который оно оказало: в стране был отменен ряд законодательных норм, которые подверглись критике в решении ЕСПЧ, но в отношении которых данный суд, придерживаясь принципа субсидиарности, воздержался от требования об их изменении³²⁶. Это решение указало на то, что в российской системе опекунства не соблюдались как конституционные нормы страны, так и международные стандарты в области прав человека, при этом оба правовых органа дополняли друг друга. Решение Конституционного суда РФ, в свою очередь, привело к тому, что коалиция российских НПО занялась пересмотром некоторых норм Федерального Закона РФ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ³²⁷, который в некоторых аспектах превзошел требования Конституционного суда РФ³²⁸.

Более того, совсем недавно второе дело, представленное в Конституционном суде РФ (вновь Дмитрием Бартеновым и ППЦ), привело к отмене неконституционных положений Гражданского кодекса РФ о полной недееспособности и полной опеке³²⁹.

Раннее единственной мерой защиты лиц с психическими заболеваниями было полной гражданской недееспособности, и суд определил, что эта правовая схема была открыта для злоупотреблений. Соответственно суд, опираясь при вынесении решения по этому делу на оба прежних решения по делу Павла Штукатурова, приказал федеральному правительству внести в Федерального Закона РФ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ поправки, позволяющие суду принимать во внимание степень понимания лицом значения его действий и его способность их контролировать³³⁰. Это решение имеет особо важное значение, так как впервые затрагивает сущностные аспекты Федерального Закона РФ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ, в то время как в деле Павла Штукатурова оспаривались только процессуальные недостатки.

Дмитрий Бартенов отмечает, что решение ЕСПЧ «придало стимул давно назревшей реформе российского законодательства об опеке»³³¹. В частности, он указывает на то, что ранее Конституционный суд РФ отклонял жалобы по вопросам, поднятым в деле Павла Штукатурова, но все изменилось, когда дело подкрепил вес страсбургского решения³³². В то же время, национальный судебный процесс после международного решения был крайне важен для привлечения внимания парламентариев и обеспечения поддержки российского омбудсмена, службой которого было проведено заседание первого круглого стола по исполнению решений, организованного ППЦ и его российскими партнерами³³³. Внимание СМИ к этому делу позволило обратиться к глубинным злоупотреблениям в системе лишения дееспособности и мобилизовать российских сторонников реформы, так как ранее вопросы недееспособности в силу психического заболевания не входили в число приоритетов правительства. Дмитрий

Бартенев отмечает, что «национальный судебный процесс изменил ситуацию. Он помог сделать так, чтобы решение Европейского суда возымело действие»³³⁴.

Международные решения в национальных судах

Еще одной новационной стратегией является возможность адвокатов добиваться исполнения международных решений в национальных судах других государств-членов, подобно тому, как решение одного государства исполняется в суде другого. И хотя этот подход используется редко, несколько специалистов ранее высказывались в поддержку использования национальных судов для исполнения решений международных судов³³⁵. В следующем разделе рассматриваются два таких дела, которые начинались на Африканском континенте в контексте гражданского и уголовного судопроизводства.

Дело «Кэмпбелл против Зимбабве»

В 2010 году Высокий суд Зимбабве и Южной Африки рассматривал два отдельных представления, которые были сделаны с целью регистрации и осуществления решений Трибунала Южноафриканского сообщества развития (далее – ТЮАСР). В отличие от Африканской комиссии по правам человека или суда, ТЮАСР был в то время субрегиональным судом, работающим согласно договору о региональной экономической интеграции³³⁶. Сфера его действий, тем не менее, познавательна, потому что этот суд сталкивается с теми же проблемами, что и международные суды (включая и проблемы, связанные с исполнением решений), потому что в сферу его компетенции входят определенные нарушения прав человека³³⁷.

Главный заявитель по этому делу, Майк Кэмпбелл, был белым гражданином Зимбабве, оспаривавшим принудительное отчуждение его фермы – в рамках программы земельной реформы президента Мугабе – как несоответствующее договору ТЮАСР. В 2008 году трибунал вынес положительное решение: он постановил, что государственная программа Зимбабве содержала признаки незаконной расовой дискриминации, нарушала право на доступ в национальные суды страны, и что ее можно приравнять к произвольной экспроприации без компенсации³³⁸. Трибунал приказал Зимбабве защитить Майка Кэмпбелла от незаконного завладения его землями, а также выплатить ему справедливую компенсацию. Однако правительство Зимбабве упорно отказывалось исполнять решение ТЮАСР и проигнорировало вынесенное впоследствии (в 2009 году) трибуналом постановление о неуважении к решению суда.

В январе 2010 года Майк Кэмпбелл безуспешно пытался добиться исполнения решений ТЮАСР в судах Зимбабве, но Высокий суд Зимбабве постановил, что приказы противоречили государственной политике страны и не могли быть приведены в исполнение в Зимбабве³³⁹. В противоположность этому, адвокаты Майка Кэмпбелла

добились успеха, обратившись с просьбой об исполнении решения в Высокий суд Южной Африки, который постановил (к сожалению, в достаточно кратком и недостаточно обоснованном решении), что решение ТЮАСР подлежало исполнению и должно быть признано правительством Южной Африки³⁴⁰. Несколько объектов собственности в Кейптауне, принадлежащих правительству Зимбабве, впоследствии были включены в список объектов для продажи на публичном аукционе, а вырученные от их продажи суммы частично использовались для выплаты компенсаций по решению ТЮАСР³⁴¹. Примечательно, что позднее Зимбабве попыталась аннулировать решение Высокого суда Южной Африки, утверждая, что ее активы защищены иммунитетом, и что протокол ЮАСР никогда не был должным образом ратифицирован. В подробном отдельном определении южноафриканский суд однозначно отверг эти аргументы и постановил, что Конституция Зимбабве требовала признания международного права, а «старая доктрина абсолютного иммунитета уступила место ограничительной доктрине... в отношении дел, связанных с правами человека»³⁴².

Несмотря на то, что, по общему признанию, налицо незначительная мера, по сравнению с более значимыми средствами правовой защиты, определенными судом, дело Майка Кэмпбелла является редким примером (возможно, единственным на данный момент), когда национальный суд постановил исполнить международное решение, вынесенное против другой страны. Специалисты напоминают о том, что нельзя недооценивать важность такого подхода, так как он представляет собой «возможно, потенциально самое эффективное средство для обеспечения исполнения решений международных судов и повышения эффективности международного правосудия»³⁴³. Безусловно, такая стратегия оставляет много вопросов, например, будет ли национальный суд исполнять международное решение, которое противоречит его собственному решению или может противоречить конституции страны³⁴⁴, но адвокаты могут и должны решать эти проблемы по-разному в каждом конкретном деле. А Ричард Оппонг призывает государства вводить в действие законодательство для содействия исполнению решений в национальных судах, чтобы обеспечить большую степень предсказуемости и единообразия в их применении³⁴⁵. В любом случае, исполнение решений через национальные суды может, в определенных обстоятельствах, обеспечивать больше перспектив, чем решение через политические или дипломатические процессы. Ричард Оппонг надеется, что, хотя к Зимбабве три раза безрезультатно обращались главы государств ЮАСР, решение национального суда о необходимости исполнения решений трибунала, вероятно, не будет принято с «такой же степенью инерции»³⁴⁶.

Законная исполнимость международных договоров

Принцип, устанавливающий, что решения международных судов эквивалентны иностранным решениям и должны исполняться по тем же муниципальным процедурам, приобрел большую популярность. Действительно, в некоторых африканских договорах об экономической интеграции имеются такие положения. Так, в статье 44 Договора о Восточноафриканском сообществе (ВАС) предусматривается, что «правила гражданского процессуального кодекса, действующие в государстве-партнере, где должно происходить исполнение» должны регулировать исполнение любого решения суда ВАС, налагающего на лицо финансовые обязательства»³⁴⁷. В Экономическом сообществе западноафриканских стран (ECOWAS) и в Протоколе ТЮАСР имеются схожие положения³⁴⁸. В числе дел, находящихся на рассмотрении в трибунале ВАС, имеется иск против правительства Уганды о произвольных арестах и убийствах невинных людей во время протестов в марте 2011 года, проходивших в Уганде под лозунгом «требуем работы», а также иск против правительства Кении в связи с неспособностью правительства предотвратить или расследовать более 3000 случаев убийств, пыток или бесчеловечного обращения со стороны сил безопасности в регионе горы Элгон³⁴⁹.

Международный уголовный суд: постановления об аресте

Адвокаты принимали участие и в процессах по другим недавним делам об исполнении решений через национальные суды, в том числе и в Африке, некоторые из них возникли в контексте Международного уголовного суда (далее – МУС) и исполнения государствами его постановлений об арестах. Например заявление, поданное Кенийской секцией Международной комиссии юристов (далее – МКЮ), привело к тому, что в ноябре 2011 года Высокий суд Кении принял решение, которым правительству предписывалось подчиниться изданному МУС постановлению об аресте президента Судана Омара аль-Башира³⁵⁰. Несмотря на то, что с 2005 года Кения является государством-участником Римского статута (и ввела его положения в национальное законодательство путем принятия Закона Кении о международных преступлениях), кенийское правительство не арестовало президента Омара аль-Башира во время его визита в Кению в 2010 году, когда он присутствовал на праздновании по случаю принятия новой конституции страны. Поэтому МКЮ-Кения направила в суд заявление с требованием объявить об обязанности правительства исполнить международное постановление об аресте, на том основании, что правительство «может снова не проинформировать его арест»³⁵¹.

Судья Николас Омбиджа в своем заключении определил, что правительство было обязано арестовать Омара аль-Башира как по Закону Кении «О международных преступлениях», так и согласно Римскому статуту³⁵², который стал частью кенийского законодательства в силу Конституции Кении³⁵³. Согласно принципу универсальной юрисдикции, судья Николас Омбиджа утверждал, что обязанность преследовать за международные преступления приобрела статус обычного международного права, «таким образом, делегируя государствам обязанность преследовать преступников везде, где их можно найти»³⁵⁴. На этом основании суд определил, что любое юридическое лицо, имеющее юридический адрес, включая МКЮ-Кения, могло обратиться с ходатайством о выдаче постановления об аресте и, соответственно, суд должен был издать предварительное постановление для его исполнения министром юстиции и министром внутренней безопасности³⁵⁵. Суд постановил:

«В Законе Кении «О международных преступлениях» от 2008 года предусмотрена ситуация, когда государство может не проявлять желания выполнять свои обязательства или намерено отказаться от их выполнения, но обеспечена возможность для других лиц, не входящих в правительство, ходатайствовать перед Высоким судом Кении об издании постановления об аресте и передаче его для исполнения министру внутренней безопасности, таким образом напоминая правительству о его международных и внутренних обязательствах... и требуя, чтобы правительство с уважением относилось к своим обязательствам»³⁵⁶.

Джуди Гитау, адвокат из МКЮ-Кения, непосредственно работавшая по этому делу, признает новизну данного вида судебного процесса, но считает, что важность такого пути правозащитной работы будет только возрастать³⁵⁷. Она утверждает, что, помимо «наполнения жизнью» новой Конституции Кении, адвокаты могут использовать такие судебные процессы для создания хорошего прецедента по ряду важных вопросов международного права, в то же время, «расширяя пространство» для прогрессивного применения и осуществления международных обязательств³⁵⁸. Действительно, решение Высокого суда Кении является прецедентным. Например, в Южной Африке в мае 2009 года Южноафриканский центр судопроизводства подал подобное заявление после того как президент Омар аль-Башир заявил о своем желании присутствовать на инаугурации президента Джейкоба Зума. По завершении этого судебного процесса Южная Африка объявила, что она не будет выполнять резолюцию Африканского союза от 2009 года о прекращении сотрудничества с МУС³⁵⁹. После принятия этого решения Министерство иностранных дел Южной Африки опубликовало заявление, в котором отмечалось, что основанием для его решения стало постановление об аресте, изданное Гаагским судом и «полученное и утвержденное [южноафриканским] магистратом»³⁶⁰.

Реализация положений Римского статута недавно приобрела новые измерения и в Южной Африке, где в другом деле, представленном Южноафриканским центром судопроизводства, судья Высокого суда Южной Африки постановил, что согласно закону правительство обязано начать расследование по заявлениям о пытках, совершенных как преступления против человечности в отношении членов оппозиционной партии Зимбабве, Движения за демократические перемены³⁶¹. Суд постановил, что согласно Закону Южной Африки «О международном уголовном суде» от 2002 года, обоснованного подозрения об уголовных деяниях достаточно для возбуждения расследования. В частности, учитывая, что в Зимбабве произошел «коллапс» правового государства, а также принимая во внимание маловероятность того, что национальные судебные органы могут обеспечить подотчетность, и тот факт, что они это делали «в интересах общества»³⁶², от правительства требовалось расследовать военные преступления, преступления против человечности и геноцид, «независимо от того, совершались ли они в Южной Африке или гражданами Южной Африки»³⁶³. При этом суд определил, что эти обязательства налагаются как «международным правом, так и законодательством Южной Африки»³⁶³. Затем суд отверг политические и практические возражения правительства, как не относящиеся к решению о возбуждении расследования, и приказал провести «необходимое безотлагательное и всестороннее расследование» предполагаемых преступлений, насколько это «осуществимо и законно», включая применение договоров о взаимопомощи³⁶⁵.

Применение предупредительных мер в Колумбии

Межамериканская комиссия по правам человека уполномочена издавать постановления о предупредительных мерах – «превентивные, ускоренные и суммарные процедуры»³⁶⁶, которые направлены на предупреждение невосполнимого вреда в период, пока проводится полное расследование по заявлениям о нарушениях прав человека. В то время как несколько стран утверждали, что эти меры определяются лишь как дискреционные, Конституционный суд Колумбии четко установил в нескольких своих постановлениях, что они являются обязательными и обязывающими как элемент национального законодательства³⁶⁷. Одним из немедленных последствий этих постановлений стало то, что заявители, требующие применения предупредительных мер, определенных в приказе Комиссии, могут прибегнуть к такой мере как опека (подобно охранной грамоте), чтобы обязать «государственные власти выполнить приказы, обуславливающие исполнение таких мер»³⁶⁸.

Национальный судебный процесс не может гарантировать, что международные и национальные суды будут способствовать разработке дополнительных нормативных правовых актов в национальном законодательстве, но они могут это сделать, как показывают описанные выше недавние решения. И хотя «одомашнивание» международного права национальными судами само по себе может не привести к его реализации, многие адвокаты согласны с тем, что придание международным решениям силы национального права может способствовать дополнительному влиянию на власть, одновременно выступая как ценный инструмент повышения информированности. Действительно, даже в том случае если национальные суды отклоняют решения своих международных коллег, такие отказы могут отразить наиболее острые проблемы, если положение с исполнением на национальном уровне необходимо менять. Как отмечает Нигель Родли в контексте Дела «Сингараса против Шри Ланки», постановление Верховного суда Шри Ланки продемонстрировало «полностью ложное представление о международной важности присоединения к Факультативному протоколу к МПГПП»³⁶⁹, однако, в то же время, отклонение судом мнения КПЧ указало на необходимость определения того, как должны взаимодействовать между собой международные и национальные суды. Подробнее эта проблема будет рассматриваться в следующем разделе.

Суды судам: транснациональный судебный диалог

В ходе изучения межамериканской системы по правам человека Александра Хуниус установила, что из 114 дел по спорам, в которых суд определил средства правовой защиты в период с 1979 по 2009 гг., для достижения полного исполнения решений в более двух третей этих дел требовалось, чтобы национальные судебные органы приняли определенные меры³⁷⁰. К сожалению, несмотря на то, что государства выполняют «большинство приказов, требующих, в первую очередь, исполнительных мер, однако они исполняют только один из десяти приказов, требующих действий со стороны системы правосудия»³⁷¹. Более того, «чем больше отдельных государственных ветвей или институтов упоминается в судебном решении, тем меньше вероятности» того, что оно будет исполнено³⁷². Так, Александра Хуниус отмечает, что когда судебный запрет МАСПЧ касается только действий исполнительных органов или действий законодательных и исполнительных органов, показатель исполнения равняется, соответственно 50 и 22 процентам. Однако, когда запреты требуют действий трех государственных институтов – исполнительных органов, прокуратуры и судебных инстанций – показатель исполнения падает до 2 процентов³⁷³. С подобными проблемами сталкиваются и другие региональные системы³⁷⁴.

В то время как отношения исполнительной ветви власти с международными органами встраивают их участие в международный судебный процесс, у национальных судов такого автоматического участия не существует. Поэтому международным судам и договорным органам следует более настойчиво и целенаправленно работать с национальными судами и в своем сотрудничестве выходить за рамки исключительно исполнительной ветви власти. При таком подходе национальные судьи и прокуроры не только будут лучше знать соответствующие региональные правозащитные системы и их судебную практику, но также смогут, по словам Александры Хуниус, «осознавать прямую ответственность за исполнение» и «ощущать себя частью транснационального судебного диалога о правах человека»³⁷⁵.

Дело «Штукатуров против России» иллюстрирует необходимость в судебном диалоге на нескольких уровнях. С одной стороны, в постановлении Конституционного суда РФ от 2009 года делалась непосредственная ссылка на решение ЕСПЧ от 2008 года, что позволило отменить положения Гражданского процессуального кодекса РФ и Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 02.07.1992 № 3185-1. По существу, заключения Конституционного суда РФ были зеркальным отражением решения Страсбурга. Однако ППЧ самостоятельно предоставил перевод решения ЕСПЧ, без которого российский суд мог бы никогда не узнать об этом решении³⁷⁶. Более того, тот факт, что Павел Штукатуров восстановил свою дееспособность только благодаря не связанному с делом ходатайству государственного органа опеки в свете очевидного улучшения его состояния, еще больше подчеркивает разницу в подходах российских судов и Страсбурга³⁷⁷. В итоге, постановление о восстановлении дееспособности Павла Штукатурова вынес районный суд Санкт-Петербурга, хотя при этом он не упомянул решений ЕСПЧ или Конституционного суда РФ, а также решения, которое привело к лишению его дееспособности. Это указывает на то, что следует обратить внимание не только на создание более формальных систем коммуникации между международными и национальными судами, но и способствовать диалогу между высшими судебными инстанциями государства и нижестоящими национальными судами. Алексей Трочев отмечает, что Верховный суд РФ иногда распространяет циркулярные письма «о важности исполнения решений ЕСПЧ» по требованию государственного исполнителя России, однако реакция судов на эти письма далеко не однозначна³⁷⁸.

Есть и другие препятствия, которые указывают на неспособность международных систем эффективно сотрудничать со своими партнерами из национальных судебных инстанций. К примеру, высокая степень конкретизации решения может помочь преодолеть то, что Александра Хуниус называет «параличом, в который государства могут впасть (или использовать его как оправдание)», когда у них нет четкой процедуры для исполнения решений³⁷⁹. Так, в Верховном суде Мексики в течение

четырёх дней обсуждался вопрос об исполнении решения МАСПЧ по делу «Радилло против Мексики», но эти дискуссии «забуксовали» при выяснении вопроса о том, мог ли суд вообще принимать это дело к рассмотрению, так как решение не было направлено непосредственно в адрес суда³⁸⁰. В этом отношении международные суды и договорные органы должны стремиться разграничивать свои полномочия и четко определять лиц, ответственных за каждое средство правовой защиты. Дело не только в том, что практические наблюдения позволяют все активнее поддерживать тезис о том, что ясность в отношении средств правовой защиты влияет на реакцию властей государства³⁸¹, а в том, что если в решении проводится разграничение ответственности, это позволяет более четко провести границы разделения властей, чтобы судьи могли «направить свои, все более точные приказы о применении средств правовой защиты и рекомендации, напрямую своим национальным партнерам из судебных инстанций»³⁸².

Подобным же образом суды и договорные органы могли бы ссылаться на аргументы национальных судов, приведенные при истолковании их собственного национального законодательства, особенно когда это может положительно повлиять на результат дела. Внимательное отношение к национальным судам может смягчить напряжение, вполне естественно, возникающее в том случае если международные суды критикуют работу национальных судебных систем. Национальные суды будут охотнее исполнять приказы, если международные суды будут уважать их собственную судебную практику, например, ссылаясь на нее в соответствующих случаях³⁸³.

ЕСПЧ поступил так в 2009 году в деле «М. против Германии», где речь шла о том, могут ли национальные суды задним числом издавать постановления о предварительном заключении в отношении лиц, совершивших правонарушения до того как в стране законодательно был установлен режим предварительного заключения³⁸⁴. Ранее этот вопрос по-разному рассматривали конституционные суды Франции и Германии: французский Конституционный совет (Conseil constitutionnel) постановил, что подобная практика противоречит Конституции Франции³⁸⁵, в то время как Федеральный конституционный суд Германии в 2004 году оставил в силе соответствующий закон Германии, обосновав это необходимостью защиты общественной безопасности³⁸⁶. Когда ЕСПЧ в деле «М. против Германии» принял решение против германских властей, он сделал явную ссылку на анализ решения Конституционного совета, согласившись с выводами этого решения³⁸⁷. В свою очередь, Федеративный конституционный суд Германии в 2011 году объявил свое решение от 2004 года неконституционным на том основании, что постановление ЕСПЧ привело к существенному изменению правовых норм, признав, что это было сделано благодаря диалогу со Страсбургом³⁸⁸.

Эффект дела «Сальдуз против Турции»: предварительное заключение в Европе

Во Франции страсбургские судебные процессы все больше вовлекали национальных судей в диалог о применяемой в стране практике *garde a vue*^{*}, то есть полицейского заключения и допросов лиц, подозреваемых в совершении уголовных преступлений. За последние десять лет во Франции число лиц, содержащихся в *garde a vue* удвоилось и предварительное заключение стало, скорее, правилом, чем исключением. Более того, до недавнего времени режим не позволял подозреваемым быть уведомленными об их праве хранить молчание или о праве на присутствие адвоката на полицейских допросах³⁸⁹.

После решения ЕСПЧ от 2008 года по делу «Сальдуз против Турции», в котором суд постановил, что признательные показания подозреваемых, сделанные ими без доступа к юридическому представительству, являются незаконными, французские власти сначала отказывались признавать, что это решение ставит под сомнение их собственные процедуры³⁹⁰. Однако в июле 2010 года Конституционный совет постановил, что режим *garde a vue* был неконституционным и нарушал статью 6 Европейской конвенции по правам человека³⁹¹. В октябре 2010 года ЕСПЧ принял такое же решение по делу «Брусско против Франции»³⁹², позднее это решение подтвердил Кассационный суд (*Cour de cassation*), французский апелляционный суд последней инстанции по гражданским и уголовным делам³⁹³. Более того, в этом решении суд постановил, что суды должны прямо ссылаться на Европейскую конвенцию по правам человека, и что исполнение решения ЕСПЧ должно вступать в силу немедленно³⁹⁴. Министр юстиции Франции в тот же день приказал прокурорам приступить к осуществлению реформ³⁹⁵.

Учитывая, что международные правозащитные системы все чаще обращаются к судебным ветвям власти государств-членов, очень важно, чтобы ведение активного диалога между данными судебными инстанциями продолжалось. Несмотря на то, что такое взаимодействие может, на первый взгляд, показаться неправомочным, стоит его продолжать, так как уже наметились серьезные положительные изменения в этом направлении. К примеру, французские суды, в течение многих лет с сомнением относились к применимости Европейской конвенции по правам человека в этом отноше-

^{*} *garde a vue* – содержание под стражей (франц.).

нии, однако в последние 10 лет наметились положительные тенденции со стороны судебных органов³⁹⁶. Более того, по мнению Алексея Трочева, Конституционный суд РФ до 1998 года (когда Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию по правам человека) всего три раза ссылался на Европейскую конвенцию по правам человека как на обязательный для исполнения инструмент, а в период с 1998 по 2006 гг. суд упомянул данную Конвенцию уже более чем в 200 решениях и цитировал решения ЕСПЧ в 90 решениях³⁹⁷. Оксана Климович, украинский правовед, также отмечает, что десять лет назад предположение о том, что Европейская конвенция по правам человека может стать законом прямого действия в Украине казалось фантастикой, но сегодня это реальность³⁹⁸.

Рекомендации

Подобно другим ветвям власти, национальные правовые системы играют решающую роль для исполнения решений международных судов и соблюдения норм в области прав человека. Однако, несмотря на потенциальную способность судов и судей выступать в качестве национальных проводников имплементации, различные факторы – от институциональных ограничений до ограничительных канонов интерпретации – сужают роль национальных судов в этом процессе.

- **Для национальных судебных систем следует разработать программы по мониторингу исполнения международных решений и активному включению международных правозащитных норм в национальные правовые системы.**

Национальные судебные инстанции различными новаторскими способами внедряют на национальном уровне механизмы контроля соблюдения своих решений. Там, где такие проекты существуют, их можно и нужно расширять для включения исполнения национальными судами и международных решений, особенно в странах, где мониторинг со стороны исполнительной и/или законодательной власти по-прежнему остается слабым. Органы, ответственные за мониторинг исполнения решений в рамках судебной власти, должны собирать такие данные и обмениваться информацией с представителями исполнительной и законодательной ветвей власти. Координаторы исполнения на исполнительном уровне также должны регулярно проводить совещания с высшими судебными властями для поддержания диалога и повышения уровня информированности среди представителей всех ветвей власти. Так же, как и в случае с исполнительной властью, для содействия коммуникации необходимо определять контактных лиц высокого уровня, представляющих национальные судебные системы.

В более широком смысле, судебные органы должны прилагать усилия на национальном уровне для разъяснения применимости международных решений и, когда это необходимо, – статуса международного права в национальной правовой системе государства. Когда возникает неясность относительно применимости международных правозащитных норм и случаев их соотносимости с национальным конституционным правом или компетенцией национальных судов по исполнению международных решений, высокие суды каждого государства должны стремиться разъяснить эти вопросы в соответствии с международными договорными обязательствами государства. Если законодательные органы могут лучше разъяснить эти вопросы, национальные суды должны способствовать тому, чтобы именно они давали такие разъяснения.

- **Судьи должны быть более информированными, регулярно повышать уровень своей профессиональной квалификации по вопросам реализации норм международных конвенций и судебной практики международных органов.**

В настоящее время национальные суды и судьи не обладают достаточной информацией о решениях международных комиссий, судов и договорных органов. Именно поэтому важно, чтобы они получали краткие информационные материалы о таких решениях. В программы юридических факультетов и курсов повышения квалификации юристов следует также включить преподавание норм международных конвенций³⁹⁹. Адвокаты должны информировать судей об их обязанностях знать и учитывать судебную практику в области прав человека и решения соответствующих международных судов и договорных органов⁴⁰⁰.

Содействие в повышении уровня информированности окажут соглашения о сотрудничестве международных судов с национальными судебными органами, в частности, конституционными и верховными судами. Примером такого сотрудничества может служить недавно подписанное соглашение о сотрудничестве между Межамериканской комиссией по правам человека и народов и Верховным судом Мексики⁴⁰¹. Еще одна модель представлена Центром правовых исследований Америк (Centro de Estudios de Justicia de las Americas), органом в рамках межамериканской системы прав человека, «который поддерживает институциональное развитие правовых систем региона через сотрудничество, исследования, обмен опытом, распространение информации и обучение»⁴⁰². Такие модели могут быть особенно эффективны, если правовой порядок государства становится более интернационалистским в результате внесения конституционных поправок или национальной судебной практики⁴⁰³.

Пол Махони, бывший регистратор ЕСПЧ, предлагает создавать постоянные институты по повышению квалификации судей, которые могут «в более экономичном, сконцентрированном и упорядоченном виде объединить» различные обучающие инициативы разных участников⁴⁰⁴. Такие институты могут быть полезны для всех трех региональных систем и обеспечат не дублирование, а рационализацию различных учебных программ и инициатив *ad hoc*, которые уже осуществляются межправительственными и судебными структурами СЕ, ОАГ и Африканского союза. Пол Махони напоминает, что если эти усилия (и связанные с ними расходы) будут объединены в едином координационном подразделении, экспертные знания можно будет «включать в национальную схему судебных органов», чтобы в национальных судебных инстанциях применялся единый подход к применению международных правозащитных договоров⁴⁰⁶.

- **Необходимо оказывать содействие судебному диалогу и взаимодействию международных и национальных судебных органов.**

Конструктивное взаимодействие между национальными и международными судебными органами является основной задачей для дальнейшего совершенствования исполнения решений. Как утверждал Джеральд Ньюмен в отношении МАСПЧ, «необходимо не просто призывать, а заставлять региональные сообщества государств»⁴⁰⁶ оказывать поддержку международным правозащитным органам. Лоуренс Хелфер и Анн-Мари Слотер отмечают, что ЕСП успешно и целенаправленно «добивался расположения национальных судов»⁴⁰⁶, так как исполнение международных решений зависит именно от налаживания такого рода связей.

Поэтому международным судам и правозащитным органам следует рассмотреть свои возможности для того, чтобы наиболее эффективно выстроить отношения с национальными судебными органами и устранить возможные несоответствия между международной и национальной судебной системами. Особое внимание следует уделить:

- ясности и определенности решений: международные суды должны заботиться о том, чтобы адресовать свои решения представителям национальных судебных систем в мотивировочной и/или в резолютивной части, когда они определяют средства правовой защиты;
- цитированию прогрессивной судебной практики национальных судов в международных решениях, например, ссылки на особые мнения, в которых национальные судьи высказываются в поддержку таких позиций, как

исполнение национальными судами договоров, законов об исковой давности и иммунитетов;

- развитию и расширению профессиональных сетей, включающих международных и национальных судей, адвокатов и активистов правового движения ⁴⁰⁸;
- содействию визитам представителей национальных *властей* (особенно высших судебных инстанций и прокуроров) в международные суды.

Консультативные заключения также могут быть основой для диалога. В этом отношении следует обратить особое внимание на практику ЕСПЧ, так как национальные суды направляют дела именно в этот суд и часто благоприятно отзываются о его судебной практике. Личные контакты являются одним из главных способов взаимодействия между ЕСПЧ и национальными судами, они могут обеспечить благоприятную и доверительную среду для сотрудничества ⁴⁰⁹.

- **Необходимо проводить дополнительные и стратегические судебные процессы по исполнению решений на национальном и международном уровне.**

Закрепление прав, предусмотренных правозащитными конвенциями, в решениях национальных судов будет содействовать защите прав человека в целом. Для этого стороны судебных процессов, выступающие в защиту прав человека, а также адвокаты должны продолжать работу по стратегическим судебным процессам, посвященным исполнению решений на национальном уровне, в частности, когда это возможно, путем срочных конституционных запросов, чтобы оказать воздействие на национальные судебные инстанции, направленное на обязательное исполнение международных решений. Такой подход будет также способствовать развитию национальной судебной практики, расширять возможности судей в сфере прямого осуществления обязательств по международным договорам и интеграции договорных норм в практику национальных судов.

V. Партнеры по исполнению решений: Национальные институты по правам человека

Введение

Несмотря на то, что обязанность по исполнению решений судов по правам человека и договорных органов лежит на государственных органах, национальные институты и организации гражданского общества должны играть решающую роль в обеспечении ответственности государства в этом процессе. НИПЧ, которые в широком смысле определяются как «квазигосударственные или статутные институты, в мандат которых включены вопросы защиты прав человека»⁴¹⁰, являются относительно новыми участниками, однако они осуществляют надежную связь между международными стандартами и исполнением решений⁴¹¹. В частности, НИПЧ могут обеспечивать национальные механизмы по контролю за исполнением решений и рекомендаций международных органов⁴¹².

В настоящей главе НИПЧ рассматриваются как двигатели имплементации, при этом основное внимание уделяется конструктивной роли, которую они могут играть в мониторинге исполнения решений. Основное внимание будет уделено трем определяющим факторам: формальным схемам коммуникации между НИПЧ и региональными правозащитными системами; потенциально важному влиянию национальных

институтов на динамику исполнения; координирующей функции НИПЧ для согласования исполнения решений и соблюдения норм в области прав человека в целом.

Включение новых национальных участников

Несмотря на то, что ООН, начиная с 1960-х годов, поддерживала развитие НИПЧ, но до конца 1980-х они функционировали только в странах Западной Европы и Содружества, а затем начали возникать в странах Южной Европы, Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы, на Среднем Востоке и в Африке⁴¹³. Этот процесс получил дополнительный импульс с волной демократизации в начале 1990-х, с принятием в 1993 году Венской декларации (где «поощряется создание и укрепление национальных (правозащитных) институтов»⁴¹⁴), а также с принятием Генеральной ассамблеей ООН в том же году стандартов НИПЧ, известных как Парижские принципы. Данным документом устанавливаются минимальные критерии эффективного функционирования НИПЧ и содержатся рекомендации по широкому кругу вопросов – от компетенции и состава таких институтов до методов их работы⁴¹⁵. Однако Парижскими принципами очерчена слишком широкая граница вариаций институтов по составу – от нескольких человек, входящих в НИПЧ в Новой Зеландии, до 70 человек, работающих во французской комиссии. Варьируются и мандаты: НИПЧ могут быть как рекламно-информационными, так и правозащитными организациями, при этом некоторые из них самостоятельно могут получать и рассматривать жалобы о нарушениях прав человека⁴¹⁶.

