

УДК 341.64

О.А. ГОНЧАРЕНКО, канд. юрид. наук,
Національний університет «Юридична академія
України ім. Ярослава Мудрого»

ПРАВОВА ПРИРОДА «ПЛОТНИХ РІШЕНЬ» ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Ключові слова: «пілотне рішення», права людини, Європейський суд з прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., рішення проти України

Понад 60 років тому державами-членами Ради Європи була підписана Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [1] (далі – Конвенція), що у перспективі стала одним з найбільш помітних і відомих європейських договорів, яким було запроваджено дієвий і ефективний механізм захисту широкого кола прав і свобод особи шляхом створення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). У перспективі цей міжнародний нормативний акт здійснив безпрецедентний вплив на зміст національного законодавства держав, що його ратифікували.

На сьогодні авторитет ЄСПЛ на європейському регіоні є надзвичайно високим, про що свідчить не лише бездоганна репутація Суду, але й рецепція його моделі у діяльність Міжамериканського суду з прав людини та Африканського суду правосуддя з прав людини. Однак попри значні здобутки за часів функціонування ЄСПЛ став «заручником» власного успіху. Це пов'язано у першу чергу зі значним перевантаженням Суду та прогресуючим збільшенням скарг, які потребують розгляду. Так, станом на 01.01.2012 р. на розгляді у Суді перебувало 151624 скарги, у той же час протягом 2011 р. було ухвалено всього 1157 рішень, що становить менше 1 % від кількості поданих заяв [2]. У зв'язку з цим головним завданням Суду був пошук оптимальної моделі організаційно-правових засад його діяльності, підвищення ефективності,

зважаючи на потребу забезпечити Суду можливість і надалі відігравати провідну роль у захисті прав людини в Європі.

З цією метою 13.05.2004 р. державами-членами Ради Європи було підписано Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод [3], який змінив контрольну систему Конвенції у бік підвищення її ефективності шляхом збільшення строку перебування судді на посаді (з 6 до 9 років), одноособового вирішення прийнятності скарги суддею, розгляду справи комітетом з 3 суддів, запровадження додаткового критерію прийнятності заяви з урахуванням завдання порушенням держави істотної шкоди тощо. Разом із тим, очевидно, що зміни, внесені до Конвенції, здатні лише частково вирішити вказане завдання. Більш ефективним у цьому напрямку є удосконалення законодавства держав-членів Ради Європи, яке здатне забезпечити належні гарантії захисту прав і свобод людини, у результаті чого звернення до ЄСПЛ не було би необхідним.

У зв'язку з цим у практиці Суду останнього десятиліття було запроваджено процедуру винесення так званих «пілотних рішень», здатних суттєво стимулювати держав-членів Ради Європи забезпечувати належний рівень захисту прав і свобод індивідів, що перебувають під їхньою юрисдикцією. Йдеться про ухвалення рішень, здатних привернути увагу держав до системних проблем національного законодавства, що стають основною причиною подання великого масиву однотипних скарг. Таким чином, правова природа «пілотних рішень» ЄСПЛ становить значний інтерес для юридичної доктрини.

Варто звернути увагу, що на сьогодні існує чимало наукових праць, присвячених Європейському судові з прав людини. Зокрема, слід відзначити праці К. Андріанова, М. Буроменського, А. Буценка, В. Лутковської, В. Палюка, П. Рабіновича, Н. Раданович, Д. Супруна, С. Федика, С. Шевчука та інших, які заклали міцне підґрунтя для подальшого всебічного наукового опрацювання різнобіч-

них засад функціонування Суду і впливу його практики на правопорядок держав-учасниць Конвенції. Серед зарубіжних вчених варто виділити Е. Бредлі, Д. Гом'єн, М. Дженіс, Л. Зваака, Р. Кейя, Х. Крюгера, Р. Лоусона, Л. Лусаидеса, С. Мартенса, Дж. Меррілза, М. О'Бойла, Р. Рісдала, А. Робертсона, К. Уарбріка, Д. Харріса, Г. Шермерса. Серед російських фахівців слід назвати роботи М. Ентіна, В. Карташкіна, Г. Лук'янцева, В. Туманова та інших. Разом із тим на сьогодні у вітчизняній науці відсутні праці, в яких здійснено комплексне дослідження особливостей «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини, що залишаються унікальним міжнародно-правовим явищем. Вказане обумовлює актуальність обраної нами теми.

Завданнями цієї статті полягають у розкритті особливостей правової природи «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини шляхом визначення поняття «пілотне рішення» Європейського суду з прав людини, з'ясування підстав та цілей їх ухвалення, визначення правової процедури, в рамках якої Суд виносить відповідні рішення, та її впливу на захист прав людини на національному рівні.

Передусім варто звернути увагу, що поняття «пілотне рішення» не розкривається в Конвенції про захист прав людини та протоколах до неї. Разом із тим у першому «пілотному рішенні» у справі «Броніовські проти Польщі» від 28.04.2005 р. [4] ЄСПЛ сформулював його загальні ознаки, що розвинулися у подальших «пілотних справах». На необхідність запровадження такої спеціальної процедури вплинула низка рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи. Так, у Резолюції Комітету Міністрів від 12.05.2004 р. ЄСПЛ рекомендувалося «вказувати у своїх рішеннях, де встановлено факт порушення, по можливості, на системну проблему, що лежить в основі порушення, і джерело її виникнення, особливо коли вона впливає зі змісту багато чисельних скарг, щоб допомогти державам віднайти прийнятне рішення і Комітету Міністрів контролювати його виконання» [5]. В окремих

Рекомендації Комітету Міністрів, винесеної того ж дня, зверталася увага на заходи, спрямовані на реалізацію цього виду рішень [6]. Тож протягом довгого часу вказана практика ухвалення «пілотних рішень» не мала чіткої нормативної основи, що викликало гостру критику серед теоретиків і практиків [7, с.54]. Лише згодом, 21.02.2011 р. до Регламенту Суду було додано спеціальну норму, що регламентує процедуру ухвалення «пілотних рішень» (правило 61) [8].

З аналізу вищевказаної норми Регламенту ЄСПЛ можна зробити висновок, що «пілотні рішення» – це особливий тип судових рішень, в яких Судом не лише констатується наявність порушення державою відповідних положень Конвенції та/або протоколів до неї, але й здійснюється ґрунтовний аналіз ситуації, що призводить до виникнення значної кількості однотипних порушень. Одночасно він виявляє системну проблему, яка стає причиною порушень, що стосуються значного кола потерпілих. Таким чином, «пілотне рішення» створює підстави для того, щоб вплинути на державу, яка здійснить необхідні зміни на національному рівні та тим самим відновить порушені права та зупинить їх подальше порушення. Отже, головною метою цієї процедури є не розгляд справ у звичайному порядку та встановлення факту порушення одного з гарантованих прав, а надання допомоги державі у вирішенні відповідної системної проблеми.

Необхідність у запровадженні інституту «пілотних рішень» пов'язана з наявністю системних або структурних дисфункцій національних правових систем держав-учасниць Конвенції. Такі проблеми об'єктивні, а їх констатація Європейським судом – лише наслідок цього [7, с.53]. Крім того, до дисфункцій призводить неефективна реалізація заходів загального характеру, яких необхідно вжити на виконання рішення Суду. Так, відповідно до ст.13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [9] заходи загального характеру вживаються з метою

забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді. Відповідно незадовільна реалізація заходів загального характеру, спрямованих на усунення зазначеної в рішенні системної проблеми та її першопричини, може полягати у невнесенні необхідних змін до чинного законодавства та практики його застосування; неналежній юридичній експертизі законопроектів або неврахуванні її негативних висновків; низькому рівні професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи; ігноруванні інших заходів, на які звертається увага у відповідних рекомендаціях з боку Комітету міністрів Ради Європи.

Перед ініціюванням процедури винесення «пілотного рішення», ЄСПЛ спершу проводить комунікації зі сторонами, що дозволяють йому сформулювати власне об'єктивне бачення наявної проблеми системного порушення або дисфункцій правової системи держави. При цьому така процедура може бути ініційована як самим Судом, так і однією чи обома сторонами. Так, під час розгляду справи «Меджіо та інші проти Італії» [10] постало питання про її розгляд за «пілотною» процедурою. Однак після отримання заперечень сторін щодо прийнятності застосування такої процедури, Суд вирішив її розглядати у звичайному порядку.

