

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
5 August 2019
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Решение, принятое Комитетом в соответствии
с Факультативным протоколом относительно
сообщения № 2701/2015* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	X, Y, A, B, C и D (представлены адвокатами Андреа Саккуччи и Массимилиано Массара)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Греция
<i>Дата сообщения:</i>	25 сентября 2015 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 8 декабря 2015 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия решения:</i>	26 июля 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	принудительное участие в обмене государственных облигаций
<i>Процедурный вопрос:</i>	приемлемость сообщения – исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	дискриминация; эффективное средство правовой защиты
<i>Статьи Пакта:</i>	2 (3) в совокупности со статьями 14, 4 и 26
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	пункт 2 b) статьи 5

* Принято Комитетом на его 126-й сессии (1–26 июля 2019 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Танья Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Илзе Брандс Керис, Ариф Балкан, Ахмед Амин Фатхалла, Сюити Фуруя, Кристоф Хейнс, Бамариам Койта, Данкан Лаки Мухумуза, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа, Андреас Циммерман и Гентиан Зюбери. В соответствии с правилом 108 правил процедуры Комитета Фотини Пазардзис не участвовала в рассмотрении настоящего сообщения.



1. Авторами сообщения, представленного 25 сентября 2015 года, являются пять граждан Италии 1942, 1944, 1947, 1958 и 1966 годов рождения и один гражданин Германии 1937 года рождения. Они утверждают, что, вынудив их обменять свои греческие государственные облигации на менее ценные бумаги в контексте реструктуризации национальной задолженности, государство-участник нарушило их права по пункту 3 статьи 2, рассматриваемому в совокупности со статьями 14, 4 и 26 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 5 августа 1997 года. Авторы представлены адвокатом.

Факты в изложении авторов

2.1 В качестве частных кредиторов авторы сообщения владели греческими государственными облигациями, регулируемые греческим законодательством, до 9 марта 2012 года, когда в условия, регулирующие эти облигации, были внесены поправки. Как держатели облигаций они имели право на получение при наступлении срока погашения номинальной стоимости своих облигаций. Однако в апреле 2010 года задолженность государства-участника была снижена до уровня «мусорных» облигаций, что свидетельствует о более высоком риске дефолта или других неблагоприятных кредитных событий. Европейский союз и Международный валютный фонд (МВФ) 2 мая 2010 года согласились предоставить государству-участнику кредит в порядке экстренной финансовой помощи в размере 110 млрд евро при условии принятия им мер жесткой экономии.

2.2 В октябре 2011 года лидеры стран еврозоны согласились предоставить государству-участнику второй кредит в порядке экстренной финансовой помощи в размере 109 млрд евро (впоследствии возросшем до 130 млрд евро). Этот второй кредит был обусловлен не только принятием еще одного комплекса мер жесткой экономии, но и принятием частными кредиторами решения о полной реструктуризации суверенной задолженности государства-участника в рамках так называемой операции «с участием частного сектора». Цель этой операции состояла в том, чтобы снизить долговое бремя государства-участника с 198% от прогнозируемого объема валового внутреннего продукта в 2012 году до 120,5% к 2020 году.

2.3 В переговорах об условиях привлечения частного сектора смогли принять участие только международные институциональные инвесторы, владеющие большей частью государственного долга. Авторы, как миноритарные держатели государственных облигаций, к участию в переговорах приглашены не были. В ходе переговоров мажоритарные держатели облигаций приняли предложение об обмене облигаций на новые, номинальная стоимость которых была на 53,5% меньше (что отражает так называемую «стрижку», или дисконт). Новые облигации были выпущены со сроком погашения от 11 до 30 лет и более низкой средней доходностью. Обмен облигаций позволил бы правительству списать несколько миллиардов долларов своей задолженности.

2.4 23 февраля 2012 года парламент Греции утвердил Закон о владельцах греческих облигаций 2012 года, устанавливающий правовые рамки для внесения поправок в «правомочные титулы» (указанные облигации) в соответствии со специальными процедурами, предусмотренными в этом Законе. Закон предусматривал принятие и введение в действие положений о коллективных мерах, означающих, что поправки, предложенные государством-участником к правомочным титулам, будут считаться одобренными держателями облигаций, если: а) владельцы по меньшей мере 50% от всей совокупной непогашенной основной суммы всех правомочных титулов согласятся с процедурой изменения; и б) не менее двух третей держателей основной суммы согласятся с поправками. Если предложение будет принято, все правомочные титулы будут автоматически аннулированы путем регистрации новых титулов, а любые права или обязательства, вытекающие из прежних титулов, будут аннулированы. Закон предусматривал, что содержащиеся в нем положения, направленные на защиту высших общественных интересов, являются обязательными нормами, вступающими в силу незамедлительно и преваляющими над любым другим законодательством, постановлением или соглашением.