По своей природе НИПЧ являются многофункциональными организациями: для их создания необходимо участие и поддержка властей, при этом они занимаются мониторингом нарушений прав человека со стороны органов власти, а также соблюдения международных норм⁴¹⁷. Джули Мертус описывает НИПЧ как организации, занимающие определенное «пространство где-то между государством и гражданским обществом», а Стивен Григ рассматривает их как «промежуточные институты», потому что они используют государственные фонды и обязаны отчитываться перед государством, но функционируют (или предполагается, что функционируют) независимо⁴¹⁹. Эта уникальная схема иногда может приводить к напряженности в вопросах полномочий НИПЧ и их институциональной независимости. Действительно, Джули Мертус отмечает, что НИПЧ зачастую приходится вести борьбу с манипуляциями со стороны государственных участников и «часто противоречивыми программами различных сегментов гражданского общества»⁴¹⁹.

Несмотря на эти проблемы, в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека и, в меньшей степени, в региональных правозащитных системах НИПЧ отводится все более важная роль. В середине 1990-х в ООН был создан Международ-

ный координационный комитет по национальным институтам для аккредитования НИПЧ согласно требованиям Парижских принципов. Только институты, получившие «статус А», которые, по мнению Комитета, соответствуют данным принципам, могут выступать в правозащитных договорных органах и в других органах ООН или принимать участие в их заседаниях, посвященных вопросам прав человека. В Управлении Верховного комиссара ООН в настоящее время есть должность представителя по НИПЧ, а в сферу компетенции Европейского комиссара по правам человека, действующего с 2000 года, входит содействие правозащитным структурам на национальном уровне. Развиваются также региональные координационные сети НИПЧ, включая Сеть африканских правозащитных институтов, Европейскую группу НИПЧ, Сеть национальных институтов в Америке и Азиатско-Тихоокеанский форум национальных институтов по правам человека.

Создание структур для успешной деятельности НИПЧ

Несмотря на потенциально значимый вклад НИПЧ в процесс имплементации, структуры для осуществления НИПЧ такой деятельности остаются по-прежнему недостаточно развитыми. Адвокаты лишь недавно обратили внимание на ту роль, которую они могут играть в исполнении международных решений. Например, ООН в выводах международного круглого стола «о роли национальных институтов по правам человека и договорных органов», проходившего в 2006 году, рекомендовалось, чтобы НИПЧ проводили последующую работу после выводов, сделанных договорными органами по жалобам о нарушениях прав человека, и осуществляли мониторинг мер, принимаемых странами в этой области. Также рекомендовалось, чтобы НИПЧ контролировали исполнение временных распоряжений «в отношении жалоб, когда предполагается нанесение неустранимого вреда»⁴²⁰. Кроме того, НИПЧ самостоятельно участвуют в заседаниях Совета ООН по правам человека (в частности, в ходе обсуждений УПО)⁴²¹ и все чаще выступают с докладами в договорных органах, как в процессе отчетности государств, так и в последующих процедурах.

Среди региональных правозащитных систем ЕСПЧ создал самую четкую на сегодняшний день структуру для участия НИПЧ в мониторинге исполнения решений. На ранней стадии КМ участвовал в открытии каналов коммуникации между СЕ и национальными институтами. Еще в 1997 году КМ принял резолюцию, в которой отмечалась «важность роли таких институтов, в частности, для предоставления информации о правах человека как государственным властям, так и гражданскому обществу»⁴²². Более того, как уже отмечалось, в 1999 году было учреждено ведомство Комиссара по правам человека с конкретным мандатом по оказанию помощи деятельности национальных омбудсменов и НИПЧ⁴²³. И, наконец, согласно правилу

9 уточненных Правил процедуры комитета, НПО и НИПЧ теперь могут подавать письменные материалы относительно имплементации государствами индивидуальных и общих мер, которые секретариат «должен соответствующим образом довести... до сведения Комитета министров»⁴²⁴. К сожалению, как отмечает Филип Лич, НПО и НИПЧ еще предстоит в полной мере использовать эти расширенные права на участие, так как у них нет «полного понимания возможностей и механизмов участия в этом процессе»⁴²⁵.

В отличие от Страсбурга, комиссии/суды межамериканской и африканской систем прав человека имеют менее четко определенную связь с НИПЧ. Например, НИПЧ могут участвовать в заседаниях Африканской комиссии по правам человека и народов (в том числе делать заявления на пленарных заседаниях во время публичных сессий, на которых комиссия рассматривает периодические доклады государств), вместе тем отсутствует какой-либо формальный механизм коммуникации между национальными институтами и комиссией относительно последующей деятельности и имплементации, такой механизм до сих пор не разработан и в Африканском суде⁴²⁶. Важно, однако, что в статье 30 Протокола к Статуту Африканского суда правосудия и прав человека (который, теоретически, должен заменить Африканский суд по правам человека и народов) африканские НИПЧ перечисляются в числе структур, которые могут направлять дела прямо в ЕСПЧ. НИПЧ также могут быть представлены в ЕСПЧ в соответствии с пунктом 4 статьи 36 Протокола⁴²⁷. Отсутствуют также правила, регламентирующие формальное участие НИПЧ в слушаниях об исполнении в МАСПЧ⁴²⁸.

Создание основы для мониторинга исполнений решений

Несколько НИПЧ имеют полномочия на проведение мониторинга соблюдения властями международных договоров. Одним из таких примеров является Комитет по правам человека Сенегала (Comité Senegalais des Droits de l'Homme/ CSDH), полномочия которого существенно изменились после принятия Закона о создании Комитета от 10 марта 1997 года. Согласно новому мандату CSDH стал формально независимым институтом с широкой юрисдикцией и расширенными полномочиями в принятии к рассмотрению дел и вопросов, а также с большой свободой действий при выборе средств и предметов изучения»^{429, 430}. Одной из основных функций Комитета, определенной в статье 3 Закона о создании Комитета 1997 года, является проверка всех материалов, подаваемых государственными органами в договорные органы ООН и региональные правозащитные органы, а также сотрудничество с такими органами для обеспечения соблюдения Сенегалом обязательств перед ними.

По словам Ибрагима Кане, бывшего члена CSDH, полномочия комитета распространяются на имплементацию решений правозащитных органов, соответственно, «типичной практикой» правительства является использование «институционального и коллегиального подходов» к исполнению решений и требование, чтобы комитеты «вносили предложения об исполнении рассматриваемых решений»⁴³¹. Действительно, благодаря осуществлению мандата CSDH, стало возможным успешное исполнение решения по делу «Фамара Конне против Сенегала», первого решения, вынесенного против Сенегала Комитетом ООН по правам человека.

Координаторы исполнения решений

Как уже отмечалось, структура НИПЧ может иметь различные формы. Как правило, в модели комиссии НИПЧ обычно насчитывается достаточное количество членов и имеется широкий мандат на мониторинг и продвижение прав человека на национальном уровне. Юрисдикция института омбудсмана ограничена государственной администрацией, чаще всего, в многонациональных институтах сочетаются различные аспекты этих двух моделей. В настоящем разделе будут рассмотрены две разные модели, чтобы показать, как каждая из них может способствовать исполнению решений.

Служба омбудсмана: Чешская Республика

Служба омбудсмана обычно считается самой ограниченной в юридическом отношении формой НИПЧ, потому что ее юрисдикция часто сужается рамками деятельности государственного учреждения, однако эта служба может быть ключевой силой, способствующей процессу имплементации за счет успешного управления; то есть «креативным напряжением между получаемыми ими жалобами и системным подходом к вопросам прав человека»⁴³². Примером успешного использования ограниченного мандата омбудсмана является действующая в Чешской Республике Служба общественного защитника прав человека (Павел Варваровский с 2010 года по настоящее время)⁴³³. Эта служба работает с 2000 года и главной функцией защитника является «защита прав лиц, ставших жертвами несправедливого и ненадлежащего обращения со стороны государственных органов и учреждений», особенно со стороны тех, кто облечен административной властью⁴³⁴.

Примером такой административной власти является сфера общественного образования, где неуступчивость правительства продолжает тормозить эффективное исполнение решения по делу «D. Н. против Чешской Республики», знакового реше-

ния ЕСПЧ против применяемой чешскими властями политики непропорционально частого направления детей народности рома в «специальные школы» – учреждения пониженного уровня для учащихся, которые по чешскому законодательству считаются «умственно отсталыми»⁴³⁵. Спустя 5 лет на национальном уровне не наблюдается прогресса в том, чтобы решение по делу «D. Н. против Чешской Республики» было исполнено. Однако, учитывая бездействие властей, Служба общественного защитника прав человека недавно по собственной инициативе провела исследование в 67 произвольно выбранных начальных школах, результаты которого подтвердили наличие этой проблемы: хотя народности рома составляют менее 3 процентов от общей численности населения страны, на детей этой народности сейчас приходится 32 процента учащихся тех школ, которые теперь называют «практически начальными» школами по всей стране⁴⁴⁶. Подчеркивая переполненность таких школ детьми народности рома, защитник рекомендовал, чтобы правительство четко определило приоритет в вопросе интеграции учащихся со специальными образовательными потребностями – независимо от того, являются они представителями народности рома или нет – в стандартные начальные школы. В докладе указывалось, что обучение в специальных школах должно использоваться только действительно в исключительных случаях⁴³⁷.

В дополнение к тому, что доклад защитника привлек внимание общественности, он придал дополнительный вес недавно проведенной КМ проверке дела «D. Н. против Чешской Республики», хотя Служба общественного защитника прав человека не контактирует непосредственно с комитетом, согласно процедуре по правилу 8, она сотрудничала с чешским представителем в Страсбурге⁴³⁸. По результатам проверки была «высказана озабоченность» в связи с медленным принятием мер и подчеркивалась важность ускорения исполнения решения по делу «D. Н. против Чешской Республики». Чешскому правительству было рекомендовано представить новый план действий, а также новый график и этапы исполнения решения по этому делу⁴³⁹.

Филипп Рамес, исполняющий обязанности адвоката по вопросам исполнения решения по делу «D. Н. против Чешской Республики», отзывается о службе омбудсмена как о «значимом союзнике», настойчивом и активном, занимающемся широким кругом вопросов, связанных с проблемой дискриминации. Так, Филипп Рамес отмечает, что в докладе омбудсмена не просто приводились доказательства того, что правительство не смогло исполнить решение суда, но позиция службы, как независимого государственного института, придала докладу легитимность и надежность, которых, в противном случае, было бы невозможно достичь⁴⁴⁰. Защитник также играл ключевую роль в расследовании обвинений, выдвигаемых женщинами народности рома о принудительной стерилизации. По словам Джули Мертус, после серии таких жалоб защитник провел собственное расследование, а в 2005 году опубликовал доклад, в котором поддерживал обвинения и установил схему, согласно которой врачи требовали принятия немедленного решения о стерилизации, когда пациентки

находились в состоянии стресса⁴⁴¹. Защитник рекомендовал, чтобы государство выплатило жертвам возмещение и чтобы Палата депутатов Чешской Республики внесла поправки в Закон Чешской Республики "Об общественном здравоохранении" от 1966 года № 20. Как и в деле «D. Н. против Чешской Республики», деятельность защитника в этой области также привлекла внимание общественности: после публикации доклада Комитет КЛДЖ и Комитет по ликвидации расовой дискриминации составили собственные выводы и призвали государство выполнить рекомендации защитника.

Привлечение внутренних участников

Когда решением национального суда подтверждается постановление международного суда, служба омбудсмена может играть важную роль катализатора процесса исполнения. Например, в деле «Штукатуров против России» импульс, полученный вследствие решения, помог обеспечить поддержку российского омбудсмена в проведении первого заседания круглого стола по исполнению после вынесения судебного решения, что позволило привлечь внимание общественности к действующим в Российской Федерации противоправным законодательным нормам об опеке⁴⁴². В заседании круглого стола принимали участие российские парламентарии, представители Министерства здравоохранения РФ и местных служб опеки, которые позднее сыграли важную роль в разработке и внесении поправок в Закон РФ «О психиатрической помощи» и в Гражданско-процессуальный кодекс РФ.

Как и парламентские комитеты, службы омбудсмена могут играть важную роль в анализе национальных законодательных норм на их соответствие международным стандартам прав человека. Ричард Карвер отмечает, что служба омбудсмена «обычно тесно сотрудничает с правозащитными структурами в законодательных органах, перед которыми она отчитывается, что помогает обеспечить раннее предупреждение нелегитимности законопроектов»⁴⁴³.

Так, в Узбекистане служба омбудсмена заключила двусторонние соглашения с несколькими министерствами, которые представляют в службу свои законопроекты для проведения анализа⁴⁴⁴. Служба омбудсмена также может давать рекомендации относительно необходимости проведения законодательной реформы, как это сделал Офис общественного защитника в Грузии, когда представлял свой двухгодичный доклад, чтобы подчеркнуть, что государство не включило в Уголовный кодекс Грузии определение «пытка», установленное Конвенцией против пыток и других жестоких,

бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее – КПП). В результате, были внесены изменения в Конституцию и в Уголовно-процессуальный кодекс Грузии. Подобно этому, благодаря рекомендациям литовского уполномоченного по правам детей, Уголовный кодекс Литвы был приведен в соответствие с положениями Конвенции ООН о правах ребенка.

Индивидуальные жалобы, международные стандарты

Службы омбудсмена часто ссылаются на международные стандарты при рассмотрении индивидуальных жалоб. По словам Ричарда Карвера, Офис общественного защитника Грузии «часто напоминает о международных стандартах» и ссылается на Европейскую конвенцию по правам человека и МПГПП в случае, когда заключенный не был освобожден после отбывания срока заключения, и также на решение ЕСПЧ по делу «Гудвин против Соединенного Королевства» в случае, когда журналиста вынуждали раскрыть конфиденциальный источник информации⁴⁴⁵.

Несмотря на то, что в модели омбудсмена имеются и слабые стороны⁴⁴⁶, в целом служба может служить мощным инструментом имплементации. Так, в Чешской Республике служба сыграла ключевую роль в обеспечении того, чтобы дела, подобные «D. Н. против Чешской Республики», оставались под контролем СЕ, несмотря на длительную политическую недоговоренность. По словам Джули Мертуса, чешский омбудсмен «показал, как даже очень скромная служба омбудсмена может существенно увеличить сферу воздействия путем расширения своего мандата для включения регулярных проверок государственных институтов... и путем включения в свою работу специальных докладов о системных нарушениях»⁴⁴⁷.

Комиссии по правам человека: Южная Африка

НИПЧ также могут играть важную роль в налаживании связи между исполнением международных решений и более широкими обязательствами государства в области прав человека. Как отмечает Стивен Грир, они могут помочь в «привязывании к национальному контексту» дебатов о том, как можно придать силу стандартам Европейской конвенции по правам человека путем «обеспечения некой формы национального институционального влияния, в частности, на исполнительные органы, чтобы принять более эффективные меры» для соблюдения обязательств по Конвенции⁴⁴⁸.

Недавно южноафриканский НИПЧ использовал первое принятое против государства решение КПЧ в качестве инструмента для расширения участия правительства в мониторинге ООН и для того, чтобы акцентировать внимание правительства на серьезные недостатки в исполнении международных обязательств. Дело касалось заявления о пытках и недопустимом обращении, сделанном бывшим заключенным Бредли МакКалумом, который утверждал, что подвергался насилию и унижающему достоинство обращению во время содержания под стражей в июле 2005 года в тюрьме, расположенной в Восточном Кейпе. После того как представитель правительства даже не появился на заседании комиссии во время рассмотрения этого дела, комитет ООН определил, что в Южной Африке не проводилось надлежащего расследования по заявлению Бредли МакКалума, и что он содержался под стражей без связи с внешним миром в течение месяца, что является нарушением КПЧ⁴⁴⁹.

После решения, принятого КПЧ, Юдит Кохен, возглавляющая подразделение по парламентским и международным делам Южноафриканской комиссии по правам человека (South African Human Rights Commission/SAHRC) инициировала кампанию по отправке писем членам южноафриканского парламента и представителям «всех соответствующих министерств», пытаясь привлечь внимание к этому делу⁴⁵⁰. К сожалению, в отсутствие каких-либо процедур понадобилось около года, чтобы парламентский комитет (Портфельный комитет по исправительной службе) позитивно ответил на запрос⁴⁵¹. В ноябре 2011 года последовали слушания с участием заинтересованных сторон о «широком распространении пыток в исправительных центрах», что позволило привлечь внимание общества к этому делу и к неспособности правительства исполнить вынесенное решение⁴⁵². Более того, члены SAHRC обратили особое внимание на это дело и Юдит Кохен отмечает, что оно стало «ключевым вопросом» в дискуссиях с членами правительства.

По мнению Юдит Кохен, это дело выявило общую тенденцию к несоблюдению международных обязательств (на данный момент все доклады и отчеты в договорные органы подаются с опозданием, за исключением Комитета КЛДЖ), и решение КПЧ стало фактором, объединившим усилия с целью добиться соблюдения всех правозащитных обязательств государства⁴⁵³. В будущем, по-видимому, появится больше возможностей связать дело Бредли МакКалума с рядом правозащитных мер против пыток. К таким возможностям можно отнести второй цикл УПО по Южной Африке, составление Руководящих принципов острова Роббен, необходимость принятия законопроекта о криминализации пыток (который находится в Министерстве юстиции с 2003 года), а также придание приоритетности Факультативному протоколу к КПП, которую Южная Африка подписала, но не ратифицировала. Во всех этих событиях, по словам Юдит Кохен, «будет упоминаться МакКалум»⁴⁵⁴.

Имплементация решений ООН: дело «Фамара Конне против Сенегала»

НИПЧ Сенегала содействовал исполнению решения 1994 года КПЧ по делу «Фамара Конне против Сенегала», в котором КПЧ постановил, что заявитель, гражданин Сенегала, пострадал от пыток и бесчеловечного обращения со стороны представителей государства⁴⁵⁵. После решения КПЧ премьер-министр попросил CSDH предложить вариант урегулирования конфликта⁴⁵⁶. Ибрагим Кане, бывший член КПЧ, был назначен докладчиком и указывал на то, что КПЧ успешно участвовал в переговорах о заключении соглашения между заявителем и правительством Сенегала⁴⁵⁷. В 1997 году КПЧ успешно добилась компромисса между сторонами: г-н Конне в качестве компенсации согласился принять участок земли и сумму в размере 500 000 франков CFA (около 800 евро), а также право на медицинскую страховку⁴⁵⁸. CSDH также сыграл ключевую роль в том, что в Сенегале был принят закон о криминализации пыток, нормы которого соответствовали положениям КПЧ⁴⁵⁹.

Рекомендации

Правовые основания для деятельности НИПЧ в национальном законодательстве страны ставят их в уникальное положение, позволяющее содействовать исполнению решений международных правозащитных органов. Как отмечает Соня Карденас, НИПЧ являются символами «важности национальных политических структур», так как они «отражают, как правительства включают международные нормы прав человека в национальное законодательство и, таким образом, переформатируют отношения между государством и обществом»⁴⁶⁰.

- **Деятельность НИПЧ должна удовлетворять минимальным критериям, определенным в Парижских принципах, а частью формального мандата должны быть установлены права на мониторинг исполнения международных решений, а также на проведение проверок исполнительных органов по соблюдению международных норм.**

Чтобы НИПЧ могли играть эффективную роль в мониторинге последующих действий государств по исполнению решений, их статус должен удовлетворять минимальным стандартам независимости и прозрачности, определенным Парижскими принципами. В частности, необходимо, чтобы НИПЧ имели

право рекомендовать государствам, какие договоры следует ратифицировать, и могли проводить мониторинг национального законодательства для определения уровня его соответствия международным стандартам прав человека. Кроме того, в полномочия НИПЧ должно входить право на мониторинг исполнения международных решений/рекомендаций и на проведение проверок исполнительных органов по исполнению судебных решений.

- **НИПЧ должны иметь официально закрепленное право на осуществление контактов с международными судами и договорными органами, а также с лицами, занимающимися исполнением решений на национальном уровне.**

Международным/региональным системам прав человека и институтам на национальном уровне необходимо иметь действенные каналы коммуникации. Несмотря на то, что в последние годы значительно укрепились контакты между договорными органами ООН и НИПЧ, многие НИПЧ не поддерживают контакты с Женевой, и у них нет ресурсов и возможностей следить за происходящими там событиями. Действительно, в деле МакКалума Юдит Кохен ссылается на удачу и ресурсы интерна, когда объясняет, как удалось привлечь внимание SAHRC к решению КПЧ⁴⁶¹. Все договорные органы ООН также должны сформулировать четкие принципы (или совместные принципы) о роли НИПЧ и разъяснить, какой вклад они могут внести в налаживание контактов, процедуры отчетности и последующую деятельность государств по исполнению решений.

НИПЧ, в свою очередь, должны обеспечить тесное сотрудничество со структурами последующей деятельности в рамках международных систем путем, к примеру, налаживания контактов с соответствующими специальными докладчиками и оказания помощи в проведении в стране надзорных миссий и миссий по дальнейшей деятельности. Национальные институты также должны повышать уровень обучения и информированности о региональных правозащитных системах и системе прав человека ООН (договорных органах, процедурах и УПО) как об инструментах, способствующих соблюдению международных норм.

На национальном уровне НИПЧ должны обеспечивать активные контакты с представителями государства по вопросам, относящимся к имплементации, в том числе путем предоставления консультаций и информации о том, каким образом следует исполнять вынесенные решения. Действенным шагом может стать использование межминистерских комитетов по исполнению, в состав которых должны входить представители НИПЧ, а также создание национальной структуры для сотрудничества НИПЧ с парламентами/законодателями. Примечательно, что в феврале 2012 года в ООН были утверждены соответству-

ющие принципы, чтобы помочь в определении отношений между этими двумя институтами⁴⁶². Члены правительства, особенно выполняющие роль координаторов исполнения, также должны укреплять свое взаимодействие с НИПЧ.

- **НИПЧ и/или службы омбудсмана должны иметь широкие полномочия для внесения на рассмотрение законопроектов и предложений о мерах по устранению причин правонарушений.**

НИПЧ и представители гражданского общества могут играть важную роль в анализе мер, которые национальные правительства разрабатывают для исполнения решений. Точная и реалистичная информация о статусе и способе исполнения помогает обеспечить получение международными судами и контролирующими органами информации, которая правдиво отражает положение на местах. В этом отношении международные суды и договорные органы должны обеспечить, чтобы их собственные методы работы гарантировали широкое участие НИПЧ на этапе исполнения и последующего контроля.

Несмотря на то, что несколько НИПЧ в Латинской Америке, в частности, в Колумбии и Перу, в настоящее время имеют право на законодательную инициативу, они редко используют возможность предлагать законопроекты и вносить поправки в действующее законодательство. Предоставление такого права НИПЧ может ускорить имплементацию индивидуальных и общих средств правовой защиты, определенных международными судами и договорными органами. Подобно этому, НИПЧ должны иметь возможность представлять новые законопроекты или предлагать внести поправки в законодательство парламентам, в частности, членам комитета, занимающегося вопросами прав человека, чтобы затем парламентарии официально вносили эти предложения на рассмотрение законодательных органов. Непосредственная законодательная инициатива при этом отсутствует, но НИПЧ используют этот метод достаточно «эффективно и творчески»⁴⁶³.

- **НИПЧ должны искать пути для того, чтобы согласовывать исполнение международных решений с более широкими обязательствами государства в области прав человека.**

В связи с тем, что НИПЧ и/или омбудсмен предлагают уникальную форму национального институционального влияния, они должны использовать свои возможности для того, чтобы согласовывать исполнение международных решений и соблюдение более широких правозащитных обязательств государства. В частности, когда решения поднимают особенно значимые или структурные

проблемы, НИПЧ должны заниматься ими как вопросами адвокации, опираясь на свои уникальные стимулирующие и защитные полномочия на такие действия. Учитывая широкие стимулирующие полномочия НИПЧ, данный подход может помочь в «публичности относительно схем соблюдения – для повышения информированности среди исполнителей и для облегчения возможности СМИ отслеживать проблемные области»⁴⁶⁴.

VI. Заключение

Цель настоящего издания – привлечь внимание к проблемам, возникающим при осуществлении международных правозащитных договоров и исполнении решений, выносимых международными правозащитными органами. В то время как государства решают жизненно важные вопросы структуры и ресурсов системы прав человека на уровне ООН, региональном или субрегиональном уровнях, при исполнении на национальном уровне акцент закономерно сдвигается в сторону государств, как первых и главных защитников прав человека.

Для реального соблюдения прав человека необходима политическая воля, чтобы противостоять препятствиям, которые могут возникнуть при исполнении решений международных органов. Однако для содействия этому процессу требуется участие и национальных структур исполнения, которые на всех уровнях власти могут сформировать и поддерживать элементы, выступающие за исполнение решений, в дополнение к тому, что они помогают внедрить международные правозащитные нормы в национальную практику. Исполнение решений практически невозможно без политической воли государства, именно поэтому степень политической воли часто определяется степенью исполнения решений. Национальные структуры могут эффективно содействовать этому процессу.

Отметим, что национальные структуры исполняют как политические, так и технические функции, которые варьируются от необходимости для национальных участников необходимой политической репутации до полномочий, чтобы оказывать влияние для обязательного исполнения решений, создавать административ-

ную инфраструктуру, необходимую для координации различных государственных участников и институтов. Исполнительная, законодательная и судебная ветви власти играют важную роль в обеспечении исполнения международных решений, однако наличие большого числа государственных участников, которые могут (и должны) быть причастны к этому процессу, указывает на то, что имплементация всегда является сложным политическим процессом, который может происходить как в конкурирующих, так и в дополнительных структурах.

Однако международные суды по правам человека, их контролирующие органы и адвокаты не должны довольствоваться только созданием необходимых структур и механизмов исполнения решений. Структуры эффективны лишь в том случае, если люди, создающие их и участвующие в их работе, позволяют им быть действенными: слишком часто институты, создаваемые для содействия имплементации, остаются, из-за своей формы или по недосмотру, политически слабыми и легко становятся недейственными. Поэтому правильно выбранная стратегия значит не меньше, чем сама структура. Национальные структуры по имплементации сами по себе не смогут гарантировать надлежащего исполнения решений, поэтому представители гражданского общества и, когда это возможно, НИПЧ должны обеспечивать свое участие, чтобы оказывать стратегическое влияние на процесс исполнения решений и привлекать внимание к вопросам имплементации.

Таким образом, исполнение правозащитных решений является как актом, так и процессом, оно опирается не только на согласованные действия политиков и представителей судебной системы, но и на такой национальный правовой порядок, который был бы восприимчив к системе прав человека на международном, региональном и субрегиональном уровнях. По мере того как эти системы все больше укрепляются в национальных структурах и процессах государств, то же происходит и с правами, которые они призваны защищать.

Примечания

1. От решения к правосудию: исполнение решений международных и региональных правозащитных органов (ноябрь 2010 года), Правовая инициатива открытого общества, с. 11.

2. Комитет КЛДЖ, дело № 4/2004 «А. S. против Венгрии» (29 августа 2006 года). Дело А. S. было вторым делом против Венгрии, которое рассматривалось по существу. В первом деле, «А. Т. против Венгрии», был сделан вывод о том, что государство нарушило свои обязательства по соблюдению Европейской конвенции по правам человека, так как не обеспечило защиту заявительницы от насилия в семье, несмотря на ее попытки найти убежище и неоднократные обращения в государственные службы. Несмотря на то, что Комитет КЛДЖ закрыл дело «А. Т. против Венгрии», многие венгерские адвокаты считают, что решение по этому делу не было исполнено должным образом. См.: Комитет по соблюдению КЛДЖ, дело № 2/2003 «А. Т. против Венгрии» (26 января 2005 года).

3. Дело «А. S. против Венгрии», п. 2.2.

4. Там же, п. 2.8.

5. Там же, п. 11.4.

6. Там же, п. 11.5 (II). В частности, Комитет по соблюдению КЛДЖ рекомендовал, чтобы Венгрия «рассмотрела вопрос о внесении поправки в Закон Венгрии CL4 «Об общественном здравоохранении», опубликованный 23 декабря 1997 года, согласно которому врач может “провести стерилизацию без предусмотренной процедуры информирования пациента, когда это представляется целесообразным в сложившихся обстоятельствах”».

7. Переписка по электронной почте с Юдит Геллер, ЕЦПР, 12 марта 2012 года.

8. Интервью с Юдит Геллер, ЕЦПР, 23 февраля и 19 июня 2012 года. Г-жа Геллер помогала в правозащитной работе по исполнению решения в период после судебного процесса по делу «А. S.

против Венгрии», но в национальных судах и позднее в Комитете по соблюдению КЛДЖ ее представляли Беа Бодроги, адвокат из НЕКИ (Бюро правовой защиты представителей национальных и этнических меньшинств) и Анита Данка из ЕЦПР. Бодроги и Данка также участвовали в ряде консультаций с венгерским правительством. Во время работы над делом «А. S. против Венгрии», после вынесения решения ЕЦПР также представлял в Комитет по соблюдению КЛДЖ периодический обзор по Венгрии в 2007 году, было сделано устное заявление, в результате, Комитет повторил свои прежние рекомендации правительству в Заключительных замечаниях.

9. ЕЦПР, пресс-релиз «Венгрия предоставила компенсацию принудительно стерилизованной женщине цыганского происхождения» (24 февраля 2009 года). В пресс-релизе отмечалось, что депутат парламента Йозеф Гуйяш задал премьер-министру Венгрии вопрос о правомочности стерилизации г-жи А. S. Лайош Корож, государственный секретарь Министерства труда и социального обеспечения Венгрии, ответил, что министерство предоставит ей компенсацию).

10. АКЭПБД, Сообщение № Com/002/2009 «Нубийские несовершеннолетние против Кении (22 марта 2011 года). Доступно на сайте: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ACERWC-nubian-minors-decision-20110322.pdf>

11. Переписка по электронной почте с Лайрой Бингхем, Правовая инициатива открытого общества, 21 февраля 2012 года.

12. См.: Совместное заявление для СМИ: ответ правительства Южной Африки на выводы Комитета по правам человека по делу МакКуллума, Департамент исправительной службы. The Star, 6 октября 2011 года.

13. ПАСЕ, Резолюция 1787(2011) «Исполнение решений Европейского суда по правам человека», 26 января 2011 года, п. 9.

14. Рекомендация КМ (2008) 2 «О действенном национальном потенциале для незамедлительного исполнения решений», 6 февраля 2008 года, «Рекомендация КМ 2008 (2)». В декларации КМ 2010 года также отмечалась «фундаментальная роль, которую национальные власти, т. е. правительства, суды и парламены, должны играть для предоставления гарантии и защиты прав человека на национальном уровне». См.: Интерлакенская декларация, 19 февраля 2010 года.

15. ОАГ, Доклад Специальной рабочей группы о работе Межамериканской комиссии по правам человека, с намерением укрепить межамериканскую систему прав человека, для рассмотрения Постоянным Советом, GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 декабря 2011 года, с. 9.

16. См.: МАСПЧ, Правила процедуры, статья 63 «Процедура мониторинга соблюдения решений и других постановлений суда»; см. также: МАСПЧ, дело «Народ сарамака против Суринама», мониторинг исполнения решения (23 ноября 2011 года).

17. См., например, МАСПЧ, дело «Молина Тейссен против Гватемалы» Series C, № 108, 16 ноября 2009 года.

18. См.: Décision sur l'état de la signature, de la ratification des traités de l'OUA/UA et harmonisation des procédures de ratification, Doc. Ex.CL/Dec. 459 (XIV), п. 4 Рекомендации цитируются в: Projet de Loi modèle sur la ratification des traités (документ имеется у автора).

19. Интервью с Ибрахимом Кане, Инициатива открытого общества для Восточной Африки, 24 июля 2012 года.

20. Интервью с Патриком Мутценбергом, Центр гражданских и политических прав, 23 марта 2012 года.
21. См., например: Конвенция о правах инвалидов, Резолюция ГА 61/106 статья 33 «Национальное осуществление и мониторинг»; Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Резолюция ГА 57/199, статья 3 и часть IV («указание о создании национальных органов для регулярных посещений мест содержания под стражей и для представления рекомендаций государственным органам»).
22. См.: Eilionoir Flynn. *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the rights of persons with disabilities* (Cambridge University Press, 2011), p. 1.
23. Одно из недавних исследований Европейской конвенции по правам человека посвящено изучению такого явления, как «динамика принятия» в 18 государствах СЕ, при этом особое внимание уделялось «механизмам координации, возникшим со временем в рамках национальных правовых систем». См.: Helen Keller and Alec Stone Sweet, eds. *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on national legal systems* (Oxford University Press, 2008). См. также: Philip Leach, et al., *Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgements» of the European Court of human rights and their impact at national level* (Intersentia, 2010), p. 178 («Государства не разработали механизм системного реагирования в отношении решений Европейского суда»).
24. См.: D. Anagnostou. *Mainstreaming European Human Rights Case Law Domestically: A Policy Brief on State Implementation of Strasbourg Court Judgments*, JURISTRAS Project (2009), p. 7; D. Anagnostou and A. Mungiu-Pippidi. *Why Do States Implement Differently the European Court of Human Rights Judgments? The Case Law on Civil Liberties and the Rights of Minorities*, JURISTRAS Project (April 2009), pp. 20-25.
25. Там же, с. 23.
26. См.: Frans Viljoen and Lirette Louw. *State Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights: 1994-2004*, AM. J. INT'L L. 101(1) (January 2007), p. 32.
27. См.: Alexandra Huneeus. *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights*, CORNELL INT'L L.J. 44 (2011), pp. 504-505.
28. См.: например: Abram Chayes and Antonia Handler Chayes. *On Compliance*, International organization 47(2) (March 1993), где утверждается, что ограничения потенциала государств и отсутствие эффективных национальных регулятивных аппаратов могут служить причиной несоблюдения решений. См. также: Anne-Marie Slaughter. *A new world order* (2004), pp. 185-186, где утверждается, что «задача по максимизации соблюдения данного набора международных правил является, скорее, задачей не принудительного соблюдения, а управления, обеспечивающего знание всех сторон того, что от них ожидают, а также их способности соблюдать правила получения ими необходимой помощи».
29. См., например: Sonia Cardenas. *Conflict and compliance: State responses to international human rights pressure* (University of Pennsylvania Press, 2007).
30. См.: Laurence R. Helfer. *Redesigning the European Court of Human Rights Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, EUR. J. INT'L L. 19(1) (2008), p. 131. См. также: Beth A. Simmons. *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics* (Cambridge University Press, 2009).

