

## ОТ МАДРИДА К ИНТЕРЛАКЕНУ ЧЕРЕЗ БЛЕД

Временное применение определённых процедур по Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод — порядок рассмотрения дел судьёй единолично и комитетами в составе трёх судей: комментарии к первым шагам

На сегодняшний день количество жалоб, ожидающих принятия решения по ним Европейским Судом по правам человека<sup>1</sup>, составляет 113 850.

Количество новых жалоб, которые поступят в Суд в этом году, оценивается в 58 000 — увеличение примерно на 15 процентов по сравнению с прошлым годом.

За последние 10 лет ежегодный прирост количества поступающих в Суд жалоб составляет 10 процентов.

Продолжение этой тенденции потребует значительных материальных вкладов в деятельность Суда и его Секретариата, к чему государства — участники Конвенции могут быть и не готовы.

Альтернатива состоит в том, чтобы обстоятельно обдумать, как функционирует система, и в том, чтобы осуществить программу фундаментальной реформы. Что такая реформа возможна — даже быстрая реформа — было продемонстрировано тем, что произошло в г. Мадриде.

12 мая 2009 г. в г. Мадриде Комитет министров Совета Европы принял два новых юридических документа, оба из которых имели одну и ту же цель, а именно — дать возможность Европейскому Суду применять процедуру рассмотрения дел судьёй единолично и наделить новыми полномочиями комитеты в составе трёх судей, как предусмотрено Протоколом 14 к Конвенции.

К этим двум новым юридическим документам, относятся, с одной стороны, новый Протокол к Конвенции, именуемый Протоколом № 14 bis к Конвенции, а с другой стороны — Соглашение Договаривающихся Сторон Европейской конвенции по правам человека<sup>2</sup> о применении на временной основе положений Протокола № 14 к Конвенции, относящихся к рассмотрению дел судьёй единолично и к компетенции комитетов в составе трёх судей.

## ВЫСТУПЛЕНИЯ НА «КРУГЛОМ СТОЛЕ» НА ТЕМУ «МЕЖДУ МАДРИДОМ И ИНТЕРЛАКЕНОМ — КРАТКОСРОЧНАЯ РЕФОРМА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА»

г. Блед, Словения,  
21–22 сентября 2009 г.



**ЭРИК ФРИБЕРГ**

Секретарь-Канцлер  
Европейского Суда  
по правам человека

Для вступления в силу Протокола № 14 bis требуется его ратификация тремя государствами. Он вступит в силу 1 октября 2009 г. Однако в соответствии с Протоколом № 14 bis к Конвенции государство вправе также указать, что оно согласно с вышеуказанными положениями временно, до вступления их в силу. Если это происходит, то такое временное применение данных положений начинается в первый день месяца, следующего после заявления государства о временном применении. Упомянутое Соглашение применяется в отношении государства, начиная с первого дня месяца, следующего после заявления государства о том, что оно согласно с двумя новыми нормами, предусмотренными Соглашением.

Швейцария была первым государством, сделавшим заявление в соответствии с Соглашением — уже 12 мая 2009 г. — и поэтому, формально говоря, две новые процедуры рассмотрения дел могли

применяться Судом, начиная с 1 июня 2009 г.

Суд принял Регламент Европейского Суда по правам человека в новой редакции 29 июня 2009 г. Новые правила, содержащиеся в Дополнении к Регламенту, вступили в силу 1 июля 2009 г.<sup>3</sup>

Уже к 1 июля семь государств (Дания, Германия, Нидерланды, Норвегия, Люксембург, Швейцария и Соединенное Королевство) сделали необходимые заявления либо в соответствии с Протоколом № 14 bis, либо в соответствии с Соглашением.

Первые решения, вынесенные судьями, рассматривающими дела единолично, были приняты в первую неделю июля 2009 г.

Порядок рассмотрения жалоб судьёй, рассматривающим дела единолично в соответствии с Протоколом № 14 к Конвенции, предусматривает механизм, посредством которого решение выносится судьёй, рассматривающим дела единолично, при содействии докладчика-юриста, входящего в состав Секретариата Суда. Судья, рассматривающий дела единолично, назначается Председателем Европейского Суда. На практике судья, рассматривающий дела единолично, работает в рамках деятельности существующих Секций Суда. Председатель Суда поэтому основывает своё решение на предложениях, поступающих от Секций, в частности от Председателей Секций.

<sup>1</sup> Далее — Суд (примечание редакции).

<sup>2</sup> Далее — Конвенция (примечание редакции).

<sup>3</sup> Переводы текстов Регламента в новой редакции и Дополнения к нему были опубликованы в 10-м номере журнала за 2009 год (примечание редакции).

Докладчики-юристы, которые все являются сотрудниками Секретариата Европейского Суда, назначаются Председателем Суда по представлению Секретаря-Канцлера Суда.