2.5 24 февраля 2012 года в соответствии с Законом о владельцах облигаций авторам было предложено либо подать заявки на обмен своих государственных облигаций, либо принять предлагаемые поправки к титулам своих облигаций. Авторы отклонили оба этих предложения. Однако в соответствии с положениями Закона о владельцах облигаций, если необходимое большинство частных владельцев облигаций примет такое предложение, этим будут недобровольно затронуты и миноритарные держатели, которые не приняли его. 9 марта 2012 года правительство объявило, что 85,8% частных держателей облигаций, регулируемых греческим законодательством, подали заявки на обмен своих облигаций или согласились с предложенными изменениями. Добившись требуемого большинства голосов, правительство затем ввело в действие положения о коллективных действиях, которые привели к удалению греческих государственных облигаций авторов сообщения с рынка. Соответственно, права авторов, касающиеся этих облигаций, были аннулированы, а новые облигации были получены в результате принудительного обмена. По сравнению с первоначальными облигациями новые облигации имеют более длительный срок погашения и значительно сниженную номинальную стоимость. На момент представления сообщения обмен облигациями мог означать экономический ущерб в размере почти 70% от первоначального стоимостного объема инвестиций авторов.

2.6 Авторы сообщения не располагают эффективным средством правовой защиты в Греции. Они ссылаются на решение Комитета по делу *Лянсман и др. против Финляндии*¹ и отмечают, что авторы не обязаны исчерпывать внутренние средства правовой защиты, если решение по данному вопросу было принято высшим судебным органом страны, что лишает каких-либо шансов на успех любую возможную апелляцию в национальные суды. В этой связи авторы утверждают, что 21 марта 2014 года Государственный совет (высший административный суд Греции) отклонил аналогичный ряд ходатайств, поданных владельцами облигаций, являющихся гражданами страны. Суд пришел к выводу, что положения Закона о владельцах облигаций и решение правительства применять положения о коллективных действиях не противоречат конституционному принципу равенства или праву собственности и праву на недискриминацию, закрепленным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции о правах человека).

2.7 Кроме того, в соответствии с правовой практикой Комитета авторы не обязаны оспаривать действия, явно санкционированные внутренним законодательством². В данном случае процедура коллективных действий была введена ретроактивно в соответствии с Законом о владельцах облигаций 2012 года и применима ко всем государственным облигациям, регулируемым греческим законодательством, что позволило государству-участнику применить предлагаемые поправки к правомочным титулам в случае одобрения двумя третями держателей облигаций, что также распространило эти поправки на меньшинство держателей облигаций, которые не дали на них согласия. Кроме того, греческий парламент указал, что применение процедуры коллективных действий необходимо для защиты высших общественных интересов, и объявил, что данные положения имеют преимущественную силу перед любым другим законодательством. Ретроактивное введение процедуры коллективных действий было задумано как произвольная мера, ущемляющая права держателей облигаций. Кроме того, авторы сообщения не располагают в Италии эффективными средствами правовой защиты в силу принципа иммунитета иностранного правительства.

2.8 Авторы представили этот же вопрос в Европейский суд по правам человека, который признал их жалобу неприемлемой на основании решения, принятого лишь одним судьей и не содержащего конкретных оснований для признания ее неприемлемости.

¹ См. CCPR/C/52/D/511/1992.

² Авторы ссылаются на дела *А. против Австралии* (CCPR/C/59/D/560/1993), *Сон против Республики Корея* (CCPR/C/54/D/518/1992), *Иоханнес Вос против Нидерландов* (CCPR/C/66/D/786/1997) и *Фориссон против Франции* (CCPR/C/58/D/550/1993).

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что, вынудив их обменять свои греческие государственные облигации на менее ценные путем применения процедур, предусмотренных в пункте 3 статьи 2 Закона о владельцах облигаций 2012 года, государство-участник нарушило их права по пункту 3 статьи 2, рассматриваемому в совокупности со статьями 14, 4 и 26 Пакта.

3.2 В нарушение их прав по пункту 3 статьи 2, рассматриваемому в совокупности со статьей 14 Пакта, авторы не имеют в греческой правовой системе средств правовой защиты от нарушения их прав, предусмотренных статьей 26, по причинам, изложенным в пунктах 2.6 и 2.7 выше.

3.3 Государство-участник также нарушило права авторов по статье 4 Пакта, приняв чрезвычайные меры, разрешающие обмен облигаций, и тем самым отступило от своих обязательств по Пакту, не выполнив изложенные в нем требования. Ситуация серьезного экономического кризиса или финансовой нестабильности никогда не рассматривалась как оправдание отступления от обязательств, содержащихся в договорах по правам человека. Неясно, было ли принятие мер по обмену облигациями действительно вызвано «остротой положения» по смыслу статьи 4 Пакта. Кроме того, государство-участник не проинформировало Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в полной мере об оспариваемых мерах произвольного характера и основаниях, на которых они были приняты.

3.4 В нарушение статьи 26 государство-участник отнеслось к авторам сообщения несправедливо по сравнению с другими держателями облигаций без разумного обоснования или законной цели. Поскольку авторы были вынуждены заключить сделку по реструктуризации долга на крайне неблагоприятных условиях, они подверглись дискриминации по нескольким признакам, связанным с их собственностью. Во-первых, авторы оказались в невыгодном положении по сравнению с «официальными инвесторами», включая Европейский центральный банк и центральные банки иностранных государств, чьи пакеты облигаций не подвергались какой-либо реструктуризации задолженности. Кроме того, поскольку авторы являлись частными держателями государственных облигаций Греции, регулируемых законодательством этой страны, они находились в невыгодном положении по сравнению с частными держателями греческих государственных облигаций, регулируемых иностранным законодательством. Действительно, в отличие от последних, авторы сообщения подпадают под действие Закона о владельцах облигаций государства-участника и под действие процедуры, предусмотренной в отношении положений о коллективных мерах государства-участника.