31. См.: Harold Koh. *Transnational Legal Processes*, NEB. L. R. 181(1996). Гарольд Кох утверждает, что государства приходят к соблюдению международного права через процесс «взаимодействия, интерпретации и интернализации».

32. См.: Sonia Cardenas, *Conflict and compliance: State responses to international human rights pressure* (University of Pennsylvania Press, 2007), p. 23.

33. См., например: МПГПП, Резолюция ГА 2200А (XXI), статья 50 («Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий»); Венская конвенция о праве международных договоров, статья 27 («Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».)

34. См.: Elisabeth Lambert-Abdelgalwad. *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-Coercive and Participatory Model of Accountability*, HEIDELBERG J. INT'L L. 69 (3) (2009), p. 487.

35. См., например: ЕСПЧ, Большая палата, Сообщение № 74025/01. Дело «Хирст против Соединенного Королевства» (№ 2) (6 октября 2005 года). Соединенное Королевство остается одной из нескольких стран, выделенных Комитетом по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи, как страна, «демонстрирующая особо проблемные примеры задержек и неисполнения решений». Благодарю Базака Кали за выделение этого пункта; переписка по электронной почте от 24 октября 2011 года.

36. См., например: Sonia Cardenas. *Conflict and compliance: State responses to international human rights pressure* (University of Pennsylvania Press, 2007), где отмечается, что, проводя тщательную проверку ситуации с соблюдением решений органов по правам человека, «национальные лидеры Аргентины создавали видимость соблюдения без реального соблюдения».

37. О важности стратегии см., например: David Baluarte. *Strategizing for Compliance: The Evolution of a Compliance Phase of Inter-American Court Litigation and the Strategic Imperative for Victims' Representatives*, AM. U. INTL. L. REV. 27(2) (2012).

38. Все переводы неофициальные.

39. Хотя в настоящем издании основное внимание уделяется осуществлению решений международных судов и договорных органов, ряд предлагаемых стратегий можно и нужно применять к рекомендациям других региональных органов по правам человека и органов ООН, включая договорные органы, службы специальных докладчиков и уполномоченных в рамках специальных процедур.

40. D. Anagnostou and A. Mungiu-Pippidi. *Why Do States Implement Differently the European Court of Human Rights Judgments? The Case Law on Civil Liberties and the Rights of Minorities*, JURISTRAS Project (April 2009), p. 20.

41. Courtney Hillebrecht. *The Domestic Mechanisms of Compliance with International Law*, p. 7.

42. Рекомендация КМ (2008) 2.

43. См., например: МАСПЧ, дело «Молина Тейссен против Гватемалы», Мониторинг исполнения судебного решения, Series C No. 108 (16 ноября 2009 года).

44. См., например: МАСПЧ, Правила процедуры, статья 2 (1) «термин «агент» относится к лицу, назначенному государством для его представительства в Межамериканском суде по правам чело-

века». Следует отметить, что в Европейской конвенции по правам человека отсутствует ссылка на функцию государственного агента.

45. Статья 1 Закона Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV (см. приложение 2).

46. См.: Дэвид Балуарте. Структуры исполнения: межамериканский опыт работы национальных механизмов по исполнению решений органов по правам человека. Статья представлена в Кыргызстане, декабрь 2011 года. Документ имеется у автора.

47. МАСПЧ, Правила процедуры, статья 2 (1). В правиле 35 Правил процедуры ЕСПЧ прописана основа для функций государственного представителя: «Представительство государственных участников Конвенции осуществляется уполномоченными лицами, которым могут помогать адвокаты и советники».

48. Роль государственных представителей в обеспечении эффективной защиты прав человека. Семинар, организованный при председательстве Словакии в КМ СЕ, Братислава, 3-4 апреля 2008 года, 66 (Доклад представителей ЕСПЧ).

49. Там же, с. 66-67.

50. Павло Пушкар. Применение и исполнение Европейской конвенции о правах человека в Украине: последние достижения. – European Human Rights Advocacy Centre Bulletin 7 (лето 2007), р. 3-4.

51. Закон Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV, статья 12 «Действия органов, являющихся ответственными за выполнение дополнительных мер индивидуального характера».

52. См.: ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 18.

53. Там же, с. 70.

54. См.: Интервью с Дианой Оливия-Хатняну, APADOR-CH, 24 июля 2012 года. В Румынии законопроекты могут инициироваться только министерствами в рамках их сферы компетенции, следовательно, Министерство иностранных дел Румынии самостоятельно не могло предложить законопроект, предусматривающий реформу национальной судебной системы.

55. ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 72.

56. Там же, с. 83.

57. Philip Leach, et al. Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgments» of the European Court of human rights and their impact at national level (Intersentia, 2010), р. 179.

58. ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 17.

59. Интервью с Мартином Куиджером, Министерство безопасности и юстиции Нидерландов, Нидерланды, 19 июля 2012 года.

60. Там же, с. 68 (с участием г-жи Дениз Аксай).

61. В результате, был нанесен урон способности представителя выступать в качестве эффективного координатора. Действительно, Румыния уже пропустила крайний срок для учреждения национального превентивного механизма согласно Факультативному протоколу к КПП, которую

страна ратифицировала в 2009 году. См.: Интервью с Дианой Оливия-Хатняну, APADOR-CH, 24 июля 2012 года. Подобная критика высказывалась и в украинском контексте. См.: Philip Leach, et al. Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgements» of the European Court of human rights and their impact at national level, pp. 150-151 (отмечается, что «Офис государственного агента на практике не обладает достаточными полномочиями для выполнения своих обязанностей», а его назначенная роль в качестве координатора между различными государственными органами власти описывается как «несостоятельная»).

62. Правовая инициатива открытого общества. National Implementation of the Interlaken Declaration (October 2012), p. 55.

63. Alexei Trochev. All Appeals Lead to Strasbourg? Unpacking the Impact of the European Court of Human Rights on Russia. Демократизация, 2009. Находится как документ № 1082 в: University of Wisconsin Law School, Legal Studies Research Paper Series, p. 151.

64. Maria Issaeva, Irina Sergeeva and Maria Suchkova. Enforcement of the Judgments of the European Court of Human Rights in Russia: Recent Developments and Challenges, SUR – International Journal on Human Rights 8(15) (December, 2011), p. 74.

65. Там же.

66. Приказ президента США 13107 «Осуществление договоров о правах человека» от 10 декабря 1998 года, см.: приложение 1.

67. Там же, разделы 2, 4, 4 (b).

68. Catherine Powell. Human Rights at Home: A Domestic Policy Blueprint for the New Administration, American Constitution Society for Law and Policy (October 2008), pp. 13-14. Важно, что Кэтрин Пауэлл также отмечает, что акцент Рабочей группы на вопрос межведомственного сотрудничества и координации привел к эффекту «предотвращения возможности того, чтобы какое-либо одно ведомство монополизировало национальную политику в области прав человека без прозрачности или гарантий, как произошло при администрации Буша, когда Офис юридических консультантов Министерства юстиции США монополизировал политику, касающуюся содержания под стражей и допросов».

69. ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 19.

70. Там же, с. 72.

71. Здесь «прокурор» – термин, который используется во многих системах римского права.

72. См.: Alexei Trochev. All Appeals Lead to Strasbourg? Unpacking the Impact of the European Court of Human Rights on Russia. Demokratizatsiya, 2009. Находится как документ № 1082 в: University of Wisconsin Law School, Legal Studies Research Paper Series, p. 151.

73. Там же, с. 152.

74. См.: D. Anagnostou and A. Mungiu-Pippidi. Why Do States Implement Differently the European Court of Human Rights Judgments? The Case Law on Civil Liberties and the Rights of Minorities, JURISTRAS Project (April 2009), p. 21.

75. Действительно, за последние 10-15 лет во многих государствах в министерствах юстиции были созданы специализированные отделы по правам человека. В некоторых случаях эти подразделения добились статуса отдельных министерств. Марсия Бернадес отмечает, что хотя в Брази-

лии в 1977 году был создан Секретариат по правам человека в рамках Министерства иностранных дел Бразилии, «только в 1990-х гг. секретариат начал играть более активную роль в судебных процессах о нарушениях прав человека, как в отношении самих процессов, так и в отношении переговоров с другими национальными органами, обладающими юрисдикцией по темам, которые обсуждаются на международном уровне». См.: Marcia Nina Bernardes. *Inter-American Human Rights System as a Transnational Public Sphere: Legal and Political Aspects of the Implementation of International Decisions*, SUR – INTERNATIONAL JOURNAL ON HUMAN RIGHTS 8(15) (December 2011), p. 138.

76. В проекте JURISTRAS рассматривались следующие девять стран: Австрия, Италия, Германия, Франция, Соединенное Королевство, Румыния, Греция, Болгария и Турция. См.: Проект JURISTRAS. Доступно на сайте: <http://www.juristras.eliamep.gr/>

77. См.: Xavier Konter. *Institutionalizing Janus in the European Human Rights System: How Can the Institutional Position of the Government Agent Before the European Court of Human Rights Be Strengthened?* VU University Amsterdam, Faculty of Law January 16, 2012, LLM Thesis, p. 65 (Документ имеется у автора). Цитируется Альмут Виттлинг-Вогель, государственный представитель Федеративной Республики Германия.

78. Presentation of Almut Wittling-Vogel, Representative of the Federal Government for Matters Relating to Human Rights, Federal Ministry of Justice, Conference on «Redressing the Democratic Defecit in Human Rights», London, April 18, 2012 (Документ имеется у автора).

79. ЕСПЧ, Сообщение № 17820/91, дело «Паммел против Германии» (1 июля 1997 года); ЕСПЧ, Сообщение № 20950/92, дело «Пробстмайер против Германии» (1 июля 1997 года).

80. См.: Elisabeth Lambert Ambdelgawad and Anne Weber. *The Reception Process in France and Germany*, in *A Europe of rights* (Oxford University Press, 2008), pp. 135-136.

81. См.: D. Anagnostou. *Mainstreaming European Human Rights Case Law Domestically: A Policy Brief on State Implementation of Strasbourg Court Judgments*. JURISTRAS Project (2009), p. 8.

82. См.: Report of the United Kingdom to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the implementation at national level of the Interlaken and Izmir Declarations (December 2011), p. 10.

83. Закон гласит: «Премьер-министр прямо либо путем делегирования другому министру... должен способствовать выполнению обязанностей правительства, вытекающих из решений Европейского суда по правам человека в отношении Итальянского государства; должен безотлагательно сообщать об упомянутых решениях палатам, чтобы компетентные парламентские постоянные комитеты могли их изучить и подавать ежегодный доклад в парламент о позиции относительно исполнения упомянутых решений». ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 78 (см. приложение 2).

84. См.: Mercedes Candela Soriano. *The Reception Process in Spain and Italy*, in *A Europe of rights* (Oxford University Press, 2008), pp. 432-433.

85. ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 78.

86. См.: Serena Sileoni. *The European Convention on Human Rights in the Italian System: From a Rights Approach to Strategic Litigation*, Ital. J. Pub. L. 1 (2011), p. 79. Однако другие исследователи отмечали, что на практике влияние закона было неоднозначным, «в результате были приняты недостаточные меры». См.: Philip Leach, et al. *Responding to systemic human rights violations: an*

analysis of «Pilot Judgements» of the European Court of human rights and their impact at national level (Intersentia, 2010), pp. 128-129.

87. Закон Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV, статьи 15 (1) и 15 (2).

88. Интервью с Эрмин Кембо, Министерство юстиции Камеруна, 22 ноября 2011 года.

89. Президент РФ, Указ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» от 20 мая 2011 года № 657 (см. приложение 1). Примечательно, что, как представляется, Россия приняла этот закон частично, чтобы было легче присоединиться к Всемирной торговой организации и Организации экономического сотрудничества и развития. См.: Благов С. Россия принимает новые законы для борьбы со взятками, с прицелом на членство в ВТО и ОЭСР, *WTO Reporter* (2 июня 2011 года).

90. См.: Maria Issaeva, Irina Sergeeva and Maria Suchkova. Enforcement of the Judgments of the European Court of Human Rights in Russia: Recent Developments and Challenges, *SUR – International Journal on Human Rights* 8(15) (декабрь 2011 года), p. 75.

91. Пресс-релиз, группа Пепелиаева. «Мониторинг исполнения закона российским Министерством юстиции», январь 2012 года.

92. См. Maria Issaeva, Irina Sergeeva and Maria Suchkova. Enforcement of the Judgments of the European Court of Human Rights in Russia: Recent Developments and Challenges, *SUR – International Journal on Human Rights* 8(15) (December 2011), p. 74.

93. Конституция Кыргызской Республики, статья 41, п. 2, принята референдумом 27 июня 2010 года, неофициальный перевод подготовлен проектом EU-UNDP по поддержке конституционных и парламентских реформ и OSCE/ODI. Доступно на сайте: <http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/KG/kyrgyzstan-constitution-27-june-2010/view>

(Пункт 3 статьи 6 гласит: «Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики»).

94. Турдумалиева Д., Азимов У. Общее описание ситуации, 25 июня 2011 года. (Документ имеется у автора). Интервью с Машей Лисицыной. Правовая инициатива открытого общества, 23 августа 2011 года и 31 июля 2012 года.

95. Тезисы исследования предоставлены ОО «Молодежная правозащитная группа», 25 июня 2011 года. (Документ имеется у автора).

96. Интервью с Машей Лисицыной. Правовая инициатива открытого общества, 31 июля 2012 года.

97. Группу возглавляет ОО «Молодежная правозащитная группа» вместе со своими партнерами – NotaVene и ОО «Независимый правозащитный центр». Управление Верховного комиссара ООН по правам человека также поддерживало этот процесс и помогало координировать семинар, на котором рассматривались вопросы механизмов исполнения решений в декабре 2011 года.

98. Предложение по реализации проекта, ОО «Молодежная правозащитная группа». (Документ имеется у автора).

99. Интервью с Машей Лисицыной, Правовая инициатива открытого общества, 23 августа 2011 года.

100. Несмотря на то, что рабочая группа в итоге рекомендовала создать межминистерскую комиссию, дискуссии об относительных достоинствах Министерства юстиции КР или Министерства иностранных дел КР также были полезными. Некоторые выступали за Министерство иностранных дел КР, утверждая, что это именно оно имеет полномочия по объединению трех основных ветвей власти, и что размещение комиссии именно в этом министерстве станет свидетельством того, что внешняя политика Кыргызстана связана с его международными обязательствами. Оппоненты указывали на то, что это данное министерство не имеет каких-либо особых рычагов власти, позволяющих влиять на деятельность законодательных и судебных органов, в то время как Министерство юстиции КР имеет стратегическую цель по совершенствованию законодательства и приведению его в соответствие с международными нормами. Краткое изложение результатов исследования предоставлено ОО «Молодежная правозащитная группа (25 июня 2011 года). (Документ имеется у автора).

101. Интервью с Машей Лисицыной, Правовая инициатива открытого общества, 31 июля 2012 года.

102. Предложение по реализации проекта, ОО «Молодежная правозащитная группа» (Документ имеется у автора). Помимо контроля над исполнением индивидуальных сообщений, комиссия также должна нести ответственность за подготовку периодических докладов Кыргызской Республики в договорные органы ООН, участвовать в процессе подготовки УПО и осуществлять контакты со специальными процедурами ООН.

103. Заручившись поддержкой государственных органов в пользу межминистерской комиссии, рабочая группа теперь занимается разработкой законопроекта (возможно, с участием государственных органов), получая поддержку от Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Ожидается, что такой законопроект будет вынесен на рассмотрение и обсуждение в 2013 году. Интервью с Машей Лисицыной, Правовая инициатива открытого общества, 31 июля 2012 года.

104. Там же.

105. См.: Committee of Ministers, Annual Report, 2011. – Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights (April 2012), p. 48. (Отмечается, что в 2011 году 861 выплата была осуществлена в срок; 249 выплат – с опозданием).

106. Правовая инициатива открытого общества. От решения к правосудию, с. 87. (Интервью с Майклом Камиллери, CEJIL, ноябрь 2009 года).

107. ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 77.

108. Закон Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV, статья 8.

109. Закон Перу «Об исполнении решений» от 27 июня 2002 года № 27.775. Статья 2, п. б, «Регулирование порядка исполнения решений, вынесенных наднациональными трибуналами» (см. приложение 2). Если сумма денежной компенсации не определена, национальный суд должен инициировать процесс по определению причитающейся суммы, причем на это отводится не более 30-ти дней.

110. См.: Viviana Krsticevic. A Strategy for Improving the Level of Implementation of Judgments in the Inter-American System, *Interights Bulletin* 16 (2) (2010), p. 93.
111. См.: Responding to Human Rights Judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government's Response to Human Rights Judgments 2010-2011 (September 2011), p. 9. В Греции также роль представителя при исполнении решений Европейского суда по правам человека заключается в «координации между министерствами». См.: ЕСПЧ. Доклад представителей ЕСПЧ, с. 89.
112. Там же, с. 27.
113. Переписка по электронной почте с представителями политической команды по правам человека, Министерство юстиции Соединенного Королевства. (Документ имеется у автора).
114. Реферат диссертации Контер, с. 54.
115. Правовая инициатива открытого общества, От решения к правосудию, с. 88.
116. См.: Report of the United Kingdom to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Implementation at National Level of the Interlaken and Izmir Declarations (December 2011), p. 11.
117. См.: Elisabeth Lambert Ambdelgawad and Anne Weber. The Reception Process in France and Germany, in *A Europe of Rights* (Oxford University Press, 2008), p. 155.
118. См.: Responding to Human Rights Judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government's Response to Human Rights Judgments 2010-11 (September 2011), p. 27.
119. Переписка по электронной почте с представителями Политической команды по правам человека, Министерство юстиции Соединенного Королевства. (Документ имеется у автора).
120. Adam Bodnar and Renata Uitz. Efficient Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights in Poland and in Hungary, pp. 93-94. (Цитируется по: Algorythm sposobu postepowani wryokami Europejskiego Trybunalu Praw Czlowieka przez Departament Praw Czlowieka Ministerstwa Sprawiedliwosci).
121. Там же.
122. Реферат диссертации Контер, с. 80.
123. Переписка по электронной почте с Мартином Куиджером, Министерство безопасности и юстиции Нидерландов, 22 января 2013 года.
124. См.: Supreme Decree 014-2000-JUS, Regulate the Procedure to Follow-Up on the Recommendations of International Human Rights Bodies (December 22, 2000).
125. Правовая инициатива открытого общества, От решения к правосудию, p. 85.
126. Примечательно, что указ ограничивает полномочия совета по осуществлению общих средств правовой защиты: в таких делах совет может только давать рекомендации законодательной и судебной ветвям власти и требовать, чтобы они информировали CNDH о любых принятых мерах.
127. См.: Kali Wright-Smith. Competing Explanations for Compliance: Lessons from the InterAmerican Court of Human Rights (Spring 2010), pp. 18-22.
128. См.: МАСПЧ, дело «Кастилло Паес против Перу», Мониторинг исполнения решения (19 мая 2011 года).

129. Центр по имплементации прав человека и Исследовательский центр по вопросам искусства и гуманитарных наук при Бристольском университете. Семинар для экспертов по определению национальных механизмов для последующей работы и имплементации решений Африканской комиссии по правам человека и народов. Обзор и рекомендации (Аддис-Абеба, 21-22 ноября 2011 года). (Документ имеется у автора).

130. См.: Michael J. Camilleri and Viviana Krsticevic. *Making International Stick: Reflections on Compliance with Judgments in the Inter-American Human Rights System*, in *Proteccion Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho* (2009), p. 243.

131. ЕСПЧ. Доклад представителей ЕСПЧ, с. 86.

132. Деятельность рабочей группы также была поддержана Генеральной прокуратурой, Государственной избирательной комиссией и Центральным советом пенитенциарной службы Польши.

133. Там же.

134. Там же, с. 87-88.

135. ЕСПЧ. Сообщение № 25196/94, дело «Иванчук против Польши» (15 ноября 2001 года). Установлены нарушения статей 3, 5 и, 6 Европейской конвенции по правам человека по заявлениям автора сообщения о ненадлежащем обращении во время содержания под стражей и чрезмерной продолжительности уголовного судопроизводства.

136. Adam Bodnar and Renata Uitz. *Efficient Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights in Poland and in Hungary*. Программа компании Ernst & Young «Better Government» (2011), p. 27 (Bodnar and Uitz Report). (Документ имеется у автора).

137. Там же.

138. Там же.

139. Там же, см. также: ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 88.

140. Там же, с. 89.

141. Авторы утверждают, что в период с 2008 по 2010 гг. было организовано всего шесть пленарных заседаний, хотя некоторые члены чаще собирались небольшими рабочими группами. См.: Доклад Боднара и Уитс, 28, п. 45. Авторы признают, что решения по двум польским делам с пилотными решениями «Брониовски против Польши» и «Хаттен-Чапска против Польши» стали результатом усилий рабочей группы. См.: ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ.

142. Там же, с. 29.

143. Supreme Decree No 015-2001-JUS, Approve the Regulations of the National Human Rights Advisory and Create the Special Commission to Follow-Up on International Procedures (April 27, 2001).

144. Там же, статьи 22 и 23(a).

145. Там же, статья 23(c), (d).

146. Там же, статья 23 (d), (e), (f).

147. Baluarte. Structuring Implementation.

148. Там же.

149. Marcie Mersky and Naomi Roht-Arriaza, Guatemala, in *Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America* (Due Process of Law Foundation, 2007), p. 14.

150. Там же (цитируется по: МАСПЧ, дело «Карпио Николь и др. против Гватемалы», серия С 117 (22 ноября 2004 года)).

151. Там же, с. 20-21. (Цитируется дело «Plan de Sánchez Massacre» (Бойня в План де Санчезе).

152. Там же, с. 21. (Цитируется мировое соглашение по делу «Chuq»). Переписка по электронной почте с Иной Зоон, Правовая инициатива открытого общества, 23 февраля 2013 года.

153. МАСПЧ, дело «Молина Тейссен против Гватемалы». Мониторинг исполнения решения, серия С, № 108 (16 ноября 2009 года).

154. Правовая инициатива открытого общества, *From Judgement to Justice*, p. 83.

155. Презентация правительства Камеруна. Материалы семинара для экспертов по определению национальных механизмов для последующей работы и имплементации решений Африканской комиссии по правам человека и народов, Аддис-Абеба, 21-22 ноября 2011 года. (Документ имеется у автора).

156. Там же.

157. См.: Республика Камерун, Приказ № 081 САВ/РМ, Ch. II, статья 3 от 15 апреля 2011 года. (Неофициальный перевод; документ имеется у автора, см. приложение 1).

158. Там же, глава II, статья 7.

159. Интервью с Хермин Кембо, министром юстиции Камеруна, 22 ноября 2011 года.

160. Там же.

161. Комментарии Чиди Одинокалу. Правовая инициатива открытого общества, 13 октября 2011 года. Африканская комиссия по правам человека и народов. Дело «Пагнулле против Камеруна». Сообщение № 39/90 (1997) о магистрате, который был лишен свободы по приказу военного трибунала без надлежащих гарантий судебной защиты. Дело рассматривал КПЧ, который вынес решение в 2001 году. См.: КПЧ ООН, дело № 630/1995, дело «Мазоу против Камеруна» (26 июля 2001 года). В 2002 году Камерун сообщил, что заявитель был восстановлен в судебных органах и ему была предложена компенсация, от которой он отказался, потому что посчитал ее неадекватной. См.: Отчеты КПЧ, U.N. Doc. A/57/40 (Vol. II) (2002), п. 235 и U.N. Doc. A/59/40 (Vol. I) (2003), 133. (Специальный докладчик «рекомендовал, чтобы это дело больше не рассматривалось в рамках процедуры последующей работы, так как государство-участник выполнило требования, содержащиеся в Соображениях»).

162. Аддис-Абеба, обзор и рекомендации, с. 4.

163. См.: Республика Мали, Декрет № 09-049/РМ-РМ, глава I, статья 2 (12 февраля 2009 года). (Неофициальный перевод; документ имеется у автора, см. приложение 1).

164. Там же, глава II, статья 3.

165. Там же, глава II, статья 6.

166. Там же, глава III, статья 9.

167. Дополнительную информацию о JLOS см.: Open Society Justice Initiative report authored by Eric Witte, *Putting Complementarity Into Practice* (2011).
168. Там же, с. 77.
169. См., например: Viviana Krsticevic. *A Strategy for Improving the Level of Implementation of Judgments in the Inter-American System*, pp. 91-94.
170. См.: ЕСПЧ. Сообщения № 30767/05 и № 33800/06, дело «Мария Атанасиу и другие против Румынии» (12 октября 2010 года). Румынии было предоставлено 18 месяцев для изменения системы реституции в стране.
171. Поповичи А. В Румынии готовится реформа по реституции собственности: осталось девять месяцев для решения проблемы на 21 млрд евро. Политический меморандум № 23 (Фонд «Сорос-Румыния», октябрь 2011 года), с. 22.
172. Реферат диссертации Контер, с. 66. (Цитируется интервью со Славолобом Кариком, государственным представителем Республики Сербия).
173. См.: Philip Leach, et al. *Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgments» of the European Court of human rights and their impact at national level* (Intersentia, 2010), p. 179.
174. Тематическое исследование Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, посвященное структуре и роли национальных механизмов по имплементации и мониторингу Конвенции о правах инвалидов (Женева: ООН, 2009) A/HRC/13/29, 9.
175. См.: Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, п. 72-74. Отмечается, что «ответственность за перевод, публикацию и распространение примеров судебной практики возлагается на государства-члены и их компетентные органы» и далее, что «основные принципы международного и европейского права должны быть обязательными предметами в учреждениях как среднего, так и высшего образования».
176. См., например: МАСПЧ, дело «Тиби против Эквадора», серия С № 114 (7 сентября 2004 года), с. 13. От государства требуется учредить «межведомственный комитет для определения и внедрения программ обучения по правам человека и обращению с заключенными».
177. Переписка по электронной почте с Ингеборг Шварц, Межпарламентский союз, 28 июня 2012 года.
178. См.: C. Pourgourides. *Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights*. Doc. 12455 (декабрь 2010), pp. 205–207. C. Evans and S. Evans. *Evaluating the Human Rights Performance of Legislatures*, H.R.L.R. 6(3) (2006), pp. 545-569. Утверждается, что «имеется очень мало опубликованных результатов подробных исследований о результатах работы законодательных органов по защите прав человека на национальном уровне».
179. Замечания, высказанные Марком Куиджером на конференции «Возмещение демократического дефицита в сфере прав человека», Лондон, 18 апреля 2012 года. (Документ имеется у автора).
180. На семинаре по дальнейшей работе и имплементации с участием представителей нескольких африканских правительств отмечалось, что создание парламентских комитетов по правам человека «не является распространенной практикой в африканском регионе». См.: Обзор и рекомендации, Аддис-Абеба, с. 4.

181. См., например, C. Pourgourides. Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights, AS/Jur (August 2009), para 31, 36.

182. C. Pourgourides. National Parliaments: Guarantors of Human Rights in Europe, PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 12636 (6 June 2011), paras 6, 91.

183. D. Anagnostou and A. Mungiu-Pippidi. Why Do States Implement Differently the European Court of Human Rights Judgments? The Case Law on Civil Liberties and the Rights of Minorities, JURISTRAS Project (April 2009), p. 22-23. См. также: Philip Leach, et al. Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgements» of the European Court of human rights and their impact at national level (Intersentia, 2010), p. 179. («В ходе нашего исследования конкретных ситуаций (в Польше, Словении, Италии) мы обнаружили мало свидетельств о том, что национальные парламентарии эффективно участвуют в процессе обеспечения соблюдения норм в области прав человека, как путем «ревизии» законопроектов, так и путем реагирования на решения Европейского суда по правам человека»).

184. Marie-Louise Bemelmans-Videc. The Effectiveness of the European Convention on Human Rights at National Level: The Parliamentary Dimension (June 9, 2008).

185. См.: Резолюция 1787(2011), п. 9 и Рекомендация 1955(2011). КМ признает, что на исполнение решений Европейского суда по правам человека «значительное положительное влияние в прошлом и сейчас оказывает более высокий уровень участия Парламентской ассамблеи и национальных парламентов» (см. ответ на Рекомендацию Ассамблеи 1764(2006)). В Резолюции ПАСЕ 1516 (2006) все национальные парламенты призываются к введению специальных механизмов и процедур для эффективного парламентского надзора над исполнением решений Европейского суда по правам человека на основе регулярных отчетов ответственных министерств.

186. Парламент Австралии. Резолюция об учреждении парламентского объединенного комитета по правам человека. Доступно на сайте: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=humanrights_ctte/ctte_info/index.htm (см. также приложение 3).

187. См., например: Правовая инициатива открытого общества. От решения к правосудию, с. 129-130. Фил Линч также отметил, что в последние годы волна «откатилась», и что Австралия «все чаще отказывается» уважать и исполнять решения КПЧ и КПП. См.: Phil Lynch. Australia's Duplicitious Approach to UN Treaty Bodies Undermines Human Rights. Доступно на сайте: www.hrlc.org.au 1 сентября 2012 года.

188. Парламентские комитеты по правам человека. См.: National Democratic Institute for International Affairs: Rule of Law Series Paper, 2004, p. 8. («Отчет Парламентских комитетов по правам человека»).

189. Carson Osberg. Mexican Congress Approves Reparations Fund for Victims of Human Rights Violations to Comply with Inter-American Court Judgments. Доступно на сайте: <http://hrbrief.org/2011/03/mexican-congress-approves-reparations-fund-for-victims-of-human-rights-violations-to-comply-with-inter-american-court-judgments/> (11 марта 2011 года).

190. См.: Paulina Vega-Gonzalez. The Mexican Victims' Law: All You Need to Know. (Документ имеется у автора); Tracy Wilkinson. Mexico enacts law to help drug war victims, Latimes.com (January 9, 2013).

191. См.: A. Drzemczewski and J. Gaughan. Implementing Strasbourg Court Judgments: The Parliamentary Dimension, in European Yearbook on Human Rights (Vol. II, Wolfgang Benedek, Wolfram Karl and Anja Mihr, eds., 2010), pp. 233-244.

192. См., например: Murray Hunt, Hayley Hooper, and Paul Yowell. Parliament and human rights: redressing the democratic deficit (Arts & Humanities Research Council Policy Series No. 5, 2012).

193. ЕСПЧ, Большая палата, Сообщение № 74025/01, дело «Хирст против Соединенного Королевства» № 2, 6 октября 2005 года, параграфы 79-80 («Относительно того, какой вес следует придавать позиции, принятой законодательной и судебной ветвями власти в Соединенном Королевстве, нет никаких свидетельств о том, что парламент когда-либо хотя бы пытался взвесить конкурирующие интересы или оценить пропорциональность полного запрета права заключенных на участие в выборах».)

194. Там же. (Цитируется Ensuring the Continued Effectiveness of the European Convention on Human Rights – The Implementation of the Reform Measures Adopted by the Committee of Ministers at its 114th Session, COM 116th Session, CM(2006)39 final (May 12, 2006), para. IV, II.)

195. Закон № 27.775 регулирует процедуру исполнения решений, вынесенных наднациональными трибуналами (27 июня 2002 года, см. приложение 2). Несмотря на то, что ранее Перу также пыталась придать решениям МАСПЧ национальный аспект, эти попытки выражались в указах исполнительных органов, которые последующие администрации могли отменять.

196. См., например: ПАСЕ, Резолюция 1726(2010), п. 5 («Ассамблея подчеркивает, что национальные парламенты могут играть ключевую роль в сдерживании потока заявлений, переполняющих [Европейский] суд [по правам человека], например, путем тщательного изучения того, соответствуют ли законопроекты требованиям Конвенции, а также путем помощи государствам в обеспечении быстрого и полного исполнения решений [Европейского] суда [по правам человека]»).

197. См.: Ariel E. Dultizky. The Inter-American Commission on Human Rights, in: Victims Unsilenced, p. 145.

198. Закон Колумбии «Об имплементации» № 288/96 регулирует процедуру компенсации для жертв нарушений прав человека (5 июля 1996 года) (см. приложение 2). Следует отметить, хотя решения Межамериканской комиссии по правам человека в целом соблюдались, однако компенсация по решениям КПЧ (некоторым из которых более 15-ти лет) по-прежнему не выплачивается. Примечательно, что такого закона не существует по отношению к МАСПЧ, так как государство уже признает его решения как юридически обязательные и присуждает денежные компенсации в полном соответствии с его решениями. Но, как отмечалось ранее, в процессе имплементации, по-прежнему возникают проблемы. См.: От решения к правосудию, с. 87.

