УДК 342.7:341.231.14:341.64

Н. І. Севостьянова, аспірант

Одеська національна юридична академія,
кафедра міжнародного права та міжнародних відносин,
вул. С. Варламова, 2а, м. Одеса, 65000, Україна

ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ ПІЛОТНИХ РІШЕНЬ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СУДІ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Статтю присвячено дослідженню процедури прийняття "пілотних рішень" в Європейському суді з прав людини, аналізу їх структури, мети та існуючої прецедентної практики їх реалізації. Характеризується поняття структурної проблеми, наявність якої є підґрунттям для початку процедури. Аналізуються можливі позитивні наслідки на контрольний механізм Конвенції.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, "пілотні рішення", "Броніовський проти Польщі", Конвенція з прав людини та основних свобод.

П'ятдесята річниця функціонування Європейського суду з прав людини підсумувала його діяльність з моменту заснування та дає привід як для захоплення, так і тривоги. Суд розпочав свою діяльність у 1959 році у самому серці Ради Європи, організації, створеної з метою захисту демократії та прав людини у складні післявоєнні часи. Стрімкий розвиток європейської правозахисної системи сприяв тому, що сьогодні Суд прийняв форму постійно діючого органу, що успішно розглядає більше тисячі справ щорічно. Його прецедентне право визнається одним з найбільш розвинених у міжнародному праві, а рішення Суду зазвичай виконуються усіма державами — сторонами Європейської конвенції з прав людини [1, 29].

Тим не менш, протягом останнього десятиліття ефективне функціонування Суду виявилося під загрозою. Невпинне зростання кількості заяв, спричинене частково приєднанням нових держав до Конвенції, ставить питання про можливість подальшої роботи Суду. Одним з інструментів, що були створені з метою подолання цієї кризи, стали так звані "пілотні рішення". Такі видатні вчені, як Бесарабов В. Г., Карташкін В. А., Туманов В. А. в своїх дослідженнях розробляли питання процедури подачі скарги та самої структури Суду. В Україні проблемою реформування Європейського Суду з прав людини займались Рабинович П. М., Манукян В. І., Мармазов В. Є., Маляренко В. Т. Метою даної статті є аналіз поняття пілотного рішення та справ, в яких воно було винесено, причини впровадження цього інструмента та його перспективи.

Особливістю пілотного рішення є те, що в ньому, окрім стандартного рішення по суті справи, вказується на структурні чи загальні недоліки в національному праві або практиці [2, п. 13]. Суд також надає загальні рекомендації про те, яким чином доцільно було б виправити існуючу проблему. Часто це пов'язано з внесенням змін в національне законодавство, наприклад, коли національні засоби правового захисту не ефективні, не достатні чи взагалі не існують. Колишній президент Суду Люціус Вільдхабер виділяє вісім основних ознак пілотного рішення:

– виявлення Великою Палатою порушення Конвенції, що вказує на наявність в державі загальної (структурної) проблеми, що зачіпає інтереси групи осіб;

– послідуюче рішення про те, що наявність даної структурної проблеми може потягти велику кількість заяв, спрямованих до Страсбургу;

© Н. І. Севостьянова, 2010

– надання рекомендацій державі з приводу шляхів вирішення проблеми;

– зазначення факту ретроактивного впливу національних засобів на аналогічні заяви;

– закриття Судом всіх справ з аналогічного питання;

– з використанням оперативної частини пілотного рішення "зміцнити зобов'язання прийняття законодавчих та адміністративних заходів";

– відкладання будь-якого рішення стосовно справедливої компенсації до прийняття державою передбачених дій;

– інформування зацікавлених органів Ради Європи про прогрес пілотної справи (Комітет міністрів, як відповідальний орган за виконання пілотного рішення, Парламентська Асамблея, а також Уповноважений з прав людини) [3, п. 71].

Вперше процедура винесення пілотного рішення була випробувана у справі Броніовский проти Польщі. Після Другої світової війни Польська держава прийняла рішення надати компенсацію особам, які були "репатрійовані" з так званих територій, розташованих за річкою Буг, які більше не були частиною Польщі; компенсація пропонувалася за власність, яку ці особи були змушені залишити за попереднім місцем проживання на тих територіях. Такі особи мали право відняти вартість залишеної ними власності з вартості нерухомого майна, що купується ними у держави. Оціночно кількість осіб, які могли претендувати на такі пільги, становила близько декілька десятків тисяч. Після того, як заявник отримав у спадок земельну ділянку, що належала його матері, він звернувся до влади з вимогою про надання йому належної суми компенсації. Його поставили до відома про те, що на підставі Закону "Про місцеве самоврядування", прийнятого в 1990 році, більшість державних земель було передано в розпорядження місцевих органів влади, що робило неможливим задоволення його вимоги [4]. Наслідком стало подання Броніовским заяви до Страсбургу, де Суд визнав порушення права на мирне володіння своїм майном. Ця справа могла опинитися у довгому списку аналогічних майнових справ, які Суд вирішує протягом останніх десяти років. Але Велика палата визнала, що в цьому випадку справа заявника була частиною більш широко окресленої проблеми. Палата зазначила, що порушення "було спричинено поширеною проблемою, що призвело до неправильного функціонування польського законодавства та адміністративної практики, що вплинуло на велику кількість людей". Ця заява мала потягнути за собою багаточисельні, обґрунтовані звернення інших осіб, що опинилися в аналогічній з Броніовскім ситуації. Суд навіть конкретно послався на 167 справ, які вже надійшли до Суду, а на той момент кількість постраждалих від відсутності компенсації становила 80 000 осіб. Дана ситуація отримала оцінку як така, що ставить під загрозу ефективність механізму контролю Суду, а також "як обтяжуюча обставина у відповідальності держави відповідно до Конвенції стосовно минулих та існуючих справ". Саме на цьому етапі Суд вийшов за межі встановленого прецедентного права. До цього, коли Суд встановлював факт порушення Конвенції, право на вибір способу його усунення надавалося державі-відповідачу. Але у справі Броніовский проти Польщі Велика палата зробила висновок, що держава повинна прийняти загальні заходи, які торкнуться усієї групи постраждалих осіб. Таким чином буде вирішена не тільки конкретна справа, а й ширша проблема, що стала причиною подання заяви.

Таким чином, у резолютивній частині рішення у справі Броніовського було у новаторській формі консолідовано позицію Суду та його рішення по конкретних справах, що відкрило нові перспективи для Страсбурзької правозахисної системи. Звичайно, до цього випадку Суд також неодноразово вказував, що причиною порушення прав, передбачених Конвенцією, були не тільки дії чи бездіяльність держави, а недоліки та прогалини у національному законодавстві. Так, у рішенні по справі Маркс проти Бельгії було окреслено це коло проблем [5]. Іноді Суд навіть наводив пропозиції щодо дій, рекомендованих державі з метою усунення анало-

гічних порушень, але до справи Броніовського це ніколи не було сформульовано в оперативній частині рішення [6, 8]. У справі Броніовського Суд звертається до польської влади з проханням досягти дружнього врегулювання питання з заявником про виплату справедливої компенсації. І в цьому конкретному випадку воно було досягнуто у вересні 2005 року. Але найважливіші зміни відбулися на національному рівні, та вже через декілька місяців польський сейм визнав неконституційним закон, що заперечував право на компенсацію власникам майна біля річки Буг, та запропонував новий закон, що передбачив компенсацію у розмірі 15 % від вартості майна. А у подальшому розгляді у парламенті цей відсоток зріс до 20. Так у вересні 2005 року Суд закрив справу Броніовського. У рішенні про дружнє врегулювання Суд зробив посилання на пілотне рішення та саму процедуру розв'язання проблеми компенсаційних заходів. Суд резюмував, що важливим аспектом по справі Броніовського стало не лише вирішення конкретної ситуації, а й усунення дефектів польського законодавства, виявлених Судом [7, para 37]. Заявники по цій справі отримали можливість врегулювання конфлікту на локальному рівні, і як результат Суд визнав дії польського сейму після прийняття пілотного рішення як "активне сприяння по усуненню системної проблеми" [7, para 42].

Але на цьому справа Броніовського не завершилась 4 грудня 2007 року Суд прийняв рішення у справі Волькенберг та інші проти Польщі, в якому виключив з переліку ще 137 справ з аналогічного питання, які було прийнято до розгляду під час процедури винесення пілотного рішення [8]. Процедура реалізації пілотного рішення завершилася у жовтні 2008 р., коли Суд виключив останні 176 справ та передав їх для надання компенсації у Польщі.

Результатом успішного експерименту стало те, що з осені 2005 року було прийнято ряд пілотних рішень, у тому числі й Великою палатою. Кожне з них можна охарактеризувати як варіації на тему пілотної процедури, але жодне з них не носило усіх рис, перелічених Вільдхабером.

Наприклад, у справі Лукенда проти Словенії щодо тривалості судової процедури, Суд наголосив, що порушення права заявника на судовий розгляд протягом розумного періоду є не одиничним випадком, а системною проблемою, викликаною недоліками в законодавстві та такою, що спричинила неефективне здійснення правосуддя у країні та вплинула на велику кількість людей [9]. Суд надав рекомендації Словенії підвищити ефективність місцевих засобів захисту, 500 справ з аналогічного питання було розглянуто, але в оперативній частині рішення Судом було зазначено, що Словенія повинна шляхом прийняття правових, адміністративних та інших заходів забезпечити право на судовий розгляд протягом розумного часу. У наступні декілька місяців Суд розглянув ще 200 справ аналогічного характеру з метою посилити тиск на Словенію. Тим часом у Словенії було прийнято законодавчі акти, спрямовані на вирішення окресленої проблеми. Оскільки нова національна програма по прискоренню судового розгляду охоплювала і тих осіб, які вже подали заяви до Страсбургу, то Суд визнав їх заяви неприйнятними з метою направити їх на локальний рівень для вирішення по суті [10]. В окремій думці по справі Лукенда суддя Загребельські кваліфікував рекомендацію Суду прийняти правові та адміністративні заходи як дуже далекоглядні та загальні. Він переконливо стверджував, що без додаткових вказівок рекомендації такого змісту не несуть того допоміжного характеру, який має передбачатися пілотним рішенням. Також він зазначив, що пілотні рішення повинні видаватися лише Великою палатою, таким чином розділивши позицію попереднього президенту Суду Вільдхабера. Цим Суд виділяє справи, в яких було виявлено системні проблеми в особливу категорію, акцентуючи на них увагу держав-учасниць Конвенції.

Питання, пов'язані з процедурою прийняття пілотних рішень, викликали дискусію між Судом, державами-сторонами Конвенції та Комітетом Міністрів в ході підготовки проекту Протоколу № 14 до Конвенції, покликаного реформувати ме-

ханізм Суду. Незважаючи на наполягання Суду включити процедуру пілотних рішень до Протоколу № 14, ця пропозиція була відхилена, так як була висловлена думка стосовно того, що пілотні рішення можуть видаватися і в умовах існуючих правових норм. На час закінчення роботи над Протоколом № 14 у травні 2004 р. Комітет Міністрів запропонував почати використовувати вищезгадану процедуру прийняття рішень без вживання терміну "пілотний".

Отже, розглянувши тенденції розвитку функціонування процедури прийняття пілотних рішень, можливо зробити висновок, що їх існування є сприятливим фактором для зменшення обсягів заяв та роботи Суду, та в довгостроковій перспективі позитивно відобразиться на контрольному механізмі Конвенції взагалі. Звичайно, процедура прийняття пілотних рішень не стане панацеєю для проблеми все більшої кількості звернень, спрямованих до Суду, але очевидно, що в окремих випадках вона може виявити системні проблеми в законодавстві країн-учасниць Конвенції та, спрямувавши свої рекомендації, допомогти в їх вирішенні. Тому, для підвищення ефективності таких заходів та прискорення їх реалізації, Суду необхідно чітко та детально формулювати свої рекомендації. Це стане впевненим кроком у напрямку встановлення у всіх країнах-учасницях Конвенції Страсбурзьких стандартів дотримання прав людини та громадянина.

Література

1. Лич Ф. Обращение в Европейский Суд по правам человека. — М: МОО ПЦ "Мемориал". — М., 2006. — 129 с.

2. Рекомендація Rec (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту": від 12 травня 2004 р. — Додаток п. 13. [Електронний ресурс], режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_718

3. Luzius Wildhaber. Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level (The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions). — Berlin: Rьdiger Wolfrum & Ulrike Deutsch (eds.), 2009. — 120 p.

4. Рішення по справі Broniowski v. Poland (Appl.no. 31443/96) від 19 грудня 2002 р. (admissibility). [Електронний ресурс], режим доступу: www.echr.coe.int.

5. Рішення по справі Marckx v. Belgium (Appl.no. 6833/74) від 13 липня 1979. [Електронний ресурс], режим доступу: www.echr.coe.int.

6. Lech Garlicki. Broniowski and After: On the Dual Nature of "Pilot Judgments" // "Human rights. Practice of the European Court of Human Rights". — Moscow, issue no. 8. 2006. — P. 8.

7. Friendly settlement Broniowski v. Poland. [Електронний ресурс], режим доступу: www.echr.coe.int

8. Рішення по справі Wolkenberg and others (Appl.no. 50003/99) від 4 грудня 2007 р. [Електронний ресурс], режим доступу: www.echr.coe.int

9. Рішення по справі Lukenda v. Slovenia (Appl.no. 23032/02) від 6 жовтня 2005 р. — para. 93. [Електронний ресурс], режим доступу: www.echr.coe.int

10. Рішення по справі Korenjak v. Slovenia (Appl.no. 463/03) від 15 травня 2007 р. [Електронний ресурс], режим доступу: www.echr.coe.int

Н. И. Севостьянова, аспирант

Одесская национальная юридическая академия,
кафедра международного права и международных отношений,
ул. С. Варламова, 2а, г. Одесса, 65000, Украина

ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ ПИЛОТНЫХ РЕШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

РЕЗЮМЕ

В статье рассмотрены особенности процедуры принятия "пилотных решений" в Еропейском суде по правам человека, проанализирована их структура, цель и существующая прецедентная практика их реализации. Охарактеризовано понятие структурной проблемы, наличие которой является основанием для начала процедуры. Анализируются возможные позитивные влияния на контрольный механизм Конвенции.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека; "пилотные решения", Конвенция о защите прав и основных свобод; "Брониовский против Польши".