Якщо ж справа кваліфікується як «пілотна», вона підлягає пріоритетному розгляду з урахуванням правила 41 Правил процедури. У своєму рішенні по таким категоріям справ ЄСПЛ може обмежитися констатацією струк-

турних або системних проблем у правовій системі, що породжують масові порушення прав з огляду на норми Конвенції та протоколи до неї, або окрім цього вказати на конкретні заходи, які є необхідними для оперативного виконання «пілотного рішення». При цьому якщо після «пілотної справи» запроваджуються спеціальні засоби правового захисту, держави-учасниці повинні негайно повідомити про це Суд, щоб він міг враховувати їх при розгляді подальших аналогічних справ.

ЄСПЛ може встановити чіткий проміжок часу, протягом якого держава повинна здійснити відповідні перетворення на національному рівні. У такому разі враховується складність заходів і швидкість, з якою держава здатна подолати відповідні структурно-системні проблеми. Крім того, у таких рішеннях Суд може зупинити присудження справедливої сатисфакції повністю або частково, сподіваючись на належне самостійне вжиття державою заходів, спрямованих на забезпечення виконання його рекомендацій. Більше того, Суд може відкласти розгляд усіх однотипних скарг на час, відведений для внесення змін до внутрішньої правової системи, про що повідомляються відповідні заявники. Така норма є досить негативною з точки зору прав суб'єктів, чий права порушуються відповідною державою, адже їм залишається лише пасивно спостерігати за державними перетвореннями та сподіватися на їх належне здійснення. Однак через відсутність більш дієвих механізмів впливу на поведінку державопорушників, вона залишається найбільш розумною.

Так, відповідно до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ч.2 ст.46) Комітет міністрів здійснює нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ, які набули сили остаточних, та виносить резолюцію про виконання відповідного рішення. Разом із тим він не має важелів впливу на держави, які не виконують або неналежним чином виконують рішення Суду. Єдиним дієвим заходом впливу залишається систематична критика держа-

ви і, як крайній захід, призупинення членства або виключення зі складу Ради Європи, що негативно позначиться на міжнародному іміджі держави-порушниці. Проте варто погодитися з тим, що такі крайні заходи «не видаються вкрай практичним зобов'язанням, оскільки метою процесу є, навпаки, стимулювання держави до змін» [11, с.49]. У зв'язку з цим виникає закономірне питання про конкретні юридичні наслідки невиконання «пілотного рішення» ЄСПЛ. З цього приводу Регламент Суду вказує лише на відновленні розгляду скарг, провадження за якими були зупинені. Однак при цьому посилюється процедура моніторингу за діяльністю держави-учасниці з боку Комітету Міністрів Ради Європи.

Така ситуація мала місце на основі Рішення Комітету Міністрів Ради Європи від 08.06.2009 р. щодо 300 справ, які стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні органами державної влади або державними підприємствами остаточних судових рішень в Україні. У ньому зверталася увага, що невиконання рішень національних судових органів є структурною проблемою в Україні; існує цілий ряд справ, в яких рішення національних судів залишаються невиконаними попри рішення Європейського суду; структурну проблему, яка лежить в основі порушень, досі не усунуто; невжиття всіх необхідних заходів, включно з раніше оголошеними законодавчими заходами, призвело до постійного зростання потоку нових заяв до Європейського суду стосовно невиконання рішень національних судів; досі не визначено як пріоритет запровадження національного засобу юридичного захисту щодо невиконання чи затримок у виконанні рішень національних судів попри неодноразові заклики Комітету міністрів з цього приводу. У зв'язку з цим розгляд скарг проти України було відкладено до грудня 2009 року, якщо держава все ж таки застосує необхідні заходи.

У цьому контексті потребує окремої уваги питання про розгляд скарги у «пілотній справі», якщо державою було вжито певних захо-

дів загального характеру і у заявника з'явився новий засіб правового захисту, тобто чи втрачає за таких умов заявник статус «жертви». «Пілотне рішення» у справі «Ануфрієв проти Росії» від 05.04.2011 р. [12] демонструє правову позицію Суду з цього питання. Так, він зауважив, що «несправедливо просити заявників, чії справи розглядалися протягом довгих років у національних судах і за якими подані скарги до Європейського суду, щоб вони знову звернулися до вітчизняного правосуддя». Керуючись цим принципом, Суд вирішив все ж таки розглянути заяву у цій справі по суті і визнав порушення відповідного положення Конвенції. При цьому факт розгляду цієї справи по суті не означав автоматичного негативного оцінювання нового засобу правового захисту як міри загального характеру.

На сьогодні ЄСПЛ виніс близько півтора десятка «пілотних рішень». Вони стосувалися переважно порушення права на розумні строки судового розгляду або невиконання рішень судів за ст.6 Конвенції, а також порушення права власності через невиконання належних компенсацій, експропріацію тощо у контексті ст.1 Протоколу 1 до Конвенції. Серед держав-порушниць були Болгарія, Боснія і Герцеговина, Великобританія, Молдова, Німеччина, Польща, Російська Федерація, Румунія, Словенія, Туреччина та Україна.

Значний науковий інтерес становлять «пілотні рішення» проти України, яких на сьогодні було винесено два [13]. Зокрема, у першому рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 р. [14] зверталася увага на дві стійкі системні проблеми: тривале невиконання внутрішньодержавних рішень (п.1 ст.6) і відсутність ефективних засобів правового захисту (ст.13 Конвенції). Зокрема, у п.73 Рішення Суд зазначив, що ця справа стосується існуючої проблеми, яка постійно нагадує про себе, породжуючи порушення Конвенції, які найчастіше виявляє Суд у справах проти України; більше ніж половина рішень, винесених Судом у справах проти України, стосуються пи-

тання тривалого невиконання остаточних судових рішень, відповідальність за які несуть органи влади України. Суд зауважив, що одне з перших таких рішень, яке було винесено в 2004 році, ґрунтувалося на фактах, подібних до фактів у цій справі (див. згадане вище рішення у справі Войтенка). Зокрема, у справі Войтенка заявник не міг одержати суми грошової компенсації, призначеної йому у зв'язку з його звільненням з військової служби, протягом чотирьох років. У справі Войтенка, окрім висновку про наявність порушення п.1 ст.6 Конвенції та ст.1 Першого протоколу у зв'язку із затримкою у виплаті присудженої національним судом компенсації, Суд дійшов також висновку, що правова система України не надає ефективного засобу юридичного захисту, як цього вимагає ст.13 Конвенції, спроможного запобігти затримкам у виконанні судових рішень або забезпечити відшкодування шкоди, завданої такими затримками. Відповідно справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» підтверджує, що питання тривалого невиконання остаточних рішень та відсутності ефективних засобів юридичного захисту в правовій системі України залишаються невирішеними попри той факт, що існують відповідні рішення Суду з чіткими закликами до Уряду вжити необхідних заходів для вирішення таких питань.

Ці проблеми лежать в основі найбільш частих порушень Конвенції, що систематично поставали перед ЄСПЛ з 2004 р. у більш, ніж 300 справ проти України. При цьому на момент винесення рішення у вказаній справі у провадженні Суду перебувало близько 1400 аналогічних скарг на невиконання рішень національних судів. Відповідно винесення «чергового» рішення проти України особливо не могло би вирішити існуючих масштабних проблем. Тому Суд наголосив, що слід невідкладно запровадити конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці України для приведення їх у відповідність до висновків Суду в цьому рішенні та до вимог ст.46 Конвенції (п.92 Рішення). При цьому

Суд залишив за Комітетом міністрів право визначити, який саме шлях подолання зазначених проблем був би найдоцільнішим, та вказати той чи інший загальний захід, який має вжити держава-відповідач. Відповідно до п.5 резолютивної частини Рішення Україна як держава-відповідач зобов'язувалася невідкладно – не пізніше 1 року від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного, – запровадити в національній правовій системі відповідний засіб юридичного захисту або поєднання таких засобів та забезпечити, щоб такий засіб чи засоби відповідали як у теорії, так і на практиці ключовим критеріям, які Суд встановив у своїй практиці.

Друге «пілотне рішення» було винесено у справі «Харченко проти України» 10.02.2011 р. [15]. У цій справі ЄСПЛ констатував, серед іншого, порушення 1, 3 і 4 ст.5 Конвенції у зв'язку з незаконністю та безпідставною тривалістю тримання заявника під вартою, а також порушення права особи на справедливий судовий розгляд без зволікань її заяви про звільнення за ст.6 Конвенції. У вказаному вище рішенні ЄСПЛ зазначив, що порушення в Україні цих положень Конвенції є численними, що свідчить про існування в Україні системної проблеми. Тому, визнавши порушення Конвенції та присудивши заявнику відповідне відшкодування, Суд зобов'язав Україну протягом 6 місяців розробити та подати Комітету Міністрів Ради Європи план заходів щодо вирішення цієї проблеми.

Здійснивши дослідження правової природи «пілотних рішень», як висновок, можна запропонувати таке визначення: «пілотне рішення» – остаточне рішення у справі, що розглядається у першочерговому порядку, у якій Європейський суд з прав людини визнає порушення прав, гарантованих Конвенцією, а також встановлює, що подібне порушення має масовий характер через системно-структурну дисфункцію правової системи держави-відповідача та накладає на державу-учасницю зобов'язання вжити певних заходів загально-го характеру для зупинення порушень за ана-

логічними справами та недопущення їх виникнення у майбутньому, виконання якого знаходиться під особливим наглядом з боку Комітету Міністрів Ради Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.
2. Annual Report 2011 of the European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/77FF4249-96E5-4D1F-BE71-42867A469225/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf.
3. Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції : від 13.05.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3215.
4. Рішення Європейського суду з прав людини від 28.09.2005 р. у справі «Броніовські проти Польщі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=27860&sessionId=76675384&skin=hudoc-en&attachment=true>.
5. Резолюція Комітета міністрів Совета Европы Res(2004)3 относительно решений, раскрывающих системную проблему, лежащую в основе нарушения (принята Комитетом министров 12.05.2004 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>.
6. Рекомендация Комитета министров Совета Европы Res(2004)6 государствам-членам относительно совершенствования внутренних средств правовой защиты (принята Комитетом министров 12.05.2004 г. на 114-й сессии) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=743317>.
7. Терехов К. И. Пилотные постановления, выносимые Европейским судом по правам человека: введение в системный анализ явления / К. И. Терехов // Право. Журнал высшей школы экономики. – 2011. – № 4. – С. 52–60.
8. Rules of the European Court of Human Rights of 01.09.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AC1A02E-9A3C-4E06-94EF-E0BD377731DA/0/REGLEMENT_EN_2012.pdf.
9. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» : від 23.02.2006 р., № 3477-IV // ВВР України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
10. Решение Европейского суда по правам человека от 31.05.2011 г. по делу «Меджио и другие против Италии» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=90537&sessionId=77264473&skin=hudoc-en&attachment=true>.
11. Бенуа-Ромер Ф. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / Ф. Бенуа-Ромер, Г. Клебес ; пер. з англ. О. Андрійчука. – К. : К.І.С., 2007. – 232 с.
12. Решение Европейского суда по правам человека от 05.04.2011 г. по делу «Ануфрев против России» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=89609&sessionId=77264473&skin=hudoc-en&attachment=true>.
13. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини за 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/9329>.
14. Рішення Європейського суду з прав людини від 15.10.2009 р. у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини від 10.02.2011 р. у справі «Харченко проти України» [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/> | 19615.

Гончаренко О. А. Правова природа «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини / О. А. Гончаренко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 243–249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12goaspl.pdf>

Досліджено правову природу «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини; надано визначення поняття «пілотне рішення» Європейського суду з прав людини; з'ясовано підстави та цілі ухвалення «пілотних рішень»; визначається правова процедура, в рамках якої Суд виносить відповідні рішення, та їх вплив на захист прав людини на національному рівні.

Гончаренко Е.А. Правовая природа «пилотных решений» Европейского суда по правам человека

Рассмотрена правовая природа «пилотных решений» Европейского суда по правам человека; дается определение понятия «пилотное решение» Европейского суда по правам человека; определены основания и цели вынесения «пилотных решений»; раскрыта правовая процедура, в рамках которой Суд выносит такие решения, их влияние на защиту прав человека на национальном уровне.

Goncharenko E.A. Legal Nature of the «Pilot Judgments» of the European Court of Human Rights

The legal nature of the «pilot judgments» is considered in this article. The author gives the definition of the «pilot judgments» of the European Court of Human Rights; defines basis and aims of the «pilot judgments» adoption; clarifies the pilot-judgment procedure and their influence on human rights protection on the national level.

Форум права ФОР