Временное применение Протокола № 14 к Конвенции также предоставляет Суду возможность передавать жалобы в комитет в составе трех судей для принятия им решения по существу в тех случаях, когда поднимаемый в жалобе вопрос является предметом сложившейся прецедентной практики Суда. С тем чтобы извлечь максимальную пользу из такой новой процедуры, и в соответствии с тем, что было указано в Пояснительном докладе к Протоколу № 14 к Конвенции<sup>1</sup>, Суд по такого рода делам установил упрощенный порядок рассмотрения жалоб.

Первоначальный порядок подготовки дел к рассмотрению остаётся прежним. Единственное дополнение к нему состоит в том, что судья-докладчик в своём анализе жалобы указывает, что она может подлежать рассмотрению комитетом в составе трех судей. Затем следует обычный порядок коммуницирования жалобы Председателем Секции Суда государству-ответчику. Комитет займётся жалобой после того, как стороны в деле представят свои письменные замечания, а заявитель — свои требования о выплате компенсации в порядке статьи 41 Конвенции.

Новый элемент данного порядка состоит в том, что, если поднимаемый в жалобе вопрос является предметом сложившейся прецедентной практики Суда, то Суду не требуется получать какие-либо замечания по жалобе от государства-ответчика. Поэтому в соответствии с этим новым упрощенным порядком рассмотрения жалоб государству-ответчику не предлагается представить в Суд свои письменные замечания, а предоставляется только возможность представить их, если государство-ответчик того пожелает. Одновременно стороны поощряются к тому, чтобы достичь мирового соглашения по делу.

#### Последние статистические данные

На сегодняшний день (22 сентября 2009 г.) 16 государств согласились с применением новых процедур. Эти процедуры вступили в силу в отношении 12 государств: Бельгии, Дании, Эстонии, Германии, Исландии, Ирландии, Лихтенштейна, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Швейцарии и Соединенного Королевства.

Албания и Грузия войдут в это число 1 октября, а Словения и Монако — 1 ноября.

На сегодняшний день судьёй, рассматривающим дела единолично, было вынесено 592 решения (в отношении Дании — 7, в отношении Эстонии — 38, в отношении Германии — 277, в отношении Люксембурга — 4, в отношении Нидерландов — 57, в отношении Норвегии — 17, в отношении Швейцарии — 61 и в отношении Соединенного Королевства — 131).

Вот, несколько слов о том, как Суд начал применять временные процедуры по Протоколу № 14.

Что же насчёт других перемен?

Швейцария сейчас предприняла весьма важную инициативу, организовав в г. Интерлакене конференцию по вопросам будущих перспектив Суда и механизма Конвенции.

Много ожидают от этой конференции. Конечно, риск, что на конференции не удастся добиться положительных результатов, существует. Но мы просто должны добиться её успеха.

На конференции надлежит обсудить несколько фундаментальных вопросов и дать на них ответы.

По крайней мере повестка дня конференции должна включать обсуждение следующих важных вопросов:

1. Каким образом мы можем усовершенствовать процесс реализации прав, гарантируемых Конвенцией, на национальном уровне?
2. Поддерживаем ли мы право на обращение в Суд с индивидуальной жалобой, как оно закреплено в настоящее время, или нам следует придать ему некие дополнительные свойства?
3. Каким образом надлежит организовать в будущем механизм отфильтровывания жалоб, поступающих в Суд?
4. Каким образом надлежит разрешить проблему повторяющихся обоснованных жалоб?
5. Каким образом нам надлежит усовершенствовать процесс исполнения постановлений Суда?
6. Каким образом нам надлежит поддерживать и укреплять независимость Суда и его членов?

## ВОЗВРАЩАЯ ЗАЩИТУ ПРАВ НАЗАД В СТРАНУ ИЛИ КАКИМ ОБРАЗОМ ОБРАЩАТЬСЯ С ПОВТОРЯЮЩИМИСЯ ЖАЛОБАМИ В БУДУЩЕМ

### I. ВСТУПЛЕНИЕ

1. Я весьма рад выступить на этом важном собрании на тему «повторяющихся жалоб» с точки зрения Европейского Суда по правам человека и его Секретариата.

2. Пользуюсь возможностью поблагодарить власти Словении за своевременную организацию этого «круглого стола». Я полагаю, что тема моего выступления является одной из главных тем, что следует обсудить в преддверии конференции по вопросам будущих перспектив Суда, которая состоится 18–19 февраля 2010 г. в г. Интерлакене, когда Швейцария будет председательствовать в Комитете министров Совета Европы.

Точки зрения, которые я сегодня утром изложу, являются моими личными точками зрения, и они не должны восприниматься как официальные точки зрения Суда. Решение провести конференцию в г. Интерлакене базируется на идее, что мы должны реформировать механизм Конвенции. Моей обязанностью как Секретаря-Канцлера Суда является внесение предложений по поводу того, как это сделать. Плохи ли они или хороши — решать не мне.

3. Говоря о будущих перспективах Суда, мне хотелось бы, прежде всего, выразить своё твёрдое убеждение, что Протокол № 11 к Конвенции<sup>2</sup> представлял собой чрезвычайно важный шаг вперёд в деле укрепления судебного характера европейской правозащитной системы. Тем не менее механизм, который предусматривался в то время для рассмотрения жалоб, требует некоторой

<sup>1</sup> § 68–72 Пояснительного доклада к Протоколу № 14 к Конвенции.

<sup>2</sup> Протокол № 11 к Конвенции, принятый 11 мая 1994 г., предусматривал реорганизацию системы рассмотрения жалоб на нарушения прав человека, ликвидировал двухступенчатость этой системы посредством упразднения Комиссии по правам человека и учреждения постоянно действующего Европейского Суда по правам человека (примечание редакции).

отладки в настоящее время для того, чтобы работать в реально существующих условиях системы, образованной ныне 47 Договаривающимися Государствами — в отличие от того, что было в начале 1990-х годов — и избежать выхода этой системы из строя. Огромное число жалоб, поднимающих вопросы, которые Суд уже рассматривал, является сегодня одним из крупнейших вызовов Суду.

4. Попросту говоря, решения проблемы перегруженности Суда состоят в том, чтобы уменьшить объём поступающих в Суд жалоб либо упростить или ускорить процесс рассмотрения дел — хотя на самом деле оба способа необходимы. Есть некоторые меры, которые можно предпринять почти немедленно, тогда как другие предложения потребуют проведения законодательной реформы. Опыт показал, что последнее может занять многие годы. На что я надеюсь, это то, что результатом наших дискуссий сегодня утром будет твёрдое послание правительствам, парламентам и общественности, с тем чтобы, когда представители правительств соберутся на политической конференции в г. Интерлакене, они приведут в действие требуемый процесс реформ.

5. Но прежде чем поделиться с вами мыслями о решениях, которые могут быть предусмотрены, позволюте обрисовать текущую ситуацию, что касается повторяющихся дел, и сегодняшний подход Суда к этим решениям.

## II. ВИДЫ ПОВТОРЯЮЩИХСЯ ДЕЛ И НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ

6. Не секрет, что список дел в производстве Суда на данный момент перенасыщен повторяющимися делами против многих государств. Более 50 процентов от общего числа постановлений, вынесенных с того времени, когда механизм Конвенции был создан более 50 лет назад, касаются того, что известно, как «повторяющиеся» дела — около 25 тысяч жалоб, на данный момент находящихся в производстве Суда, относятся к этой категории. Ещё большей причиной озабоченности является то, что — вопреки усилиям, предпринимавшимся Судом для рассмотрения этих дел на индивидуальной основе путём выбора оптимальной модели производства по делу и внедрения широкого набора процессуальных инструментов, таких, как процедура вынесения пилотного постановления и односторонние заявления государств-ответчиков<sup>1</sup> (о чём я буду говорить дальше), — нет признаков того, что острота проблемы снижается.

7. Можно выделить ситуации двух видов.

### А. Ситуации с системными проблемами

8. Во-первых, существуют дела, затрагивающие недостатки системного характера, которые проистекают от несовершенной правовой нормы или от неправильной правоприменительной практики и которые на самом деле могут быть исправлены достаточно легко — изменением соответствующей правовой нормы или соответствующей практики — при условии, конечно, что имеется для этого политическая воля. Примером тому может служить длинная серия дел, касавшихся вопроса о не-

зависимости и беспристрастности судов государственной безопасности в Турции. В 1998 году Европейский Суд по делу «Инджал против Турции» сначала постановил, что участие военного судьи в составе судов государственной безопасности лишает эти суды независимости и беспристрастности, требуемые статьёй 6 Конвенции, потому что военные судьи подчинялись военному командованию. Решение данного вопроса было простым, и соответствующий закон был изменён в 1999 году, с тем чтобы исключить военных судей из составов этих судов, и со временем судьи государственной безопасности вообще были упразднены. Тем не менее Европейскому Суду пришлось разбираться с несколькими сотнями дел такого рода.

9. Другая группа дел возникла в связи с восстановлением прав на собственность, национализированную в Восточной Европе в период после окончания Второй мировой войны и падением Берлинской стены. Проблемы, вытекавшие из применения законодательства о денационализации, затронули практически все государства бывшего Восточного Блока, но в качестве иллюстрации можно упомянуть некоторые конкретные трудности, возникшие в Румынии. Существует несколько разновидностей ситуаций с системной проблемой, но одна из главных обязана своим существованием отсутствию последовательности и согласованности в подходах к проблеме национальных судов. С одной стороны, суды признавали, что первоначальные собственники не утратили своих прав собственности, поскольку национализация была сочтена неправомерной изначально. С другой же стороны, суды также соглашались с тем, что третьи стороны, которые добросовестно приобрели собственность у государства — обычно речь шла об арендаторах собственности, — также имели правовой титул на собственность. В результате суды фактически признавали существование двух конкурирующих правовых титулов на такого рода собственность и отказывались выносить решения о возврате собственности её первоначальным владельцам. По многочисленным делам Страсбургский Суд выносил постановления, что это является нарушением права собственности, гарантируемого статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции.

10. Другая проблема, которая также относится к переходному от коммунистического режима периоду, возникла в связи с государственным регулированием квартирной или арендной платы, в частности в Польше, где законодательство ограничило верхний предел арендной платы в такой степени, что владельцы жилья были не в состоянии извлечь для себя достаточно дохода, чтобы выполнить свои договорные обязательства по содержанию жилья в надлежащем порядке. По мнению Суда, из-за этой негибкой системы на владельцев жилья было взвалено непропорционально тяжёлое бремя, нарушившее справедливый баланс, который должен быть обеспечен в силу требований статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в случаях, когда речь идёт о различных противостоящих интересах.

11. Другие ситуации, которые могут быть упомянуты кратко, без обращения к деталям: чрезмерная продолжительность досудебного содержания под стражей, особенно в Польше и Болгарии; дискриминационное различие вдов и вдовцов в вопросе о предоставлении права

<sup>1</sup> Государство-ответчик вправе выступить с односторонним заявлением, в котором оно признаёт факт нарушения прав заявителя, даёт согласие на выплату справедливой компенсации и определяет его сумму. Европейский Суд со своей стороны вправе принять такое заявление, утвердить его и закрыть дело (*примечание редакции*).

на получение определённых денежных пособий в Союдиненном Королевстве; проблема реализации греками-киприотами их права на собственность, расположенную на Северном Кипре; практика «непрямого отчуждения имущества» в Италии.

### В. Ситуации с проблемами характерными для конкретной страны

12. Второй тип ситуации, с которой сталкивается Суд, это ситуация, в которой проблема возникла в результате системного срыва, обычно коренящегося в отсутствии достаточных материальных ресурсов или в неэффективной постановке дела. Меры по исправлению ситуации в данном контексте больше зависят от возможностей бюджета. Один из распространённых примеров такой ситуации — ненадлежащие условия содержания заключённых в местах лишения свободы.

Эта проблема наиболее остра в России, Украине, Польше и Болгарии, часто являясь результатом хронической переполненности мест лишения свободы, их обветшалости и плачевного эксплуатационного состояния. По такого рода делам Суд часто ссылается на стандарты, установленные Комитетом по предупреждению пыток, и Суд тем самым принимает во внимание обстоятельства, такие как размер площади в камере, приходящейся на одного человека, количество доступных койко-мест — иногда в камере бывает меньше койко-мест, чем заключённых, что вынуждает их спать по очереди — равно как и доступ к естественному освещению, возможности для моциона и так далее.

13. Другой пример — и это вторая по величине группа повторяющихся дел, на данный момент находящихся в производстве Суда — неисполнение вступивших в законную силу и обязательных к исполнению решений национальных судов. Власти государства или задерживают исполнение судебных решений, вынесенных против них, либо попросту отказываются их исполнять вообще. Такое часто случается, когда судебное решение обязывает власти выплатить пенсию или произвести выплату по иному требованию истца, а у государства нет денежных средств, чтобы такое судебное решение исполнить. Страсбургским Судом это не приемлется, как уважительная причина. Несмотря на огромное количество дел, по которым Суд установил нарушение требований статьи 6 Конвенции по этим основаниям, в Суд продолжают поступать сотни новых жалоб такого же рода против России, Украины и Молдавии и различных других стран, в которых многие вступившие в законную силу и обязательные к исполнению решения попросту не исполняются.

Я должен также упомянуть — последней по счёту, но не последней по значению — категорию дел, связанных с «чрезмерной продолжительностью производства по делам в национальных судах», которая на самом деле является крупнейшей группой повторяющихся дел, на данный момент находящихся в производстве Суда. Я более ничего не скажу на сей счёт, поскольку данная тема активно обсуждалась вчера, в первый день работы нашего «круглого стола».

14. Каким образом же реагировал Суд на эти различные, вновь встающие перед ним вопросы?

### III. ПОДХОД СУДА К ПОВТОРЯЮЩИМСЯ ДЕЛАМ

15. Подход Суда к этой проблеме состоял в том, чтобы рассматривать каждое дело по существу и присуждать компенсацию в случае необходимости.

16. Поначалу, конечно, Суд пытался существенно рационализировать процедуру и упростить текст постановлений в максимальной степени. Новые повторяющиеся жалобы группируются вместе по предмету жалоб и направляются государствам-ответчикам с очень коротким изложением фактов. Недавняя практика в Суде свидетельствует, что вполне возможно работать с такого рода жалобами более масштабно, чем раньше (вот вам всего два примера: ранее в этом году 500 дел, касающихся чрезмерной продолжительности производства по делам в судах, были коммуницированы единым пакетом в Италию, а 200 дел, касающихся неисполнения судебных решений, были коммуницированы в Россию). Постановления Суда по таким делам обычно довольно лаконичны. Мотивировочная часть по сути часто сводится к заключению, что данное дело касается ситуации, в которой в прошлом Суд уже устанавливал многочисленные нарушения, и что нет никаких оснований делать иной вывод в настоящем деле. Несмотря на всё это, подготовка каждого дела может потребовать значительного труда, особенно если Суду надо оценить, в каком размере следует присудить компенсацию.