199. Закон Колумбии «Об имплементации» № 288/96, статьи 2-14.

200. Закон Перу «Об исполнении решений», статья 2.

201. Там же, статья 2, (a).

202. Там же, статья 2, (b).

203. Там же, статья 2, (c).

204. Там же, статья 2, (d), 3-5.

205. Правовая инициатива открытого общества, От решения к правосудию, с. 86.

206. Закон № 3477-IV (2006) (с поправками согласно Закону № 3135-VI (2011)). Несмотря на то, что Закон 2011 года еще не переведен на английский язык, поправки, по большей части, носили

технический характер, например, были внесены изменения в определения понятий «решение» и «кредитор» из статьи 1; срок обязательной публикации краткого содержания решений был продлен с 3-х до 10-ти дней; теперь краткие содержания должны публиковаться только в одной газете; уведомление об окончательном решении теперь должно быть сделано в течение не 3-х, а 10-ти дней и, в соответствии со статьей 14, ОГА теперь направляет в кабинет министров предложения об общих мерах не ежемесячно, а ежеквартально. Переписка по электронной почте с Элис Дональд, Лондонский университет Метрополитена (ранее), 20 августа 2012 года. (Информацию предоставил Дмитро Котляр, бывший заместитель министра юстиции Украины).

207. Закон Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV, статья 12 «Действия органов, являющихся ответственными за выполнение дополнительных мер индивидуального характера».

208. Там же, статья 14 «Действия органа представительства относительно применения мер общего характера». В предыдущей версии Закона требовалось, чтобы представители подавали ходатайства о мерах общего характера в течение 1-го месяца после того, как решения ЕСПЧ становятся окончательными, однако, согласно поправкам 2011 года, теперь представитель государства должен подавать свои предложения в кабинет министров ежеквартально.

209. Переписка по электронной почте с Элис Дональд, Лондонский университет Метрополитена, 20 августа 2012 года. Филип Лич и другие отмечают, что, по словам украинских собеседников, «закон неэффективен, потому что на практике офис государственного агента не обладает достаточными полномочиями для выполнения своих обязанностей». См.: Philip Leach, et al. *Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgements» of the European Court of human rights and their impact at national level* (Intersentia, 2010), pp. 150-151.

210. Maria Suchkova. «An Analysis of the Institutional Arrangements Within the Council of Europe and within Certain Member States for Securing the Enforcement of Judgments». EUR. H.R. L.REV. (2011), p. 461.

211. В мае 2012 года парламент принял проект поправок в первом чтении, однако второго чтения не было и оно вряд ли состоится до выборов, которые должны пройти в октябре 2012 года. Переписка по электронной почте с Элис Дональд, Лондонский университет Метрополитен, 20 августа 2012 года.

212. Перечень поправок, внесенных в Закон Республика Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года № 3477-IV. (Документ имеется у автора).

213. См.: Philip Leach, et al. *Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgements» of the European Court of human rights and their impact at national level* (Intersentia, 2010), pp. 150-151.

214. Закон № 12/2006 (Итальянский официальный бюллетень № 15, 10 января 2006 года), см. также: ЕСПЧ, Доклад представителей ЕСПЧ, с. 76.

215. См.: Serena Sileoni. *The European Convention on Human Rights in the Italian System: From a Rights Approach to Strategic Litigation*, ITAL. J. PUB. L. 1 (2011), p. 81.

216. Дэвид Балурте. Стратегии для соблюдения: эволюция фазы соблюдения решений Межамериканского суда и стратегическая обязанность представителей жертв, Am. U. Intl. L. Rev. 27 (2) (2012).

217. Parliamentary Human Rights Committees Report, p. 9.
218. Там же, с. 15.
219. Там же.
220. Пургуридес С. Национальные парламенты: гаранты прав человека в Европе, п. 25.
221. Комитет начал работу в апреле 2011 года под председательством Тудора Пантиру, бывшего судьи Европейского суда по правам человека. К сожалению, о работе комитета сложилось не очень хорошее мнение: лишь немногие слышали о подкомитете. До настоящего времени комитет собирался всего несколько раз, при этом общественность получала очень мало информации, отмечалось низкое качество членства в комитете. Интервью с Дианой Оливия-Хатняну, APADOR-CH, 24 июля 2012 года.
222. Пургуридес С. Национальные парламенты: гаранты прав человека в Европе, п. 29.
223. См.: Parliamentary Human Rights Committees Report, p. 9.
224. Более подробную информацию см.: United Kingdom Parliament, Joint Select Committee Human Rights. Доступно на сайте: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>
225. См.: Инструкции для департаментов о реагировании на решения Европейского суда по правам человека, 2010 г. (см. приложение 3), п. 15-18. В прошлом комитет также рассматривал меры, принимаемые правительством по рекомендациям договорных мониторинговых органов ООН относительно соблюдения Соединенным Королевством МПГПП и других специализированных конвенций ООН.
226. Интервью с Мюррей Хант. Объединенный комитет СК по правам человека, 10 октября 2011 года.
227. См.: Anthony Lester. Parliamentary Scrutiny of Legislation Under the Human Rights Act 1998, VUWLR 33 (2002), p. 16.
228. См.: Enhancing Parliament's Role in Relation to Human Rights Judgments, Fifteenth Report of Session 2009-2010, Joint Committee on Human Rights, HL Paper 85/HC 455 (March 26, 2010), p. 69. Комитет должен начинать рассмотрение любых вопросов о совместимости, поднятых в решениях Европейского суда по правам человека или в декларациях о несовместимости, еще до того, как решение или декларация становятся окончательными.
229. Интервью с лордом Лестером от Херн Хилл, членом Объединенного комитета по правам человека, сентябрь 2009 года.
230. ЕСПЧ, Большая палата, Сообщение № 28957/95, дело «Гудвин против Соединенного Королевства», 11 июля 2002 года.
231. Интервью с лордом Лестером от Херн Хилл, членом Объединенного комитета по правам человека, сентябрь 2009 года.
232. ЕСПЧ, Сообщение № 4158/05, дело «Джиллан и Квинтон против Соединенного Королевства», 12 января 2010 года.
233. Интервью с Мюррей Хант, Объединенный комитет СК по правам человека, 10 октября 2011 года. См. также: Legislative Scrutiny: Crime and Security Bill; Personal Care at Home Bill; Children, Schools and Families Bill, HL 67/HC 402, п. 1.91-1.97. Утверждается, что серьезность проблем оправ-

дывала немедленный пересмотр закона об остановке и обыске. В июне 2010 года Большая палата Европейского суда по правам человека ответила отказом на запрос правительства Соединенного Королевства о дальнейших слушаниях.

234. Интервью с Мюррей Хант, Объединенный комитет СК по правам человека, 10 октября 2011 года.

235. В 2006 году была проведена проверка работы ОКПЧ, по результатам которой в рабочие методы были внесены изменения. См.: *The Committee's Future Working Practices*, HL 239/HC 1575 (23-й доклад за 2005-2006 гг.).

236. См.: *Enhancing Parliament's Role in Relation to Human Rights Judgments*, HL Paper 85/HC 455 (15th Report of 2009-2010, March 26, 2010), p. 52. («Одним из повторяющихся критических замечаний в настоящем и предыдущих докладах является то, что правительство обычно использует подход «минимального соответствия» решениям суда».)

237. В мае 2012 года Европейский суд по правам человека постановил, что Италия не нарушила избирательные права осужденного, когда он был приговорен к пожизненному заключению за убийство. При этом он отклонил предложение правительства Соединенного Королевства о представлении материалов в качестве третьей стороны, с целью отменить решение по делу «Хирст против Соединенного Королевства». См.: ЕСПЧ, Большая палата, Сообщение № 126/05, дело «Скоппола против Италии» 22 мая 2012 года. Вместо этого Большая палата подтвердила решение по делу «Хирст против Соединенного Королевства» и постановила, что хотя государства пользуются свободой усмотрения при наложении ограничений на избирательные права, такие ограничения должны быть тщательно продуманными и не могут затрагивать группу людей в общем, автоматически и без разбора, как это происходило в Соединенном Королевстве. До рассмотрения дела «Скоппола против Италии», Европейский суд по правам человека применил к делу «Хирст против Соединенного Королевства» процедуру пилотных решений на том основании, что после решения по делу «Хирст против Соединенного Королевства» (№ 2) в 2005 году в британский закон не было внесено никаких поправок. См.: ЕСПЧ, Сообщения № 60041/08 и № 60054/08, дело «Гринс и М. Т. против Соединенного Королевства», 23 ноября 2010 года. Соединенному Королевству предоставлен шестимесячный срок с даты вынесения решения по делу «Скоппола против Италии» на исполнение решения суда по делу «Гринс и М. Т. против Соединенного Королевства».

238. См.: *Enhancing Parliament's Role in Relation to Human Rights Judgments*, HL Paper 85/HC 455 (15th Report of 2009-2010, March 26, 2010), p. 59.

239. Интервью с Мюррей Хант, Объединенный комитет СК по правам человека, 10 октября 2011 года.

240. См.: *Responding to Human Rights Judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government Response to Human Rights Judgments 2011-2012*, Ministry of Justice (September 2012); *Responding to Human Rights Judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government Response to Human Rights Judgments 2010-2011*, Ministry of Justice (September 2011); *Responding to Human Rights Judgments: Government Response to the Joint Committee on Human Rights' Fifteenth Report of Session 2009-2010*, Ministry of Justice (July 2010).

241. См.: Murray Hunt, Hayley Hooper and Paul Yowell. *Parliament and human rights: redressing the democratic deficit* (Arts & Humanities Research Council Policy Series No. 5, 2012), pp. 22-23.

242. Там же, с. 7-8.

243. В дополнение к этим поправкам в отчете было указано как минимум 7 случаев, когда правительство «издавало инструкции на основе рекомендаций из отчета ОКПЧ (или соглашалось это сделать) для представителей административных или правоохранительных органов», с. 44.

244. Замечания, сделанные Джорджем Куннатом, директором программ. Вестминстерский консорциум, конференция Восполнение демократического дефицита в правах человека («Redressing the Democratic Deficit in Human Rights»), Лондон, 18 апреля 2012 года. (Документ имеется у автора).

245. См., например: *Russia's Beleaguered Opposition*, NY Times (August 1, 2012). Отмечается, что Россия «становится более жесткой и нетерпимой при президенте Владимире Путине», и что «его парламент ужесточает контроль над Интернет-сайтами, протестующими и общественными организациями».

246. См.: Suchkova. *An Analysis of the Institutional Arrangements Within the Council of Europe and within Certain Member States for Securing the Enforcement of Judgments*, EUR. H. R. L.REV. (2011), p. 461. См. также: Janet L. Hiebert. *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR Help Facilitate a Culture of Rights?*, INT'L J. CON. L. 1 (2006), p. 11. Отмечается, что упор на исполнительную ветвь власти в политических системах, характеризующихся строгой партийной дисциплиной, может способствовать политической культуре, враждебной к соблюдению прав человека.

247. См.: International Law Association, *Final Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice of the International Law Association on the Impact of U.N. Human Rights Treaty Bodies Findings on the Work of National Courts and Tribunals* (Berlin, August 2004), pp. 36-38. Действительно, раздел 74 Конституции Финляндии гарантирует, что «Комитет по конституционному праву должен делать заявления о конституционности законодательных предложений и по другим вопросам, представленным на его рассмотрение, а также об их отношении к международным договорам в области прав человека». См.: Конституция Финляндии (2000), разделы 22, 42, 74, 109.

248. Там же. См. также: *Human rights handbook for Parliamentarians* (Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005).

249. Пургуридес С. *Национальные парламенты: гаранты прав человека в Европе*, п. 28.

250. Замечания Мартина Куиджера на конференции Восполнение демократического дефицита в правах человека («Redressing the Democratic Deficit in Human Rights»), Лондон, 18 апреля 2012 года (инструкция 254).

251. Там же.

252. МАСПЧ, дело «Хуан Кануто де Оливейра против Бразилии», отчет № 24/98, дело № 11.287 (7 апреля 1998 года). Комиссия пришла к выводу о том, что Бразилия нарушила свои обязательства по конвенции, так как не предоставила г-ну Кануто надлежащую защиту, не обеспечила проведение эффективного расследования обстоятельств его смерти и не привлекла виновных к ответственности.

253. См.: *Human rights handbook for Parliamentarians* (Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005), p. 69 (пр процитирован пример). Однако примечательно, что по делу Кануто не было предъявлено никаких обвинений. См.: Eugenio Jose Guilherme de Arago. *Setting Standards for Domestic Prosecutions of Gross Violations of Human Rights Through the ICC: International Jurisdiction for Wilful Killings in Brazil?* (EIUC Conference, Venice, 2005), p. 16, n. 57.

254. Конгресс использовал фонд, составленный из его годового бюджета, чтобы выплатить все подлежащие оплате Мексикой компенсации, а также некоторые суммы по мировым соглашениям по делам, направленным в Межамериканскую комиссию по правам человека. Затем деньги закончились, и пока неясно, повторится ли эта практика. Интервью с Алехандро Нуньо, CEJIL, 22 июня 2012 года.

255. МАСПЧ, дело «Радилла Пашеко против Мексики», серия С № 777/01, 23 ноября 2009 года. В частности, суд заявил, что необходимо внести поправки в статью 57 Военно-судебного кодекса Мексики и в раздел 215А Федерального уголовного кодекса Мексики.

256. Постоянная комиссия работает в то время, когда Палата депутатов и Сенат Мексики находятся на каникулах. В ее состав входят 19 депутатов и 18 сенаторов. Члены назначаются соответствующей палатой на последней очередной сессии и работают в комиссии во время парламентских каникул. Постоянная комиссия не обладает законодательной функцией и, в целом, ее обязанности носят административный характер. См.: Patricia Flores Elizondo. *The Parliamentary System of the Chamber of Deputies*.

257. МАСПЧ, дело «Трухильо Ороза против Боливии», решение (репарации и расходы), серия С № 92, 27 февраля 2002 года, п. 141(2).

258. МАСПЧ, дело «Трухильо Ороза против Боливии», мониторинг исполнения решения (12 сентября 2005 года).

259. Закон № 326, приложение 26 от 18 января 2006 года.

260. См.: *Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice* (InterParliamentary Union, 2006), p. 160.

261. Там же. В Уругвае используется подобная модель: проводится парламентская сессия по рассмотрению мер для исполнения рекомендаций КЛДЖ, для обсуждения этих мер приглашаются члены правительства.

262. См.: Dia Anagnostou and Evangelia Psychogiopoulou. *Supranational Rights Litigation, Implementation and the Domestic Impact of Strasbourg Court Jurisprudence: A Case Study of Greece*, JURISTRAS Case Study Report, p. 14.

263. Замечания Мартина Куиджера на конференции «Redressing the Democratic Deficit in Human Rights» (Восполнение демократического дефицита в правах человека), Лондон, 18 апреля 2012 года.

264. Доклады о решениях против Германии составляются начиная с 2004 года, однако только в 2007 году по запросу парламента были включены меры по исполнению судебных решений. Замечания Альмута Виттлинг-Вогеля, Федеральное министерство юстиции Германии, конференция «Redressing the Democratic Deficit in Human Rights» (Восполнение демократического дефицита в правах человека), Лондон, 18 апреля 2012 года.

265. Замечания Мартина Куиджера на конференции «Redressing the Democratic Deficit in Human Rights» (Восполнение демократического дефицита в правах человека), Лондон, 18 апреля 2012 года.

266. Там же, см. также ЕСПЧ Большая палата, Сообщение № 36391/02, дело «Сальдуз против Турции» (27 ноября 2008 года). Установлено, что статья 6 применима к предварительному заключению, так как доказательства и подготовка на этом этапе определяют «схему, по которой вме-

няемое преступление будет рассматриваться в суде». Мартин Куиджер отмечает, что решения против третьих стран часто приводят к изменениям в голландском законодательстве, например, после решения 1979 года по делу «Маркс против Бельгии» и решения 1988 года по делу «Броган против Соединенного Королевства».

267. КПЧ ООН, дело № 1818/2008 «МакКаллум против Южной Африки» от 25 октября 2010 года.

268. См.: South African Human Rights Commission. Presentation to the Portfolio Committee on Correctional Services: Torture in Correctional Centres in South Africa (November 30, 2011). (Документ имеется у автора).

269. Интервью с Юдит Кохен, Южноафриканская комиссия по правам человека, 23 июля 2012 года.

270. См.: Stakeholder Hearings on the Prevalence of Torture in Correctional Centres (November 30, 2011). (Документ имеется у автора). Г-н В. Магагула (Африканский национальный конгресс): «Определенно можно было обратиться в портфельный комитет за помощью в принятии этого законопроекта».

271. См.: Carolyn Raphaely. Raped Inmate Sues Prison Service, SATURDAY STAR (March 3, 2012).

272. Пургуридес С. Национальные парламенты: гаранты прав человека в Европе, Комитет ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека, Документ 12636 (6 июня 2011 года), п. 75.

273. См.: Parliamentary Human Rights Commissions Report, p. 37.

274. См.: Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice (InterParliamentary Union, 2006), pp. 133-135.

275. См.: Interpelláció, Országgyűlési képviselő, Будапешт (17 февраля 2009 года). (Документ имеется у автора).

276. Ответ г-на Дайоша Корожа (24 февраля 2009). (Документ имеется у автора). См. также: ЕЦПР, пресс-релиз «Hungary Provides Compensation to Coercively Sterilised Romani Woman».

277. См.: Interview with Judit Geller, ERRC, June 19, 2012; Letter of the Permanent Mission of the Republic of Hungary to the U.N. Office and other International Organizations in Geneva (July 20, 2009). Указывается, что в июне 2009 года Венгерское государственное казначейство перечислило деньги на банковский счет г-жи А. С. (Документ имеется у автора).

278. Там же.

279. См., например: Viviana Krsticevic. A Strategy for Improving the Level of Implementation of Judgments in the Inter-American System, Interights Bulletin 16 (2) (Winter 2010), pp. 91-94.

280. См.: Human rights handbook for Parliamentarians (Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005). Несмотря на то, что законодательные органы называются по-разному, в зависимости, от того, какая в стране действует система правления – президентская или парламентская, в настоящем докладе они будут называться, в основном, «парламентами», а законодатели – «парламентариями».

281. Например, несмотря на то, что недавно созданный в Австралии ОКПЧ уполномочен проверять законопроекты и законодательные акты для определения их совместимости с международными нормами в области прав человека, нет четкого указания на то, что в его полномочия входит проверка или мониторинг исполнения решений договорных органов ООН.

282. Двухпалатным парламентам необходимо рассмотреть вопрос о том, должны ли их комитеты по правам человека быть объединенными с комитетами обеих палат. Например, в Объединенном комитете по правам человека Австралии предусмотрено, что он должен включать 10 членов, четырех из них назначают лидеры оппозиции или независимые депутаты. См.: Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011, Art. 1(a).

283. Например, в ходе миссии по установлению фактов, которую Комитет по правам человека Сената Канады осуществил в Женеве и Страсбурге, чтобы выяснить положение с соблюдением Канадой положений МПГПП, было установлено, что специальные докладчики ООН приезжали в Канаду и встречались с представителями правительства и деловых кругов, но никогда не встречались с канадскими парламентариями. В результате, Комитет заключил, что «было бы желательно, чтобы специальные докладчики также встречались с канадскими парламентариями, когда они приезжают в Канаду». См.: Parliamentary Human Rights Committees Report, p. 20.

284. См.: Suchkova M. An Analysis of the Institutional Arrangements Within the Council of Europe and within Certain Member States for Securing the Enforcement of Judgments EUR. H.R. L.REV. (2011), p. 461.

285. Восточноафриканская законодательная ассамблея – это законодательная ветвь Восточноафриканского сообщества, судебным органом которой является Восточноафриканский суд правосудия. Хотя это не суд по правам человека в строгом смысле слова, договор, согласно которому этот суд был учрежден (Договор о Восточноафриканском сообществе/ The East African Community Treaty) обязывает государства-членов соблюдать верховенство права. Опираясь на это положение, недавно заявители выиграли дело против Уганды относительно уголовного преследования лица, в отношении которого Высокий суд Уганды распорядился, чтобы военный трибунал его освободил. См.: Ben Batros. CaseWatch: East Africa's Fledgling Court Feels its Way (February 27, 2012). (Цитируется ссылка № 1 от 2007 года).

286. Как утверждают Денис Галлиган и Дебора Сандлер: «Больше вероятности, что решение национального суда, адресованное государственному органу или администрации, будет исполнено, чем подобное решение международного суда, адресованное государству». См.: Galligan and Sandler. Implementing Human Rights, in Human rights brought home: socio-legal perspectives on human rights in the national context (Simon Halliday and Patrick Schmidt, eds., Hart Publishing, 2004), p. 43.

287. О вертикальных сетях правоприменения. См.: Anne-Marie Slaughter. A New World Order (Princeton University Press, 2004).

288. André Nollkaemper. National courts and the international rule of law (Oxford University Press, 2012), p. 117. В широком смысле суды могут приводить в действие исполнения решения двумя способами: непрямым (через национальное законодательство) или прямым. Первый, более распространенный метод, означает, что суды «обеспечивают исполнение международного обязательства путем применения национального законодательства, которое по существу включает или содержит это обязательство» или путем «применения закона, который имплементировал (или «трансформировал») это обязательство в национальное законодательство», известном как «имплементирующее законодательство» (см. главу 3). В противоположность этому, суд придает «прямое действие» обязательству, если «он осуществляет это обязательство как таковое, а не в национализированной форме. Действие является «прямым» в том смысле, что оно не зависит от законодательного шага в форме интервенции». Там же, с. 117-118.

289. См.: Michael J. Camilleri and Viviana Krsticevic. Making International Stick: Reflections on Compliance with Judgments in the Inter-American Human Rights System, in *Proteccion internacional de derechos humanos y estado de derecho* (2009), pp. 243-244.

290. См.: Helen Keller and Alec Stone Sweet. Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems, in *A Europe of Rights*, p. 687.

291. Там же.

292. См.: André Nollkaemper. National courts and the international rule of law (Oxford University Press, 2012), p. 25.

293. См.: Abiola Ayinla and George Mukundi Wachira. Twenty Years of Elusive Enforcement of the Recommendations of the African Commission on Human and People's Rights: A Possible Remedy, *AF. HUM.RTS. L.J.* 6 (2006), p. 456.

294. См.: Markus G. Schmidt. Follow-Up Mechanisms Before UN Human Rights Treaty Bodies and the UN Mechanisms Beyond, in *The UN Human rights treaty system in the 21st century* (Anne F. Bayefsky, ed., 2000), p. 233.

295. В Италии, например, в ходе интервью, проводившихся исследователями Университета «Метрополитен» (Лондон), было установлено, что «итальянские судьи судов первой инстанции недостаточно хорошо знают Европейскую конвенцию [по правам человека]», и что «не нижестоящие, а вышестоящие [итальянские] суды склонны ссылаться в своих решениях на Конвенцию». См.: Philip Leach, et al. Responding to systemic human rights violations: an analysis of «Pilot Judgments» of the European Court of human rights and their impact at national level (Intersentia, 2010), p. 106. Подобное явление отмечается и в российском контексте. См.: Trochev. All Appeals Lead to Strasbourg?, pp. 159-165. («В отличие от [Конституционного суда РФ], 116 членов [Верховного суда РФ] очень редко обращают внимание на Европейскую конвенцию [по правам человека] 1950 года или на решения ЕСПЧ»).

296. См.: Nigel Rodley. The Singarasa Case: Quis Custodiet ...? A Test for the Bangalore Principles of Judicial Conduct, 41 *ISR. L. REV.* (2008), pp. 504-505. Сэр Родли, член КПЧ, не хотел бы думать о том, что дело «Сингараса против Шри Ланки» является лишь мелким сведением счетов с Комитетом или что Верховный судья был «просто слишком ориентирован на исполнительную власть», а характеризует это решение как «не продиктованное никакими приемлемыми с точки зрения доктрин толкованиями закона». См. там же, с. 513.

297. См.: Eyal Benvenisti. Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of Attitudes of National Courts, *EUR. J. INT'L L.* (1993), p. 160.

298. Например, в Соединенных Штатах так называемый канон *Charming Betsy* возрождает пересмотренную версию (третью) Закона США о международных отношениях: «Когда возможно статут Соединенный Штатов должен формулироваться так, чтобы он не противоречил международному праву или международным соглашениям Соединенных Штатов». Пересмотренная (третья) версия Закона о международных отношениях, § 114 (1987). См. так же: дело «Мюррей против Schooner Charming Betsy», 6. U.S. 64 (1804).

299. См., например: дело «Меделлин против Техаса», 552 U.S. 491 (2008), где определено, что постановления Международного суда правосудия не обладают, сами по себе, исполнительной силой, и в исполнении решения Международного суда правосудия по делу Авена отказано в отсутствие законодательства об имплементации. См. так же дело «Авена и другие граждане Мексики» (Мексика против Соединенных Штатов Америки) (Merits) [2004] ICJ Rep 12.

300. См.: In x ALA, Конституционный суд Украины, № 2-51/2011 (13 октября 2011 года). Доступно на сайте: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v049u710-11> (Цитируется ЕСПЧ, Сообщение № 16447/04, дело «Николай Кучеренко против Украины», 19 февраля 2009 года). Юрий Луценко, бывший министр внутренних дел Украины, содержащийся под стражей по обвинению в превышении должностных полномочий с декабря 2010 года, подал апелляционную жалобу. В феврале 2012 года юрист Юрия Луценко, настаивающий, что его преследование в уголовном порядке было политически мотивированным, был приговорен к четырем годам лишения свободы (с конфискацией имущества) за растрату и превышение должностных полномочий, однако недавно ЕСПЧ постановил, что его арест и предварительное заключение являлись нарушениями Европейской конвенции по правам человека. См.: ЕСПЧ, Сообщение № 6492/11, дело «Луценко против Украины» (3 июля 2012 года). Интервью с Оксаной Климович, Киев, Национальный университет, 31 июля 2012 года.

301. См.: Damian A. Gonzalez-Salzburg. The Implementation of Decisions from the Inter-American Court of Human Rights in Argentina: An Analysis of the Jurisprudential Swings of the Supreme Court, SUR – INTERNATIONAL JOURNAL ON HUMAN RIGHTS 8(15) (December 2011). Гонсалес-Зальцберг отмечает, что в заключении 2004 года Верховный суд Аргентины «решил, что необходимо подчинять их решения постановлениям [Межамериканского] суда, учитывая обязательный характер этих решений». (Цитируется по: Corte Suprema de Justicia de la Nacion, Esposito, Miguel Angel (2004)). Однако всего через три года суд «повел себя совершенно противоположным образом», когда отклонил решение Межамериканского суда по делу «Caso Buenos Alves v. Argentina», «даже не сославшись на это решение». См. там же, с. 123 (цитируется по: МАСПЧ, дело «Buenos Alves v. Argentina», серия С № 64 (2007) и Corte Suprema de Justicia de la Nacion, Derecho, Rene Jesus, Causa No. 24.079 (2007)).

302. См.: Courtney Hillebrecht. Implementing International Human Rights Law at Home: Domestic Politics and the European Court of Human Rights, HUMAN RIGHTS REV. (2012).

303. См.: Kali Wright-Smith. Creating Explanations for Compliance: Lessons from the Inter-American Court of Human Rights (Spring 2010), p. 28.

304. Там же, с. 29.

305. См.: Adam Bodnar and Renata Uitz. Efficient Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights in Poland and in Hungary, p. 57.

306. Адам Боднар, Исполнение решений в области прав человека: точка зрения участников судебного процесса, конференция Interights/OSJI, 3. (Документ имеется у автора).

307. Там же.

308. Презентация «National Judges as European Union Judges: Knowledge, Experiences and Attitudes of Lower Court Judges in Germany and the Netherlands», Hague Institute for the Internationalization of Law (Гаагский институт интернационализации права от 29 сентября 2011 года). (September 29, 2011).

309. Более подробную информацию о Совете см. на сайте: <http://www.rechtspraak.nl/English/The-Council-for-the-Judiciary/Pages/default.aspx>. Ссылки на ежемесячные отчеты GCE см. на сайте: <http://www.rechtspraak.nl/Zoeken/Pages/default.aspx?k=GCE>

310. Согласно данным статьи об этом подразделении, «большинство дел, которые были проанализированы в ходе мониторинга, касаются индивидуальных исков о медицинской помощи,

пенсиях или трудовых правах». См.: Varun Gauri, Jeffrey Staton, Jorge Vargas Cullell. A Monitoring Mechanism for Constitutional Decisions on the Costa Rican Supreme Court, 2012, International Congress of the Latin American Studies Association (May 21, 2012). (Международный конгресс Латиноамериканской научной ассоциации (21 мая 2012 года)).

311. Межамериканская система прав человека оказала огромное влияние на законоведческое направление костариканской *Sala IV*. Как отмечают Гаури, Стейтон и Гуллелл: «Реформаторы, связанные с МАСПЧ, . . . влияли на процесс принятия [ею] решений на начальной стадии..., способствуя осуществлению социальных и экономических прав, которые... ранее понимались как не подлежащие рассмотрению в суде и относящимися к сфере мечтаний». См. там же, с. 9.

312. Согласно конституционной поправке, новая палата суда получила право на общенациональный централизованный судебный надзор, а при голосовании о неконституционности необходимое число голосов снизилось с двух третей до простого большинства членов суда. Доступ к новой палате также был либерализован, что привело к резкому росту рабочей нагрузки суда: если в 1989 году было зарегистрировано только 1600 дел, то к 2010 году этот показатель превысил 20 000.

313. Интервью с Хорхе Варгасом Куллеллом, *Estado de Nacion* от 18 июня 2012 года.

314. См.: A Monitoring Mechanism for Constitutional Decisions on the Costa Rican Supreme Court, Programa Estado de la Nación, p. 5.

315. См.: Интервью с Хорхе Варгасом Куллеллом, *Estado de Nacion* от 18 июня 2012. Хорхе Варгас Куллелл утверждает, что этот инструмент оказался гораздо более полезным, чем фактическое использование судом *desacato**, так как в Коста-Рике уголовные дела находятся под контролем прокуратуры, а не новой конституционной палаты Верховного суда.

316. Интервью с Вивек Мару, Намати от 13 апреля 2012 года.

317. Соглашение подписано между Коста-Рикой и Межамериканским судом по правам человека (ноябрь 1983 года). (Цитируется в: Дэвид Балуарте. Структуры исполнения: межамериканский опыт работы национальных механизмов по исполнению решений органов по правам человека).

318. Интервью с Ибрагимом Кане, Инициатива Открытого Общества для Восточной Африки, от 24 июля 2012 года.

319. См.: Loi No. 1/07 Regissant la Cour Supreme. Republique du Burundi Cabinet du President (February 25, 2005), Art. 43(5). (Документ имеется у автора).

320. См.: Olga Glukhovska and Serhii Sviriba. Enforcement of ECHR Judgments (International Law Office, September 12, 2006). Доступно на сайте: <http://www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=9d8bc87e-153c-db11-859c-00065bfd3168>

321. Закон Перу «Об исполнении решений» № 27.775. Закон регулирует процедуру исполнения решений, вынесенных наднациональными трибуналами (27 января 2002 года), см. приложение 2. Несмотря на то, что ранее государство Перу также пыталось придать решениям МАСПЧ силу на национальном уровне, это оформлялось в виде указов исполнительной власти, которые могли отменяться последующими решениями новых администраций.

* *desacato* – (неуважение к власти).

322. См.: Dmitri Bartenev and Yuri Marchenko. Implementation of Shtukaturov v. Russia: Challenges and Strategies, INTERIGHTS Bulletin 16(2) (Winter 2010), p. 64.

323. ЕСПЧ, Сообщение № 44009/05, дело «Штукатуров против России» от 27 марта 2008 года.

324. Решение ЕСПЧ от 27 февраля 2009 года № 4-Р.

325. См.: Interview with Dmitri Bartenev, MDAC, 28 June 2012.

326. Там же. В то время, когда происходил процесс в национальном суде, ЕСПЧ, который из-за недееспособности Павла Штукатурова воздержался от вынесения решения о справедливой компенсации, провозгласил свое решение по этому вопросу в 2010 году. Павлу Штукатурову было присуждено 25 000 евро в качестве «компенсации за беспокойство, неудобство и неопределенность, вызванные нарушением». При определении этой суммы (самой большой суммы компенсации, когда-либо присуждавшейся заявителю по делу о нарушениях прав лиц с ограниченными возможностями здоровья) суд учел то, что власти страны не исполнили его решение от 2008 года и отметил, что никакие решения национальных судов не будут достаточными, чтобы загладить вред, причиненный Павлу Штукатурову в прошлом, который «продолжал нарушать некоторые из самых основных прав заявителя». См.: ЕСПЧ, Сообщение № 44009/05, Shtukaturov v. Russia Judgment (Just Satisfaction) (March 4, 2010).

327. См.: MDAC Press Release. Russia: Strategic Litigation Leads to Law Reform (April 22, 2011).

