

УДК 341.64

Н. Є. Блажівська

ПІЛОТНІ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ПОНЯТТЯ ТА ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ

Постановка проблеми. Пілотні рішення Європейського суду з прав людини (надалі – Європейський Суд) становлять безумовний інтерес для юридичної науки. По-перше, це самостійний вид рішень Європейського Суду, які виносяться в рамках особливої правової процедури. По-друге, це унікальне міжнародно-правове явище. По-третє, комплексне вивчення питань, пов'язаних з пілотними рішеннями, дозволить збагатити знання про діяльність Європейського Суду в цілому. Крім того, сама необхідність існування подібного виду рішень є відображенням проблем, з якими стикається Європейський Суд при здійсненні правосуддя: кожне пілотне рішення демонструє конкретні системні або структурні проблеми правових систем держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основних свобод (надалі – Конвенція).

Мета статті. Визначити суть поняття «пілотне рішення». На основі аналізу цього явища визначити причини і правові підстави для винесення таких рішень. Окрему увагу приділити висвітленню одних з перших пілотних рішень, прийнятих Європейським судом з прав людини. З'ясувати проблеми, наявні в цій сфері та спробувати закласти основу для їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначення поняття «пілотне рішення» не зустрічається ні в офіційних документах, ні в юридичній літературі. Однак фактично в першому ж пілотному рішенні були сформульовані його ознаки. Згодом вони регулярно відтворювалися в подальших пілотних рішеннях. Нарешті, в 2011 році ці ознаки були закріплені в новій редакції Регламенту Європейського Суду (надалі – Регламент) (правило 61) [1].

До 1 вересня 2011 року Європейським Судом було винесено 13 пілотних рішень. Всі вони переважно стосувалися або права на розумні строки судового розгляду, або виконання рішення судів, або права власності. Перше пілотне рішення було винесене Європейським Судом 22 червня 2004 року у справі «Broniowski v. Poland» [2]. У цій справі заявник не міг домогтися виплати йому польською владою компенсації за експропріацію після Другої світової війни. Влада посиалася на відсутність грошових

коштів. У своєму рішенні Європейський суд визнав порушення права власності і відклав розгляд питання про присудження справедливої сатисфакції, закликавши державу-відповідача вжити додатково до індивідуальних заходів у справі заходи загального характеру. Подібні заходи, на думку Європейського Суду, сприяли б відновленню прав приблизно 80 тисяч потенційних заявників, які перебувають в аналогічній ситуації. Польща в короткі терміни виконала свої зобов'язання згідно з цим рішенням Європейського Суду і уклала із заявником мирову угоду, яка дозволила Європейському Суду вилучити заяву з реєстру розглянутих справ.

Грунтуючись на аналізі винесених пілотних рішень та тексті Регламенту, можна сформулювати наступне визначення: пілотне рішення – це остаточне рішення у справі, в якому Європейський Суд визнає порушення Конвенції, а також встановлює, що подібне порушення носить масовий характер внаслідок структурної (або системної) дисфункції правової системи держави-відповідача, і наказує цій державі зробити певний вид заходів загального характеру.

Необхідність появи інституту пілотних рішень пов'язана з наявністю системних або структурних дисфункцій національних правових систем держав-учасниць Конвенції. Крім того, процедура пілотних рішень є відгуком на рекомендації Комітету міністрів Ради Європи. Так, Комітет міністрів запропонував Європейському Суду, під час визнання порушення Конвенції, вказувати в своїх рішеннях (якщо це можливо), яка системна проблема лежить в основі порушення і джерело цієї проблеми, особливо коли вона виникає в численних скаргах, аби допомогти державам і Комітету міністрів знайти прийнятне рішення та контролювати виконання рішень [3].

Процедура прийняття пілотного рішення покладає на державу-відповідача юридичний обов'язок вжити заходів загального характеру, тобто заходів організаційного, адміністративного чи законодавчого характеру (переважно Європейський Суд самостійно вказує на характер необхідних для вжиття заходів), які усувають причини порушення Конвенції та які не допускають їх порушення в подальшому.

На думку суддів Європейського Суду, процедура пілотного рішення сприятиме розгляду аналогічних справ у пришвидшеному порядку, оскільки всі скарги, які надійдуть після прийняття пілотного рішення, будуть заморожені на рік, щоб надати державі можливість вирішити проблему шляхом створення ефективного засобу правового захисту і досягнути зі всіма заявниками мирових угод [4].