3.5 Кроме того, авторы оказались в неблагоприятном положении по сравнению с другими держателями греческих государственных облигаций, которые не участвовали в обмене облигаций с участием частного сектора и поэтому имели возможность в полном объеме получить причитающиеся им по итогам обмена суммы без ущерба для номинальной стоимости своих инвестиций. Например, некий хедж-фонд, владеющий значительной долей от 5-процентной задолженности государства-участника, которая не подлежала реструктуризации, в мае 2012 года, по сообщениям, получил от государства-участника более 400 млн евро. Кроме того, другим держателям облигаций, участвовавшим в обмене, были предоставлены более выгодные условия. Например, держатели облигаций в Соединенных Штатах Америки получили 15-процентное возмещение наличными вместо платежных векселей со сроком погашения от одного до двух лет.

3.6 Наконец, при осуществлении такого обмена власти государства-участника одинаково подошли к инвесторам, положение которых коренным образом различается. К авторам сообщения применили тот же режим, что и в отношении институциональных частных инвесторов (банков, фондов, страховых компаний и т. д.), хотя, помимо прочего, этим учреждениям нетрудно сохранить новые облигации, предлагаемые в порядке обмена государством-участником, до наступления срока их погашения, не будучи вынуждены продавать их по сниженной цене. Частные институциональные инвесторы получили возможность получить значительные

преимущества от реструктуризации с учетом того, что, участвуя в переговорах по обмену облигациями с участием частного сектора, они продолжали покупать греческие государственные облигации у мелких держателей по очень низкой цене (около 20% от номинальной стоимости облигаций). Таким образом, дифференцированное обращение с авторами по сравнению с другими владельцами облигаций, оказавшимися в аналогичном положении, в сочетании с неспособностью обеспечить авторам дифференцированное обращение по сравнению с владельцами облигаций, положение которых существенно отличается, представляет собой дискриминацию по смыслу статьи 26 Пакта.

3.7 Государство-участник не представило авторам надлежащую информацию до введения в действие положений о коллективных мерах. Введение их в действие подорвало доверие авторов, было непредсказуемым и лишило их всякой возможности отказаться от такой процедуры или продать свои облигации. Поэтому авторы вынуждены теперь хранить облигации до наступления срока их погашения, хотя они могут и не прожить достаточно долго, чтобы получить доход от своих инвестиций.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 В своих замечаниях относительно приемлемости сообщения от 8 февраля 2016 года государство-участник приводит справочную информацию о глобальном финансовом кризисе 2008 года, государственных облигациях Греции, экономических факторах, побудивших Грецию к участию в обмене облигаций, положениях о коллективных действиях и Законе о держателях облигаций. Несмотря на финансовую помощь, предоставленную Европейским союзом и Международным валютным фондом в мае 2010 года, финансовое положение в государстве-участнике в течение этого года продолжало ухудшаться. В июне 2011 года министры финансов государств еврозоны согласились с тем, что во избежание дефолта необходимо принять дальнейшие меры, включая дополнительное финансирование из официальных и частных источников и привлечение частного сектора. Главы государств еврозоны 26 октября 2011 года согласовали условия участия частного сектора, необходимые для продолжения оказания поддержки государству-участнику со стороны государств еврозоны. Соглашение предусматривало списание в начале 2012 года приблизительно 50% совокупной номинальной стоимости государственных облигаций, находящихся в руках частных кредиторов. 21 февраля 2012 года министры финансов государств еврозоны объявили об увеличении финансового пакета помощи Греции, признав, что достигнуто понимание с частным сектором по общим условиям программы участия частных кредиторов, предусматривающей списание 53,5% номинальной стоимости долга Греции. Эта финансовая поддержка была обусловлена проведением обмена долговых обязательств. Принятие последующего Закона о владельцах греческих облигаций (Закон 4050/2012) и соответствующего законодательства позволило начать процедуру коллективных мер по реструктуризации государственного долга, а также его исполнение и осуществление. Законодательство предусматривало меры, которые являются законными, необходимыми и призванными служить высшим общественным интересам на справедливой и соразмерной основе.

4.2 Положения о коллективных мерах – это условия, изложенные в законах или договорах, призванных объединить держателей облигаций-кредиторов в группу, решения которой основываются не на индивидуальных, а на коллективных интересах. Греческие государственные облигации, являющиеся основным инструментом государственных заимствований, представляют собой выпущенные государством-участником долгосрочные долговые ценные бумаги со сроком погашения более одного года. В соответствии со статьей 8 (2) Закона 2198 от 1994 года владелец облигаций не имеет никаких претензий к государству-участнику по облигациям, выпущенным правительством Греции, если только государство-участник не нарушит свое обязательство выплатить Банку Греции при наступлении срока погашения облигаций. Это исключение неприменимо в отношении настоящего сообщения. Положения о коллективных действиях, введенные в соответствии с Законом о владельцах греческих облигаций, представляют собой часть добровольной процедуры изменения титулов облигаций и обмена ценных бумаг, выпущенных или гарантированных правительством. Положения были введены в действие в

соответствии с законодательством и с соблюдением определенных условий, касающихся участия, кворума и квалифицированного большинства держателей облигаций, изъявивших согласие. Это было сделано в целях обеспечения единообразной и эффективной реструктуризации греческой задолженности на приемлемом уровне и на основе принципа равного отношения к кредиторам.