328. См.: Interview with Dmitri Bartenev, MDAC, June 28, 2012. В дополнение к требованию о том, что слушания о дееспособности всегда должны проходить с участием лица, которого это касается, теперь лицо, лишенное дееспособности в Российской Федерации, может обратиться в суд с просьбой о восстановлении его/ее дееспособности, и может обжаловать решение о лишении дееспособности лично или через его/ее представителя. Более того, необходимо получить информированное согласие любого лица на психиатрическую помощь, независимо от того, дееспособно такое лицо или нет. Для помещения в психиатрическую больницу теперь также требуется получить согласие лица или, если он/она не обладает функциональной способностью принимать решение, такое решение должны принимать местные власти. См.: Анализ правовой реформы относительно правоспособности в России. – Психиатрический правозащитный центр, 22 апреля 2011 года.

329. В этом деле автор жалобы, Ирина Делова, более 20 лет провела в учреждении социальной помощи для людей с психическими заболеваниями в Санкт-Петербурге. По данным ППЦ, она распоряжалась своей пенсией до 2010 года, когда – по запросу учреждения социальной помощи – суд признал ее недееспособной и она утратила возможность распоряжаться всей своей собственностью, включая пенсию. Вместо того, чтобы применить индивидуальный подход при определении степени недееспособности Ирины Деловой, ее лишили всех гражданских прав. См.: Пресс-релиз ППЦ. Российский Конституционный суд критикует неправомерный закон об опеке, 28 июня 2012 года.

330. Там же.

331. См.: Dmitri Bartenev and Yuri Marchenko. Implementation of Shtukaturov v. Russia: Challenges and Strategies, INTERIGHTS Bulletin 16(2) (Winter 2010), p. 63.

332. См.: Interview with Dmitri Bartenev, MDAC, 28 June 2012.

333. Бартенев Д. и Марченко Ю., Имплементация решения по делу «Штукатуров против России»: проблемы и стратегии, Interights Bulletin 16(2) (зима 2010), с. 63.

334. См.: Interview with Dmitri Bartenev, MDAC, June 28, 2012.

335. В одной из своих статей В. М. Рейзман предложил проект протокола по исполнению решений Международного суда правосудия, согласно которому подписавшие стороны должны взять на себя обязательство «ввести в действие такое внутреннее законодательство, которое необходимо для того, чтобы национальные суды и трибуналы были обязаны исполнять решения и вытекающие из них права единственно и исключительно на основании сертификации аутентичности упомянутых решений». См.: W. M. Reisman. *The Enforcement of International Judgments*, AM. J. INT'L L. 63(1) (1969), p. 27.

336. В настоящее время статус и будущее трибунала ТЮАСР сомнительны. После решения по делу Майка Кэмпбелла Зимбабве отказалась от юрисдикции трибунала, а в 2010 году на саммите ТЮАСР было принято решение о пересмотре функций и круга полномочий трибунала, в результате, его работа была фактически приостановлена. На саммите ТЮАСР 2012 года государства-члены решили ограничить мандат суда «интерпретацией Договора ЮАСР и протоколов о спорах между государствами-членами». В результате, ни частные лица, ни компании теперь не могут подавать свои дела в этот трибунал. См.: Richard Lee. *Fight Goes on To Save SADC Tribunal*, OSISA News (August 21, 2012). Решение саммита противоречит заключению юридических консультантов, в котором подтверждалось, что трибунал был учрежден на законных основаниях и должен быть восстановлен, а решение представляет собой серьезную угрозу масштабному проекту региональной интеграции. В то же время такая реакция подчеркивает слабость наднациональной юрисдикции. По мнению эксперта, дело Майка Кэмпбелла «не следовало включать в первые рассматриваемые трибуналом дела», потому что новые суды (национальные или региональные), «достаточно слабы и для выживания им нужны легитимность и полномочия. Пока они находятся на стадии завоевания признания, не следует брать за самые спорные, политически острые дела» См.: Nicole Fritz. *SADC Leaders Hot Air Blows Down Tribunal*, OSISA Opinion/Comment (September 10, 2012).

337. См.: Treaty of the South African Development Community, Art. 4 (August 17, 1992). («ТЮАСР и его государства-члены должны действовать в соответствии со следующими принципами... права человека, демократия и верховенство права»).

338. См.: *Campbell Ltd. v. The Republic of Zimbabwe*, Case No. 2/2007 (S. Afr. Dec. Cmty. Trib. 2008). См. также: Ben Freeth. *Mugabe and the White African* (Lion Press, 2008). Несмотря на то, что насилие и разрушения, сопровождавшие принудительное перераспределение коммерческих ферм белых африканцев в Зимбабве, получили заслуженное осуждение, следует отметить, что эта политика не была абсолютной экономической катастрофой, как часто считают. См.: Lydia Polgreen. *In Zimbabwe Land Takeover, A Golden Lining*, NY TIMES (July 20, 2012). Отмечается, что «успех... мелких фермеров заставил некоторых экспертов переоценить наследие принудительного перераспределения земли в Зимбабве, даже при том, что они осуждают сопровождавшие этот процесс насилие и разрушения».

339. См.: *Gramara Ltd. v. Zimbabwe*, HC 33/09 (High Ct. Zim., 2010).

340. Дело № 47954/10 («Раби, Дж.»). Нежелание суда предоставить более подробное заключение можно отнести частично на счет отказа Зимбабве присутствовать в суде для защиты. Таким образом, заявление было удовлетворено на безальтернативной основе.

341. См.: *Farmers Win Battle to Sell Zimbabwe State Assets*, Business Live (June 7, 2011).

342. См.: Government of the Republic of Zimbabwe v. Fick, Etheredge, Campbell, et al., Judgment (June 6, 2011) (RD Claasen, J.), p. 15.
343. См.: Richard Oppong. Enforcing Judgments of the SADC Tribunal in the Domestic Courts of Member States, в: Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook (2010), p. 121.
344. Действительно, после постановления Высокого суда Южной Африки другие государства-члены сделали заявления о том, что решение ТЮАСР не будет применяться в их юрисдикциях. См.: Zimbabwean Government Could Lose More Assets in SADC, Namibia Economist (April 23, 2010).
345. См.: Richard Oppong. Enforcing Judgments of the SADC Tribunal in the Domestic Courts of Member States, в: Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook (2010), pp. 129-131.
346. Там же, с. 131.
347. Treaty Establishing the East African Community. Доступно на сайте: <http://www.afrimap.org/english/images/treaty/EACTreaty.pdf> («EAC Treaty»).
348. См.: EAC Treaty, Art. 44; ECOWAS Court Protocol, Art. 24(2); SADC Tribunal Protocol, Art. 32(1)(2)(3). Примечательно, что в то время как в положении ECOWAS речь идет только о решениях, налагающих «денежное обязательство», в протоколах ECOWAS и ТЮАСР говорится о «любых решениях» и «решении», это дает основания считать, что они включают и другие средства правовой защиты.
349. См.: Ben Batros. CaseWatch: East Africa's Fledgling Court Feels its Way (February 27, 2012), citing Reference No. 3 of 2010.
350. См.: Kenya Section of the International Commission of Jurists v. Attorney General & Another, High Court of Kenya at Nairobi, Ruling (November 28, 2011) («Kenya ICJ Ruling»).
351. Республика Кения в Высоком суде Кении в Найроби, жалоба № 685, подана 18 ноября 2010 года.
352. Раздел 4 (1) Закона о международных преступлениях гласит, что положения Римского статута «должны иметь в Кении силу закона» по отношению, *inter alia*, к «направлению запросов МУС к Кении о помощи и о методе рассмотрения таких запросов». См.: The International Crimes Act, 2008. Доступно на сайте: http://www.kenyalaw.org/Downloads/Acts/The_International_Crimes_Act_2008.pdf
353. Статья 2, п. 6 Конституции Кении гласит, что «Все ратифицированные Кенией договоры и конвенции составляют часть законодательства Кении». Доступно на сайте: <http://www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf>
354. См.: Kenya ICJ Ruling, p. 18.
355. Далее суд определил, что в случае, если сотрудники правоохранительных органов не исполнят приказ, МКЮ–Кения или любое другое частное лицо «имеющее соответствующий мандат и возможность», может заставить их это сделать, подав ходатайство об издании судебного приказа нижестоящему суду. См.: Kenya ICJ Ruling, p. 24.
356. См.: Kenya ICJ Ruling, p. 11. В настоящее время постановление Высокого суда находится на апелляции в двух различных судебных форумах. В недавно созданном Конституционном суде Кении рассматривается процессуальный вопрос о том, имеет ли министр юстиции право на обжалование решения, как он это сделал (по новой Конституции Кении уголовные дела входят в

круг ведения Генеральной прокуратуры). В Апелляционном суде решение Высокого суда рассматривается по существу. См.: Interview with Judy Gitau, ICJ-Kenya (June 28, 2012). Примечательно, что приказ остается в силе пока ожидается рассмотрение этих апелляций, а недавно депутат парламента подал в Высокий суд ходатайство об отмене приказа на том основании, что он был издан «без соблюдения процедуры». См.: Alphonse Mungahu. Court Allow ICJ's Plea in Bashir Arrest Warrant Suit, *The Star* (April 18, 2012).

357. См.: Interview with Judy Gitau, ICJ-Kenya (June 28, 2012).

358. Там же.

359. См.: South Africa Legally Rebuts AU Resolution on Arresting Bashir, *Sudan Tribune* (August 3, 2009). Доступно на сайте: <http://www.sudantribune.com/TEXT-South-Africa-legally-rebuts,31996> (Приводится полный текст заявления министра иностранных дел Южной Африки).

360. Там же.

361. См.: South African Litigation Centre and Zimbabwe Exiles Forum v. National Director of Public Prosecutions, Case No. 77150/09; North Gauteng High Court, Judgment (May 8, 2012). Несмотря на то, что это решение приостановлено в ожидании апелляции, в феврале 2013 года южноафриканская Национальная прокуратура и Директорат по приоритетным расследованиям при полицейской службе страны согласились открыть дело и начать следствие после подачи других правовых материалов, в этот раз от властей требовали расследовать дела и наказать виновных в широко распространенных случаях изнасилований накануне президентских выборов в Зимбабве в 2008 году. В представленных материалах были показания более 80 жертв, заявления свидетелей, врачей, представителей национальных и международных НПО, а также имена более 200 предполагаемых преступников. См.: Geoffrey York. In ground-breaking move, S. Africa steps in over alleged Zimbabwe mass rapes, *THE GLOBE AND MAIL* (February 25, 2013).

362. Там же, п. 13.4.

363. Там же (цитируется раздел 4(3) из Закона Южной Африки о МУС от 2002 года).

364. Там же, п. 15.

365. Там же, п. 33.5. См. также п. 29 («На этом этапе в их обязанности не входил учет политических или стратегических соображений. В любом случае они время от времени изменяются, в то время как надлежащая юриспруденция остается конкретным основанием для стабильной жизни общества под моргающим, но неумолимым оком верховенства права. Любые такие соображения фактически разрушат эффективность акта МУС»).

366. См.: Carolina Restrepo. The Binding Nature of Precautionary Measures under Colombian Law, *APORTES DPLF* 16(5) (June 2012), p. 36.

367. Там же (цитируется, *inter alia*, решение Конституционного суда Колумбии Т-558 (2003 года); решение Конституционного суда Колумбии Т-786 (2003 года); решение Конституционного суда Колумбии Т-327 (2004 года)).

368. Там же, с. 38.

369. Nigel Rodley. The Singarasa Case: Quis Custodiet ...? A Test for the Bangalore Principles of Judicial Conduct, 41 *ISR. L. REV.* (2008), p. 506.

370. См.: Alexandra Huneeus. Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights, *CORNELL INT'L L.J.* 44 (2011), p. 502.

371. Там же, с. 494-495.

372. Там же, с. 508.

373. Там же, с. 508-509. Отмечается также, что «сейчас самой большой слабостью межамериканской системы прав человека является неспособность национальных судов выполнять их обязанность преследовать в уголовном порядке лиц, виновных в нарушениях прав человека». См. Гонсалес-Зальцберг, р. 124.

374. См.: Правовая инициатива открытого общества, От решения к правосудию, с. 37-38.

375. Alexandra Huneeus. Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights, CORNELL INT'L L.J. 44 (2011), p. 520.

376. Интервью с Дмитрием Бартеневым, MDAC, 28 июня 2012 года.

377. См.: Пресс-релиз ППЦ. ППЦ назвал компенсацию, знаковой для глобальных прав человека (11 марта 2010). (Отмечается «необычный способ восстановления правоспособности г-на Штукагурова в мае 2009 года районным судом Санкт-Петербурга»).

378. Трочев А. Обращения ведут в Страсбург?, с. 161. В России, по просьбе ОГА, Верховный суд РФ периодически должен отправлять «циркулярные письма» о важности применения решений ЕСПЧ. И хотя эта практика не единообразна, она доказала свою эффективность в том, что касается информирования нижестоящих судов о страсбургских решениях и, по словам А. Трочева, «некоторые суды эффективно реагируют на эти письма». Там же, с. 160.

379. Alexandra Huneeus. Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights, CORNELL INT'L L.J. 44 (2011), p. 524.

380. Там же, с. 524-25.

381. См.: Jeffrey K. Staton and Alexia Romero. «Clarity and Compliance in the Inter-American Human Rights System» (February 12, 2011), p. 19; Huneeus, «Courts Resisting Courts», p. 522. («Результаты настоящего исследования подтверждают предположение о разбивке приказов на простые элементы, однако в таком случае должны соблюдаться линии разделения властей»). См. также: Steven Greer, *The European Convention on human rights: achievements, problems and prospects* (Cambridge University Press, 2006), p. 160.

382. См.: Хелфер, р. 150.

383. Там же, с. 525. В качестве примера Хуниус отмечает, что в деле «Альмонасид против Чили» Межамериканский суд по правам человека не процитировал перуанские и аргентинские суды за их «мужественные решения» об отмене национальных амнистий, чтобы заново открыть закрытые дела; вместо этого, суд всего лишь сослался на «собственное решение по делу «Барриоз Альтос против Перу» как на хорошо известное в международных юридических кругах». Там же, с. 528-529. (Цитируется дело «Альмонасид против Чили», с. 69, п. 2 (concurrency of Trinidad, J. – совпадающее мнение судьи А. А.Триндад)).

384. ЕСПЧ, Сообщение № 19359/04, дело «М. против Германии» (17 декабря 2009 года). В этом деле заявитель находился в превентивном заключении 10 лет, максимальный срок, допустимый по действовавшему в то время закону.

385. См.: Eirik Bjorge. National Supreme Courts and the Development of ECHR Rights, INT'L J. CONST'L L. 9(1) (2011), pp. 30-31 (citing Decision No. 2008-562 *Conseil constitutionnel*: Journal Officiel (February 26, 2008)).

386. См.: Alec Stone Sweet. A Cosmopolitan Legal Order: Constitutional Pluralism and Rights Adjudication in Europe, *GLOBAL CONSTITUTIONALISM* 1(1) (2012), p. 71 (citing Preventive Detention, No. 2 BvR 2365/09 (May 4, 2011)).

387. См.: дело «М. Против Германии», п. 75.

388. См.: Stone Sweet. A Cosmopolitan Legal Order, 71 (citing Preventive Detention, para 89). В свою очередь, в июне 2011 года ЕСПЧ «отреагировал благоприятно, не установив нарушений в аналогичном деле «Морк против Германии» (2011 год) частично на том основании, что Федеральный конституционный суд Германии «опирался на интерпретацию... Конвенции, использованную настоящим Судом в деле “М. Против Германии”». См. там же.

389. См.: Jacqueline Hodgson. Extending the Right to Legal Advice to Suspects in Police Custody in France (February 3, 2011), available at http://blogs.warwick.ac.uk/jackiehodgson/entry/reforming_the_french/

390. См.: Hodgson. Storming the Bastille... or at least the Police Station (May 2, 2011), available at http://blogs.warwick.ac.uk/jackiehodgson/entry/storming_the_bastilleor/

391. Conseil Constitutionnel, Decision No. 2010-14/22, M. Daniel W. et autres [Garde a vue] (July 30, 2010).

392. ЕСПЧ, Сообщение № 1466/07, дело «Бруско против Франции» (14 октября 2010 года).

393. См.: Cour de Cassation. Communiqué de la Première présidence relatif aux arrêts 589, 590, 591 et 592 du 15 avril 2000 rendus par l'assemblée plénière de la Cour de cassation sur la régularité de mesures de garde a vue (April 15, 2011).

394. Там же. Суд пришел к заключению, что для того, чтобы гарантированные Конвенцией права были «эффективными и конкретными», нельзя применять «принцип правовой определенности» и «необходимость в отправлении правосудия для лишения тяжущейся стороны права на справедливую судебную процедуру» (неофициальный перевод).

395. См.: Hodgson. Storming the Bastille... or at least the Police Station (May 2, 2011).

396. Эммануэль Брибозиа, Изабель Рорив и Амайя Убеда де Торрес. Наднациональные процессы по правам человека, имплементация и влияние на национальном уровне юриспруденции Страсбургского суда. Пример Франции. JURISTRAS. Доклад об исследовании конкретного случая (июнь 2008 года). («В последние десять лет произошла эволюция отношения судебных органов в сторону принятия системы, при этом преодолевается сильное традиционное нежелание использовать Конвенцию даже с формальной точки зрения»).

397. Alexei Trochev. Judging Russia: Constitutional court in Russian Politics 1990-2006 (Cambridge University Press, 2008), pp. 175-176.

398. Интервью с Оксаной Климович, Киевский национальный университет, 31 июля 2012 года.

399. См., например, Рекомендация КМ (2004) 4. Примером того, какую роль в этом отношении могут играть юридические факультеты, является недавно подписанное Вашингтонским колледжем Американского университета и Верховным судом Парагвая соглашение о сотрудничестве, предусматривающее, что члены Верховного суда будут участвовать в программе обучения AUWCL по правам человека и гуманитарному праву и что этот тренинг будет признан частью программы обучения Верховного суда. См.: Press Release «Supreme Court of the Republic of Paraguay

to Send Judges to Participate in Human Rights Training at American University Washington College of Law» (February 22, 2013).

400. Примером этого является Постановление № 5 Пленума Верховного суда РФ, изданное в 2003 году, в котором содержалась официальная инструкция для российских судов о том, что они должны учитывать судебную практику Страсбурга.

401. Пресс-релиз «МАСПЧ и Верховный суд Мексики подписывают соглашение о сотрудничестве» (24 октября 2011 года); интервью с Александро Нуньо, SEJIL, 22 июня 2012 года. Подобные соглашения о сотрудничестве были подписаны между Межамериканской комиссией по правам человека и Верховными судами правосудия Парагвая и Колумбии.

402. См.: Yukyan Lam. Setting Sound Priorities: Reflections on the Discussion of the Workings of the Inter-American Commission on Human Rights, APORTES DPLF 16(5) (June 2012), p. 41.

403. Одним из недавних примеров является Конституция Кении, ратифицированная в 2010 году, см. выше прим. 353. В 2011 году в положения Конституции Мексики подобным образом были внесены существенные изменения, когда был принят ряд статей, известных как поправки о правах человека (HRA) от 2011 года. По словам эксперта, в HRA «теперь ясно указано, что в Конституции признаются права человека, закрепленные в международных договорах и стандартах, при этом для судов создается беспрецедентное окно возможностей для расширения прав, но эти поправки также оставляют судам новые вопросы, требующие решения». См.: Victor Manuel Colli Ek. Improving Human Rights in Mexico: Constitutional Reforms, International Standards, and New Requirements for Judges, HUM. RTS. BRF. 20(1) (2012), p. 11. Верховный суд Мексики также занялся новациями в судебной системе, когда в 2011 году создал модель конституционного контроля и защиты прав человека, включающую все суды страны. Интервью с Александро Нуньо, SEJIL, 22 июня 2012. (Цитируется МАСПЧ, дело «Радила-Пачеко против Мексики», серия С № 777/01 (23 ноября 2009 года)). Теперь не только Верховный суд, но и все судьи, на всех уровнях, имеют «возможность объявить какой-либо акт или закон неконституционным и/или не соответствующим Американской конвенции о правах человека. См.: Victor Manuel Colli Ek. Improving Human Rights in Mexico: Constitutional Reforms, International Standards, and New Requirements for Judges, HUM. RTS. BRF. 20(1) (2012), p. 12.

404. См.: Paul Mahoney. A European Judicial Training Institute on Human Rights, E.H.R.L.R. 2 (2009), p. 128.

405. Там же, с. 129.

406. См.: Gerald L. Neuman. Import, Export, and Regional Consent in the Inter-American Court of Human Rights, EUR. J. INT'L L. 19(1) (2008), p. 123.

407. Laurence Helfer and Anne-Marie Slaughter. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication, 107 Yale L.J. (1997), p. 277.

408. В некоторых случаях назначения бывших международных судей на высокие посты в национальных судах приводили к значительным положительным результатам в том, что касается исполнения. В середине 2012 года бывший судья ЕСПЧ из Молдовы стал президентом Верховного суда Молдавии. С тех пор суд добился значительного прогресса в надлежащем применении судебной практики ЕСПЧ и в инструктировании нижестоящих судов.

409. В то время как предложение о предоставлении ЕСПЧ консультативных полномочий продолжает обсуждаться, Межамериканский суд по правам человека и Африканский суд по правам чело-

века и народов уже обладают консультативными полномочиями и юрисдикцией по спорам между сторонами. См.: Американская конвенция о правах человека, статья 64(2); Протокол к Африканской хартии прав человека и народов об Африканском суде по правам человека и народов, статья 4.

410. См.: R. Carver. *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions* (International Council for Human Rights Policy, 2000), p. 3.

411. Доклад Генерального секретаря ООН о национальных институтах по продвижению и защите прав человека (E/CN.4/1997/41) (1997).

412. См.: Rachel Murray. *The role of National human rights institutions at the international and regional levels: the experience of Africa* (Hart Publishing, 2007), p. 12.

413. См.: Julie Mertus. *Human rights matters: local politics and national human rights institutions* (Stanford University Press, 2009).

414. Венская декларация и Программа действий, Всемирная конференция по правам человека (A/CONF.157/23) (12 июля 1993), п. 36.

415. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, Резолюция Генеральной ассамблеи ООН № 48/134 (20 декабря 1993 года) (см.: приложение 4). В частности, принципы гласят, что одной из обязанностей НИПЧ является «сотрудничество с... региональными учреждениями..., компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека».

416. См.: Steven Greer. *The European Convention on human rights: achievements, problems and prospects* (Cambridge University Press, 2006), p. 293. См.: Раздел D, «Парижские принципы».

417. См.: Sonia Cardenas. *Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions*, *Global Governance* 9 (2003), p. 37.

418. См.: Steven Greer. *The European Convention on human rights: achievements, problems and prospects* (Cambridge University Press, 2006), p. 289.

419. См.: Julie Mertus. *Human rights matters: local politics and national human rights institutions* (Stanford University Press, 2009), p. 3.

420. Выводы международного круглого стола о роли национальных институтов по правам человека и договорных органов, п.п. 6-8. Доступно на сайте: http://nhri.ohchr.org/EN/Regional/Europe/Documents/Conclusions_Int_RT_rev8dec.pdf

421. В 2011 году Совет по правам человека заявил о поддержке создания и укрепления «эффективных, независимых и плюралистических НИПЧ». В Резолюции 2012 года также рекомендуется, чтобы Генеральная ассамблея ООН рассмотрела вопрос о разрешении институтам, соблюдающим Парижские принципы, участвовать на ее заседаниях на такой же основе, как они это делали в совете. См.: Резолюция Совета по правам человека A/HRC/20/L/15, Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека (5 июля 2012 года).

422. Резолюция КМ 97(11) от 30 сентября 1997 года.

423. Резолюция КМ 99(50) «О Комиссаре по правам человека Совета Европы» от 7 мая 1999 года. Антуан Байзе отмечает, что недавно «Комиссия даже назвала НИПЧ «своими привилегированными партнерами в его диалоге по правам человека с государствами-участниками». Antoine Buysse. *The Court's Ears and Arms: National Human Rights Institutions and the European Court of*

Human Rights, in National human rights institutions in Europe: Comparative, European and International perspectives (Katrien Meuwissen and Jan Wouters, eds., Intersentia, 2012).

424. Правила КМ, правила 9(2) и 9(3).

425. См.: Philip Leach. On Reform of the European Court of Human Rights, EUR. HUM. RTS. L.R. 6 (2009), p. 732.

426. Несмотря на эти меры, уровень фактического взаимодействия между Африканской комиссией по правам человека и НИПЧ остается низким, характеризуется спорадическим участием и тем, что некоторые НИПЧ не представляют двухлетние отчеты о своей деятельности в комиссию, что требуется в соответствии с их статусом аффилированных организаций. См.: University of Bristol Human Rights Implementation Centre and Arts & Humanities Research Council, Report of a Workshop for East African National Human Rights Institutions on the Implementation of Torture Prevention Standards (Nairobi, October 18-19, 2010), pp. 3, 10-11. Доступно на сайте: <http://www.bristol.ac.uk/law/research/centresthemes/hric/hricdocs/reportandrecommendations.pdf>

427. Переписка по электронной почте с Рейчел Мюррей, Бристольский университет, 30 января 2013 года.

428. Статьей 63 Правил процедуры МАСПЧ предусматривается, что суд «может потребовать от других источников информации предоставления данных... чтобы оценить исполнение [решения по делу]» (выделено автором). Однако суд это делает по собственному усмотрению. В противном случае подача отчетов о мониторинге соблюдения ограничивается государствами и жертвами или их законными представителями.

429. См., например: Binaifer Nowrojee. Protectors or Pretenders? Government human rights commission's in Africa (Human Rights Watch: 2001), pp. 261-268.

430. Там же.

431. Интервью с Ибрагимом Кане. Инициатива Открытого Общества по Восточной Африке, 24 июля 2012 года; Горас Сегнонна Аджолохоун. Изучение правовой системы Сенегала и правовые исследования: права человека (GlobalLex, март/апрель 2009).

432. Julie Mertus. Human rights matters: local politics and national human rights institutions (Stanford University Press, 2009), p. 85. Richard Carver, NHRIs in Central and Eastern Europe, in Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions (Ryan Goodman and Thomas Pegram, eds., Cambridge University Press, 2012), p. 185.

433. См.: Общественный защитник прав. Доступно на сайте: www.ochrance.cz/en/

434. Julie Mertus. Human rights matters: local politics and national human rights institutions (Stanford University Press, 2009), p. 98.

435. ЕСПЧ, Большая палата, Сообщение № 57325/00, дело «D. Н. и другие против Чешской Республики» (13 ноября 2007 года).

436. Исследование общественного защитника прав по этническому составу учащихся бывших специальных школ: окончательный отчет (6 июля 2012 года). Доступно на сайте: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Survey_Ethnic_Special-schools.pdf

437. Там же, часть 7.

438. Интервью с Филипом Рамесом. Фонд открытого общества. – Прага, 20 августа 2012 года.

439. См.: Council of Europe, Committee of Ministers' Deputies. Annotated order of Business and Decisions adopted—Czech Republic, CM/Del/Dec(2012)1144 (June 8, 2012).
440. Интервью с Филипом Рамесом, Фонд открытого общества. – Прага, 20 августа 2012 года.
441. Julie Mertus. Human rights matters: local politics and national human rights institutions (Stanford University Press, 2009), p. 102.
442. См.: Dmitri Bartenev and Yuri Marchenko. Implementation of Shtukurov v. Russia: Challenges and Strategies, INTERRIGHTS Bulletin 16(2) (Winter 2010), p. 65.
443. См.: R. Carver. Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions (International Council for Human Rights Policy, 2000), p. 196.
444. Там же.
445. См.: Richard Carver. A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestic of International Law, HUM. RTS. L. REV. 10(1) (2010), pp. 12-13.
446. В частности, в связи с тем, что в большинстве служб омбудсмена «руководство олицетворяет один человек», эти органы могут оказаться особенно «уязвимыми к внешнему давлению и со временем могут начать действовать нелогично». См.: Richard Carver. A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestic of International Law, HUM. RTS. L. REV. 10(1) (2010), p. 208.
447. Julie Mertus. Human rights matters: local politics and national human rights institutions (Stanford University Press, 2009), p. 133.
448. Steven Greer. The European Convention on human rights: achievements, problems and prospects (Cambridge University Press, 2006), p. 314.
449. КПЧ ООН, дело № 1818/2008, «МакКалум против Южной Африки» (25 октября 2010 года).
450. Интервью с Юдит Кохен, Южноафриканская комиссия по правам человека, 23 июля 2012 года.
451. Южноафриканская комиссия по правам человека, Презентация в портфельном комитете по исправительной службе: пытки в исправительных центрах Южной Африки (30 ноября 2011 года). (Документ имеется у автора).
452. Слушания заинтересованных сторон о распространенности пыток в исправительных центрах», 29 ноября 2011 года (Председатель: г-н. В. Смит (АНС). Доступно на сайте: <http://www.pmg.org.za/report/20111130-stakeholder-hearings-prevalence-torture-correctional-centres>.
453. См.: Carolyn Raphaely. Raped Inmate Sues Prison Service, Saturday Star (March 3, 2012).
454. Интервью с Юдит Кохен, Южноафриканская комиссия по правам человека, 23 июля 2012 года.
455. КПЧ ООН, дело № 386/1989, дело «Коне против Сенегала» (27 октября 1994 года).
456. См.: Horace Segnonna Adjolohoun. Visiting the Senegalese Legal System and Legal Research: A Human Rights Perspective (GlobaLex, March/April 2009). См. также: Binaifer Nowrojee, Protectors or Pretenders? Government human right commissions in Africa (Human Rights Watch, 2001), p. 265.
457. Интервью с Ибрагимом Кане, Инициатива Открытого Общества для Восточной Африки, 24 июля 2012 года.

458. В 2001 году Коне все еще должен был получить участок земли. В результате он подал жалобу, согласно защитному мандату CSDH. В ответе комитет потребовал, чтобы Государственный министр по делам президента предоставил по этому делу всю необходимую информацию. См.: Horace Segnonna Adjolohoun. Visiting the Senegalese Legal System and Legal Research: A Human Rights Perspective (GloboLex, March/April 2009); см. также: Рассмотрение докладов государств, представленных государствами-участниками, U.N. Doc. CCPR/C/103/Add/1 (22 н1996), п. 26 («Следует напомнить, что Комитет по правам человека рекомендовал, чтобы г-н Коне получил компенсацию после длительного срока заключения; это было сделано по указанию президента Республики»).

459. Заключительные соображения Комитета по правам человека, U.N. Doc. CCPR/C/79/ Add.82. (19 ноября 1997 года), п. 8 («В области правовой реформы Комитет с благодарностью отмечает криминализацию пыток в Уголовном кодексе»).

460. См.: Sonia Cardenas. Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions, *Global Governance* 9 (2003), pp. 5-6.

461. Интервью с Юдит Кохен. Южноафриканская комиссия по правам человека, 23 июля 2012 года.

462. Белградские принципы отношений между национальными институтами по правам человека и парламентами (22-23 февраля 2012 года). Доступно на сайте: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-9_en.pdf

463. Richard Carver. A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestic of International Law, *HUM. RTS. L. REV.* 10(1) (2010), p. 18.

464. Varun Gauri, Jeffrey Staton, Jorge Vargas Cullell. A Monitoring Mechanism for Constitutional Decisions on the Costa Rican Supreme Court, 2012, Международный конгресс Латиноамериканской научной ассоциации (21 мая 2012 года), *International Congress of the Latin American Studies Association* (May 21, 2012). p. 5.

Приложение I

Указы и приказы исполнительной власти

- Приказ Президента США № 13107 от 10 декабря 1998 года
«Осуществление договоров о правах человека»
- Республика Мали, Указ № 09-049/PM-RM DU
от 12 февраля 2009 года
- Республика Камерун, Приказ № 081 CAB/PM
от 15 апреля 2011 года
- Указ Президента Российской Федерации № 657 от 20 мая 2011 года
«О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»
- Бланк исполнения решений ЕСПЧ, Министерство юстиции
Соединенного Королевства, Группа по осуществлению
политики в области прав человека

Приказ Президента США № 13107 от 10 декабря 1998 года

«Осуществление договоров о правах человека»

**Приказ Президента США № 13107 (10 декабря 1998 года)
«Осуществление договоров о правах человека»**

Белый Дом

Служба пресс-секретаря

Для немедленного распространения

10 декабря 1998 года

Приказ Президента № 13107

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Властью Президента, возложенной на меня Конституцией и законами Соединенных Штатов Америки, и учитывая обязательства Соединенных Штатов в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП) Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП), Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) и другими соответствующими договорами, касающимися защиты и продвижения прав человека, участником которых Соединенные Штаты являются в настоящее время или могут стать в будущем, настоящим приказываю:

Раздел 1. Исполнение обязательств в области прав человека

(а) В политике и практике Правительства Соединенных Штатов, преданных защите и продвижению прав человека и основных свобод, должны в полной мере уважаться и осуществляться обязательства по международным правозащитным договорам, участником которых являются США, включая МПГПП, КПП и КЛРД.

(б) Политикой и практикой Правительства Соединенных Штатов также должно быть расширение уважения международных прав человека, как в наших отношениях со всеми другими странами, так и в работе по укреплению различных международных механизмов для укрепления прав человека, включая, помимо прочего, механизмы ООН, Международной организации труда и Организации американских государств.