Правило 61 Регламенту передбачає також, що Європейський Суд перед тим, як ініціювати процедуру пілотного рішення, насамперед, повинен запитати думку сторін про те, чи викликана скарга існуванням такої проблеми чи дисфункції у відповідача, а також про те, чи прийнятним буде розглядати скаргу в рамках цієї процедури [1]. Водночас правило 61 не містить переліку факторів, які дозволяють визначити, чи підходить застосування процедури пілотного рішення до конкретного випадку, чи виправдано ініці-

ювання процедури відповідними фактами і юридичними питаннями, пов'язаними з багатьма порушеннями. Процедура пілотного рішення намагається об'єднати три ключових питання: інтереси тих, чиї права були порушені (припинення порушення прав Конвенції та виплата компенсації), інтереси національних органів в подоланні структурних і системних проблем, інтереси належного здійснення європейського правосуддя.

Відповідно до згаданого правила, Європейський Суд повинен визначити характер встановленої ним системної проблеми чи аналогічної дисфункції, а також визначити заходи щодо вирішення вказаної проблеми, які відповідач повинен вжити на національному рівні згідно із вимогами, які містяться в резолютивній частині рішення. У зв'язку з цим Європейський Суд має право відкласти вирішення питання про справедливую компенсацію повністю або частково до вжиття відповідачем індивідуальних заходів чи заходів загального характеру, зазначених в пілотному рішенні. Проте конкретні стандарти і умови, за наявності яких Європейський Суд має право відкласти вирішення згаданого питання, не визначені, тому він приймає рішення на власний розсуд та із врахуванням практики раніше винесених пілотних рішень.

На думку окремих дослідників, правило 61 Регламенту нечітко формулює необхідні елементи процедури пілотного рішення. До того ж, відсутнє роз'яснення критеріїв визначення, коли окремі категорії скарг можуть бути відкладені, а коли категорично недопустимим є відкладення розгляду деяких категорій скарг [5]. У Регламенті лише зазначено, що Європейський Суд в будь-який час може розглянути відкладену скаргу, якщо вирішить, що цього потребують інтереси належного здійснення правосуддя. Зрозуміло, що у тих випадках, коли мова йде про безпосередню загрозу життю, здоров'ю чи недоторканності заявника, скарга, як правило, не відкладається на більш пізній розгляд.

Положення про мирне врегулювання спору закріплює, що така угода повинна містити заяву держави-відповідача про виконання заходів загального характеру, вказаних у пілотному рішенні, а також про заходи щодо відновлення прав, доступних іншим особам, які звернулися зі скаргою, або потенційним заявникам. Таким чином, найбільш важливою метою правила 61 є, насамперед, юридичне оформлення розробок, отриманих в процесі всієї еволюції процедури пілотного рішення, починаючи з резолюції Комітету міністрів Ради Європи 2004 року і першого пілотного рішення у справі «Broniowski v. Poland» і завершуючи підсумковими положеннями декларацій, прийнятих на конференціях за участю членів Ради Європи, а також рішеннями, винесеними до закріплення правила 61 в Регламенті.

Ініціювання процедури пілотного рішення не охоплює і не відображає всі факти порушень і пов'язані з ними юридичні проблеми, з якими мають справу заявники, у тому числі зумовлені структурною проблемою. Європейський Суд обирає лише найбільш гострі та ключові структурні проблеми і вказує на вжиття заходів загального характеру, необхідних, в першу чергу, для вирішення найбільш гострої дисфункції. При цьому більшість структурних

проблем пов'язані з іншими проблемами, які існують всередині національної правової системи. У зв'язку з цим Європейський Суд повинен бути уважним і коректним у формулюванні структурної проблеми, аби в подальшому це дозволило йому реалізувати загальні заходи у повній мірі.

Ряд науковців підкреслює, що особливість процедури пілотного рішення полягає в тому, що, виносячи його, Європейський Суд бере на себе роль суду першої інстанції, зобов'язуючи державу здійснити конкретні дії [6]. Водночас процедура пілотного рішення виявляє нову можливість у розгляді та врегулюванні значних категорій подібних скарг і підвищує перспективи забезпечення ефективного дотримання Конвенції.

У літературі можна зустріти дві підстави застосування повної процедури пілотного рішення [7]. По-перше, така процедура може і повинна застосовуватися у всіх ситуаціях, коли Європейський Суд дійшов висновку, що інші засоби переконання не будуть ефективними. По-друге, така процедура може бути корисною в ситуаціях, коли в державі прихильники і супротивники вирішення проблеми, відповідно до Конвенції, заходять в глухий кут. Тому рішення Європейського Суду може послужити додатковим аргументом і зсунути «баланс» в потрібному напрямку.

Деякі вчені зауважують, що в результаті застосування процедури пілотного рішення формується правова позиція стосовно тлумачення певних положень Конвенції і протоколів до неї, яка допомагає Європейському Суду в подальшому ефективно і оперативно розглядати справи, а також сприяє швидкому і ефективному усуненню недоліків, які стосуються захисту порушених прав в національному правопорядку [6].