17. В качестве второй меры Суд поощряет заключение мировых соглашений между сторонами в деле, подчёркивая при этом выгоды от этого, а именно: поскольку в постановлении по повторяющемуся делу вывод о наличии нарушения Конвенции практически неизбежен, мировое соглашение позволит государству-ответчику избежать стигмы государства, допускающего большое число нарушений Конвенции, а также избежать ненужных трудов и расходов по подготовке замечаний по делу. Более того, сумма компенсации, присуждаемой Судом в случае установления факта нарушения, скорее всего будет аналогичной той, о которой стороны договорились в мировом соглашении. С точки зрения заявителя, основная его выгода в том, что компенсация будет выплачена намного скорее<sup>1</sup>.

18. В качестве третьей меры — в случае необоснованного отказа заявителя заключить мировое соглашение — государство-ответчик поощряется к тому, чтобы представить в Суд одностороннее заявление, в котором признаётся факт нарушения Конвенции и предлагается выплата компенсации заявителю. Такие заявления позволяют Суду принять решение о том, что дальнейшее рассмотрение жалобы не является обоснованным, и исключить её из своего списка подлежащих рассмотрению дел.

19. В-четвёртых, в последние несколько лет Суд внедрил практику вынесения «пилотных» постановлений. Я не буду говорить много на эту тему, поскольку в последние годы она широко обсуждалась, а практика вынесения «пилотных» постановлений находилась под пристальным вниманием<sup>2</sup>. Я только хочу отметить, что Суд стал осознавать, что его подход к работе с повторяющимися делами должен больше концентрироваться на выявлении причин, лежащих в основе проблемы в той или иной сфере прав человека. Суд по возрастающей

<sup>1</sup> Статистические данные показывают реальное возрастание числа дел, производство по которым завершается заключением мирового соглашения: в 2007 году и в 2008 году производство по более чем 1000 дел было прекращено заключением мирового соглашения, что составляет почти половину от общего числа дел, по которым были заключены мировые соглашения в 2002–2008 гг.

<sup>2</sup> См. доклады по результатам коллоквиума, состоявшегося в г. Стокгольме, 9–10 июня 2008 г., и недавнего коллоквиума в г. Варшаве, состоявшегося 14–15 мая 2009 г.

демонстрировал свою готовность дать чёткие указания в порядке статьи 46 Конвенции<sup>1</sup> и (или) в резолютивной части своих постановлений относительно того, какие именно меры должно предпринять государство для разрешения проблемы.

Кроме того, в начале этого года Суд утвердил новую методику очередности рассмотрения дел, непосредственным следствием чего стало то, что любому делу, несущему в себе признаки новой системной проблемы, должна быть теперь придана высокая приоритетность. Таким образом Суд стремится разрешить вопрос о неприемлемо длительном времени, которое уходит на рассмотрение жалоб, которые касаются серьёзных нарушений Конвенции, или поднимают вопросы всеобщего значения, или содержат признаки новой системной проблемы или проблемы характерной для конкретной страны. Иными словами, цель новой методики состоит в том, чтобы избавиться от задержек в производстве более срочных и важных дел, допуская при этом задержки в производстве по менее серьёзным делам, где задержки влекут за собой меньше последствий для системы в целом.

20. Исходя из изложенного, позвольте мне сделать несколько предварительных заключений.

#### IV. НЕОБХОДИМОСТЬ НОВОГО ПОДХОДА

21. Действительность состоит в том, что ни одно из упомянутых мной решений на самом деле не помогло сдержать наплыв повторяющихся дел или разрешить основные проблемы в сфере прав человека на национальном уровне. Хотя при этом в некоторых мировых соглашениях государства действительно берут на себя обязательства принять надлежащие меры более общего характера, а благодаря некоторым пилотным постановлениям удалось разрешить проблемы, лежащие в основе большого числа повторяющихся жалоб в Суд. Лучшие тому примеры — постановления по делам «Брониовский против Польши», «Хуттен-Чапска против Польши» и «Лукенда против Словении».

22. Подход Суда, заключающийся в рассмотрении каждого из таких дел по существу и присуждении — в случае необходимости — компенсации в действительности имеет эффект «приманивания» всё большего и большего количества дел. Чем больше стремится Суд к индивидуализированному правосудию по этим делам, тем больше становится проблема повторяющихся дел: увеличенный «выход продукции» в Страсбурге, похоже, действует как магнит для всё более повторяющихся дел. Что касается определённых стран, то приток новых дел из них кажется практически нескончаемым. Более того, большой объём коммуницированных дел, за которыми следуют постановления о взыскании компенсации в пользу заявителей, на практике прибавил государствам трудностей в процессе разрешения проблем, лежащих в основе повторяющихся жалоб. Кроме того, на постановления Суда по повторяющимся делам, изложенные на одной или двух страницах, иногда смотрят, как на пародию судебного процесса. По таким делам Суд, похоже, функционирует скорее как низшего уровня суд по мелким спорам, что отнюдь не прибавляет ему авторитета как окончательному арбитру Европы в спорах в сфере фундаментальных прав человека.

23. В ожидании реформы Конвенции такой подход, тем не менее, согласуется с обязанностью Суда рассматривать все обоснованные жалобы, поступающие к нему. Отказ от рассмотрения дел по таким жалобам означал бы эффективное аннулирование обоснованных требований многих заявителей, которые не сумели отстоять свои, гарантируемые Конвенцией права в рамках национальной правовой системы.

24. Хотя Суд и работает всё более продуктивно, действительность состоит в том, что он не способен заняться таким огромным количеством дел в пределах разумного времени. Увеличивающиеся задержки в рассмотрении дел, с которыми сталкиваются многие заявители, угрожают превратить право на обращение в Суд с жалобой в умозрительное и иллюзорное право. Верно, что со вступлением в силу Протокола № 14 bis к Конвенции и соглашения государства о временном применении определённых процедур по Протоколу № 14 к Конвенции у нас имеется новый инструмент в виде расширенной компетенции комитетов в составе трёх судей, которые будут выносить постановления по наиболее простым обоснованным жалобам. Я могу заверить вас, что Суд и его Секретариат извлекут максимум полезного из этой новой и более простого прядка рассмотрения жалоб, с тем чтобы работать ещё более эффективно.

С моей точки зрения, поскольку количество таких повторяющихся дел возрастает, а бюджетные ресурсы истощаются, встаёт серьёзный вопрос, на который надлежит дать ответ: является ли роль суда по мелким спорам надлежащей ролью, которую должен играть международный суд, и если Суд её играет, то не уходит ли он от своей более важной задачи судебного толкования и применения Конвенции?

25. Действительно, столь много времени Суда в последние годы было уделено простым делам, что имеет место постоянная аккумуляция значительных дел — тех дел, которые действительно важны, потому что в них выявляются новые сферы дисфункций в национальных системах защиты прав человека, или потому что они в них выдвигаются обвинения в наиболее серьёзных нарушениях прав, или потому что они делают возможным эволюцию и развитие общего прецедентного права в сфере защиты прав человека. Это, по всей видимости, является наиболее тревожащим аспектом ситуации с нагрузкой Суда делами. Ситуация усугубляется бюджетным давлением со стороны государств — членов Совета Европы которые, похоже, по ясным причинам настаивают на оскудном росте продуктивности Суда, то есть на увеличении количества рассмотренных дел, что ведёт к тому неизбежному результату, что наиболее сложные дела — повторюсь, наиболее важные дела — не всегда рассматриваются своевременно, а это нарушает требование самой Конвенции о том, что производство по делу должно быть завершено в разумный срок.

26. Как я упоминал ранее, в начале этого года Суд утвердил новую методику очередности рассмотрения дел, следствием чего стало то, что дела теперь рассматриваются на основании их важности. Одним очевидным и ожидаемым результатом внедрения этой новой методики станут задержки с рассмотрением повторяющихся дел. Из-за того, что они теперь принадлежат к категории «неприоритетных» дел, ими более не будут заниматься, пока не будут рассмотрены все другие жалобы, касающиеся серьёзных нарушений Конвенции или поднимающие вопросы всеобщего значения.

<sup>1</sup> Статья 46 Конвенции («Обязательная сила и исполнение постановлений») гласит:

«1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами.

2. Окончательное постановление Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением» (примечание редакции).

27. Здесь я подхожу к ключевому вопросу в дискуссии по реформированию Суда, и к главной теме моего выступления сегодня утром, а именно к вопросу о будущем повторяющихся жалоб. Чем сохранять такое большое количество дел в списке дел Суда без каких-либо гарантий, что Суд сможет рассмотреть их в обозримом будущем, по крайней мере, в разумный срок, не лучше ли будет, если эти жалобы могли бы быть изъяты из производства Суда и переданы туда, где им место, а именно — государству-ответчику и в Комитет министров?

28. Но это не единственная причина. Само существование всех этих повторяющихся жалоб является свидетельством того, что государства — члены Совета Европы и Комитет министров Совета Европы неадекватно выполняют свои обязательства, когда речь идёт об исполнении ранее вынесенных постановлений Суда. Не должен ли в этой связи будущий курс в отношении повторяющихся жалоб раз и навсегда убедить государства — члены Совета Европы, что они должны эффективно выполнять свои обязательства? И при этом внушить Комитету министров, что он должен эффективно осуществлять надзор за исполнением постановлений Суда.

29. С моей точки зрения ответ на этот вопрос может быть только утвердительным.