4.3 Информация о процедурных деталях операции по привлечению частного сектора была опубликована на официальном веб-сайте, на котором были размещены приглашения к участию в операции и все другие соответствующие материалы, такие как законодательные рамки и объявления. Кроме того, кредитные учреждения и другие депозитарии обязались уведомить своих клиентов об этой процедуре в соответствии с общими принципами, регулирующими правовые отношения между кредитными учреждениями и их клиентами. Высокий уровень участия в операции свидетельствует о том, что доверенные лица инвесторов проинформировали последних об операции, как это предусмотрено заключенными между ними договорами.

4.4 Сообщение является неприемлемым в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола, поскольку авторы сообщения не имеют статуса жертвы, так как они не доказали, что они лично и непосредственно пострадали от принудительного обмена облигаций в марте 2012 года. В частности, не установлено, что они на самом деле являются держателями облигаций, которые подлежали процедуре обмена. С учетом юридического характера облигаций и их функционирования в качестве предъявительских, бездокументарных, вторично обращающихся и переводных ценных бумаг государство-участник не знает и не может знать, кто владеет выпущенными им ценными бумагами и какие операции с ними осуществляются каждым держателем. Поэтому государство-участник не в состоянии определить конечного владельца каждой ценной бумаги; такая информация доступна кредитной организации, осуществляющей продажу ценных бумаг, которая является депозитарием каждого инвестора. Для того чтобы установить факт владения соответствующими ценными бумагами в тот или иной период времени, авторы должны представить свидетельства, содержащие точные характеристики их ценных бумаг, а именно международный идентификационный номер ценных бумаг, дату выпуска, процентную ставку и количество, а также доказательства владения такими ценными бумагами, такие как дата и цена покупки, и содержание любых распоряжений, касающихся их участия или неучастия в процедуре голосования. Поскольку не все представленные авторами документы были переведены на один из официальных языков Организации Объединенных Наций, государство-участник не может установить, располагают ли авторы приобретенными правами на ценные бумаги, подлежавшие принудительному обмену.

4.5 Сообщение также является неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола, поскольку авторы не исчерпали внутренние средства правовой защиты. В частности, они могли подать, но не подали ходатайство об отмене оспариваемых административных актов в Государственный совет. Лица, не подавшие такое заявление (или пропустившие установленный для этого срок), признали законность процедуры обмена облигаций. Государственный совет может установить факт отсутствия необходимых полномочий, несоблюдения какого-либо важного процедурного требования, нарушения закона или злоупотребления дискреционными полномочиями. Ходатайство в Государственный Совет является приемлемым, если оно подано в течение 60 дней после уведомления заявителя о совершенном акте или его публикации, если это предусмотрено законом, или в отсутствие такового в день, когда заявителю стало известно о совершенном акте. Этот срок продлевается до 90 дней, если заявитель проживает за границей. В данном случае предельный срок начался 9 марта 2012 года с опубликования в «Официальном вестнике» министерского решения № 2/20964/0023А заместителя Министра финансов от 9 марта 2012 года. О процедуре сокращения задолженности путем обмена облигаций широко сообщалось как в национальных, так и в международных средствах массовой информации, и поэтому все заинтересованные стороны имели возможность незамедлительно получить информацию об этой процедуре. Обратившись в Государственный совет с ходатайством об отмене, проситель может заявить о

нарушении его или ее прав, защищаемых Конституцией, Европейской конвенцией о правах человека или Пактом. Таким образом, нет никаких сомнений в том, что ходатайство об отмене является эффективным средством правовой защиты. Кстати, некоторые иностранные жители подали ходатайства об отмене оспариваемых решений в Государственный совет в установленные сроки.

4.6 Не подав такое ходатайство, содержащее их жалобы на нарушение положений Пакта, авторы лишили Государственный совет возможности рассмотреть предполагаемые нарушения. Когда истек срок подачи ходатайства об отмене, Государственный совет еще не вынес никакого предварительного решения по этому вопросу. Его первое решение по этому вопросу было вынесено намного позднее установленного срока. Таким образом, авторы сообщения имели доступ к эффективному средству правовой защиты в течение срока подачи ходатайства об отмене и, не использовав его, признали законность оспариваемой административной процедуры обмена облигаций.

Комментарии авторов по замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения

5.1 В комментариях от 15 апреля 2016 года авторы оспаривают утверждение государства-участника о том, что операция по реструктуризации задолженности Греции весной 2012 года была добровольной процедурой. В действительности меньшинство владельцев облигаций было обязано придерживаться решения, принятого большинством голосов. Кроме того, положения о коллективном применении вступили в силу только 23 февраля 2012 года и имели обратную силу в нарушение ранее достигнутой договоренности. Авторы никогда не соглашались с введением в действие этих пунктов, что радикально изменило условия, на которых они согласились инвестировать в облигации.

5.2 Авторы сообщения заявили о своем статусе жертв, поскольку недобровольный обмен облигаций оказал на них непосредственное и личное влияние. Документы одного из авторов были переведены на английский язык и должны были быть рассмотрены государством-участником. Хотя не все документы переведены на английский язык, выписка со счета в банке может быть понята государством-участником после надлежащей проверки. В любом случае авторы запросили дополнительные документы у своих кредитных учреждений. Они предоставляют переведенные на английский язык документы с подробной информацией о ценных бумагах (дата выпуска, количество, дата и цена покупки и т. д.), подтверждающие, что авторы владели ценными бумагами в соответствующий период времени.

5.3 Касаясь вопроса об исчерпании внутренних средств правовой защиты, авторы отмечают, что Государственный совет уже отклонил ходатайства об отмене, поданные многими лицами, находящимися в аналогичном положении. Таким образом, данное средство правовой защиты не является эффективным, поскольку оно не дает разумной перспективы возмещения ущерба. Кроме того, в соответствии с правовой практикой Комитета заявители не обязаны исчерпывать средства правовой защиты «в тех случаях, когда высшая национальная судебная инстанция вынесла решение по данному вопросу, устранив тем самым любую возможность успешного рассмотрения апелляции в национальном суде»³. Государство-участник не оспаривает тот факт, что судебные решения Государственного совета не могут быть отменены и что любое подобное ходатайство предсказуемо не будет удовлетворено. Кроме того, Комитет счел, что «когда предполагаемое нарушение проистекает из прямого применения закона, было бы бесполезно ожидать от автора возбуждения судебного разбирательства, которое лишь подтвердило бы, что основное законодательство ... действительно применимо»⁴. Из правовой практики Комитета хорошо известно, что от авторов не требуется оспаривать действия государства, явно санкционированные внутренним законодательством. В данном случае включение положений о

³ Авторы ссылаются, в частности, на дело *Лянсман и др. против Финляндии*, пункт 6.2.

⁴ Авторы ссылаются на дело *Бернадет Фор против Австралии* (CCPR/C/85/D/1036/2001), пункт 6.2.

коллективных действиях явно санкционировано Законом о владельцах облигаций⁵. Наконец, авторы не смогли оспорить нарушения, допущенные государством-участником в греческих судах, поскольку не получили никакой информации об обмене и его последствиях. Таким образом, у них не было даже предоставленных отечественным инвесторам 15 дней для ответа на приглашение к обмену облигаций.

Замечания государства-участника по существу сообщения

6.1 В своих замечаниях по существу сообщения от 8 июня 2016 года государство-участник представляет дополнительную информацию об участии частного сектора, трех этапах реструктуризации задолженности и конверсии облигаций. В своем решении № 1116/2014 Государственный совет подтвердил законность обмена облигаций после рассмотрения на пленарном заседании ходатайств об отмене решения, поданных владельцами греческих государственных облигаций. Государственный совет постановил, что обмен облигаций, предусмотренный законом и продиктованный соображениями общественного интереса, не затрагивает никаких вопросов, касающихся нарушения принципа равенства и имущественных прав, защищаемых Конституцией Греции и Европейской конвенцией о правах человека. Никаких вопросов, касающихся нарушений Пакта, поднято не было.

6.2 Данное сообщение является необоснованным. Утверждение авторов о нарушении статьи 26 Пакта ничем не подтверждается. Закон о владельцах облигаций был принят в интересах общества и применяется в исключительных обстоятельствах, а именно в связи с возможностью краха национальной экономики в результате просрочки платежей. Очевидно, что государство-участник не сможет не только выполнить свои обязательства по займам, но и удовлетворить элементарные оперативные потребности (в отношении заработной платы, пенсий, медицинского обслуживания, национальной обороны, образования и т. д.). Без принятия незамедлительных и решительных мер по сокращению краткосрочных и долгосрочных долговых обязательств государства-участника экономика, безусловно, потерпела бы крах. Это оказало бы воздействие на другие государства еврозоны в виде эффекта «домино».

6.3 Ввиду характера и функционирования облигаций, которые являются дематериализованными анонимными ценными бумагами на предъявителя, обращающимися в любой момент времени на вторичном рынке во всем мире, государство-участник не знает и не может знать держателей выпущенных им ценных бумаг и сделок, совершаемых по ним каждым держателем. Цель положений о коллективных действиях заключается в том, чтобы позволить проблемному должнику достичь договоренности со своими кредиторами относительно плана реструктуризации задолженности, который позволит обеспечить устойчивое функционирование и обслуживание реструктурированной задолженности. Между кредиторами часто возникают споры о том, как реструктурировать долг. Когда одни кредиторы отказываются участвовать в планах реструктуризации задолженности, они фактически переносят на других кредиторов издержки и бремя консолидации должника и, руководствуясь своими собственными интересами, отклоняют предложение должника ради максимально полного сохранения своих первоначальных претензий. Когда речь идет о рыночных облигациях с высокой степенью рассредоточенности среди населения, стремление к единогласию среди кредиторов для достижения соглашения о реструктуризации или ограничение числа участников соглашения лишь теми, кто его примет, может привести к аннулированию плана реструктуризации.

6.4 Введение в действие положений о коллективных мерах носит не насильственный, а добровольный характер. В частности, вместо того, чтобы просто переписать заново условия, регулирующие существующие облигации, государство-участник приняло законодательство, позволяющее ему заручиться согласием владельцев облигаций на внесение изменений в существующие облигации. Не было никакого одностороннего навязывания новых условий владельцам облигаций и

⁵ Авторы ссылаются, в частности, на дело *А. против Австралии*, пункт 5.6.