Незважаючи на позитивні відгуки щодо процедури пілотного рішення, існують й негативні міркування щодо нього. Так, у літературі висловлюється наступна позиція: коли Європейський Суд вказує державі на необхідність внесення змін в законодавство для вирішення проблеми, яка зачіпає не тільки права заявника, але й інших осіб, він таким чином «узурпує» відповідні повноваження в Комітеті міністрів Ради Європи [6].

Ще одним аспектом дослідження правової природи процедури пілотного рішення є нові властивості і якості Європейського Суду, які набуваються ним внаслідок застосування цієї процедури. Так, Європейський Суд в рамках процедури пілотного рішення наділив себе законотворчими повноваженнями, оскільки вона підкреслює конституційну функцію Європейського Суду, виділяючи при цьому, що Конвенція – це конституційний елемент європейського суспільного порядку [8].

На думку окремих науковців, процедура пілотного рішення – це не лише процедура, яка оцінює дотримання положень Конвенції державою-відповідачем, а й процедура судової законотворчості, яка передбачає внесення змін в законодавство до виправлення системного дефекту його внутрішнього правопорядку [7]. Одночасно, ряд учених виступають за обмеження компетенції Європейського Суду, в тому числі в рамках процедури пілотного рішення, як варіант недопущення конфліктів між конвенційною системою і національними правовими системами в майбутньому [8]. Однак з

цією точкою зору не можна погодитися, оскільки, по-перше, ефективний розвиток процедури пілотного рішення як для Європейського Суду, так і для держав-відповідачів є можливим у разі взаємної довіри та відкритості. По-друге, подолання структурних проблем є можливим у випадку рівного і вільного доступу Європейського Суду до джерела виявленої дисфункції. У разі наявності обмежень у правових системах держав-відповідачів для виконання заходів загального характеру процедура пілотного рішення не зможе досягнути ефективних цілей. І, нарешті, по-третє, удосконалення процедури є можливим у значній мірі завдяки співпраці усіх членів Ради Європи і розвитку прецедентної практики Європейського Суду щодо виявлення і усунення структурних проблем. Ще одним приводом для критики процедури пілотного рішення є вибір Європейським Судом першої поданої заяви для вивчення системного порушення Конвенції, що оскаржувалося в інших аналогічних скаргах. Сьогодні одним із недоліків правової бази процедури пілотного рішення є відсутність ясності у визначенні процедурних питань. Проте цим підкреслюється «обережний» підхід Європейського Суду до встановленої процедури, прагнення до її застосування лише у виняткових випадках, коли, по-перше, наявна впевненість, що виявлені порушення дійсно виступають наслідком наявності структурної проблеми; по-друге, держава-відповідач може забезпечити реалізацію зазначених заходів загального характеру; по-третє, Європейський Суд неодноразово вказував державі на недопущення наступних аналогічних порушень при винесенні попередніх рішень.

Треба зазначити, що відсутність конкретних рамок і критеріїв під час вирішення питання про застосування процедури пілотного рішення є для Європейського Суду вигідною умовою, оскільки ця обставина не зобов'язує часто застосовувати цю процедуру. Крім того, правотворче визначення деяких питань процедури пілотного рішення виглядає досить складним з точки зору юридичної техніки, тому Європейський Суд не спішить у цьому питанні [9].

Таким чином, процедура пілотного рішення розроблена як засіб для ефективної боротьби з масовими порушеннями конвенційних прав системного характеру, які приводять до повторюваних скарг. Шляхом процедури пілотного рішення Європейський Суд намагається подолати наявні структурні проблеми у сфері прав людини шляхом: виявлення дефектів, які виникають із системної проблеми на національному рівні; забезпечення ефективності реалізації приписаних заходів загального характеру національною владою. Процедура пілотного рішення виступає більш ефективним засобом впливу Європейського Суду на невжиття загальних заходів державою-відповідачем, оскільки види відповідальності за порушення зобов'язань відповідно до статті 46 Конвенції є менш дієвими заходами [10]. Процедура пілотного рішення дозволяє вийти за предметні межі індивідуальної скарги та перенести правові наслідки на необмежене коло осіб, права яких порушені, а також коли існує загроза порушення аналогічних прав внаслідок наявності в національній правовій системі держави-відповідача структурної дисфункції та практики, не сумісної з Конвенцією.