#### V. ПРЕДЛАГАЕМЫЙ НОВЫЙ КУРС

##### A. Предложения, требующие внесения изменений в Конвенцию

30. Я действительно вижу будущее повторяющихся дел как реальную, эффективную систему, в которой ответственность за охрану прав человека разделена между национальными властями и Судом. В этой новой системе каждый участник — на национальном уровне (Договаривающиеся Государства) и на международном уровне (Суд и Комитет министров) — будут играть конкретно отведённую ему роль:

а) Задача Суда состояла бы в том, чтобы, в первую очередь, сконцентрировать свои усилия на выявлении присущих конкретному государству и системных проблем, лежащих в основе различных категорий повторяющихся жалоб. Суд затем отберёт одну или несколько характерных жалоб из такой конкретной категории и коммуницирует их государству-ответчику. Затем Суд рассмотрит их — без излишнего промедления — и в резолютивной части своего постановления чётко укажет, какие шаги надлежит предпринять государству с тем, чтобы разрешить эту конкретную проблему. Это может означать, например, возложение на государство требования создать на национальном уровне средства правовой защиты, которые предоставили бы потенциальным заявителям возможность рассмотрения их жалоб в рамках национальной правовой системы в соответствии с принципом субсидиарности<sup>1</sup>. Суд также должен указать, каким образом урегулировать споры такого же характера, уже находящиеся в его производстве.

б) Как только чётко выявлены «коренные причины» проблемы и определены шаги, которые следует предпринять государству с тем, чтобы разрешить проблему, бремя работы с делом следует перенести с Суда на государство-ответчика и Комитет министров. Все иные пов-

торяющиеся дела надлежит вернуть обратно из Суда на национальный уровень, где у заявителей имелся бы доступ к внутригосударственному средству правовой защиты, которое от государства требуется создать. Кроме того, Суд уведомит об этих делах Комитет министров, который обеспечивает, чтобы государство эффективно загладило вред, причинённый нарушением Конвенции каждому индивидуальному заявителю.

31. Для того чтобы всё это происходило, необходимо внести изменения в Конвенцию и предусмотреть в ней, что Суд, как только он выявляет проблему на национальном уровне и указывает государству-ответчику, какие шаги ему следует предпринять для разрешения этой конкретной проблемы, то Суд может отклонить любую другую жалобу, которая поднимает такой же вопрос. Это может включать, конечно, обязательство государства возобновить производство по этому делу на национальном уровне и вновь рассмотреть его в свете постановления, которое Суд обозначит в качестве своего прецедента. С моей точки зрения, государства надлежит обязать ввести такую процедуру и информировать Комитет министров о её результатах по каждому отдельному делу, направленному им Судом.

32. Конечно, такое предложение разрывает с правилом, согласно которому каждое дело по обоснованной жалобе должно разрешаться на международном уровне в судебном порядке. И всё же, вопреки тому, что обычно ожидается, такое решение вопроса — вдохновлённое принципом субсидиарности — полностью соответствует базовой философии, лежащей в основе Конвенции: национальные суды и международный суд делят между собой ответственность за обеспечение эффективной защиты прав человека. Более того: оно не размывает право на обращение в Суд с индивидуальной жалобой, поскольку, с одной стороны, «возвращение назад в страну» каждого дела сопровождается лежащим на государстве обязательством возобновить производство по делу, а с другой стороны, за разрешением каждого отдельного дела будет осуществлять надзор Комитет министров. Конечно, могут возразить, что у Комитета министров нет ни полномочий, ни ресурсов, чтобы выступать в такой роли. Но если — как я утверждаю — этими делами Суду заниматься не следует, тогда пора заняться вопросом о том, каким образом можно предоставить Комитету министров правомочия для того, чтобы играть такую роль и средства для этого.

33. Это предложение потребует проведения законодательной реформы, а это, как показал недавний опыт, может занять годы.

В ожидании внесения изменений в Конвенцию мы должны также подумать о способе введения нового порядка рассмотрения дел для того, чтобы более эффективно заниматься повторяющимися делами.

##### B. Что требуется предпринять в ожидании внесения изменений в Конвенцию

34. Этот новый порядок рассмотрения дел будет, по сути, опираться на идеи, разработанные для процедуры вынесения Судом пилотных постановлений. У него есть явное преимущество, состоящее в том, что он может быть введён без внесения изменений в Конвенцию.

<sup>1</sup> Субсидиарность (от лат. *subsidiarius* — вспомогательный) — организационный и правовой принцип, согласно которому задачи должны решаться на самом низком, малом или удалённом от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно. В контексте функционирования европейского правозащитного механизма субсидиарность означает, что Европейский Суд играет вспомогательную роль в том смысле, что в деле защиты прав человека основную роль должны играть соответствующие органы власти государств — участников Конвенции (примечание редакции).

Согласно новому порядку вначале Страсбургский Суд выносит постановление, которым выявляется проблема на национальном уровне, и указывает государству-ответчику, какие шаги следует предпринять для разрешения этой конкретной проблемы — дело, по которому выносятся такие постановления, я назову «головным делом». Все жалобы, аналогичные жалобе по такому «головному делу», могут быть Судом напрямую переданы государству-ответчику и Комитету министров, от которых требуется проследить за тем, чтобы по этим жалобам достигнуто урегулирование в соответствии с соответствующим постановлением по головному делу. До получения от них ответа Суд приостанавливает рассмотрение жалоб.

35. Иными словами, в отличие от ныне существующей практики регистрации каждой повторяющейся жалобы с целью её рассмотрения в судебном порядке в какой-то момент в будущем может существовать облегчённая процедура, согласно которой Суд просто уведомляет о жалобе государства-ответчиков и Комитет министров. И именно их задачей будет урегулирование споров. Если же ответ таков, что государство или Комитет министров ничего не могут сделать в отношении таких жалоб или просто в случае необоснованной задержки в исполнении постановления по головному делу, то Суд будет волен довести производство по этим жалобам до вынесения постановления.

36. Согласно такому сценарию весомость количества повторяющихся жалоб, о которых Суд уведомил Комитет министров, ясно покажет масштабы проблемы и тем самым — срочную необходимость принятия мер по её разрешению соответствующим государством.

37. Преимущество этого предложения состоит в том, что его можно осуществить на практике незамедлительно. Тем не менее был бы важен также и более эффективный, снабжённый адекватными ресурсами Комитет министров, если ему надлежит приносить желаемые положительные результаты. Действительно, политический вес и опыт Комитета министров должны отвечать жизненно важной задаче, которую возлагает на него Конвенция, а именно: обеспечить исполнение постановлений Суда. Я пользуюсь возможностью вновь подчеркнуть необходимость более эффективного — то есть более решительного — надзора за исполнением постановлений. Это, по моему мнению, ключевой элемент в устранении повторяющихся дел. Должен существовать климат подлинной политической подотчётности государств перед своими равноправными партнёрами, когда речь идёт об исправлении причин повторяющихся жалоб.

38. Я убеждён, что более эффективный, снабжённый адекватными ресурсами Комитет министров установит лучший баланс в механизме Конвенции и станет ключевым элементом в устранении повторяющихся дел. Нет никакого сомнения, что Суд был бы в намного лучшем положении, если его постановления надлежащим образом исполнялись бы государствами под неусыпным надзором Комитета министров.

39. Всё сказанное не означает отрицание важности индивидуальных жалоб; они должны оставаться в центре конвенционной системы, потому что именно посредством таких жалоб выявляются слабости в правозащит-

ной системе государства. Но мы должны признать, что роль Европейского Суда по правам человека как международного суда состоит в том, чтобы укрепить защиту прав человека на национальном уровне, а не подменять её. Доминировать должен принцип subsidiarity.

Фраза «Возвращая защиту прав назад в страну» могла бы быть выбрана в качестве девиза важных усилий, требуемых для того, чтобы сделать этот принцип ясным и эффективным.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

40. Позвольте мне закончить, повторив главную тему моего сегодняшнего выступления. Одной из руководящих идей Конвенции является идея установления баланса: баланса между конкурирующими правами, баланса между личным интересом и всеобщим интересом. Если баланс играет важную роль в применении материальных норм Конвенции, то он является также и ключевым элементом в функционировании надзорного механизма. Здесь речь идёт о балансе между национальной системой защиты прав человека и международной системой защиты прав человека; оба компонента должны функционировать эффективно, если мы хотим, чтобы правозащитный механизм работал. В последние годы этот баланс был нарушен в ущерб международному компоненту: в Страсбург поступает слишком много таких дел, которые должны были бы быть разрешены — в соответствии с принципом subsidiarity — национальными властями.

41. Суд не может нести на себе непропорциональное бремя в деле применения Конвенции; это бремя должно быть поделено с национальными властями. Я могу только повторить, что основная цель Конвенции — создать положение, при котором огромному большинству жалующихся на нарушения Конвенции не требуется обращаться в Страсбург, потому что их жалобы были удовлетворительно рассмотрены на национальном уровне.

42. Мне представляется, что базовая философия, лежащая в основе будущего курса в отношении повторяющихся дел, должна быть нацелена на восстановление этого баланса, на восстановление национального компонента правозащитной системы Конвенции в его надлежащем — и я сказал бы, неизбежном — месте в этой системе.

43. Право на обращение в Суд с индивидуальной жалобой предполагает индивидуализированное правосудие для каждого заявителя. Но с повторяющимися делами сия ноша становится невыносимой. Ясно, что определённые государства постоянно не выполняют свои обязательства по Конвенции и вообще не воспринимают принцип subsidiarity всерьёз. В связи с последним моментом замечу, что периодические увещевания Суда годами не производят какого-либо заметного воздействия на некоторые государства. Нельзя ожидать, что их дальнейшее продолжение во многом изменит положение дел.

Подход к повторяющимся делам надлежит изменить. Сконцентрироваться надо на обеспечении того, что Договаривающиеся Государства и Комитет министров эффективно выполняют свои обязательства.

*Перевод с английского языка.*

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