Раздел 2. Обязанности исполнительных департаментов и ведомств

(а) Все исполнительные департаменты и ведомства (как определено в 5 U.S.C. 101-105, включая советы и комиссии, далее по отдельности и/или совместно именуемые «ведомство» или «ведомства») должны поддерживать нынешний уровень осознания обязательств Соединенных Штатов в области международных прав человека, которые имеют отношение к их функциям и должны выполнять эти функции с полным соблюдением и исполнением таких обязательств. Глава каждого ведомства должен назначить одно контактное лицо, которое будет нести ответственность за общую координацию исполнения настоящего приказа. Согласно данному приказу, все такие ведомства должны выполнять свои установленные институциональные роли по осуществлению, интерпретации и принудительному исполнению федерального законодательства и политики.

(б) На руководителей ведомств возлагается главная ответственность, в координации с другими соответствующими ведомствами, за вопросы, касающиеся исполнения правозащитных обязательств, входящих в их соответствующие

рабочие и программные обязанности и полномочия или, если вопросы не входят в сферу их рабочих и программных обязанностей и полномочий, за вопросы, которые наиболее тесно связаны с их общими сферами деятельности.

Раздел 3. Обращения и жалобы на нарушения прав человека

На каждое ведомство возлагается главная ответственность, в координации с другими соответствующими ведомствами, за реагирование на обращения, запросы о предоставлении информации и жалобы на нарушения обязательств в области прав человека, которые входят в сферу ответственности данного ведомства или, если вопрос не подпадает под сферу ответственности ведомства, за направление таких обращений, запросов и жалоб в соответствующее ведомство для реагирования.

Раздел 4. Межведомственная рабочая группа по договорам в области прав человека

(а) Настоящим учреждается рабочая группа по договорам в области прав человека с целью обеспечения руководства, надзора и координации по вопросам, касающимся соблюдения и осуществления обязательств в области прав человека и по смежным вопросам.

(б) Помощник Президента по вопросам национальной безопасности назначает лицо, уполномоченное председательствовать в Межведомственной рабочей группе, в состав которой должны входить соответствующие политические и юридические представители на уровне помощника секретаря из Государственного Департамента, Министерства юстиции, Министерства труда, Министерства обороны и Объединенного комитета начальников штабов, а также из других ведомств по усмотрению председательствующего. Главные члены могут назначить заместителей, которые смогут вместо них посещать заседания рабочей группы.

(в) К главным функциям Межведомственной рабочей группы относятся следующие:

(i) координация межведомственного изучения любых важных вопросов, касающихся исполнения настоящего приказа, а также анализа и рекомендаций в связи с ратификацией договоров о правах человека, по мере того, как такие вопросы могут время от времени возникать;

(ii) координация подготовки докладов, которые Соединенные Штаты должны подавать в рамках выполнения своих договорных обязательств;

(iii) координация ответов Правительства Соединенных Штатов на жалобы против Правительства в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека, подаваемые в ООН, Организацию американских государств и в другие международные организации;

(iv) разработка эффективных механизмов для обеспечения того, чтобы предлагаемые Администрацией законопроекты проверялись на предмет их соответствия международным правозащитным обязательствам, и чтобы такие обязательства учитывались также при рассмотрении законопроектов в Конгрессе;

(v) разработка рекомендуемых предложений и механизмов для совершенствования мониторинга действий различных штатов, содружеств и территорий Соединенных Штатов и, когда это целесообразно, коренных американцев и признаваемых федеральными органами индейских племен, включая проверку законов штатов, содружеств и территорий на их соответствие конкретным договорам, предоставление соответствующей информации для докладов и других целей мониторинга, и продвижение эффективных механизмов обеспечения средствами правовой защиты;

(vi) разработка планов по обучению и информированию общественности о положениях МПГПП, КПП, КЛРД и других соответствующих договоров, а также о положениях национального законодательства, касающихся защиты прав человека;

(vii) координация и направление ежегодного обзора о сделанных США оговорах, декларациях и заявлениях о понимании правозащитных договоров, а также по делам, в которых содержались нетривиальные жалобы или заявления о несоблюдении или нарушении международных обязательств в области прав человека, чтобы определить, следует ли рассматривать вопрос о каких-либо изменениях соответствующих оговорок, деклараций и заявлений о понимании правозащитных договоров или применяемых в США практик или законов; с результатами и рекомендациями такого обзора должны быть ознакомлены руководители всех участвующих ведомств;

(viii) составление других рекомендаций, которые Рабочая группа считает необходимыми для представления Президенту, через помощника Президента по вопросам национальной безопасности, относительно соблюдения или осуществления Соединенными Штатами правозащитных договоров и по смежным вопросам; и

(ix) координация других важных задач, связанных с договорами о правах человека или международными правозащитными институтами, включая Межамериканскую комиссию по правам человека, специальных докладчиков и процедуры подачи жалоб, установленные Комиссией ООН по правам человека.

(г) Работа Межведомственной рабочей группы не должна вытеснять работу других межведомственных органов, включая президентский Комитет по Международной организации труда, которые занимаются вопросами международных прав человека.

Раздел 5. Сотрудничество между исполнительными департаментами и ведомствами

Все ведомства должны сотрудничать при выполнении положений настоящего приказа. Межведомственная рабочая группа обеспечивает принятие таких совместных мер.

Раздел 6. Судебный надзор, сфера действия и администрация

(а) Ничто в настоящем приказе не создает какого-либо права или преимущества, субстантивного или процессуального, которое может быть использовано любой стороной против Соединенных Штатов, их государственных органов или ведомств, должностных лиц или сотрудников, или против любого другого лица.

(б) Настоящий приказ не заменяет федеральные законы и не налагает каких-либо подлежащих судебной ответственности обязательств на исполнительную власть.

(в) Термин «договорные обязательства» означает договорные обязательства, утвержденные Сенатом в соответствии с пунктом 2 раздела 2 статьи II Конституции Соединенных Штатов.

(г) Ведомства должны выполнять настоящий приказ в максимально возможной степени и с учетом наличия ассигнований.

УИЛЬЯМ ДЖ. КЛИНТОН

БЕЛЫЙ ДОМ,
10 декабря 1998 года

ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИЯ И РАБОТА

Статья 3: Комитет возглавляет представитель Министерства иностранных дел. В состав Комитета входит по одному представителю из каждого отдела Министерства. Комитет может принять в свой состав любое другое лицо, вклад которого Комитет может посчитать полезным для выполнения его миссии.

Статья 4: Поименный список членов Комитета определяется приказом Министра иностранных дел.

Статья 5: Секретариат Комитета предоставляется Управлением по юридическим делам.

Статья 6: Очередные заседания Комитета проводятся один раз в квартал. Председатель может созывать внеочередные заседания Комитета, когда это необходимо.

Статья 7: Комитет может создавать комиссии из своих членов.

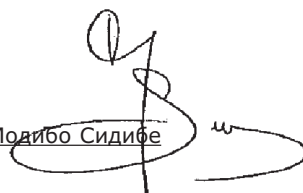
Статья 8: Расходы на деятельность Комитета покрываются за счет государственного бюджета.

ГЛАВА III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

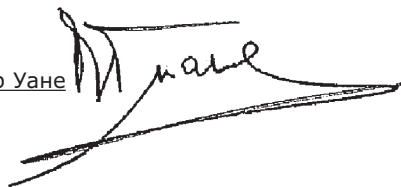
Статья 9: На министра иностранных дел и международного сотрудничества и министра финансов возлагается обязанность по вопросам, относящимся к ведению каждого министерства, исполнять настоящий указ, [который] должен быть опубликован в Правительственном бюллетене.

Бамако, 12 февраля 2009 года

Премьер-министр


 Модибо Сидифе

Министр иностранных дел и
 международного сотрудничества


 Моктар Уане

Министр финансов


 Абу-Бакар Траоре

РЕСПУБЛИКА КАМЕРУН

МИР – РАБОТА – РОДИНА

Приказ № 081/САВ/РМ от 15 апреля 2011 года об учреждении и организации Межминистерского комитета по мониторингу осуществления рекомендаций и/или решений, исходящих от международных и региональных механизмов по продвижению и защите прав человека.

ПРЕМЬЕР-МИНИСТР И ГЛАВА ПРАВИТЕЛЬСТВА

Принимая во внимание:

Конституцию

Указ № 92/089 от 4 мая 1992 года о полномочиях премьер-министра с поправками и дополнениями в соответствии с указом № 95/145 bis от 4 августа 1995 года

Указ № 2004/320 от 8 декабря 2004 года об организации правительства с поправками и дополнениями в соответствии с указом № 2007/268 от 7 сентября 2007 года

Указ 2009/222 от 30 июня 2009 года о назначении премьер-министра и главы правительства

ПРИКАЗ

**ГЛАВА I.
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья 1. (1) Настоящим приказом учреждается и организуется Межминистерский комитет по мониторингу и исполнению рекомендаций и/или решений Комитета ООН по правам человека и Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН), именуемый в дальнейшем «Комитет».

(2) В задачи Комитета также входит подготовка Камеруна к Универсальному периодическому обзору и оценка исполнения рекомендаций, связанных с проведением такого обзора.

Статья 2. Работая рядом с премьер-министром и главой правительства, упомянутый Комитет осуществляет контроль и надзор над исполнением рекомендаций и/или решений, упомянутых выше в статье 1.

В этом отношении, и с целью проведения мониторинга исполнения рекомендаций и/или решений Комитета ООН по правам человека и Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН), Комитету поручается, в частности, следующее:

- составить реестр различных дел, которые рассматривались в этих органах;
- проводить мониторинг исполнения рекомендаций и/или решений по делам, которые рассматривались;
- предлагать последующие меры по рекомендациям и/или решениям упомянутых выше органов;
- обеспечивать эффективное исполнение утвержденных предложений;
- руководить основным подходом, направленным на сокращение или избежание случаев, когда государство подвергается осуждению в контексте дел, которые рассматриваются в указанных выше органах;

- рассматривать и объявлять об интернализации определенных замечаний и рекомендаций, сделанных этими механизмами для продвижения и защиты прав человека;
- создавать и руководить мерами по подготовке и обучению, связанными с продвижением и защитой прав человека.

В отношении движения Республики Камерун к Универсальному периодическому обзору (УПО) и оценки исполнения рекомендаций, связанных с этим процессом, Комитету поручается:

- составить реестр рекомендаций, высказанных на предыдущих сессиях, и оценить уровень их исполнения;
- предложить последующие меры по рекомендациям, сделанным в отношении государства;
- предложить, для утверждения премьер-министром, кандидатуры членов делегации Камеруна, которая должна принять участие в работе УПО.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ

Статья 3. (1) В состав Комитета входят:

Председатель: Генеральный секретарь Службы премьер-министра или его/ее представитель

Члены::

- представитель Службы премьер-министра;
- Министр юстиции или его/ее представитель;
- Министр иностранных дел или его/ее представитель;
- Министр связи или его/ее представитель;
- Министр по делам женщин и семей или его/ее представитель;
- Министр социального развития или его/ее представитель;
- Министр по делам территориальной администрации и децентрализации или его/ее представитель;
- Министр по вопросам занятости и профессионального обучения или его/ее представитель;
- Государственный секретарь жандармерии при Министерстве обороны или его/ее представитель;
- Генеральный директор Службы национальной безопасности или его/ее представитель;
- Председатель Национальной комиссии по правам человека и основным свободам или его/ее представитель.

(2) Председатель может приглашать любое лицо к участию в работе Комитета, с учетом компетенции такого лица в вопросах, относящихся к рассматриваемым пунктам повестки дня.

Статья 4. (1) Заседания Комитета созывает Председатель по мере необходимости.

(2) После каждого заседания Председатель направляет подробный отчет премьер-министру.

Статья 5. Для выполнения задач Комитета работает Технический секретариат, относящийся к сфере координации Отдела общественных и институциональных дел Службы премьер-министра.

Статья 6. Решение о составе Технического секретариата принимает Генеральный секретарь Службы премьер-министра.

Статья 7. (1) Технический секретариат выполняет следующие задачи:

- составление списков всех рекомендаций и/или решений, упомянутых выше, в статье 2;
- подача в Комитет предложений относительно последующей работы и проверки выполнения рекомендаций и/или решений Комитета ООН по правам человека и Африканской комиссии по правам человека и народов;
- мониторинг контактов и/или вопросов, которые известны органам, упомянутым в статье 1;
- обеспечение исполнения утвержденных предложений;
- выполнение всех других задач, определенных Комитетом;
- составление протоколов заседаний Комитета, отчетов и других документов;
- ведение архива и документации Комитета.

(2) Заседания Технического секретариата созывает его координатор по мере необходимости.

(3) Координатор Технического секретариата при необходимости может создавать рабочие группы в соответствии с задачами Комитета.

Глава III. ПРОЧИЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 8. (1) Должности Председателя Комитета, его членов и координатора не предполагают какого-либо вознаграждения. Однако лица, занимающие эти должности, а также лица, приглашенные на заседания, могут получать плату за участие и обеспечиваться рабочим оборудованием, необходимым для выполнения их задач.

(2) Размер платы за участие, упомянутой выше в пункте (1), устанавливает Председатель Комитета.

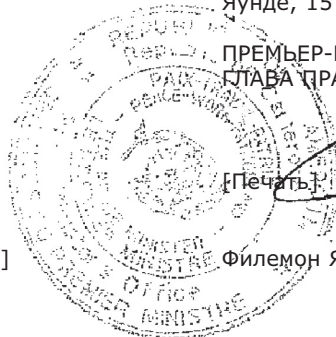
Статья 9. (1) Текущие расходы Комитета оплачиваются за счет бюджета Службы премьер-министра.

(2) Председатель Комитета является лицом, уполномоченным вести финансовые дела Комитета.

Статья 10. Настоящий приказ должен быть опубликован в соответствии с ускоренной процедурой в Государственном бюллетене на французском и английском языках.

Яунде, 15 апреля 2011 года

ПРЕМЬЕР-МИНИСТР и
ГЛАВА ПРАВИТЕЛЬСТВА



[Печать:]

[Подпись]

[печать неразборчива]

Филемон Ян

**Указ Президента Российской Федерации № 657 от 20 мая 2011 года
«О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»**

**Указ Президента Российской Федерации № 657 от 20 мая 2011 года
«О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»**

В целях совершенствования правовой системы Российской Федерации постановляю:

1. Утвердить прилагаемое Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации.
2. Возложить на Министерство юстиции Российской Федерации:
 - а) осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее – мониторинг) в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
 - б) функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению.
3. Правительству Российской Федерации:
 - а) утверждать ежегодно план мониторинга;
 - б) представлять ежегодно Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга;
 - в) учитывать в плане своей законопроектной деятельности предложения о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, представленные в связи с подготовкой доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга.
4. Следственному комитету Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:
 - а) представлять ежегодно в Министерство юстиции Российской Федерации:
 - предложения к проекту плана мониторинга;
 - доклады о результатах мониторинга, осуществленного указанными органами;
 - б) принимать в пределах своих полномочий меры по устранению выявленных в ходе мониторинга недостатков в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности.

5. Рекомендовать:

а) Конституционному суду Российской Федерации, Верховному суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному суду Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Счетной палате Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации, Общественной палате Российской Федерации, государственным корпорациям, фондам и иным организациям, созданным Российской Федерацией на основании федерального закона, ежегодно направлять в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проектам плана мониторинга и доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга;

б) Верховному суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному суду Российской Федерации учитывать результаты мониторинга при даче разъяснений по вопросам судебной практики.

6. Внести в Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 42, ст. 4108; 2006, № 12, ст. 1284; № 19, ст. 2070; № 39, ст. 4039; 2007, № 13, ст. 1530; № 20, ст. 2390; 2008, № 10, ст. 909; № 29, ст. 3473; № 43, ст. 4921; 2010, № 4, ст. 368; № 19, ст. 2300), изменение, дополнив пункт 7 подпунктом 4.1 следующего содержания:

«4.1) осуществляет в установленной сфере деятельности мониторинг правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также функции по координации мониторинга правоприменения, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и его методическому обеспечению».

7. Установить, что функции по проведению мониторинга осуществляются федеральными органами исполнительной власти в пределах установленной предельной численности работников их центральных аппаратов и работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных этим федеральным органам в федеральном бюджете.

Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок утвердить методику осуществления мониторинга.

Президент

Российской Федерации

Дмитрий Медведев,

Москва, Кремль

20 мая 2011 года
№ 657

УТВЕРЖДЕНО

Указом Президента

Российской Федерации

От 20 мая 2011 года № 657

Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации

1. Настоящим Положением определяется порядок осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее – мониторинг).

2. Мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

а) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека;

б) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных федеральными законами;

в) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации;

г) нормативных правовых актов Российской Федерации – в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными документами, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

д) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

е) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

3. Основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации.

4. Мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга и согласно методике его осуществления.

При наличии соответствующего поручения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации мониторинг осуществляется без внесения изменений в утвержденный Правительством Российской Федерации план мониторинга.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе.

5. Проект плана мониторинга ежегодно разрабатывается Министерством юстиции Российской Федерации с учетом:

а) ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

б) решений (предложений) Конституционного суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации;

в) предложений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона;

г) предложений Следственного комитета Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

д) национального плана противодействия коррупции, иных программных документов, поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

е) основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период;

ж) программ социально-экономического развития государства;

з) предложений институтов гражданского общества и средств массовой информации.

6. Федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают в пределах своей компетенции предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившие в соответствующий орган.

7. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают предложения соответствующих органов местного самоуправления.

8. Указанные в подпунктах «в», «г» и «з» пункта 5, пунктах 6 и 7 настоящего Положения предложения к проекту плана мониторинга представляются в Министерство юстиции Российской Федерации ежегодно, до 1 июня.

9. Проект плана мониторинга ежегодно, до 1 августа, вносится Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.

10. План мониторинга ежегодно, до 1 сентября, утверждается Правительством Российской Федерации.

11. В плане мониторинга отражаются:

а) отрасль (подотрасль) законодательства либо группа нормативных правовых актов, мониторинг которых планируется осуществить;

б) наименования федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвующих в мониторинге;

в) сроки осуществления мониторинга;

г) иные данные.

12. Федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации ежегодно, до 1 июня, представляют в Министерство юстиции Российской Федерации доклады о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году в соответствии с планом мониторинга.

Сведения, полученные в результате мониторинга, осуществленного федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по собственной инициативе, могут направляться до 1 июня в Министерство юстиции Российской Федерации по решению этих органов.

Другие органы и организации могут направлять в Министерство юстиции Российской Федерации до 1 июня предложения к проекту доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга.

13. Министерство юстиции Российской Федерации на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году, и других материалов, поступивших в Министерство, подготавливает проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

14. В проекте доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга подводятся итоги выполнения плана мониторинга за предыдущий год и вносятся предложения:

а) о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

в) о мерах по повышению эффективности правоприменения;

г) о мерах по повышению эффективности противодействия коррупции;

д) о государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции.

15. Проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации ежегодно, до 1 августа, направляются в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство Российской Федерации для рассмотрения.

Правительство Российской Федерации ежегодно, до 1 сентября, представляет Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга.

16. Президентом Российской Федерации по итогам рассмотрения доклада о результатах мониторинга могут быть даны поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в указанном докладе.

17. Доклад о результатах мониторинга после рассмотрения его Президентом Российской Федерации подлежит опубликованию Министерством юстиции Российской Федерации в средствах массовой информации, а также размещению на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сети Интернет.

Бланк исполнения решений ЕСПЧ, Министерство юстиции Соединенного Королевства, Группа по осуществлению политики в области прав человека

Исполнение решений ЕСПЧ – предварительная информация

В данном разделе бланка приводится основная информация о деле и о команде, которая будет заниматься исполнением. Бланк должен быть подан в Группу по осуществлению политики в области прав человека при Министерстве юстиции в течение четырех недель после получения решения.

Отправьте этот бланк в адрес:

Название дела:		
Номер сообщения¹:		Дата принятия решения:
Решение по: Палата Большая палата (ненужное зачеркнуть)	Ведущий департамент: Министр, несущий политическую ответственность:	
Юрист ведущего департамента: Адрес электронной почты: Телефон:		
Ведущее политическое должностное лицо: Адрес электронной почты: Телефон:		
Статьи конвенции, по которым были установлены нарушения ² :		

¹ Уникальный идентификационный номер, присваиваемый каждому делу регистрационной службой суда. Обычно он приводится в начале решения, вверху, под названием дела, например, *Сообщение № 3383/06*.

² В конце решения (перед любыми несогласными мнениями) суд обобщает свои выводы и перечисляет все статьи, которые были нарушены правительством-ответчиком.

Следует перечислить **все** статьи, которые Суд признал нарушенными. Нет необходимости перечислять статьи, по которым Суд не нашел нарушений или не посчитал нужным рассматривать эти статьи. Также следует убедиться, что вы включили, когда это уместно, сведения о статьях, которые были признанными нарушенными в сочетании со статьей 14 «Запрещение дискриминации».

Краткое изложение решения

В краткое изложение решения следует включить главные аргументы, которые привели к решению Суда. Содержание данного раздела всегда должно утверждаться юридическими консультантами департамента.

В краткое изложение решения следует включить (список не исчерпывающий):

- краткое изложение заключения суда и обоснования, приведшего к такому заключению;
- любые факторы, которые суд подчеркнул как имеющие особо важное значение для своего решения;
- название и номер раздела любых рассмотренных положений законов;
- было ли нарушение, установленное судом, систематическим (например, государственная программа политики правительства в целом является нарушением конвенции) или относящимся только к фактам по конкретному делу (например, сложности или задержки в отдельном деле означали, что нарушение произошло в данных конкретных обстоятельствах).

Если решение вынесено Палатой, собираетесь ли вы подавать ходатайство о направлении дела в Большую палату³: **Да/Нет**

³ Если решение было вынесено Палатой суда, правительству предоставляется трехмесячный срок для подачи ходатайства о направлении дела в Большую палату. Большая палата удовлетворит ходатайство только в том случае, если в деле затрагивается серьезный вопрос, касающийся интерпретации или применения конвенции (либо протоколов к конвенции), или серьезный вопрос общего характера.

Если вы рассматриваете вопрос о направлении запроса в Большую палату, важно получить соответствующую консультацию адвокатов департамента (и, возможно, Совета), юридических консультантов Министерства иностранных дел Соединенного Королевства и Отдела по вопросам прав человека Министерства юстиции Соединенного Королевства.

Заинтересованные стороны

В то время как решения Страсбурга применяются в целом к Соединенному Королевству, передача ответственности означает, что ведущее министерство/департамент не всегда имеет полномочия для исполнения неблагоприятного решения на территории Соединенного Королевства.

Для исполнения решения часто требуется сотрудничество и действия других команд или министерств правительства. Подобно этому, решения также необходимо исполнять в других юрисдикциях, если они относятся к тем регионам по которым ответственность была передана.

Другие команды в правительстве: Следует критически оценить, имеет ли решение отношение к какому-либо другому министерству (министерствам) и если да, следует как можно раньше связаться с этим министерством (министерствами) в процессе исполнения решения. Отдел по вопросам прав человека Министерства юстиции Соединенного Королевства при необходимости может предоставить консультацию о том, когда и кого следует привлекать к этой работе.

Юрисдикции с переданной ответственностью: Термин «юрисдикции с переданной ответственностью» относится к Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии.

Если вы считаете, что решение может иметь отношение к заморским территориям, для получения консультации следует направить запрос юридическим консультантам Министерства иностранных дел Соединенного Королевства, а копию запроса следует направить в Отдел по вопросам прав человека Министерства юстиции Соединенного Королевства.

В целом, основными принципами, связанными с привлечением юрисдикции с переданной ответственностью в процессе исполнения решений, являются следующие:

- когда решение связано с областью политики, которая НЕ относится к юрисдикции с переданной ответственностью, решение должно исполнять ведущее министерство на всей территории Соединенного Королевства;
- когда затрагиваются вопросы, связанные с переданной ответственностью, ведущее министерство должно связаться с другими министерствами, чтобы установить следующее:
 - соглашение о совместной интерпретации решения;
 - какая конкретная схема, политика и/или закон действуют в каждой юрисдикции;
 - соответствуют ли эти режимы, с разумной долей вероятности, условиям решения;
 - соглашение о совместном подходе к исполнению решения (между теми администрациями, режим которых в настоящее время не соответствует или представляется несоответствующим);
- Если только вопрос не касается лишь одного министерства (т.е. все другие соответствуют), должна осуществляться координация между всеми причастными министерствами. Ответственность за координацию возлагается на ведущее министерство.

Важно достичь соглашения об общей точке зрения на решение и о подходе к его исполнению. Если такого соглашения не удастся достичь, следует немедленно обратиться в Отдел по вопросам прав человека Министерства юстиции Соединенного Королевства для получения дальнейших консультаций и поддержки. Если решение содержит вопросы, относящиеся как к юрисдикции без переданной ответственности, так и к юрисдикции с переданной ответственностью, для получения консультации следует связаться с Группой по осуществлению политики в области прав человека при Министерстве юстиции Соединенного Королевства.

Приложение II

Законодательство об исполнении решений

- Закон Республики Колумбия № 288 от 5 июля 1996 года
- Закон Республики Перу № 27.775 от 27 июня 2002 года
- Закон Республики Украина № 3477-IV от 23 февраля 2006 года
«Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека»
- Закон Итальянской Республики № 12 от 19 января 2006 года
«Положения об исполнении решений Европейского суда по правам человека»

Закон Республики Колумбия

№ 288 от 5 июля 1996 года

Устанавливаются инструменты для выплаты компенсаций жертвам нарушений прав человека в силу приказов определенных международных правозащитных органов.

**Конгресс Республики Колумбия
постановляет:**

Статья 1. Национальное правительство должно выплачивать, в соответствии с установленной настоящим законом процедурой, компенсации ущерба, причиненного нарушениями прав человека, который объявлен или будет объявлен в четких решениях международных правозащитных органов, упомянутых в настоящем законе.

Статья 2. В целях исполнения настоящего Закона примирительные процедуры или соглашения о покрытии убытков могут применяться только в отношении таких случаев нарушений прав человека, которые соответствуют следующим требованиям:

- существование предшествующего, письменного и явно выраженного решения Комитета по правам человека в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах или Межамериканской комиссии по правам человека, в котором по конкретному делу высказывается заключение о том, что государство совершило нарушения прав человека, и что государство должно возместить соответствующий ущерб;
- существование предшествующего благоприятного заключения об исполнении решения международного правозащитного органа, которое должен издать Комитет в составе: Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Министерства юстиции и законности Республики Колумбия и Министерства национальной обороны Республики Колумбия.

Параграф 1. Комитет должен оглашать благоприятное мнение о выполнении решения международного правозащитного органа по всем делам, в которых соблюдаются все фактические и правовые условия, установленные в политической Конституции Республики Колумбия и в применимых международных договорах. Для этого следует учитывать, помимо других элементов, собранные доказательства и решения, принятые в ходе судебного, административного или внутреннего дисциплинарного производства, а также в ходе разбирательства в соответствующем международном органе.

1. Неофициальный перевод CEJIL; английская версия Закона отсутствует, приводится по тексту приложения II из публикации «Исполнение решений межамериканской системы прав человека, вклад в законодательный процесс», CEJIL, 2009. Доступно на сайте: www.cejil.org/en/publicaciones

Параграф 2. Если Комитет считает, что условия, установленные в предыдущем параграфе, не соблюдаются, он должен сообщить об этом национальному правительству, чтобы оно могло представить юридическое обоснование или внести соответствующую апелляцию на рассматриваемое решение в компетентный международный орган. В любом случае, если применимый международный договор не предусматривает вторую инстанцию или если истек срок подачи апелляции на решение, Комитет должен высказать положительное мнение об исполнении решения международного органа.

Параграф 3. Комитет должен издать свое мнение в течение 45 дней, начиная с даты официального уведомления об оглашении решения соответствующего международного органа.

Упомянутый срок начинается с даты вступления в силу настоящего Закона в отношении официальных заявлений международных правозащитных органов, сделанных до указанной даты.

Параграф 4. Установленные настоящим Законом процедуры будут действовать даже в том случае, если установленные согласно национальному законодательству действия завершены, для получения компенсации ущерба за действия по нарушению прав человека, во всех случаях, когда удовлетворяются требования, установленные в настоящей статье.

Статья 3. Если Комитет издает положительное мнение относительно исполнения решения международного органа, национальное правительство должно провести слушания об урегулировании перед агентом государственного министерства при административном трибунале по спорным вопросам, который должен быть компетентным согласно внутреннему законодательству, чтобы урегулировать спорный вопрос в течение срока, не превышающего 30 дней.

После получения запроса агент Государственного министерства должен вызвать повестками заинтересованные стороны, чтобы они могли встретиться в его присутствии и представить доказательства, которые будут предметом урегулирования с целью оглашения их легитимного интереса и суммы ущерба.

Агент государственного министерства должен составить уведомление о предоставленных доказательствах и о сформулированных претензиях тех сторон, которые привлечены национальным правительством, и должен повесткой вызвать стороны на слушания об урегулировании.

Омбудсмен должен быть вызван повесткой на слушания об урегулировании.

Статья 4. Государственное учреждение, с которым связан государственный служащий, ответственный за действия, должно определить, путем взаимного соглашения с лицами, продемонстрировавшими легитимный интерес, и на основе доказательств, являющихся частью процедуры, сумму компенсации ущерба. Урегулирование должно касаться вопроса о сумме компенсации.

Для оценки ущерба должны применяться критерии текущей национальной юриспруденции. В любом случае должен признаваться только должным образом доказанный ущерб, имеющий прямую причинно-следственную связь с фактами, являющимися предметом решения международного органа.

Статья 5. Урегулирование согласно настоящему Закону может быть предметом составительных административных слушаний, проводимых с целью получения компенсации ущерба вследствие тех же действий, на которые имеются ссылки в решении международного правозащитного органа, даже когда возможность урегулирования в таком органе отсутствует.

Статья 6. В целях выплаты компенсации ущерба, являющейся предметом урегулирования, доказательствами, которые должны приниматься во внимание, помимо прочих, являются те, которые были представлены в судебных слушаниях, внутренних административных или дисциплинарных и, особенно, тех, которые оценивал международный орган при вынесении соответствующего решения.

Статья 7. Если достигнуто соглашение, стороны подписывают акт, который представляется на утверждение в государственное министерство. Упомянутый акт должен быть немедленно отправлен в соответствующий административный трибунал по спорным вопросам, чтобы назначенный магистрат принял решение о том, наносит ли достигнутое соглашение об урегулировании вред материальным интересам государства или может ли оно быть аннулировано. В любом из этих случаев магистрат должен продиктовать обоснованное постановление о своем решении.

Статья 8. Документ об урегулировании должен иметь статус признанного судебного кредита и эффект определенно установленного судебного решения и, таким образом, он завершает весь процесс, который был инициирован против государства бенефициарами компенсации по отношению к фактам, связанным с урегулированием.

Статья 9. В отношении вопросов процедуры урегулирования, не определенных в настоящем Законе, должен применяться Закон 23 от 1991 года, а также все другие правовые положения и постановления, касающиеся процесса урегулирования.

Статья 10. Если принимается решение о том, что соглашение об урегулировании наносит вред материальным интересам государства или является недействительным, эти интересы можно:

- а) сформулировать заново перед магистратом, знающим дело и условия урегулирования, чтобы способствовать возможному утверждению;
- б) если признание недействительности не абсолютно, внести исправления и еще раз подать соглашение об урегулировании на рассмотрение магистрата;
- в) перейти к слушаниям, предусмотренным в следующей статье.

Статья 11. Если после завершения процедуры урегулирования не достигнуто никакого соглашения, заинтересованные лица могут обратиться в компетентный административный трибунал по спорным вопросам для проведения ликвидации ущерба через инцидентную процедуру в соответствии с положениями статьи 135 и последующих статей Гражданского процессуального кодекса Республики Колумбия. В процессе упомянутой инцидентной процедуры могут быть проведены арбитражные слушания. Трибунал принимает решение об инцидентном регулировании ущерба в соответствии с условиями, определенными в Административном кодексе Республики Колумбия о спорных вопросах и может быть обжаловано в соответствии с установленным законом порядке.

Статья 12. Компенсации, выплачиваемые в соответствии с настоящим Законом, должны приводить в действие положение о повторении, содержащееся в подпункте 2 статьи 90 Политической Конституции Республики Колумбия.

Статья 13. Министерство юстиции Республики Колумбия назначает сотрудников национального правительства, которые могут иметь доступ к материалам административных, дисциплинарных и судебных дел, включая дела, относящиеся к юрисдикции военной уголовной юстиции, чтобы иметь возможность действовать в международных правозащитных органах и, когда необходимо, удостоверять личности лиц, которые должны получать компенсации в соответствии с настоящим Законом, а также определять суммы компенсаций.

Статья 14. Национальное правительство должно использовать предоставляемые настоящим Законом полномочия таким образом, чтобы исключить явления повторной выплаты ущерба или выплаты чрезмерной суммы ущерба.

Статья 15. Национальное правительство должно отправить копию всей процедуры соответствующему международному правозащитному органу, касающейся действий, предусмотренных применимыми международными инструментами.

Статья 16. Настоящий Закон вступает в силу с даты его издания.

Президент Сената Республики Колумбия,
Хулио Цезарь Гуэрра Тулена

Генеральный секретарь distinguished Сената Республики Колумбия,
Педро Пумарехо Вега

Президент distinguished Палаты представителей,
Родриго Ривера Салазар

Генеральный секретарь distinguished Палаты представителей,
Диего Вивас Тафур

Республика Колумбия – Национальное правительство

Закон опубликован и введен в действие в Санта Фе де Богота 5 июля 1996 года.

Эрнесто Сампер Пизано

Министр внутренних дел Республики Колумбия, Горацио Серпа Урибе

Министр иностранных дел Республики Колумбия, Родриго Пардо Гарсиа-Пена.

Министр юстиции и правосудия Республики Колумбия, Карлос Эдуардо Меделлин
Бесерра.

Закон Республики Перу

Закон № 27.775 от 22 июня 2002 года. Регулирует порядок исполнения решений, вынесенных наднациональными трибуналами

{...}

Статья 1. Предмет Закона. Объявляется, что соблюдение решений, вынесенных в ходе слушаний против Республики Перу в международных трибуналах, учрежденных договорами, ратифицированными Республикой Перу в соответствии с Политической Конституцией Республики Перу, является делом национальных интересов.

Статья 2. Правила исполнения наднациональных решений. Решения, вынесенные международными трибуналами, учрежденными в соответствии с договорами, стороной которых является Республика Перу, которые содержат возмещение убытков с проигравшей стороны в виде концепции компенсации ущерба от имени государства, или которые являются всего лишь декларативными: должны исполняться в соответствии со следующими правилами процедуры:

а) Компетенция

Министерство иностранных дел Республики Перу разъясняет решение, вынесенное международным трибуналом, для Президента Верховного суда Республики Перу, который направляет его в суд, внутренняя юрисдикция которого была исчерпана, с приказом о его исполнении судьями специализированного или смешанного суда, знающими о предыдущих слушаниях. В случае, когда предыдущий внутренний процесс не проводился, должно быть приказано, чтобы компетентный судья специализированного или смешанного суда знал об исполнении постановления.

б) Слушания об исполнении постановления, которым приказывается выплатить конкретную денежную сумму

Если в решении содержится присуждение возмещения убытков с проигравшей стороны в виде денежной суммы, судья, упомянутый в подпункте «а» настоящей статьи, отдает приказ об уведомлении министра юстиции, чтобы осуществить выплату, определенную в решении, в течение 10 дней.

в) Слушания о выплате денежной суммы неуставленного размера.

Если в решении содержится присуждение возмещения убытков с проигравшей стороны в виде денежной суммы, которая должна быть определена,

1. Неофициальный перевод CEJIL; английская версия Закона отсутствует, приложения II из публикации «Исполнение решений межамериканской системы прав человека, вклад в законодательный процесс», CEJIL, 2009 год. Доступно на сайте: www.cejil.org/en/publicaciones

судья специализированного или смешанного суда, упомянутый в подпункте «а» настоящей статьи, должен направить уведомление о запросе исполнителя с предложенной им обоснованной суммой в Министерство юстиции Республики Перу в течение 10 дней. Представитель Министерства юстиции Республики Перу может возразить исключительно в отношении ожидаемой суммы, и предложить обоснованную сумму. Независимо от того, будет ли сформулировано возражение или нет, судья приказывает включить соответствующую обоснованную сумму в согласительные слушания, все эти действия проводятся в течение срока, не превышающего 30 дней, а Трибунал должен вынести свое решение в течение следующих 15 дней. Решение может быть обжаловано с приостановкой его действия, решение по апелляции принимает соответствующий вышестоящий суд в течение такого же срока.

г) Процесс установления материальной ответственности и суммы компенсации в конкретном деле

Если в решении содержится заключение о том, что сторона пострадала от ущерба, отличного от нарушенных прав или вследствие фактов, которые обсуждались в ходе международного процесса, однако такое право не было включено с тем, чтобы заявить о нем во внутренней юрисдикции, сторона должна подать соответствующий иск согласно ускоренной процедуре, предусмотренной в статье 11 раздела 5 Гражданского процессуального кодекса Республики Перу.

д) Исполнение обеспечительных мер

В случаях, когда суд предоставляет обеспечительные меры, независимо от того, касается ли это дел, которые он рассматривает самостоятельно или по требованию Межамериканской комиссии по правам человека, они должны исполняться немедленно, уполномоченный судья специализированного или смешанного суда должен издать приказ об их исполнении в течение 24 часов после получения сообщения о соответствующем решении.

Статья 3. Работа с другими исками. Иски стороны, отличной от той, которой приказано или объявлено о выплате компенсации в решении международного трибунала, подлежат юрисдикции и прохождению по процессуальным каналам, установленным в Гражданском процессуальном кодексе Республики Перу.

Статья 4. Нематериальный ущерб. В течение 10 дней после получения сообщения от Верховного суда Республики Перу, судья, исчерпавший внутреннюю юрисдикцию, должен отдать приказ любым причастным государственным органам и институтам о прекращении ситуации, которая привела к соответствующему решению, с указанием о принятии необходимых мер. Если в решении имеется ссылка на судебное разрешение проблемы, компетентный судья должен произвести необходимые действия, чтобы восстановить ситуацию до того состояния, которое наблюдалось до нарушения, которое было объявлено в решении.

Статья 5. Право повторения. После установления личной ответственности представителя органа власти, официального лица или государственного служащего, давшего повод для начала международного разбирательства, государство, представленное Генеральным прокурором, должно возбудить судебную процедуру, чтобы возместить причиненный государству ущерб.

Статья 6. Сообщение об исполнении решений. Верховный суд Республики Перу должен через Министерство иностранных дел Республики Перу проинформировать Межамериканский суд по правам человека о мерах, которые были приняты для исполнения решения. Бенефициарий должен периодически информироваться о мерах, принятых для исполнения решения.

Статья 7. Бюджетное планирование. В свои бюджетные документы Министерство юстиции Республики Перу должно включить и поддерживать строку с достаточными фондами для полной выплаты денежных сумм, причитающихся в виде компенсаций ущерба, назначенных решениями международных трибуналов в процессах, связанных с нарушениями прав человека, а также для выплаты сумм, которые будут определены решениями слушаний, которые упоминаются в подразделах «с» и «д» статьи 2 настоящего Закона.

Если в этой строке недостаточно средств для выполнения ее задачи, применяются соответствующие положения Экстренного указа № 055-2001, которым предусмотрено рассмотрение вопроса о выплате сумм, определенных судебным мандатом в процессах против государства.

Статья 8. Арбитражные каналы. В случаях, упомянутых в подпунктах «г» и «д» статьи 2, стороны могут ходатайствовать об определении сумм, причитающихся к выплате; а патримониальная ответственность и сумма компенсации рассматриваются в арбитражном порядке произвольного характера, для этой цели должны быть определены надлежащие полномочия Генерального прокурора Министерства юстиции Республики Перу. Порядок арбитражного производства должен быть определен в соответствующем законе.

Статья 9. Отмена правовых норм. Отменяются все правовые нормы, противоречащие настоящему Закону.

Направлено на утверждение Президенту Республики Перу.

Лима, двадцать седьмое июня две тысячи второго года.

Карлос Ферреро,
Президент Конгресса Республики Перу.

Генри Пизе Гарсиа,
первый вице-президент Конгресса Республики Перу.

Конституционному Президенту Республики Перу

НАСТОЯЩИМ:

Заявляю, что Закон должен быть опубликован и исполнен.

Заявлено в Доме Правительства, в Лиме, пятого июля две тысячи второго года.

Алехандро Толедо,
Конституционный Президент Республики Перу

Фернандо Оливера Вега,
министр юстиции Республики Перу

ЗАКОН УКРАИНЫ

ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ И ПРИМЕНЕНИИ ПРАКТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие в связи с обязанностью государства исполнить решения Европейского суда по правам человека по делам против Республики Украина; с необходимостью устранения причин нарушения Украиной Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней; с внедрением в украинское судопроизводство и административную практику европейских стандартов прав человека; с созданием предпосылок для уменьшения числа заявлений в Европейский суд по правам человека против Республики Украина.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Определения

1.1 В настоящем Законе термины употребляются в следующем значении:

Конвенция – Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и протоколы к ней, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины;

Суд – Европейский суд по правам человека;

Комиссия – Европейская комиссия по правам человека;

Практика Суда – практика Европейского суда по правам человека и Европейской комиссии по правам человека;

Решение – а) окончательное решение Европейского суда по правам человека по делу против Республики Украина, которым признано нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод; б) окончательное решение Европейского суда по правам человека о справедливой сатисфакции по делу против Республики Украина; в) решение Европейского суда по правам человека о дружеском урегулировании по делу против Республики Украина;

1. Приведенный ниже текст является неофициальным переводом Закона Республики Украина «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека», который был утвержден украинским парламентом в 2006 году. В 2010 году были приняты поправки к данному Закону, однако английская версия редакции Закона от 2010 года отсутствует. В целом поправки носили скорее технический характер. Например, были изменены формулировки определений терминов «решение» и «взыскатель» (статья 1), краткие сводки о решениях ЕСПЧ теперь должны публиковаться в течение 10 дней (вместо 3-х), и только в Официальном бюллетене Правительства Республики Украина (статья 4). Кроме того, уведомление о решении теперь должно быть отправлено в течение 10 (вместо 3-х) дней после получения государственным агентом информации о том, что решение стало окончательным (статья 5). Подобные поправки внесены также в статьи 7 и 11. Некоторые изменения настоящего Закона касаются порядка исполнения: в новой версии Закона с внесенными поправками теперь предусматривается, что государственный агент должен направлять предложения об общих мерах ежеквартально, а не в течение месяца после того как решение становится окончательным (статья 14). Текст данного Закона с внесенными поправками (только на украинском языке) см. на сайте: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

Взыскатель – а) лицо (его/ее представитель или наследник), подавшее в Европейский суд по правам человека заявление против Республики Украина, в пользу которого суд вынес решение или с которым было достигнуто соглашение о дружеском урегулировании; б) лицо (группа лиц), в пользу которого суд в своем решении установил обязательство Республики Украина по межгосударственному делу;

Компенсация – а) сумма справедливой сатисфакции, определенная решением Европейского суда по правам человека в соответствии со статьей 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; б) сумма, определенная в решении Европейского суда по правам человека относительно дружеского урегулирования сумма денежной выплаты в пользу Взыскателя;

Исполнение Решения – а) выплата Взыскателю возмещения и принятие дополнительных мер индивидуального характера; б) принятие мер общего характера;

Орган представительства – орган, ответственный за обеспечение представительства Республика Украина в Европейском суде по правам человека и исполнение его решений;

Оригинальный текст – официальный текст, выполненный на официальном языке Совета Европы: а) Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и протоколов к ней; б) решения и определения Европейского суда по правам человека; в) определения Европейской комиссии по правам человека.

Статья 2. Исполнение Решения

2.1. Решение является обязательным для исполнения Республикой Украина в соответствии со статьей 46 Конвенции.

2.2. Порядок исполнения Решения определяется настоящим Законом, Законом Республики Украина «Об исполнительном производстве», иными нормативными правовыми актами с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Законом.

Статья 3. Финансирование расходов на исполнение Решения

3.1. Исполнение Решения осуществляется за счет Государственного бюджета Республики Украина.

ГЛАВА 2. ДОСТУП К РЕШЕНИЮ

Статья 4. Краткое изложение Решения

4.1. В течение трех дней со дня получения уведомления об обретении Решением статуса окончательного орган представительства готовит и направляет для опубликования в газетах «Урядовий кур'єр» и «Голос України» краткое изложение Решения на украинском языке (далее – краткое изложение Решения), которое должно включать:

- а) официальное название Решения на языке оригинала и в переводе на украинский язык;
- б) номер заявления в Суд;
- в) дату постановления Решения;
- г) краткое изложение фактов по делу;
- д) краткое изложение вопросов права;
- е) перевод резолютивной части Решения.

4.2. Указанные в части первой настоящей статьи издания публикуют краткое изложение Решения в течение семи дней со дня его получения.

Статья 5. Уведомление о Решении

5.1. В течение трех дней Орган представительства направляет краткое изложение Решения Взыскателю, Уполномоченному Верховной Рады Республики Украина по правам человека, всем государственным органам, должностным лицам и другим субъектам, прямо причастным к делу, по которому постановлено Решение, вместе с копией оригинального текста.

Статья 6. Перевод и обнародование Решения

6.1. С целью исполнения мер общего характера государство обеспечивает перевод и опубликование полных текстов Решений на украинском языке специализированным в вопросах практики Суда юридическим изданием, имеющим распространение в профессиональной среде правоведов.

6.2. Аутентичность перевода полных текстов Решений удостоверяется Органом представительства.

6.3. Определения издания, которое будет осуществлять перевод и опубликование полных текстов Решений, а также заказ необходимого количества экземпляров издания с целью обеспечения судов, органов прокуратуры, юстиции, внутренних дел, службы безопасности, учреждений исполнения наказаний, других заинтересованных субъектов осуществляются на конкурсной основе Органом представительства.

6.4. Обеспечение судей опубликованным переводом полных текстов Решений возлагается на государственный орган, ответственный за организационно-материальное обеспечение судов.

ГЛАВА 3. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ

Статья 7. Обращение Решения к исполнению в части выплаты возмещения

7.1. В течение трех дней со дня получения уведомления Суда об обретении Решением статуса окончательного Орган представительства:

- а) направляет Взыскателю уведомление с разъяснением его права подать в государственную исполнительную службу заявление о выплате возмещения, в котором должны быть указаны реквизиты банковского счета для перечисления средств;
- б) направляет в государственную исполнительную службу оригинальный текст и перевод резолютивной части Решения. Аутентичность перевода удостоверяется Органом представительства.

Государственная исполнительная служба на протяжении трех дней со дня поступления документов, указанных в пункте «б» настоящей части, открывает исполнительное производство.

7.2. Неподача Взыскателем заявления о выплате возмещения не является препятствием для исполнения Решения.

Статья 8. Выплата возмещения

8.1. Выплата Взыскателю возмещения должна быть осуществлена в трехмесячный срок с момента обретения Решением статуса окончательного.

8.2. В случае нарушения срока, указанного в части первой настоящей статьи, на сумму возмещения начисляется пеня в соответствии с Решением.

8.3. В течение одного месяца со дня открытия исполнительного производства по Решению государственная исполнительная служба направляет в Государственное казначейство Республики Украина постановление об открытии исполнительного производства и документы, предусмотренные в пункте «б» части первой статьи 7 настоящего Закона.

8.4. Государственное казначейство Республики Украина в течение десяти дней со дня поступления указанных в части третьей настоящей статьи документов осуществляет списание на указанный Взыскателем банковский счет, а в случае его отсутствия – на депозитный счет государственной исполнительной службы, средств из соответствующей бюджетной программы Государственного бюджета Республики Украина. Порядок сохранения средств на депозитном счете государственной исполнительной службы определяется Законом Республики Украина «Об исполнительном производстве».

8.5. Подтверждение списания, полученное от Государственного казначейства Республики Украина, является для государственной исполнительной службы основанием для окончания исполнительного производства.

8.6. Государственная исполнительная служба в течение трех дней направляет Органу представительства постановление об окончании исполнительного производства и подтверждение о списании средств.

Статья 9. Отдельные вопросы, связанные с выплатой возмещения

9.1. Если установить местопребывание (местонахождение) Взыскателя-физического лица невозможно, а также в случае смерти Взыскателя-физического лица либо реорганизации или ликвидации Взыскателя-юридического лица, сумма возмещения перечисляется на депозитный счет государственной исполнительной службы. Аналогичная процедура применяется в случае, предусмотренном частью второй статьи 7 настоящего Закона.

9.2. Сумма возмещения, находящаяся на депозитном счете государственной исполнительной службы, перечисляется:

- а) на счет Взыскателя после подачи им соответствующего заявления;
- б) на счета наследников Взыскателя-физического лица после представления ими должным образом оформленных документов, предоставляющих им право на получение наследства;
- в) на счет правопреемника реорганизованного Взыскателя-юридического лица после представления им должным образом оформленных документов, подтверждающих его правопреемство;
- г) на счета учредителей (участников, акционеров) ликвидированного Взыскателя-юридического лица после представления ими решений суда, подтверждающих их статус учредителей (участников, акционеров) ликвидированного Взыскателя-юридического лица на момент ликвидации, и определяют долю возмещения, причитающуюся к выплате каждому из учредителей (участников, акционеров).

9.3. Информацию о наличии на депозитном счете государственной исполнительной службы суммы возмещения государственная исполнительная служба направляет Органу представительства.

9.4. Истцом по делам о возмещении убытков, нанесенных Государственному бюджету Республики Украина вследствие выплаты возмещения, выступает Орган представительства, который обязан в течение трех месяцев с момента, определенного в части четвертой статьи 8 настоящего Закона, обратиться в суд с соответствующим иском.

Статья 10. Дополнительные меры индивидуального характера

10.1. С целью обеспечения восстановления нарушенных прав Взыскателя, кроме выплаты возмещения, применяются дополнительные меры индивидуального характера.

10.2. Дополнительными мерами индивидуального характера являются:

- а) восстановление настолько, насколько это возможно, предыдущего юридического состояния, которое Взыскатель имел до нарушения Конвенции (*restitutio in integrum*);
- б) меры, предусмотренные в решении Суда о дружеском урегулировании.

10.3. Восстановление предыдущего юридического состояния Взыскателя осуществляется, в частности, путем:

- а) повторного рассмотрения дела Судом, включая возобновление производства по делу;
- б) повторного рассмотрения дела административным органом.

Статья 11. Действия Органа представительства по принятию дополнительных мер индивидуального характера

11.1. В течение трех дней со дня получения уведомления об обретении Решением статуса окончательного Орган представительства:

- а) направляет Взыскателю уведомление с разъяснением его права возбудить производство о пересмотре дела и/или о его праве на возобновление производства в соответствии с действующим законодательством;
- б) уведомляет органы, являющиеся ответственными за выполнение предусмотренных в решении Суда о дружеском урегулировании дополнительных мер индивидуального характера, о содержании, порядке и сроках выполнения этих мер. К уведомлению прилагается перевод решения Суда о дружеском урегулировании, аутентичность которого удостоверяется Органом представительства.

11.2. Контроль за исполнением дополнительных мер индивидуального характера, предусмотренных в решении Суда о дружеском урегулировании, возлагается на Орган представительства.

11.3. Орган представительства в рамках осуществления предусмотренного частью второй настоящей статьи контроля имеет право получать от органов, являющихся ответственными за исполнение дополнительных мер индивидуального характера, предусмотренных в решении Суда о дружеском урегулировании, информацию о ходе и последствиях исполнения таких мер, а также вносить Премьер-министру Республики Украина представление относительно обеспечения исполнения дополнительных мер индивидуального характера.

Статья 12. Действия органов, являющихся ответственными за исполнение дополнительных мер индивидуального характера

12.1. Органы, ответственные за исполнение дополнительных мер индивидуального характера, обязаны:

- а) безотлагательно и в определенный Решением и/или действующим законодательством срок исполнить дополнительные меры индивидуального характера;
- б) представлять информацию на запросы Органа представительства о течении и последствиях исполнения дополнительных мер индивидуального характера;
- в) действенно и без проволочек реагировать на представление Органа представительства;
- г) о исполнении дополнительных мер индивидуального характера уведомить Орган представительства.

Статья 13. Меры общего характера

13.1. Меры общего характера применяются в целях обеспечения соблюдения государством положений Конвенции, нарушение которых установлено Решением, обеспечения устранения недостатков системного характера, которые лежат в основе выявленного Судом нарушения, а также устранения основания для поступления в Суд заявлений против Республики Украина, вызванных проблемой, которая уже была предметом рассмотрения в Суде.

13.2. Мерами общего характера являются меры, направленные на устранение указанной в Решении системной проблемы и ее первопричины, в частности:

- а) внесение изменений в действующее законодательство и практику его применения;
- б) внесение изменений в административную практику;
- в) обеспечение юридической экспертизы законопроектов;
- г) обеспечение профессиональной подготовки по вопросам изучения Конвенции и практики Суда прокуроров, адвокатов, работников правоохранительных органов, работников иммиграционных служб, других категорий работников, профессиональная деятельность которых связана с правоприменением, а также с содержанием людей в условиях лишения свободы;
- д) другие меры, которые определяются при условии надзора со стороны Комитета министров Совета Европы государством-ответчиком в соответствии с Решением с целью обеспечения устранения недостатков системного характера, прекращения вызванных этими недостатками нарушений Конвенции и обеспечения максимального возмещения последствий этих нарушений.

Статья 14. Действия Органа представительства относительно применения мер общего характера

14.1. В течение одного месяца со дня получения уведомления об изобретении Решением статуса окончательного Орган представительства составляет и направляет в Кабинет министров Республики Украина представление относительно применения мер общего характера (далее – представление).

14.2. Представление включает предложения по разрешению указанной в Решении системной проблемы и устранению ее первопричины, в частности:

- а) анализ обстоятельств, которые привели к нарушению Конвенции;
- б) предложения по внесению изменений в действующее законодательство;
- в) предложения по внесению изменений в административную практику;
- г) предложения для учета при подготовке законопроектов;
- д) предложения по обеспечению профессиональной подготовки по вопросам изучения Конвенции и практики Европейского суда по правам человека для судей, прокуроров, адвокатов, работников правоохранительных органов, иммиграционных служб, других категорий работников, профессиональная деятельность которых связана с правоприменением, а также с содержанием людей в условиях лишения свободы;
- е) предложения по осуществлению других мер общего характера, направленных на устранение недостатков системного характера, прекращение вызванного этими недостатками нарушения Конвенции и обеспечение максимального возмещения последствий этих нарушений;
- ж) перечень центральных органов исполнительной власти, являющихся ответственными за принятие каждой из предлагаемых в представлении мер.

14.3. Одновременно с представлением Орган представительства готовит аналитический обзор для Верховного суда Республики Украина, который включает:

- а) анализ обстоятельств, которые вызвали нарушение Конвенции;
- б) предложения по приведению судебной практики в соответствие с требованиями Конвенции.

14.4. Одновременно с представлением Орган представительства готовит и направляет в Аппарат Верховной Рады Республики Украина предложения для учета при подготовке законопроектов.

Статья 15. Действия Кабинета министров Республики Украина по принятию мер общего характера

15.1. Премьер-министр Республики Украина в соответствии с представлением, предусмотренным в статье 14 настоящего Закона, определяет центральные органы исполнительной власти, являющиеся ответственными за выполнение мер общего характера, и безотлагательно дает им соответствующие поручения.

15.2. Центральный орган исполнительной власти, определенный в поручении Премьер-министра, в установленном в поручении срок:

- а) обеспечивает в пределах своей компетенции издание ведомственных актов во исполнение мер общего характера и контролирует их выполнение;
- б) вносит в Кабинет министров Республики Украина предложения о принятии новых, отмене действующих нормативных правовых актов или внесении в них изменений.

15.3. Кабинет министров Республики Украина:

- а) издает в пределах своей компетенции акты во исполнение мер общего характера;
- б) вносит в порядке законодательной инициативы в Верховную Раду Республики Украина законопроекты о принятии новых, отмене, действующих законов или внесении в них изменений.

15.4. Соответствующие акты должны быть изданы и надлежащий законопроект должен быть внесен Кабинетом министров Республики Украина на рассмотрение Верховной Рады Республики Украина в течение трех месяцев со дня издания поручения Премьер-министра Украины, предусмотренного частью первой настоящей статьи.

Статья 16. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение Решения

16.1. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения Решения виновные служебные лица, к полномочиям которых относится это исполнение, несут административную, гражданскую или уголовную ответственность, предусмотренную законами Республики Украина.

ГЛАВА 4. ПРИМЕНЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ УКРАИНА КОНВЕНЦИИ И ПРАКТИКИ СУДА

Статья 17. Применение судами Конвенции и практики Суда

17.1. Суды применяют при рассмотрении дел Конвенцию и практику Суда как источник права.

Статья 18. Порядок ссылки на Конвенцию и практику Суда

18.1. Для целей ссылки на текст Конвенции суды используют официальный перевод Конвенции на украинском языке (далее – перевод).

18.2. Для целей ссылки на Решения и определения Суда и на определения Комиссии суды используют переводы текстов решений Суда и определений Комиссии (далее – перевод), напечатанные в издании, предусмотренном в статье 6 настоящего Закона.

18.3. При отсутствии перевода Решения и определения Суда либо определения Комиссии суд пользуется оригинальным текстом.

18.4. При выявлении языкового разногласия между переводом и оригинальным текстом суд пользуется оригинальным текстом.

18.5. При выявлении языкового разногласия между оригинальными текстами и/или при необходимости языкового толкования оригинального текста используется соответствующая практика Суда.

Статья 19. Применение в сфере законодательства и в административной практике

19.1. Орган представительства осуществляет юридическую экспертизу всех законопроектов, а также подзаконных нормативных актов, на которые распространяется требование государственной регистрации, на соответствие Конвенции, по результатам чего составляет специальное заключение.

19.2. Неосуществление предусмотренной частью первой настоящей статьи проверки или наличие заключения о несоответствии подзаконного акта требованиям Конвенции является основанием для отказа в государственной регистрации соответствующего подзаконного акта.

19.3. Орган представительства обеспечивает постоянную и с разумной периодичностью проверку действующих законов и подзаконных актов на их соответствие

Конвенции и практике Суда, прежде всего в сферах, касающихся деятельности правоохранительных органов, уголовного производства, лишения свободы.

19.4. По результатам предусмотренной в части третьей настоящей статьи проверки Орган представительства представляет в Кабинет министров Республики Украина предложения о внесении изменений в действующие законы и подзаконные акты с целью приведения их в соответствие с требованиями Конвенции и соответствующей практикой Суда.

19.5. Министерства и ведомства обеспечивают систематический контроль за соблюдением в рамках ведомственного подчинения административной практики, что отвечает Конвенции и практике Суда.

ГЛАВА 5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня его опубликования.
2. Кабинету министров Республики Украина:
 - 1) в течение месяца со дня вступления в силу настоящего Закона:
 - привести в соответствие с настоящим Законом свои нормативные правовые акты;
 - обеспечить приведение в соответствие с настоящим Законом нормативных правовых актов центральных органов исполнительной власти;
 - 2) принять меры и, при необходимости, внести предложения в Верховную Раду Республики Украина о включении вопросов овладения положениями Конвенции и практики Суда:
 - в требования профессионального уровня отдельных категорий судей, а также прокуроров, адвокатов, нотариусов;
 - в программы первичной подготовки и повышения квалификации судей, прокуроров, адвокатов, работников правоохранительных органов, иммиграционных служб, других категорий работников, профессиональная деятельность которых связана с правоприменением, а также с содержанием людей в условиях лишения свободы;
 - 3) ежегодно предусматривать в проекте Государственного бюджета Республики Украина отдельной бюджетной программой средства на исполнение решений Европейского суда по правам человека.

**Президент Республики Украина
В. Ющенко**

**Киев, 23 февраля 2006 года
№ 3477-IV**

Закон Итальянской Республики № 12 от 19 января 2006 года

«Положения об исполнении решений Европейского суда по правам человека»

Официальный бюллетень № 15 от 19 января 2006 года

Закон № 12 от 19 января 2006 года

Положения об исполнении решений Европейского суда по правам человека

Утверждено Палатой депутатов и Сенатом Итальянской Республики

ПРЕЗИДЕНТ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

объявляет

следующий Закон:

Статья 1

1. В пункт 3 статьи 5 Закона № 400 от 23 августа 1988 года следует добавить следующий текст после буквы а):

«а-bis) следует способствовать выполнению задач, подпадающих под компетенцию Правительства в связи с решениями Европейского суда по правам человека, вынесенными в отношении Итальянской Республики; следует незамедлительно доводить эти решения до сведения двух палат Парламента для их изучения компетентным парламентским постоянным комитетом и ежегодно представлять в Парламент доклад о положении дел с имплементацией этих решений».

Настоящий закон, скрепленный печатью Государства, должен быть включен в Официальное собрание законодательных актов Итальянской Республики [Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana]. Обязанность исполнять и добиваться исполнения этого закона, как закона Государства, возлагается на каждого, кто уполномочен так действовать.

Составлено в Риме 9 января 2006 года

CIAMPI

Берлускони, Президент Совета министров

Пункт 3 статьи 5 Закона № 400 от 23 августа 1988 года, с поправкой согласно Закону № 12 от 9 января 2006 года (Положения об исполнении решений Европейского суда по правам человека) гласит:

«3. Президент Совета министров, прямо или путем делегирования полномочий одному из министров:

а) [пропущено];

«а-bis) должен способствовать выполнению задач, подпадающих под компетенцию Правительства, являющихся результатом решений Европейского суда по правам человека, вынесенных в отношении Итальянского Государства; должен незамедлительно информировать о таких решениях две палаты Парламента для их изучения компетентным парламентским постоянным комитетом и ежегодно представлять в Парламент доклад о положении дел с исполнением этих решений».

Приложение III

Объединенные парламентские комитеты по правам человека

- Парламент Соединенного Королевства Великобритании, Положения Палаты общин – общественные дела 2002(2) § 152 В
- Инструкции для департаментов о реагировании на решения Европейского суда по правам человека, HL Paper 85/HC 455
- Парламент Австралии, Закон о правах человека (парламентский контроль) № 186 от 7 декабря 2011 года

**Парламент Соединенного Королевства Великобритании,
Положения Палаты общин – общественные
дела 2002(2) § 152B**

152B.–(1) Избранный комитет в составе шести членов должен присоединиться к комитету, назначенному Палатой лордов, и образовать Объединенный комитет по правам человека.

Нормативные
документы
(Объединенный
комитет).

(2) Комитет рассматривает –

- (а) вопросы, относящиеся к правам человека в Соединенном Королевстве Великобритании (за исключением рассмотрения индивидуальных дел);
- (б) предложения относительно представлений о мерах правовой защиты, проекты представлений о средствах судебной защиты и представления о средствах судебной защиты, вносимые в соответствии с разделом 10 и заявляемые согласно приложению 2 к Закону о правах человека от 1998 года; и
- (в) в отношении проектов представлений о мерах правовой защиты – должна ли Палата обратить на них особое внимание, по какому либо из оснований, указанных в Положении № 151 (нормативные документы (Объединенный комитет)).

(3) Комитет должен докладывать Палате –

- (а) относительно любого документа, содержащего предложения, представленные в Палату согласно пункту 3 указанного приложения 2, свою рекомендацию о том, следует ли представить Палате проект положения в таком же виде, как поданы предложения; или
- (б) в отношении любого проекта представления, подаваемого согласно пункту 2 указанного приложения 2, свою рекомендацию о том, следует ли утверждать проект представления;

Комитет также может делать в Палате доклад по любому вопросу, возникающему в связи с рассмотрением Комитетом указанных предложений или проектов представлений.

(4) Комитет должен докладывать Палате относительно любого оригинального представления, подаваемого согласно пункту 4 указанного приложения 2, свою рекомендацию –

- (а) о том, следует ли утвердить представление в том виде, в котором оно было первоначально представлено в Парламенте; или

Нормативные акты (Объединенный комитет).

- (б) о том, что представление следует заменить новым представлением, которым вносятся изменения в положения первоначального представления; или

- (в) о том, что представление не следует утверждать,

и комитет может сделать в Палате доклад по любому вопросу, возникающему в связи с рассмотрением Комитетом указанного представления или какой-либо замены представления.

(5) В Комитете кворум составляет три, за исключением того, что в целях получения свидетельских показаний кворум составляет два.

(6) Если Палата не издает соответствующих распоряжений, каждый назначенный в Комитет член должен продолжать оставаться членом комитета для остального Парламента.

(7) Комитет имеет полномочия –

- (а) вызывать лиц, запрашивать документы и протоколы, заседать, несмотря на какие-либо перерывы в заседаниях Парламента, менять место заседания, и время от времени делать доклады; и
- (б) назначать квалифицированных консультантов для получения труднодоступной информации или для выяснения сложных вопросов.

Инструкции для департаментов о реагировании на решения Европейского суда по правам человека, HL Paper 85/HC 455

Инструкции для департаментов о реагировании на решения Европейского суда по правам человека

HL Paper 85/HC 455

Приложение: Инструкции для департаментов о реагировании на решения Европейского суда по правам человека

1. Правительство серьезно относится к своей обязанности своевременно и всесторонне реагировать на решения Европейского суда по правам человека. Правительство также привержено эффективному и незамедлительному реагированию на заявления о несовместимости с национальным законодательством, если они уже не подлежат обжалованию. Правительство согласилось информировать Объединенный комитет по правам человека (JCHR) о своих планах относительно имплементации каждого решения Европейского суда по правам человека, в котором установлено нарушение Соединенным Королевством Великобритании прав человека. [190] Правительство также согласилось подробно информировать ОКПЧ после того, как суд Соединенного Королевства заявляет о несовместимости с национальным законодательством.

2. Настоящие инструкции составлены для помощи департаментам Правительства, в них объясняется метод, применяемый Комитетом при изучении реакции Правительства на решения о нарушениях прав человека и определяются ожидания Комитета в отношении, как сроков, так и содержания информации, предоставляемой Правительством. В инструкциях объединяются и рационализируются предыдущие рекомендации Комитета, чтобы его ожидания были всесторонне отражены в одном документе.

КОГДА НАЧИНАЕТСЯ ИЗУЧЕНИЕ КОМИТЕТОМ РЕАКЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА НА РЕШЕНИЯ СУДА?

3. Комитет начинает рассмотрение любых вопросов о совместимости, поднимаемых в решениях Европейского суда по правам человека, или заявлениях о несовместимости с национальным законодательством еще до того, как решение или заявление становится окончательным. Изучение Комитетом реакции Правительства должно включать рассмотрение вероятности успеха любой апелляции против заявления о несовместимости или любого обращения о направлении в Большую Палату или последующего обращения. Если Комитет считает, что такая апелляция или обращение к Большой Палате имеет малые шансы на успех, он может сделать рекомендации об общих необходимых мерах, если имеется возможность исправить несовместимость до того как решение становится окончательным. [191] Однако в своих докладах об имплементации решений Комитет докладывает только о реакции Правительства на те решения, которые стали окончательными.

4. В случае решений Европейского суда по правам человека статья 44 Европейской конвенции по правам человека определяет:

- постановление Большой Палаты является окончательным. [192]
- Постановление любой из Палат является окончательным, если: [193]
- стороны не заявляют, что они будут просить о передаче дела в Большую Палату; или
- по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления не поступило обращения о передаче дела в Большую Палату; или
- Коллегия Большой Палаты отклоняет обращение о передаче дела.

5. В случае заявлений судов Соединенного Королевства о несовместимости, заявление становится окончательным, если срок обжалования решения истек и не было подано апелляционной жалобы.

С КЕМ КОМИТЕТ ДОЛЖЕН КОНТАКТИРОВАТЬ?

6. Комитет считает Отдел по правам человека Министерства юстиции Соединенного Королевства Великобритании главным контактным пунктом в Правительстве в отношении имплементации решений Европейского суда по правам человека и ответов Правительства на заявления о несовместимости.

7. Комитет также может непосредственно контактировать с департаментом или департаментами, ответственными за конкретную область права или политику, затронутую в решении суда.

СРОКИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

8. Комитет признает, что жесткие, приемлемые для всех сроки имплементации решений Европейского суда по правам человека или реагирования на заявления о несовместимости являются ни реалистичными, ни желательными. Установление надлежащих мер по применению средств правовой защиты, скорее всего, связано с процессом консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами и, в случае решений Европейского суда по правам человека, этот процесс включает дискуссии между национальными властями и Комитетом министров.

9. Однако исправление несовместимости с Конвенцией следует проводить быстро и в полной мере. Поэтому Комитет ожидает, что действия Правительства по исправлению ситуации после решения Европейского суда по правам человека будут проводиться в рамках намеченных сроков, Комитет также ожидает, что Правительство предоставит обоснованные объяснения относительно любых отступлений от намеченных сроков.

КОГДА КОМИТЕТ ДОЛЖЕН БЫТЬ УВЕДОМЛЕН О РЕШЕНИЯХ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, И КАКАЯ ПРИ ЭТОМ ДОЛЖНА ПРЕДОСТАВЛЯТЬСЯ ИНФОРМАЦИЯ?

10. Министерство юстиции Соединенного Королевства Великобритании, работая вместе с Министерством иностранных дел Соединенного Королевства Великобритании, должно уведомить Комитет о любом решении Европейского суда по правам человека по сообщению против Соединенного Королевства и о любом заявлении о несовместимости, сделанном судом Соединенного Королевства согласно разделу 4 Закона о правах человека от 1998 года в максимально кратчайший срок, но в любом случае не позднее 14 дней с даты принятия решения.

11. В случае заявления о несовместимости будет полезно, если Министерство юстиции Соединенного Королевства Великобритании в то же время предоставит Комитету копию решения суда, если такое решение не находится в открытом доступе, и полный текст заявления о несовместимости, если этот текст приводится в решении не полностью.

12. Если решение принято Палатой Европейского суда по правам человека, Правительство должно указать, рассматривается ли вопрос о направлении дела в Большую Палату. Если решение содержит заявление о несовместимости, Правительство должно указать, рассматривается ли вопрос об обжаловании такого решения.

13. Если Правительство принимает решение не запрашивать направления дела в Большую Палату или не обжаловать заявление о несовместимости, Министерство юстиции Соединенного Королевства Великобритании или другое причастное министерство должно проинформировать Комитет о причинах такого решения.

14. В уведомительном письме должен быть указан ведущий департамент, а также официальное лицо, которое будет рассматриваться как официальное лицо, несущее главную ответственность по делу в департаменте, должны быть также указаны контактные данные такого лица.

КОГДА КОМИТЕТ ДОЛЖЕН БЫТЬ УВЕДОМЛЕН О ТОМ, КАК ПРАВИТЕЛЬСТВО ПЛАНИРУЕТ РЕАГИРОВАТЬ, И КАКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДОЛЖНА БЫТЬ ПРЕДОСТАВЛЕНА?

15. Обычно Комитет ожидает, что Правительство примет подробное решение о том, как следует исполнять решение Европейского суда по правам человека или отвечать на заявление о несовместимости, в течение 4 месяцев после даты судебного решения. Министерство юстиции Соединенного Королевства Великобритании или соответствующий департамент отправляет Комитету письменное сообщение, в котором указывается подробный план того, как Правительство будет реагировать на решение, включая следующие сведения:

- считает ли Правительство, что требуются какие-либо общие меры для исправления несоответствия;
- если Правительство считает, что какие-либо общие меры не являются необходимыми, каковы основания для такой точки зрения;
- имеется ли у Правительства намерение использовать представление о мерах правовой защиты для исправления несоответствия;
- меры, которые Правительство предполагает принять в качестве реагирования на решение; и
- ориентировочный график осуществления необходимых мер.

16. Если все еще невозможно сделать заявление о том, какие меры будут приниматься, в письменном сообщении следует указать, какие шаги нужно сделать, чтобы принять решение о том, какие будут приниматься меры (например, предложение о проведении консультаций) с ориентировочным графиком для таких шагов.

17. Правительство должно информировать Комитет о любых изменениях или развитии своих планов.

18. В случае решений Европейского суда по правам человека Правительство должно предоставить Комитету копию своего Плана действий, направленного Комитету министров одновременно с его направлением в Комитет министров.

Правительство также должно предоставлять Комитету копии всех последующих представлений в Комитет министров одновременно с их направлением в Комитет министров.

19. Окончательные решения о том, как следует исправлять несоответствия, установленные в решениях Европейского суда, обычно должны приниматься в срок, не превышающий 6 месяцев с даты окончательного решения.

20. Если Правительство не может уложиться в срок, оно должно направить в Комитет соответствующее письмо с объяснением причин того, почему оно не может уложиться в срок. Комитет должен изучить приведенные Правительством причины того, что оно не может уложиться в срок в конкретном деле. Если Комитет определяет, что он не удовлетворен объяснениями, и что оснований для отсрочки в соблюдении срока нет, он должен доложить в обеих палатах Парламента о том, что отсрочка в исправлении несоответствия безосновательна.

21. Комитет должен продолжать контролировать имплементацию решений, по которым он ранее делал доклады.

КОГДА СЛЕДУЕТ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ О МЕРАХ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ?

22. Соответствующий министр может использовать представление о мерах правовой защиты только в том случае, если он или она считает, что для этого имеются «веские причины». [194] Принимая решение о том, имеются ли веские причины для использования представления о мерах правовой защиты, министр должен учитывать то, как несовместимость отразится на конкретных лицах, а также необходимость в максимально краткие сроки устранить несовместимость с гарантированными правами Европейской конвенцией по правам человека. Комитет призывает Правительство в соответствующих случаях более активно использовать представления о мерах правовой защиты, чтобы несовместимости устранялись более оперативно.

КОГДА СЛЕДУЕТ ИСПОЛЬЗОВАТЬ СРОЧНУЮ ПРОЦЕДУРУ?

23. Если министр принимает решение об использовании представления о мерах правовой защиты, он или она может прибегнуть к срочной или несрочной процедуре, учитывая следующее:

- значение прав, которые затронуты или могут быть затронуты вследствие несовместимости;
- тяжесть последствий для неустановленных лиц или групп лиц в связи с продолжением несовместимости с каким-либо правом;
- число людей, на которых будут распространяться такие последствия;
- адекватность соглашений о компенсациях как способа смягчить последствия несовместимости; и
- альтернативные способы смягчить последствия несовместимости в период до принятия поправок к первичному законодательству.

24. Решающим фактором при принятии решения о применении срочной или несрочной процедуры для использования представления о мерах правовой защиты должно быть нынешнее и предполагаемое воздействие несовместимости, на исправление которой направлено представление, на любое лицо, которое может пострадать от такой несовместимости. [195]

ПОЛУЧЕНИЯ КАКОЙ ОБЩЕЙ ИНФОРМАЦИИ О СИСТЕМАХ ДЛЯ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ОЖИДАЕТ КОМИТЕТ?

25. В дополнение к информации, упомянутой выше в отношении общих мер, необходимых для устранения несоответствия с Европейской конвенцией по правам человека, Комитет также ожидает, что ему будет представлена более общая информация о том, как на практике работают правительственные системы для полного и незамедлительного реагирования на судебные решения о нарушениях прав человека.

26. За два месяца до того как министр, ответственный за права человека, будет давать в Комитете устные показания, Комитет должен затребовать, чтобы Правительство предоставило меморандум с изложением следующей информации:

- i) все решения по руководящим судебным решениям против СК или декларации о несовместимости, принятые после последней сессии, на которой заслушались показания;
- ii) краткая информация о том, какие меры были приняты для имплементации таких решений и любых других решений, ожидающих исполнения;
- iii) отчетные материалы СК об имплементации в соответствии с самыми последними статистическими данными Совета Европы;
- iv) прогресс в направлении имплементации рекомендаций Комитета министров относительно имплементации на национальном уровне; и
- v) возможные последствия страсбургских решений в отношении других государств для правовой системы СК.

ПОЛНАЯ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ

27. Принимая решение о том, какие меры необходимы для устранения нарушений, Комитет ожидает, что Правительство продемонстрирует приверженность полной имплементации, а не минимальному соответствию решению суда. Поэтому Комитет ожидает, что предложенные Правительством меры по устранению нарушения будут направлены не только на предупреждение повторения идентичных нарушений в будущем, но также на предотвращение будущих нарушений, которые можно считать предсказуемыми как результат рассматриваемого судебного решения. [196]

28. Комитет считает, что полномочия на внесение представлений о мерах правовой защиты в Законе о правах человека 1998 года [197] достаточно широки и позволяют использовать для этой цели представления о мерах правовой защиты. [198]

КОГДА ПРЕКРАЩАЕТСЯ КОНТРОЛЬ КОМИТЕТА НАД РЕАКЦИЕЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА НА РЕШЕНИЯ СУДА?

29. Формальный мониторинг Комитетом реакции Правительства на решения Европейского суда по правам человека прекращается, когда Комитет министров принимает решение о прекращении надзора над делом.

30. Формальный мониторинг Комитетом реакции Правительства на декларацию о несовместимости прекращается, когда Комитет будет удовлетворен тем, что несовместимость, являющаяся предметом декларации, устранена.

31. Когда для устранения несовместимости необходимо законодательство, Комитет не считает несовместимость устраненной до тех пор, пока такое законодательство не вступит в силу. [199]

КОРРЕСПОНДЕНЦИЯ

32. Комитет может направить письменное обращение в Министерство юстиции Соединенного Королевства Великобритании или в соответствующий департамент вскоре после решения и до получения упомянутого выше письма, если он считает, что имеется необходимость в срочных мерах по устранению нарушений с учетом воздействия на лиц, которых затрагивают нарушения, или если имеются дополнительные конкретные вопросы, которые Комитет хочет задать в связи с решением. Министерство юстиции Соединенного Королевства Великобритании должно получить копию любого обращения в Департамент.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

33. Комитет может запросить от Департамента исполнения решений дополнительную информацию в любой момент, пока он изучает реакцию Правительства. Информация может запрашиваться путем неформального контакта на официальном уровне. Однако любые спорные вопросы должны рассматриваться в письме Председателя к министру, которое будет опубликовано вместе с отчетом Комитета.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

34. Комитет активно привлекает гражданское общество к своему контролю над реакцией Правительства на решения суда о нарушениях прав человека. На своем сайте он публикует всю переписку с Правительством сразу же после отправки или получения сообщений. Время от времени Комитет может публиковать сообщения для прессы с указанием вопросов, которые он изучает, и предлагать заинтересованным сторонам представлять свои материалы по этим вопросам. [200]

КООРДИНАЦИЯ С ОРГАНАМИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

35. Комитет стремится к более тесной координации своей работы по мониторингу имплементации страсбургских решений с работой органов Совета Европы в этой области. Сотрудники Комитета поддерживают тесные контакты с официальными представителями Департамента исполнения решений при Секретариате Комитета министров и с официальными представителями Секретариата Комитета по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы.

КОГДА КОМИТЕТ ДОЛЖЕН ОТЧИТЫВАТЬСЯ?

36. Комитет должен отчитываться ежегодно.

ОТЧЕТ КОМИТЕТА

37. Комитет должен рассмотреть как адекватность, так и оперативность реакции Правительства на решение суда после последнего отчета Комитета по этой теме, и сделать об этом доклад в Парламенте. Комитет может высказывать комментарии относительно аргументов, которые Правительство приводит в оправдание любых задержек с имплементацией, кроме того, Комитет может самостоятельно рекомендовать общие меры по устранению несовместимости с национальным законодательством, если он не удовлетворен адекватностью реакции Правительства. [201] В отчете Комитета должны приводиться сведения о том, какой прогресс достигнут в реагировании на решения, которые остаются спорными.

38. В отчете Комитета также рассматривается адекватность систем и процедур Правительства по реагированию на решения Европейского суда по правам чело-

века, и приводятся рекомендации по совершенствованию таких систем и процедур, в частности, с целью усиления роли Парламента.

39. Вместе с отчетом Комитета обычно должна публиковаться переписка с соответствующим департаментом или Министерством юстиции Соединенного Королевства Великобритании.

РЕАКЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА

40. Комитет ожидает, что Правительство отреагирует на его отчет в соответствии с обычным соглашением об ответах на отчеты избранного комитета. [202]

ЕЖЕГОДНЫЕ ДЕБАТЫ В ПАРЛАМЕНТЕ

41. Комитет стремится обеспечить проведение ежегодных парламентских дебатов по отчету Комитета относительно реакции Правительства на решения о нарушениях прав человека и по ответу Правительства на отчет Комитета.

ВНЕСЕНИЕ ПОПРАВОК В ЗАКОНОПРОЕКТЫ ДЛЯ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ КОМИТЕТА

42. В случае необходимости Комитет может, в рамках своей работы по проверке законодательства, предлагать поправки в законопроекты, чтобы ввести в действие свои рекомендации, касающиеся работы над решениями о нарушениях прав человека, например, поправки в закон для устранения несовместимости. [203]

КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ

43. Комитет может контролировать исполнение имплементации решений путем направления запросов о том, действительно ли меры, принятые для устранения несовместимости, предотвращают на практике возникновение новых нарушений.

ПЕРЕСМОТР

44. Комитет должен постоянно пересматривать настоящие инструкции с учетом своего практического опыта мониторинга реакции Правительства на решения суда.

[190] Ответ Правительства (2009), с. 6.

[191] См., например, Девятый отчет сессии 2009-2010 гг. Рассмотрение законодательства: Законопроект «О преступности и безопасности; Законопроект «О положении детей, школ и семей», HL 67/НС 402, пп. 1.82-1.97. Рекомендуется внести поправки в положения об остановке и обыске из Законопроекта «О преступности и безопасности», чтобы ввести в действие решение Палаты по делу «Гиллан против Соединенного Королевства», в котором, по мнению Комитета, у Правительства были слабые шансы добиться успеха в Большой Палате.

[192] Статья 44(1) ЕКПЧ.

[193] Статья 44(2) ЕКПЧ.

[194] Разделы 10(2) и (3)(b) Закона о правах человека (ЗПЧ) от 1998 года.

[195] Седьмой отчет сессии 2001-2002 гг., Составление представлений о мерах правовой защиты, HL Paper 58/ HC 473.

[196] См., например, Шестнадцатый отчет сессии 2005-2006 гг., Предложения в проект Закона о браке (1949), Представление о мерах правовой защиты, 2006 год, HL 154/ HC 1022 пп. 8-9.

[197] Раздел 10(1) (b) и приложение 2 ЗПЧ от 1998 года.

[198] Двадцать девятый отчет сессии 2005-2006 гг., Проект Закона о браке (1949) – представление о мерах правовой защиты, пп. 6-10.

[199] См., например, высказанную выше озабоченность (пп. 115-118), о неспособности ввести в действие поправку к Закону о мобильных домах, которая необходима для устранения несовместимости, установленной Европейским судом по правам человека в деле «Коннорс против Соединенного Королевства».

[200] См., например, сообщение для прессы JCHR № 58 о сессии 2008-2009 гг. Истребование доказательств: имплементация страсбургских решений и деклараций о несовместимости (30 июля 2009 года). Доступно на сайте: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/joint_committee_on_human_rights/declarations_of_incompatibility.cfm

[201] См., например, Отчет Комитета об имплементации решения по делу «Ш и Марпер против Соединенного Королевства», которое рассматривается выше, в пп. 38-55.

[202]. В своем отчете о мониторинге за 2006-2007 гг. Комитет критиковал Правительство в связи с тем, что ему, понадобилось больше полутора лет, чтобы ответить на рекомендации Комитета о правительственных системах по имплементации решений: см., например, Третий отчет о мониторинге, пп. 8-9. Второй отчет Комитета был опубликован в июне 2007 года, а ответ Правительства на раздел отчета о «Системных проблемах» был опубликован в январе 2009 года.

[203] См., например, Отчеты об изучении Законопроекта о занятости (Семнадцатый отчет сессии 2007-2008 гг., Рассмотрение законодательства, HL 95/HC 501 пп. 1.1-1.31) (предложена поправка, чтобы ввести в действие рекомендацию Комитета в связи с делом «ASLEF против Соединенного Королевства»); Законопроект о жилищном строительстве и восстановлении жилья (Семнадцатый отчет о сессии 2007-08 гг., рассмотрение законодательства, HL 95/HC 501, пп. 2.29-2.37). Более ранние поправки, чтобы ввести в действие рекомендацию Комитета в связи с делом «Коннорс против Соединенного Королевства», и новые поправки, чтобы ввести в действие рекомендацию в связи с декларацией о несовместимости в деле «Моррис против Городского совета Вестминстера»).

Парламент Австралии, Закон о правах человека (парламентский контроль)
№ 186 от 7 декабря 2011 года



Закон о правах человека
(парламентский контроль)

от 2011 года № 186

Закон об учреждении Парламентского объединенного
комитета по правам человека и о смежных вопросах

Примечание: электронная версия настоящего Закона размещена в ComLaw (<http://www.comlaw.gov.au/>)

ComLaw Официальный текст Закона C 2011 A 00186

Содержание

Часть 1—Вступление	2
1. Краткое название	2
2. Дата вступления в силу	2
3. Определения	2
Часть 2—Парламентский объединенный комитет по правам человека	4
4. Парламентский объединенный комитет по правам человека	4
5. Членство в Комитете	4
6. Полномочия и порядок работы Комитета	5
7. Функции Комитета	5
Часть 3—Заявления о сочетаемости	6
8. Заявления о сочетаемости с законопроектами	6
9. Заявления о сочетаемости с определенными законодательными инструментами	6
Часть 4—Нормативные акты	8
10. Подзаконные акты	8

Закон о правах человека (парламентский контроль) от 2011 года № 186



Закон о правах человека
(парламентский контроль)

от 2011 года № 186

Закон об учреждении Парламентского объединенного
комитета по правам человека и о смежных вопросах

[Одобрен 7 декабря 2011 года]

Парламент Австралии постановляет:

Loi sur (le contrôle parlementaire) des droits de l'homme, 2011 N° 186, 2011 1

СопLaw Официальный текст Закона С 2011 А 00186

Часть 1. Вступление

Раздел 1

Часть 1—Вступление

1. Краткое название

На настоящий Закон можно ссылаться как на Закон о правах человека (парламентский контроль) от 2011 года.

2. Дата вступления в силу

- (1) Каждое положение настоящего Закона, указанное в таблице в колонке 1, вступает в силу или считается вступившим в силу в соответствии со сроками, указанными в колонке 2. Любое другое утверждение, приведенное в колонке 2, вступает в силу в соответствии с соответствующими условиями.

Информация о вступлении в силу		
Колонка 1	Колонка 2	Колонка 3
Положение (положения)	Вступление в силу	Дата/подробности
1. Разделы с 1 по 3 и любые другие положения настоящего Закона, не указанные в других пунктах настоящей таблицы	Дата, когда настоящий Закон получит одобрение Короны.	7 декабря 2011 года
2. Части 2, 3 и 4	La plus éloignée des deux dates : Более поздний из следующих сроков: (a) 1 января 2011 года; и (b) 28-й день после даты, когда настоящий Закон получит одобрение Короны.	4 января 2012 года

Примечание: Данная таблица относится только к положениям настоящего Закона в первоначально принятой версии. Она не будет изменяться, с тем чтобы учитывать какие-либо более поздние поправки к настоящему Закону.

- (2) Какая-либо информация в колонке 3 таблицы не является частью настоящего Закона. В этой колонке информация может размещаться или редактироваться в любой опубликованной версии настоящего Закона.

3. Определения

- (1) В настоящем Законе:

2 Закон о правах человека (парламентский контроль) от 2011 года № 186

3. Определения

(1) В настоящем Законе:

Понятие «права человека» означает права и свободы, признаваемые или провозглашаемые следующими международными инструментами:

- (а) Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принята в Нью-Йорке 21 декабря 1965 года ([1975] ATS 40);
- (б) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят в Нью-Йорке 16 декабря 1966 года ([1976] ATS 5);
- (в) Международный пакт о гражданских и политических правах, принят в Нью-Йорке 16 декабря 1966 года ([1980] ATS 23);
- (г) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принята в Нью-Йорке 18 декабря 1979 года ([1983] ATS 9);
- (д) Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята в Нью-Йорке 10 декабря 1984 года ([1989] ATS 21);
- (е) Конвенция о правах ребенка, принята в Нью-Йорке 20 ноября 1989 года ([1991] ATS 4);
- (ж) Конвенция о правах инвалидов, принята в Нью-Йорке 13 декабря 2006 года ([2008] ATS 12).

Примечание: В 2011 году текст международного соглашения в Базе данных серий Австралийских договоров был доступен через Австралийскую библиотеку договоров на сайте AustLII (www.austlii.edu.au).

Понятие «член» означает член Комитета.

Понятие «субъект нормотворчества» соответствует определению из Закона о законодательных инструментах от 2003 года.

Понятие «комитет» означает Парламентский объединенных комитет по правам человека, учрежденный в соответствии с настоящим Законом.

(2) В определении *прав человека* из подпункта (1) ссылку на права и свободы, признаваемые или провозглашаемые международным инструментом следует читать как ссылку на права и свободы, признаваемые или провозглашаемые этим инструментом так, как он применяется в Австралии.

Раздел 4

Часть 2—Парламентский объединенный комитет
по правам человека

4. Парламентский объединенный комитет по правам человека

В кратчайшие сроки после начала первого заседания каждого парламента, совместный комитет членов парламента, который будет известен как Парламентский Объединенный Комитет по правам человека, должен быть назначен в соответствии с практикой парламента.

5. Членство в Комитете

- (1) Комитет состоит из 10 членов:
 - (а) 5 членов Сената, назначаемые Сенатом; и
 - (б) 5 членов Палаты представителей, назначаемые Палатой.
- (2) Член Парламента не может назначаться членом Комитета, если он или она является:
 - (а) министром; или
 - (б) Президентом Сената; или
 - (в) Спикером Палаты Представителей; или
 - (г) Заместителем Президента и Председателем комитета Сената; или
 - (д) Председателем комитета Палаты представителей.
- (3) Членство в Комитете прекращается:
 - (а) когда работа Палаты представителей прекращается в связи с истечением срока или роспуском; или
 - (б) если он или она назначается на пост, указанный в каком-либо пункте подраздела (2); или
 - (в) если он или она прекращает быть членом Палаты Парламента, от которой он или она был(а) назначен(а); или
 - (г) если он или она уходит в отставку с должности в порядке, предусмотренном в подразделах (4) или (5).

Раздел 6

- (4) Член, назначенный Сенатом, может уйти в отставку с должности, подавая Президенту Сената письменное заявление с собственноручной подписью.
- (5) Член, назначенный Палатой представителей, может уйти в отставку, подавая Спикеру Палаты письменное заявление с собственноручной подписью.
- (6) Любая Палата Парламента может назначить своего члена для заполнения вакансии среди членов Комитета, назначенных этой Палатой.

6. Полномочия и порядок работы Комитета

Все вопросы, относящиеся к полномочиям и порядку работы Комитета, должны определяться резолюцией обеих Палат Парламента.

7. Функции Комитета

На Комитет возлагаются следующие функции:

- (a) изучать законопроекты и законодательные инструменты, которые представляются в той или другой Палате Парламента, на предмет их совместимости с правами человека, и докладывать обоим Палатам Парламента по этому вопросу;
- (b) изучать законы на предмет их совместимости с правами человека и докладывать обоим Палатам Парламента по этому вопросу;
- (в) исследовать любое дело, относящееся к правам человека, которое направлено в Комитет Генеральным прокурором, и докладывать обоим Палатам Парламента по этому делу.

Раздел 8

Часть 3—Заявления о сочетаемости

8. Заявления о сочетаемости с законопроектами

- (1) Член Парламента, предлагающий внести в Палату Парламента законопроект, должен затребовать подготовку заявления о совместимости в отношении этого законопроекта.
- (2) Член Парламента, вносящий в Палату Парламента законопроект, или другой член, действующий от его или ее имени, должен затребовать подготовку заявления о совместимости согласно подразделу (1), для его представления в Палате.
- (3) Заявление о совместимости должно включать оценку совместимости законопроекта с правами человека.
- (4) Заявление о совместимости, подготовленное согласно подразделу (1), не имеет обязательной силы для какого-либо суда или трибунала.
- (5) Неспособность выполнить содержащееся в настоящем разделе требование в отношении законопроекта, который становится законом, не влияет на действительность, введение в действие или исполнение закона или какого-либо положения закона Содружества.

9. Заявления о сочетаемости с определенными законодательными инструментами

- (1) В отношении законодательного инструмента, к которому применяется раздел 42 (запрещение) Закона о законодательных инструментах от 2003 года, субъект нормотворчества должен затребовать подготовку заявления о совместимости в отношении такого законодательного инструмента.

Примечание: Заявление о совместимости должно быть включено в поясняющий комментарий к законодательному инструменту (определение термина «поясняющий комментарий» см. в разделе 4 Закона о законодательных инструментах от 2003 года).

- (2) Заявление о совместимости должно включать оценку совместимости законодательного инструмента с правами человека.

Раздел 9

- (3) Заявление о совместимости, подготовленное согласно подразделу (1), не имеет обязательной силы для какого-либо суда или трибунала.
- (4) Неспособность выполнить содержащееся в настоящем разделе требование в отношении законодательного инструмента не влияет на действительность, введение в действие или исполнение инструмента или какого-либо другого положения закона Содружества.

Закон о правах человека (парламентский контроль) от 2011 года № 186 7

Раздел 10

Часть 4—Нормативные акты

10. Правила

Генерал-губернатор может устанавливать правила относительно вопросов:

- (a) которые, необходимы или которые разрешено предписать согласно настоящему Закону; или
- (b) которые необходимы или которые разрешено предписать для введения в действие или исполнения настоящего Закона.

[Второе чтение проведено министром в Палате представителей 30 сентября 2010 года, в Сенате 24 ноября 2010 года (194/10)]

8 Закон о правах человека (парламентский контроль) от 2011 года № 186

ComLaw Официальный текст Закона С 2011 А 00186

Приложение IV

Национальные институты по правам человека

- Резолюция ГА 48/134 от 20 декабря 1993 года
«Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека»
(Парижские принципы)

Резолюция ГА 48/134 от 20 декабря 1993 года – «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» (Парижские принципы)

Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека

Приняты Резолюцией 48/134 Генеральной ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года

Полномочия и функции

1. На национальное учреждение возлагается задача поощрять и защищать права человека.

2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:

(а) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:

(i) любые законодательные и административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; в этой связи национальное учреждение изучает действующее законодательство и административные положения, а также законопроекты и предложения и выносит рекомендации, которые оно сочтет целесообразными для обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам в области прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, поправки к действующему законодательству и принятия или изменения административных мер;

(ii) любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть;

(iii) подготовка докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;

(iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;

(б) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;

(в) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;

(г) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;

(д) сотрудничает с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;

(е) содействует разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимает участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;

(ж) передает гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей:

(а) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых;

(б) различных философских и религиозных течений;

(в) университетов и квалифицированных экспертов;

(г) парламента;

(д) правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

2. Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

3. Для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата. Мандат может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера состава национального учреждения.

Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

- (а) свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;
- (б) заслушивает любое лицо и получает любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к сфере его ведения;
- (в) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций;
- (г) проводит заседания на регулярной основе и, в случае необходимости, с участием всех своих членов после их надлежащего уведомления;
- (д) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;
- (е) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);
- (ж) учитывая основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

Национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- (а) достижение дружественного урегулирования путем примирения или, в установленных законом пределах, путем вынесения обязательных решений, или, в случае необходимости, на основе конфиденциальности;
- (б) уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;
- (в) заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;
- (г) представление рекомендаций компетентным органам, в частности, путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав.

Программа «Правовая инициатива открытого общества»

Программа «Правовая инициатива открытого общества» использует право для защиты и расширения прав и возможностей людей во всем мире. Через судебные процессы, адвокацию, исследования и техническую поддержку Правовая инициатива содействует соблюдению прав человека и наращивает правовой потенциал для открытых обществ. Мы поддерживаем принцип ответственности за совершенные международные преступления, боремся с расовой дискриминацией и безгражданством, поддерживаем реформу уголовного правосудия, выявляем злоупотребления в области политики национальной безопасности и борьбы с терроризмом, поддерживаем свободу информации и свободу выражения мнения, противодействуем коррупции в сфере эксплуатации природных ресурсов. Наши сотрудники работают в Абудже, Бишкеке, Брюсселе, Будапеште, Кейптауне, Гааге, Лондоне, Мехико, Нью-Йорке, Париже, Санто Доминго и Вашингтоне.

Руководящим органом Программы является Совет, в состав которого входят следующие члены: Чалока Беяни, Майя Дарувала, Йонко Грозев, Асма Джахангир, Энтони Лестер КС, Дженни С. Мартинес, Хуан Э. Мендес, Герман Шварц, Кристофер Е. Стоун и Л. Мутони Ваниеки.

В штат сотрудников входят Джеймс А. Голдстон, исполнительный директор; Роберт О. Варинек, директор программ; Заза Наморадзе, директор Будапештского офиса; Келли Аскин, ведущий юрист (международное правосудие); Дэвид Берри, ведущий сотрудник (коммуникации); Сандра Коливер, ведущий юрист (свобода информации и выражения мнения); Трейси Гурд, старший сотрудник по правозащитной деятельности; Джулия Гаррингтон Редди, ведущий юрист (равенство и гражданство); Кен Гурвиц, ведущий юрист (борьба с коррупцией); Индира Горис, административный директор; Чиди Одинкалу, ведущий юрист (Африка); Мартин Шёнтеих, ведущий юрист (национальные системы уголовного правосудия); Амрит Сингх, ведущий юрист (национальная безопасность и борьба с терроризмом) и Руперт Скилбек, директор по судебным тяжбам.

Наш сайт: www.justiceinitiative.org

Фонды открытого общества

Фонды открытого общества работают над построением динамичных и толерантных демократий, правительства которых подотчетны своим гражданам. Работая с местными сообществами более чем в 100 странах, Фонды открытого общества поддерживают правосудие и права человека, свободу выражения, а также доступ к общественному здравоохранению и образованию.

Наш сайт: www.opensocietyfoundations.org

Слишком часто решения и рекомендации международных правовых органов, уполномоченных защищать права человека, игнорируются государствами, неспособными или не желающими их исполнять. Когда Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин в деле «А. S. против Венгрии» принял решение против Венгрии, исполнения правительством этого решения пришлось добиваться более трех лет. Борьба г-жи А. S. за правосудие – через лабиринт внутренних судов, министерств и венгерского законодательства – выявила проблемы, связанные с обеспечением того, чтобы государства действовали согласно своим правовым обязательствам.

Настоящее издание посвящено исследованию этих проблем путем изучения того, как решения и рекомендации международных правозащитных органов исполняются на национальном уровне. Анализируются стратегии и структуры – в рамках исполнительной ветви власти, законодательных органов и в национальных судах – которые могут способствовать или препятствовать исполнению решений международных правоохранительных органов (или Европейского суда по правам человека). Рассматривается также особая роль, которую в процессе исполнения должны играть национальные правозащитные институты.

Автор сочетает анализ с рекомендациями, рассмотрением типовых законов и реальных примеров из европейской, межамериканской и африканской систем защиты прав человека, и на их основе предлагает как политический, так и правовой сценарии действий для более эффективной имплементации на национальном уровне.