обязательного обмена облигаций. Вместо этого была проведена коллективная процедура, в соответствии с которой для изменения условий выпуска облигаций достаточно специального кворума и явного большинства голосов. Изменения титулов и обмен облигаций были добровольными и не были связаны с ретроактивным применением какого-либо закона, поскольку их реализация зависела исключительно от решения владельцев облигаций. Таким образом, ввиду добровольного характера этой процедуры нарушение статьи 26 Пакта не имело места.

6.5 Кроме того, с момента объявления процедуры обмена и до его завершения нигде в мире не предпринималось никаких попыток приостановить участие частного сектора. Это свидетельствует о том, что данная процедура являлась необходимым, неизбежным и единственным решением в целях немедленной реструктуризации долга и предотвращения полной потери средств инвесторов.

6.6 Что касается утверждения авторов о том, что неперсонализированный характер обмена облигаций представляет собой дискриминационный режим, то любое различие между инвесторами на основе необъективного критерия нарушило бы принцип равного обращения. Это также подорвало бы попытку реструктуризации долга, так как невозможно было заранее подсчитать результаты голосования по всем ценным бумагам, некоторые из которых являлись правомочными титулами по Закону о владельцах облигаций. Что касается утверждений авторов о том, что они оказались в неблагоприятном положении по сравнению с другими инвесторами, то Закон о владельцах облигаций предусматривает правовые последствия, которые связаны только с обладанием правомочными титулами, независимо от того, кем являются их обладатели («инвесторы»). Таким образом, законодательство содержит объективный и недискриминационный критерий. Все инвесторы, независимо от их личности, персональных данных или статуса, имеют одинаковые права в отношении ценных бумаг. Любое лицо, обладающее правами, вытекающими из Закона о владельцах облигаций, рассматривалось на равных условиях, и ему предоставлялась возможность участвовать в обмене облигаций.

6.7 Государство-участник представляет дополнительную информацию о процедуре обмена и оспаривает утверждение авторов о том, что институциональные частные инвесторы договорились о «стрижке» (дисконте) и других условиях привлечения частного сектора. Между правительством и Комитетом инвесторов из числа частных кредиторов (состоящим из 32 членов и руководящего комитета, в который вошли 13 основных кредиторов) состоялось неофициальное обсуждение, однако ни один инвестор не взял на себя никаких имеющих обязательную силу обязательств. Решение авторов оставить свои ценные бумаги было инвестиционным выбором. Будучи членами организованного органа кредиторов, они имели возможность выразить свою волю на официальном компетентном форуме. Что касается утверждений авторов о том, что инвесторы, включая центральные банки, пользуются более благоприятными условиями, то государство-участник ссылается на решение Суда Европейского союза от 2015 года, согласно которому центральные банки еврозоны, инвестиционные решения которых продиктованы исключительно общественными интересами, позиционируются иначе, чем частные инвесторы, которые приобретали греческие долговые ценные бумаги, исходя исключительно из своих собственных частных интересов, независимо от конкретной причины принятия ими инвестиционных решений.

6.8 Государство-участник оспаривает утверждения авторов о понесенном ими экономическом ущербе и отмечает, что средняя цена новых облигаций возросла почти в три раза. Авторы сообщения оказались бы в полном убытке, если бы участие частного сектора не было успешно завершено.

6.9 Утверждение авторов по пункту 3 статьи 2, рассматриваемому в совокупности со статьей 14 Пакта, не имеет под собой оснований. Статья 2 (3) не налагает на государство-участника обязательства предоставлять какую-либо конкретную форму правовой защиты. Ходатайство об отмене решения в Государственном совете представляло собой подходящее и эффективное средство правовой защиты для авторов. Однако, как указывалось выше, авторы такого ходатайства не подавали. Государство-участник подробно описывает процедуры, связанные с ходатайством об

отмене, и утверждает, что оно представляет собой эффективное средство правовой защиты.

6.10 Жалоба авторов по статье 4 Пакта также является необоснованной. Государство-участник не отступало от каких-либо обязательств по Пакту по причинам, изложенным выше. Обмен облигаций являлся добровольной процедурой, основанной на объективных и разумных основаниях и продиктованной общественными интересами.

6.11 В своих дальнейших замечаниях от 7 октября 2016 года государство-участник ссылается на решение Европейского суда по правам человека от 21 июля 2016 года по делу об обмене греческих государственных облигаций (дело *Маматас и др. против Греции*, заявление № 630666/14, 64297/14 и 66106/14). В этом решении Суд постановил, что, обеспечив участие частного сектора, государство-участник не нарушило статью 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции о правах человека (о защите собственности) или статью 14 Конвенции (о недискриминации), рассматриваемую в совокупности со статьей 1 Протокола № 1.

Комментарии авторов по замечаниям государства-участника по существу сообщения

7.1 В комментариях от 26 сентября 2016 года авторы вновь заявляют, что они имеют статус жертвы и исчерпали внутренние средства правовой защиты для целей приемлемости. Соблюдение требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты должно оцениваться при рассмотрении Комитетом сообщения, а не при его представлении⁶. Комитету следует принять во внимание тот факт, что греческий долговой кризис затронул 15 000 греческих домохозяйств, а также иностранных граждан и что было бы необоснованным ожидать от каждого из них возражений относительно оспариваемой сделки по обмену облигаций.

7.2 Авторы вновь заявляют, что они никогда не соглашались с положениями о коллективных мерах. Ценные бумаги, которые они приобрели, были облигациями, регулируемые греческим законодательством, которое исключает применимость положений о коллективных мерах. Авторы никогда не участвовали в переговорах по условиям обмена облигаций, при котором были применены эти односторонние положения.

7.3 Что касается статьи 26 Пакта, то в начале процедуры реструктуризации задолженности государство-участник проявило дискриминацию в отношении авторов сообщения по сравнению с другими типами инвесторов, когда оно выбрало механизм для осуществления этой процедуры. Государства могут выбирать различные механизмы реструктуризации задолженности (например, списание задолженности, двусторонние переговоры о реструктуризации задолженности, реструктуризация долга и предложение частным владельцам об обмене ценных бумаг). В данном случае государство-участник приняло решение о реструктуризации задолженности в форме облигаций. Это был самый простой способ в одностороннем порядке навязать несправедливое предложение об обмене облигаций. Кроме того, государство-участник недопустимым образом дискриминировало авторов сообщения по сравнению с привилегированными «квази-суверенными держателями облигаций» (таким, как Европейский центральный банк, национальные центральные банки еврозоны и Европейский инвестиционный банк), которые были ограждены от процесса реструктуризации задолженности. Непосредственно перед предложением обмена частным владельцам ценные бумаги, принадлежащие квази-суверенным держателям облигаций, были обменены на вновь выпущенные облигации с той же стоимостью и той же датой погашения. На эти облигации не распространялись условия обмена, предложенного частным владельцам ценных бумаг. Таким образом, вопреки утверждению государства-участника существовала реальная возможность освободить некоторых держателей облигаций от предложения об обмене. Так, 15 мая 2012 года

⁶ Авторы приводят, в частности, сообщение № 925/2000, *Ван Куок Кой против Португалии*, решение о неприемлемости, принятое 22 октября 2001 года, пункт 6.4.

государство-участник выплатило 436 млн евро за ценные бумаги, которые не стали предметом новых переговоров и срок погашения которых истек. Хотя большинство ценных бумаг, выведенных из процедуры обмена облигаций, принадлежали «фонду-стервятнику», базирующемуся на Каймановых Островах, мелкие частные инвесторы были вынуждены столкнуться с тяжелыми последствиями мер жесткой экономии.

7.4 Что касается пункта 3 статьи 2, рассматриваемого в совокупности со статьей 14 Пакта, то авторы оспаривают замечание государства-участника о том, что ходатайство об отмене в Государственном совете представляет собой эффективное средство правовой защиты для оспаривания ретроактивного действия положений о коллективных мерах. Внутреннее законодательство требует, чтобы иностранные заявители подавали ходатайство об отмене в течение 90 дней после опубликования последнего акта, которым была завершена оспариваемая административная операция. Однако авторы не получили своевременного уведомления о соответствующих событиях, которые произошли всего за две недели до этого. В частности, они не получили никакого уведомления о меморандуме-приглашении от 24 февраля 2012 года. Только после обмена облигаций авторы случайно обнаружили, что их правомочные титулы были изменены без их согласия. Они поняли, что потеряли 53% номинальной стоимости своих ценных бумаг, и было уже слишком поздно оспаривать решение Греции. Кроме того, раньше никогда не предпринималось ретроактивных и принудительных действий в рамках положений о коллективных мерах, и авторы не могли предвидеть, что это произойдет. Таким образом, их нельзя обвинять в отсутствии должной осмотрительности при оперативном использовании внутренних средств правовой защиты, поскольку они не имели объективной возможности получить доступ к национальным судам. Неразумно полагать, что обычная внутренняя процедура была бы доступной и эффективной для оспаривания исключительных мер, которые были введены в одностороннем порядке без надлежащего уведомления. В своей практике Комитет исходит из того, что, когда предполагаемое нарушение проистекает из прямого применения закона, бесполезно ожидать от автора возбуждения судебного разбирательства, которое лишь подтвердило бы, что основное законодательство действительно применимо⁷. В ответ на замечание государства-участника относительно непредставления авторами жалоб за границей с целью приостановления участия частного сектора авторы утверждают, что в силу принципа иммунитета иностранного государства государству-участнику не может быть предъявлен иск иностранными судами.

7.5 Хотя авторы признают, что применение статьи 4 Пакта не является предметом настоящего сообщения, государству-участнику следовало просить о возможном отступлении от своих обязательств по Пакту, которые оно нарушило.

7.6 В дальнейших комментариях от 4 ноября 2016 года авторы оспаривают уместность ссылки на вышеупомянутое решение Европейского суда по правам человека (дело *Маматас и др. против Греции*). Это решение не носит правообразующего характера по следующим причинам: а) оно не является окончательным, поскольку в настоящее время рассматривается ходатайство о передаче дела в Большую палату; б) оно касается требования в отношении имущественных прав, которое полностью отсутствует в настоящем сообщении; и в) право не подвергаться дискриминации не является самостоятельным правом в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека, а относится к правам и свободам, закрепленным в той же Конвенции, и поэтому сфера применения этого права является более узкой, чем в статье 26 Пакта. В этом решении Суд прямо отказался рассматривать различные проявления дискриминации, на которые ссылались авторы, и указал, что права заявителей должны рассматриваться в более широком контексте процесса реструктуризации государственного долга Греции. Такой подход привел к тому, что Суд в максимально возможной степени гарантировал свободу выбора греческим властям в ущерб заявителям. Суд счел, что меры, принятые государством-участником для обеспечения успешного участия частного сектора,

⁷ Авторы ссылаются на дело *Бернадетт Фор против Австралии*, пункт 6.2.

являются оправданными, и не усмотрел в этом никаких проблем с точки зрения дискриминации. Государству-участнику даже не пришлось прибегать к дискриминации в отношении отдельных инвесторов, которые не дали своего согласия на обмен облигаций, с тем чтобы обеспечить успешное участие частного сектора. Даже без введения в действие положений о коллективных мерах и принудительного навязывания конверсии облигаций участие частного сектора позволило бы государству-участнику достичь своей цели реструктуризации задолженности. Правительство публично заявило, что согласилось бы не применять в одностороннем порядке обмен в отношении несогласных держателей облигаций, если бы 90% совокупной номинальной стоимости всех облигаций, отобранных для процедуры с участием частного сектора, были обменены добровольно. В этом контексте очевидно, что решение о приведении в действие положений о коллективных мерах было произвольным.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры определить, является ли она приемлемой согласно Факультативному протоколу.

8.2 В соответствии с требованиями пункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в рамках какой-либо другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

8.3 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что сообщение является неприемлемым, поскольку авторы не исчерпали внутренние средства правовой защиты, не оспорив в Государственном совете Закон о владельцах облигаций и введение в действие положений о коллективных мерах. Комитет также принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что в соответствии с этой процедурой Государственный совет может оценивать, были ли нарушены права заявителя в соответствии с Пактом, а также другими договорами по правам человека. Комитет далее принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что в соответствии с этой же процедурой Государственный совет может также оценить, нарушает ли оспариваемый административный акт основные процедурные требования, является ли он нарушением закона или представляет собой злоупотребление дискреционными полномочиями.

8.4 Комитет принимает к сведению аргумент авторов о том, что они были лишены доступа к эффективным средствам правовой защиты в государстве-участнике, которые имели бы разумные шансы на успех и привели бы к выводу о нарушении их прав, закрепленных в Пакте. Комитет также принимает к сведению аргумент авторов о том, что 21 марта 2014 года Государственный совет вынес решение по ходатайствам, поданным другими владельцами облигаций в Совет, и постановил, что положения Закона о владельцах облигаций и решение правительства о применении положений о коллективных мерах не противоречат конституционному принципу равенства и не нарушают право на собственность и право на запрещение дискриминации в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека. Комитет также принимает к сведению аргумент авторов о том, что они не получили своевременной информации об обмене облигаций. Комитет далее принимает к сведению довод авторов о том, что, поскольку введение в действие положений о коллективных мерах было четко санкционировано Законом о владельцах облигаций, было бы бесполезно оспаривать их введение в действие в Государственном совете.

8.5 Комитет напоминает о своей правовой практике, согласно которой, несмотря на отсутствие обязательства исчерпания внутренних средств правовой защиты, авторы сообщений должны проявлять должную осмотрительность при поиске доступных средств правовой защиты, и простые сомнения или предположения в отношении их

эффективности не освобождают авторов от необходимости их исчерпания⁸. Комитет также напоминает о своей практике, согласно которой в тех случаях, когда высшая национальная судебная инстанция вынесла решение по данному вопросу, устранив тем самым любую возможность успешного рассмотрения апелляции в национальном суде, заявители не обязаны исчерпывать средства правовой защиты для целей Факультативного протокола⁹. Комитет отмечает, что в данном случае авторы могли бы подать ходатайство об отмене решения в Государственный совет в связи с нарушением их прав, закрепленных в Пакте. Комитет указывает, что приглашение и условия участия в операции по привлечению частного сектора были опубликованы в пресс-релизе Министерства финансов от 24 февраля 2012 года и что информация об этой операции была размещена на специальном веб-сайте, а кредитные учреждения обязались информировать своих клиентов об этой операции. Он также принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что эта операция и обмен облигаций широко освещались в национальных и международных средствах массовой информации. Комитет далее отмечает, что на момент истечения срока подачи ходатайства об отмене решения Государственный совет не вынес какого-либо предварительного решения по этому вопросу. Фактически, первое решение Государственного совета по этому вопросу, как признали сами авторы, было вынесено намного позднее предельного срока – 21 марта 2014 года, т. е. через два года после истечения этого срока. В этих обстоятельствах Комитет считает, что, не подав заявления об отмене в Государственный совет, когда они имели на это право, авторы не исчерпали имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Поэтому Комитет считает сообщение неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола¹⁰.

8.6 Таким образом, Комитет не будет отдельно рассматривать основания приемлемости в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола.

9. Поэтому Комитет принимает соответствующее решение:

- a) считать сообщение неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола;
- b) препроводить настоящее решение государству-участнику и авторам сообщения.

⁸ См., в частности, дело *В.С. против Новой Зеландии* (CCPR/C/115/D/2072/2011), пункт 6.3, и дело *Гарсия Переа и Гарсия Переа против Испании* (CCPR/C/95/D/1511/2006), пункт 6.2.

⁹ См., в частности, дело *С.А. и др. против Греции* (CCPR/C/121/D/2868/2016), пункт 6.4, и дело *Гомарис Валера против Испании* (CCPR/C/84/D/1095/2002), пункт 6.4.

¹⁰ См. дело *С.А. и др. против Греции*, пункт 6.4.