Закріпивши механізм пілотного рішення, Європейський Суд наділив себе новою функцією – можливістю вказувати державам-відповідачам на конкретні способи усунення виявлених порушень Конвенції в рамках національної правової системи. Не можна стверджувати, що процедура пілотного рішення є вирішенням усіх проблем, пов'язаних із надмірним навантаженням Європейського Суду. Однак у цієї процедури є потенціал, здатний зменшити навантаження та усунути деякі структурні (системні) проблеми. Адже процедура пілотного рішення була розроблена для того, щоб сприяти державам-членам у виконанні своїх обов'язків в рамках конвенційної системи шляхом усунення структурних проблем на національному рівні.

Незважаючи на те, що процедура пілотного рішення дозволяє Європейському Суду виходити за рамки конкретної справи, вона приводить до скорочення розгляду аналогічних скарг і застосування загальних заходів стосовно необмеженого кола громадян як потенційних заявників Європейського Суду. Зрозуміло, немає жодних гарантій, що конкретний випадок застосування процедури пілотного рішення здатний у повній мірі відображати різноманітні факти і правові питання, пов'язані з численними порушеннями. Дійсно, подібні сумніви можуть виникати як у держав-відповідачів, так і у Європейського Суду. Але сьогодні останній намагається максимально розвивати процедури, в межах яких конвенційний механізм захисту прав надає можливість усунути не просто одиничний факт порушень, а й причини допущених порушень з боку держави-відповідача.

Висновки. Процедура пілотного рішення стала природною реакцією Європейського Суду у відповідь на збільшення навантаження, а також послужила приводом для початку розвитку новаторської процедури, що дозволила Європейському Суду використовувати інший підхід до вирішення проблемних питань. Таким чином, доходимо висновку, що реалізація загальних заходів є основним ідеологічним елементом процедури пілотного рішення, оскільки юридичною метою процедури виступає усунення структурної проблеми правової системи держави-відповідача. Водночас існує необхідність у подальшому вдосконаленні та регламентації стандартів, положень, які в повній мірі розкривали б сутність і парадигму розвитку цієї процедури.

Література

1. Регламент Європейського суду з прав людини від 4 листопада 1998 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_067.
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Broniowski v. Poland» від 28 вересня 2005 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70326>.
3. Resolution Res (2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dd190.
4. Pilot Judgments. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf.
5. The Pilot-Judgment Procedure. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf.
6. CCBE Comments on the Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. URL: http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_

RIGHTS/HR_Position_papers/EN_HR_20100628_CCBE-Comments-on-the-Pilot-Judgment-Procedure-of-the-European-Court-of-Human-Rights.pdf.

7. Haider D. The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. URL: <http://www.brill.com/pilot-judgment-procedure-european-court-human-rights>.

8. Leach P., Hardman H., Svetlana Stephenson. Can the European Court's Pilot Judgment Procedure Help Resolve Systemic Human Rights Violations? *Human Rights Law Review*, Volume 10, Issue 2, 1 June 2010, Pages 346–359. URL: <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/10/2/346/692838>.

9. Yavuz M. The Pilot Judgement Procedure: A Breakthrough to Overcome. *Workload of The European Court of Human Rights?* URL: <http://www.taa.gov.tr/indir/the-pilot-judgement-procedure-a-breakthrough-to-overcome-the-workload-of-the-european-court-of-human-rights-bWFrYWxlIDBkMWZILWViNTU4LWE3ZWnkLWU0ZjI0LnBkZnw3NjI/>.

10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

А н о т а ц і я

Блажівська Н. Є. Пілотні рішення Європейського суду з прав людини: поняття та процедура прийняття. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю суті пілотних рішень Європейського суду з прав людини. Досліджуються природа пілотних рішень, причини і правові підстави їх винесення, а також процедура винесення пілотних рішень. Окрема увага приділяється висвітленню одних з перших пілотних рішень, прийнятих Європейським судом з прав людини.

Ключові слова: пілотне рішення, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини.

А н н о т а ц и я

Блаживская Н. Е. Пилотные решения Европейского суда по правам человека: понятие и процедура принятия. – Статья

Статья посвящена раскрытию сущности пилотных решений Европейского суда по правам человека. Исследуется природа пилотных решений, причины и правовые основания их вынесения, а также процедура вынесения пилотных решений. Особое внимание уделяется освещению одних из первых пилотных решений, принятых Европейским судом по правам человека.

Ключевые слова: пилотное решение, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека.

S u m m a r y

Blazhivska N. E. Pilot judgments of the European Court of Human Rights: the concept and making procedure. – Article.

The article is devoted to the disclosure of the contents of the pilot judgments of the European Court of Human Rights. The nature of pilot decisions, the reasons and legal grounds for their passing, as well as the procedure for making pilot judgments are explored. Particular attention is paid to highlighting some of the first pilot judgments passed by the European Court of Human Rights.

Key words: pilot judgments, Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights.