

Дамы и господа!
1. Вступление

Я весьма польщен тем, что на этом важном собрании имею возможность коснуться вопроса о «пилотных постановлениях² с точки зрения Европейского Суда по правам человека³».

Как нам всем известно, в наши дни главной проблемой Европейского Суда является большое количество дел, ожидающих своего разрешения Судом. На сегодняшний день количество дел в производстве Суда достигает около 90 тысяч.

У себя в Европейском Суде мы постоянно работаем в направлении поиска способов снизить нашу нагрузку делами. Один способ состоит в том, чтобы упростить наши внутренние процедуры и сделать их более эффективными. Другой способ — усовершенствовать соблюдение прав, гарантируемых Конвенцией, на национальном уровне. Тема

настоящей конференции поэтому, как было подчеркнуто сегодня утром Председателем Европейского Суда, чрезвычайно важна и полностью поддерживается Судом.

Тем не менее, возможно, есть необходимость в проведении реформы деятельности Европейского Суда на более длительную перспективу.

Процедура вынесения пилотного постановления является одним из инструментов, который был разработан Европейским Судом с тем, чтобы добиться максимального эффекта от своих постановлений путем творческого использования своих процедур.

2. Что мы подразумеваем под процедурой вынесения пилотного постановления?

Процедура вынесения пилотного постановления сочетает в себе привычные элементы и инновационные элементы. Привычный элемент состоит в том, что Европейский Суд определяет, что некая конкретная ситуация в том или ином государстве представляет собой нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴. Наряду с этим Суд выявляет недостаток в правовой системе — системную проблему, — который является причиной нарушения, затрагивающего целую группу лиц. В принципе эти лица вправе добиваться правосудия в Европейском Суде.

ВЫСТУПЛЕНИЕ Г-НА ЭРИКА ФРИБЕРГА, СЕКРЕТАРЯ-КАНЦЛЕРА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА¹,



НА ТЕМУ «ПИЛОТНЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА»

После вынесения пилотного постановления в производстве Суда могут находиться по сути аналогичные жалобы либо таковые аналогичные жалобы, возможно, будут поданы в Суд.

Однако вместо того чтобы заниматься такими делами в стандартном, индивидуальном порядке, Европейский Суд делает предметом производства с самого начала задачу помочь государству создать на национальном уровне условия, при которых все эти заявленные или потенциальные жалобы могли бы быть урегулированы. Особая черта процедуры вынесения пилотного постановления и состоит в том, что вместо рассмотрения каждой индивидуальной жалобы отдельно Европейский Суд вычленяет одну жалобу или небольшое число жалоб для рассмотрения в приоритетном порядке и откладывает рассмотрение всех остальных жалоб по аналогичному предмету до того времени,

пока не будет разрешено по существу пилотное дело.

В своем постановлении по пилотному делу Европейский Суд дает совет государству-ответчику о том, как разрешить системную проблему. Один из главных элементов здесь состоит в том, что при исполнении пилотного постановления государству-ответчику надлежит, в частности, разобраться в положении тех заявителей, жалобы которых уже находятся в производстве Суда. Главная идея, стоящая за этим, такова, что Суд надлежит освободить от рассмотрения всех последующих аналогичных дел, которыми государство само должно заняться посредством нового внутригосударственного средства правовой защиты, закрепленного в законе в результате исполнения пилотного постановления.

3. Происхождение процедуры вынесения пилотного постановления

Процедура вынесения пилотного постановления была разработана в процессе сотрудничества между Европейским Судом, Комитетом министров Совета Европы (которому оказывал содействие Руководящий комитет по правам человека⁵) и государствами — участниками Совета Европы. В 2003 году Европейский Суд сначала описал концепцию процедуры вынесения пилотного постановления в документе, одобренном на пленарном заседании Суда, и представил это описание в форме документа в адрес Руководя-

¹ Биографический очерк Секретаря-Канцлера Европейского Суда по правам человека Эрика Фриберга был опубликован во 2-м номере журнала за 2008 год (примечание редакции).

² Внедряемые в практику Европейского Суда так называемые «пилотные постановления» предполагают, что когда Суд констатирует факт системного нарушения Конвенции в какой-то стране, он может в пилотном постановлении потребовать от государства-ответчика возместить ущерб, причиненный всем потенциальным заявителям, путем принятия мер общего характера, вместо того чтобы Суд выносил бы отдельные постановления по каждому конкретному делу. Как считается в Совете Европы, это поможет избежать ситуаций, при которых Суду пришлось бы выносить постановления по большому количеству повторяющихся дел после того, как он уже однажды разъяснил свою правовую позицию в соответствии с Конвенцией по пилотному делу (примечание редакции).

³ Далее — Европейский Суд или Суд (примечание редакции).

⁴ Далее — Конвенция (примечание редакции).

⁵ О Руководящем комитете по правам человека см. материал, опубликованный в 7-м номере журнала за 2007 год (примечание редакции).

щего комитета по правам человека в контексте подготовки текста Протокола № 14 к Конвенции¹. Суд предложил дополнить Конвенцию положениями, предусматривающими такую процедуру. Однако Руководящий комитет по правам человека счел, что Суд сможет применять такую процедуру на основе имевшейся в то время редакции Конвенции (то есть в рамках изменений, внесенных в нее Протоколом № 11 к Конвенции)².

Основная идея проведения более широкого анализа первопричин того или иного нарушения Конвенции была одобрена Комитетом министров Совета Европы в своей Резолюции DH Res.(2004)3 по вопросу о постановлениях Европейского Суда, выявляющих лежащую в основе нарушений системную проблему. Текст этого документа был частью пакета мер, утвержденного в то же время, когда был утвержден Протокол № 14 к Конвенции³, принятого с целью гарантировать в будущем эффективность механизма Конвенции. В этом документе после подчеркивания своего интереса к тому, чтобы оказать соответствующему государству содействие в выявлении лежащих в основе нарушений системных проблем и принятии необходимых мер по исполнению постановления Европейского Суда, Комитет министров предложил Суду «*выявить в постановлениях, устанавливающих факт нарушения Конвенции, что именно Суд считает лежащей в основе нарушений системной проблемой и источник такой проблемы, в частности, указать, когда, со всей вероятностью, эта проблема станет порождать многочисленные жалобы, что было необходимо для оказания содействия государствам в поисках надлежащего решения и Комитету министров в организации надзора за исполнением постановлений Европейского Суда*».

Европейский Суд весьма скоро принял это предложение в своем постановлении по делу «Брониовский против Польши»⁴, вынесенном в следующем месяце после опубликования документа Комитет министров; в этом постановлении впервые Судом была применена процедура вынесения пилотного постановления. Постановление касалось права на беспрепятственное пользование имуществом, регламентированного согласно принятой в Польше законодательной схеме; оно касалось так называемых дел о собственности на территориях, расположенных за рекой Буг.

Европейский Суд указал, что одной из главных причин разработки и применения этой процедуры была «*растущая угроза системе, созданной на основе Конвенции, происходящая из огромного количества повторяющихся дел, которые являются следствием <...> одной и той же <...> системной проблемы*», и заявил, что роль этого процессуального инструмента состоит в том, чтобы «*способствовать наискорейшему разрешению вопроса, касающегося права, предусмотренного Конвенцией, о котором может идти речь, в рамках национального правопорядка*».

¹ Европейский Суд указал в данном документе:

«(Эта процедура будет использована в качестве) процессуального инструмента для рассмотрения повторяющихся обоснованных жалоб. (Эта процедура) предусматривает, что Суд будет уполномочен отказываться от рассмотрения дел, <...> по которым Суд в своем пилотном постановлении установил наличие структурного или системного нарушения. Такого рода постановление должно положить начало ускоренному процессу исполнения постановления Суда в рамках полномочий Комитета министров, что приведет к тому, что государством-ответчиком будет взято на себя обязательство не просто устранить в будущем причины нарушения Конвенции, но также и обязательство ввести в национальную правовую систему средство правовой защиты, имеющее обратную силу, с тем чтобы загладить вред, причиненный другим жертвам такого же структурного или системного нарушения. В ожидании ускоренного процесса исполнения пилотного постановления Суд приостанавливает производство по уже заявленным обращениям, в которых затрагиваются жалобы на действия государства-ответчика, в ожидании удовлетворения этих жалоб с помощью средства правовой защиты, имеющего обратную силу. В ходе обсуждений, состоявшихся в Суде, подчеркивалось, что в том случае, если государство-ответчик не сумеет принять надлежащих мер в разумные сроки, то Суд сможет возобновить производство по жалобам, рассмотрение которых было отложено».

² Steering Committee for Human Rights, Interim Activity Report of 26 November 2003, doc. CDDH(2003)026 Addendum 1 Final, paragraphs 20—21 [Промежуточный доклад Руководящего комитета по правам человека от 26 ноября 2003 г. Документ CDDH(2003)026, пункты 20—21 Приложения 1].

³ Протокол № 14 к Конвенции представляет собой в основном набор мер по оптимизации процедур Европейского Суда и ускорению процесса рассмотрения дел. По вопросу о Протоколе № 14 к Конвенции см. материалы, опубликованные в 9-м номере журнала за 2007 год (примечание редакции).

⁴ Постановление от 22 июня 2004 г. по делу «Брониовский против Польши» [Broniowski v. Poland] (жалоба № 31443/96) было опубликовано в № 5, 6 и 7 журнала за 2006 год (примечание редакции).

Я до сих пор так много говорил о предмете в основном с точки зрения или с позиций интересов Европейского Суда. Однако на самом деле процедура вынесения пилотного постановления имеет целью примирить **три** важных интереса: интерес тех, права которых были нарушены (пресечение нарушения этих прав и заглаживание причиненного нарушением вреда); интерес национальных органов власти в разрешении лежащей в основе нарушений системной проблемы (директивные указания со стороны Суда и некоторая свобода действий); интерес отправления правосудия (от Суда не требуется рассматривать огромное количество дел, коль скоро правовые вопросы были разъяснены).

Процедура вынесения пилотного постановления является весьма прагматичной реакцией на повторяющиеся дела. Как таковая, она должна быть гибкой и легко адаптируемой. Она не станет разрешением всех дел, но она предоставила Европейскому Суду новую альтернативу в рассмотрении и разрешении больших групп дел и тем самым улучшила перспективы обеспечения фактического уважения к Конвенции.

4. Критические замечания по поводу процедуры вынесения пилотного постановления

Правовая основа для процедуры вынесения пилотного постановления была предметом определенных разногласий. Европейский Суд обосновывал эту процедуру статьей 46 Конвенции («Обязательная сила и исполнение постановлений»). Пункт 1 этой статьи предусматривает, что государства обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами. Пункт 2 возлагает на Комитет министров Совета Европы задачу по осуществлению надзора за исполнением постановлений Суда. Процедура вынесения пилотного постановления фактически соединяет в себе по-новому оба вышеупомянутых положения Конвенции. От государства требуется исполнить постановление Суда, которое — хотя и основывается на отдельной жалобе — выявляет более серьезную системную проблему, лежащую в основе нарушения. Стадия исполнения постановления Суда в конечном счете остается в компетенции Комитета министров, однако Европейский Суд проводит свою собственную первоначальную оценку реагирования государства, с тем чтобы иметь возможность прекратить производство по оставшимся нерассмотренным делам в этой категории.

Правовой контекст процедуры вынесения пилотного постановления включает также Рекомендацию Комитета министров Совета Европы от 12 мая 2004 г. (документ Res(2004)6) по вопросу о совершенствовании внутригосударственных средств правовой защиты; в данной Рекомендации государствам настоятельно предлагается привести в надлежащий порядок свои средства правовой защиты для разрешения системных проблем.

Однако правовой базис процедуры вынесения пилотного постановления подвергался критике как внутри самого Европейского Суда¹, так и со стороны по меньшей мере одного государства². Критики обращали внимание на потенциальные недостатки процедуры вынесения пилотного постановления. Утверждалось, что приостановление производства по делам заявителей, находящихся в одинаковой ситуации, делает положение этих заявителей неопределенным, а их самих — беззащитными перед лицом волокиты в ходе ожидания разрешения пилотного дела. Однако действительность состоит в том, что даже если Суд не приостанавливал бы производство по этим делам, то все равно потребовались бы годы, прежде чем они были бы рассмотрены в индивидуальном порядке, как показывает прошлый опыт с рассмотрением «клоновых» дел³.

Утверждалось также, что конечным результатом процедуры вынесения пилотного постановления для заявителей станет большее число судебных разбирательств на национальном уровне, что — в случае их неэффективности — вновь приведет заявителей в Европейский Суд несколько позже; тем самым увеличивается общая продолжительность производства по всему делу⁴. Однако я хочу указать, что заявителей лишь перенаправят к новому средству правовой защиты на национальном уровне, если государству удастся убедить Суд, что оно предприняло адекватные шаги для разрешения системной проблемы. Государству надо будет доказать Суду, что соблюдение прав человека не требует продолжения рассмотрения такой жалобы (в совсем недавно вынесенном пилотном постановлении — по делу «Хуттен-Чапска против Польши» (заключение мирового соглашения между сторонами по делу)⁵ — Суд дал понять, что его решение исключить жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел и прекратить производство по делу было принято не в ущерб рассмотрению какой-либо будущей жалобы, которая могла бы быть подана в Суд, имеющей отношение к действию средств правовой защиты, обещанных польским правительством. Более того, даже когда Суд разрешает пилотное дело, весь вопрос затем становится объектом проверки со стороны Комитета министров. По этой причине заявителей не бросают на произвол судьбы — их судьба тщательно отслеживается органами, учрежденными на основе Конвенции).

5. Накопленный на данный момент опыт применения процедуры вынесения пилотного постановления

Прошло почти четыре года с того момента, когда было вынесено постановление по делу «Брониовский против Польши». Процедуру вынесения пилотного постановления приветствовали вне Европейского Суда во многих случаях. И много надежд увязывалось с этой процедурой ввиду необходимости помочь Суду разрешить проблему своей значительной перегруженности делами.

Напомню, что Лорд Вульф⁶ в своем докладе о деятельности Европейского Суда рекомендовал, чтобы Суд чаще при-

бегал бы к процедуре вынесения пилотного постановления. «Группа мудрецов» Совета Европы в своем окончательном докладе, представленном в ноябре 2006 г., дала схожую рекомендацию. Что касается правового обоснования процедуры, то «Группа мудрецов» задалась вопросом, не следует ли — в интересах большей эффективности Суда — включить в какой-то момент в текст Конвенции прямое положение о процедуре вынесения пилотного постановления.

Год назад Европейский Суд учредил внутреннюю Рабочую группу для того, чтобы изучить вопрос о процедуре вынесения пилотного постановления и о том, как может быть реализован ее потенциал. Ожидается, что доклад Рабочей группы по данному вопросу будет представлен до начала лета, а затем Суд на своем пленарном заседании вновь обсудит вопрос.

Четыре года спустя после вынесения постановления по делу «Брониовский против Польши», я полагаю, можно сказать, что имелся как обнадеживающий опыт, так и разочаровывающий опыт применения процедуры вынесения пилотного постановления.

Разочарование объясняется тем обстоятельством, что после всех фанфар, которыми было встречено постановление по делу «Брониовский против Польши», очень редко Европейский Суд прибегал к процедурам вынесения пилотных постановлений. Можно вообразить, что в свете множества дел повторяющегося характера, находящихся в производстве Суда, процедура вынесения пилотного постановления будет применяться намного чаще. На самом же деле, единственный другой случай подлинного, полномочного и успешного применения процедуры вынесения пилотного постановления было дело «Хуттен-Чапска против Польши», которое в прошлом апреле было исключено из списка подлежащих рассмотрению дел.

Что обнадеживает, это положительный результат, достигнутый по двум делам против Польши, в которых Суд прибег к процедуре вынесения пилотного постановления.

Благодаря конструктивному подходу польских властей в духе сотрудничества дела, последовавшие впоследствии, рассматривались (или возможно будут рассматриваться) в пределах сроков, которые по сравнению со сроками классического рассмотрения каждого дела в отдельности выглядят лучше. Рано, конечно, говорить о результатах вынесения постановления по делу «Хуттен-Чапска против Польши», поскольку многое будет зависеть от действий польских властей в будущем.

За последние три-четыре года появились также вариации первоначальной шаблонной процедуры вынесения пилотного постановления. Общим знаменателем в этих делах было то, что в них выявлялась системная проблема, существующая в соответствующем государстве, и Европейский Суд давал совет государству, даже в общих чертах, как эту проблему разрешить.

Одной из причин, почему появились эти альтернативные варианты, является то, что согласно процедурным правилам самого Европейского Суда полная процедура вынесения пилотного постановления должна осуществляться

¹ См. частично особое мнение судьи Загребельского, приложенное к постановлению Большой Палаты Европейского Суда (по существу дела) от 19 июня 2006 г. по делу «Хуттен-Чапска против Польши» [*Hutten-Czapka v. Poland*], жалоба № 35014/97, в котором он ссылается на «слабость правового обоснования» включения в резолютивную часть постановления указаний государству принять определенные меры.

² Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 1 марта 2006 г. по делу «Сейдович против Италии» [*Sejdovic v. Italy*], жалоба № 56581/00, § 115.

³ «Клоновые» дела — дела по однотипным жалобам на нарушения, аналогичные тем, которые уже были установлены Европейским Судом ранее (примечание редакции).

⁴ См. статью: Lambert-Abdelgawad, E. «Le protocole 14 et l'exécution des arrest de la Cour europeene des droits de l'homme» в сборнике: Cohen-Jonathan, G., Flauss, J.F. «La Reforme du systeme de controle contentieux de la Convention europeenne des droits de l'homme». Droit et Justice. Vol. 61. Bruxelles: Bruylant, 2005, p. 102.

⁵ Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 28 апреля 2008 г. по делу «Хуттен-Чапска против Польши», жалоба № 35014/97 (примечание редакции).

⁶ Лорд Вульф Барнский, британский и европейский деятель, рекомендовал принять ряд мер по повышению эффективности Европейского Суда в своем докладе «Обзор методов работы Европейского Суда по правам человека. Декабрь 2005 г.». Доклад воспроизводится на веб-сайте Европейского Суда <http://www.echr.coe.int/ECHR> (примечание редакции).

Большой Палатой Суда, а не Палатой Секции Суда. По очевидным причинам палаты отчасти колеблются в вопросе о передаче дел на рассмотрение Большой Палаты, и поскольку стороны по делу могут возражать против предложения об уступке юрисдикции по делу в пользу Большой Палаты, все усложняется. Однако учитывая, что последствия полной процедуры вынесения пилотного постановления для государства могут быть значительными, нельзя отрицать, что высокий авторитет Большой Палаты может только дать преимущества выносимому постановлению.

6. Некоторые примеры вариантов процедуры вынесения пилотного постановления

В 2005 году Европейским Судом было вынесено постановление по делу «Лукенда против Словении» [*Lukenda v. Slovenia*]¹, которое касалось вопроса о чрезмерно длительном производстве по делам в национальных органах. В производстве Европейского Суда находилось около 500 дел против Словении, касавшихся вопроса о «чрезмерно длительном производстве по делам». Такое положение было определено как системная проблема, коренящаяся в неадекватном законодательстве и неэффективности в деле отправления правосудия². Европейский Суд настоятельно призвал правительство Словении либо дополнить существующий набор средств правовой защиты, либо ввести новые средства правовой защиты с тем, чтобы гарантировать подлинно эффективное заглаживание вреда, причиненного такими нарушениями. Постановление содержит все признаки применения процедуры вынесения пилотного постановления, за исключением официального приостановления производства по схожим делам. Фактически Суд занял противоположную позицию — как только он вынес пилотное постановление, он быстро оформил примерно 200 дополнительных постановлений по делам по жалобам против Словении, касавшихся вопроса о чрезмерной длительности производства в национальных судах. Это демонстрирует адаптируемость процедуры вынесения пилотного постановления — было бы трудно найти оправдание отложению рассмотрения дел, по которым заявители жаловались на чрезмерную длительность производства в судах. Опять-таки в данном случае было чрезвычайно важно, что власти Словении действовали в духе сотрудничества. В 2006 году в стране было принято новое законодательство в целях защиты права граждан на судебное разбирательство без излишнего промедления³. К маю 2007 г. в производстве Европейского Суда находилось 1700 жалоб против Словении, заявители которых жаловались на нарушение требования Конвенции о «разумном сроке» производства по делу в национальных органах. Европейский Суд тогда решил по

делу «Кореньяк против Словении» [*Korenjak v. Slovenia*]⁴, что новое средство правовой защиты было эффективным и что по этой причине заявители должны были привести в действие новые национальные механизмы, прежде чем обращаться с жалобой в Страсбург.

У меня нет достаточно времени, чтобы детально осветить и другие примеры, но элементы процедуры вынесения пилотного постановления усматриваются в применении к таким вопросам, как:

- доступ к собственности на территории Северного Кипра⁵;
- чрезмерная длительность производства по делам и фактическое отчуждение собственности в Италии⁶;
- система восстановления права собственности в Албании⁷;
- обязательная сдача в аренду и обязательная продажа собственности в Словакии⁸;
- неадекватные правила дисциплинарных режимов в тюрьмах Турции⁹.

Эти дела демонстрируют подлинно важные черты процедуры вынесения пилотного постановления — выявление лежащей в основе нарушений системной проблемы и дача советов государству в части преодоления такой проблемы.

Я полагаю, что уже можно утверждать, что фраза «системная проблема» обрела особый смысл при рассмотрении дел по жалобам на нарушения Конвенции. Когда Европейский Суд использует это выражение в том или ином своем постановлении, то государству дается понять, что Суд озабочен не только предметом отдельного дела. При таком подходе Суд выполняет просьбу Комитета министров, содержащуюся в Резолюции Res(2004)3. В соответствии с собственным Регламентом Комитета министров в таком случае надзор за исполнением постановления Суда будет осуществляться в приоритетном порядке¹⁰.

7. Комментарии

Хотя процедура вынесения пилотного постановления и вызвала некоторую критику в свой адрес, она явно несет в себе потенциал для содействия разрешению большого числа сходных жалоб, направляемых в Европейский Суд.

В условиях, когда в Европейском Суде имеется огромное количество дел, поднимающих один и тот же вопрос, процедуру вынесения пилотного постановления — в той или иной форме — стоит пробовать применять. Само собой разумеется, что Суду следует рассматривать дело, отобранное в качестве пилотного, в приоритетном порядке и как можно быстрее. Тем временем производство по всем связанным с

¹ Постановление от 6 октября 2005 г. по жалобе № 23032/02.

² Как говорилось об этом в пункте 93 вышеуказанного постановления.

³ Закон «О защите права на судебное разбирательство без излишнего промедления» [*Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebneга odlaganja*] был принят 26 апреля 2006 г. («Официальный журнал», № 49, 2006 год). Закон вступил в силу 27 мая 2006 г. и стал действовать с 1 января 2007 г. См. The effectiveness of the European Convention on Human Rights at national level, Working document (Rapporteur: Mrs M-L. Bemelmans-Videc). Committee on Legal Affairs and Human Rights. PACE. AS/Jug (2007) 35 rev, 20 July 2007, para. 37 [Эффективность Европейской конвенции о защите прав человека на национальном уровне. Рабочий документ (докладчик: г-жа М-Л. Бемельманс-Видек) Комитет по юридическим вопросам и правам человека. ПАСЕ. 20 июля 2007 г., пункт 37].

⁴ Решение Европейского Суда от 15 мая 2007 г. по вопросу о приемлемости жалобы для ее рассмотрения по существу, жалоба № 463/03 (примечание редакции).

⁵ Дело «Ксенидес-Арестис против Турции» [*Xenides-Arestis v. Turkey*], жалоба № 46347/99, постановление Европейского Суда от 22 декабря 2005 г.

⁶ Дело «Скордино против Италии» [*Scordino v. Italy*], жалоба № 36813/97, постановление Европейского Суда от 29 марта 2006 г.

⁷ Дело «Дриза против Албании» [*Driza v. Albania*], жалоба № 33771/02, постановление Европейского Суда от 13 ноября 2007 г.

⁸ Дело «Объединение “Урбарска обец тренчанске бискупце” против Словакии» [*Urbárska obec Trenčianske Biskupice v. Slovakia*], жалоба № 74258/01, постановление Европейского Суда от 27 ноября 2007 г.

⁹ Дело «Гюльмез против Турции» [*Gülmez v. Turkey*], жалоба № 16330/02, постановление Европейского Суда от 20 мая 2008 г.

¹⁰ Правило 4 Регламента Комитета министров Совета Европы относительно надзора за исполнением постановлений Европейского Суда и условий мировых соглашений.

ним делам следует приостановить, а заявителей уведомить в ясной форме о стратегии Суда в данном вопросе. Надо надеяться, что процедура пройдет гладко и даст желаемый результат — адекватное внутрисудебное средство правовой защиты, имеющее обратную силу.

Однако как следует поступить Европейскому Суду в ситуациях, когда он уже вынес большое число постановлений, касающихся одного и того же вопроса, и только тогда он выявил системную проблему? Довольно трудно ухватить системную проблему в деле № 55, например, и использовать его как пилотное дело, отложив тем временем рассмотрение оставшихся дел.

С чем мы имеем здесь дело, это фактически вопрос об исполнении постановлений Европейского Суда. В только что описанной ситуации первые 54 постановления были переданы в Комитет министров для надзора за их исполнением. То обстоятельство, что дело № 55 все еще не рассмотрено, просто показывает, что предыдущие постановления не были полностью исполнены.

Вот конкретный пример: когда Европейский Суд вынес свое постановление по делу «Бурдов против России» [*Burdov v. Russia*]¹ в 2002 году, проблема неисполнения решений судов по гражданским делам в России была очевидной, и она должна была бы быть разрешена с помощью надлежащих мер на стадии исполнения данного постановления под надзором Комитета министров. С того времени Суд вынес более 120 схожих постановлений².

И это именно то, что заставляет меня задаться вопросом, не стóит ли нам в будущей работе по реформированию системы принять более радикальное решение, которое позволило бы значительно поднять авторитет Комитета министров и усилить его роль.

Что можно предвидеть, это то, что вместо вынесения постановлений по повторяющимся делам Европейский Суд просто будет удостоверять: дело надлежит урегулировать в свете ранее вынесенного окончательно разрешающего вопроса постановления. Последующие дела такого рода будут передаваться напрямую в Комитет министров не как разрешенные дела, а как удостоверенные требования, подлежащие исполнению на основе того, уже существующего постановления.

Правда, могут возразить, что у Комитета министров нет ни полномочий, ни ресурсов, чтобы действовать таким образом. Однако если, как я утверждаю, эти дела не должны рассматриваться Европейским Судом, тогда пора уже подумать, как наделить Комитет министров правомочием принять на себя эту роль и наделить его ресурсами, чтобы действовать таким образом.

Вопросы исполнения постановлений Европейского Суда все более и более обретают судебный характер, и мне кажется, что в будущей работе по реформированию системы один вопрос, который можно было бы рассмотреть, это

вопрос о том, не стóит ли вопросы исполнения постановлений Европейского Суда включить в объем компетенции более квазисудебного органа. Это мог бы быть самостоятельный орган или орган, функционирующий под эгидой Комитета министров. Я полагаю, многого можно было достичь в деле разрешения многих вопросов исполнения постановлений Европейского Суда, если, например, некоей коллегии, состоящей из пяти — семи юридических/судебных специалистов, была бы вверена эта обязанность.

8. Заключительные замечания

Европейский Суд разработал процедуру вынесения пилотного постановления, которая — в своей полноте — использовалась до сих пор лишь в немногих случаях. Однако, взятая вместе со своими вариантами, она в этих случаях показала все возрастающую готовность Суда выявлять системные проблемы и давать советы государствам-ответчикам, что представляет собой значительный отход от чисто деклараторного подхода, которого Суд придерживался в течение более четырех десятилетий. До настоящего времени развитие событий происходит, возможно, несколько неровно: имеется больше случаев применения вариантов надлежащей процедуры вынесения пилотного постановления, чем случаев применения самой процедуры вынесения пилотного постановления.

Какие бы ни были формы применения процедуры вынесения пилотного постановления, во всех случаях преследуется одна и та же цель: попытка выявления системных проблем и попытка оказать помощь государству-ответчику совладать с ситуацией.

Во всех случаях также делается попытка помочь Европейскому Суду справиться со своей нагрузкой делами более эффективно.

Нам требуется больше опыта в применении процедуры вынесения пилотного постановления. У нее имеется явно ощутимый потенциал, который, несомненно, продемонстрируют грядущие годы.

Тем не менее, я утверждаю, что процедура вынесения пилотного постановления в действительности является индикатором проблемы исполнения постановлений Европейского Суда. Поэтому вместо того, чтобы в центр следующего раунда реформы ставить судебную стадию рассмотрения дел о нарушениях Конвенции, почему бы нам не взяться за укрепление стадии исполнения постановлений Суда? В конечном счете повторяющиеся дела являются симптомами неспособности принять надлежащие меры общего характера, как часть процесса исполнения постановлений Суда. Наделая Комитет министров мандатом и средствами обеспечения более широкого исполнения постановлений, вся система Конвенции сможет функционировать более эффективно.

Большое спасибо.

Перевод с английского языка.

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»

Оригинал текста на английском языке размещен на официальном веб-сайте Европейского Суда <http://www.echr.coe.int/>

¹ Постановление по жалобе № 59498/00 от 7 мая 2002 г. (примечание редакции).

² Рабочая программа указывает, что это число к концу года удвоится.