

Т.Д. Оганесян

ПРОЦЕДУРА ПИЛОТНОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПОИСК НЕОБХОДИМОГО БАЛАНСА

Исследуются вопросы, связанные с современным пониманием и применением процедуры пилотного постановления ЕСПЧ. Особое внимание уделено поиску необходимого баланса между ЕСПЧ и КМСЕ. Подчеркивается, что процедура пилотного постановления расширила полномочия ЕСПЧ, предоставив ему некоторые надзорные функции. Проведен анализ различных факторов, влияющих на развитие процедуры пилотного постановления. Обоснован вывод о том, что эффективность процедуры пилотного постановления зависит в большей степени от диалога между ЕСПЧ, КМСЕ и национальными властями.

Ключевые слова: процедура пилотного постановления; Совет Европы; Европейский Суд по правам человека; меры общего характера; необходимый баланс.

Введение

Комитет министров Совета Европы (далее – КМСЕ) по случаю 70-летия Совета Европы подчеркнул, что создание общего правового пространства является беспрецедентным в европейской истории достижением, а Европейская конвенция о защите права человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция) является наиболее важным юридически обязательным документом для коллективного обеспечения прав человека и основных свобод в Европе [1]. В Докладе Руководящего комитета по правам человека «О месте Европейской Конвенции по правам человека в европейском и международном правопорядке» также отмечается, что европейская архитектура защиты прав человека является «переполненным домом» [2]. В свое время, когда в 2004 г. КМСЕ в своей резолюции рекомендовал Европейскому Суду по правам человека (далее – ЕСПЧ, Европейский Суд) применять процедуру пилотного постановления, одной из причин для этого служила загруженность ЕСПЧ клоновыми жалобами [3].

Европейский Суд считается современным явлением международного правосудия, наиболее эффективным инструментом европейской системы защиты прав человека и передовым международным судебным органом [4. Р. 4]. Однако нельзя не согласиться с тем, что Европейский Суд в начале 2000-х гг. находился на пороге перемен [5. Р. 5], преодолевая проблему загруженности повторяющимися жалобами. Именно в это время в 2004 г. ЕСПЧ впервые применил процедуру пилотного постановления в деле «Броуниовски против Польши». С тех пор, как отмечают польские исследователи Я. Чепек и М. Любишевский, данное постановление «навсегда вписалось в ландшафт юриспруденции ЕСПЧ» [6. Р. 41]. Посредством пилотных постановлений Европейский Суд воздействует на структуру правового порядка в государствах-ответчиках, а также, в более общем плане, на европейский правовой порядок.

Важным замечанием в рамках процедуры пилотного постановления является тезис о том, что ЕСПЧ, как и все другие правозащитные системы, должен стремиться сформировать свою собственную практику, в то же время, принимая во внимание особенности

национальных правовых систем. Следует отметить, что за последние несколько лет развитию диалога между конвенционными органами Совета Европы и национальными властями для укрепления «европейской архитектуры защиты прав человека» во многом способствовала процедура пилотного постановления Европейского Суда.

Становление процедуры пилотного постановления

Процедура пилотного постановления была введена после принятия Комитетом министров резолюции Res(2004)3 «О постановлениях, в которых выявляются и указываются проблемы системного характера». В соответствии с этой резолюцией Европейскому Суду было предложено по мере возможности указывать в своих постановлениях на системную проблему, а также источник этой проблемы, в частности, если выявленная проблема будет служить причиной многочисленных жалоб, а также для того, чтобы помочь государствам-ответчикам найти способы разрешения проблемы в сотрудничестве с Комитетом министров.

Другими словами, Комитет министров прямо призвал Европейский Суд активно участвовать в процессе исполнения постановлений, чтобы более эффективно решить проблему повторяющихся дел. Как отмечает А. Сицильянос указанные выше инструменты, предоставленные Комитетом министров, можно рассматривать как «разрешение» Европейскому Суду применять процедуру пилотного постановления и, следовательно, как «автономную юридическую основу» для участия ЕСПЧ в процессе исполнения постановлений по делам, касающимся существующих системных проблем [7. Р. 239].

Как подчеркивалось Европейским Судом, основными целями процедуры пилотного постановления являются «содействие эффективному исполнению его постановлений и обеспечение максимально быстрого получения компенсации на национальном уровне в отношении большого количества людей, пострадавших от структурной (системной) проблемы, выявленной в пилотном постановлении» [8. §133–134]. Некоторые элементы пилотного постановления усматриваются и в так называемых квазипилотных или полу-

пилотных постановлений, в которых ЕСПЧ, ссылаясь на ст. 46 Конвенции, указывает на наличие структурной (системной) проблемы, однако в резолютивной части постановления не обязывает власти принять соответствующие меры общего характера. Можно отметить, что квазипилотные постановления являются «предупреждающими» и предшествуют в будущем принятию пилотных постановлений по выявленным проблемам. Одним из примеров такого постановления является постановление по делу «Аслаханова против России», которое касалось отсутствия надлежащего расследования по заявлениям о насильственных исчезновениях в Чечне и Ингушетии [9. §158 и др.].

Нынешнее понимание и применение процедуры пилотного постановления сформировалась в течение нескольких лет в рамках разработки нормативной базы ее применения и в ходе переговоров на министерских конференциях. Закрепленное в правиле 61 Регламента Европейского Суда положение о данной процедуре является реакцией на структурные или системные дисфункции внутренних правовых систем государств-ответчиков.

В 2010 г. в рамках Интерлакенской конференции начался официальный процесс реформирования конвенционной системы, ключевым направлением которой стала процедура пилотного постановления. Было обоснованно подчеркнuto, что ЕСПЧ не в состоянии разработать четкие и предсказуемые стандарты для процедуры пилотного постановления, а также справляться с повторяющимися жалобами. В этом контексте Комитету министров, в свою очередь, было вновь настоячиво рекомендовано сотрудничать с государствами-ответчиками в целях принятия средств правовой защиты для устранения структурных проблем на национальном уровне. На состоявшейся конференции в Брайтоне в 2012 г. процедура пилотного постановления также была самой обсуждаемой темой. Все разделы Брайтонской декларации так или иначе сводились к проблеме клоновых жалоб и к процедуре пилотного постановления как основному решению проблемы увеличения нагрузки Европейского Суда или к взаимодействию между последним и национальными властями для эффективного исполнения пилотных постановлений.

В 2020 г. экс-председатель ЕСПЧ А. Сицильянос констатировал, что интерлакенский процесс завершился и, следовательно, вполне обоснованно утверждать, что развитие процедуры пилотного постановления и его применение окончательно дали возможность составить полную картину этого института и определить его правовую природу [10. С. 5].

Понятие, цели и отличительные особенности процедуры пилотного постановления

С самого начала применения процедуры пилотного постановления Европейский Суд в период с июня 2004 г. по сентябрь 2020 г. вынес 31 пилотное постановление. Рекордным является 2012 г., когда вынесено 6 пилотных постановлений [11], в то время как в 2007, 2008, 2018 гг. ЕСПЧ не обращался к дан-

ной процедуре. Процедура пилотного постановления в период с 2004 по 2020 г. была инициирована в отношении 17 государств – участников Конвенции, рекордсменами среди которых являются Россия (4 пилотных постановления), Польша (3), Греция (3), Словения (3) и Болгария (3).

На сайте ЕСПЧ процедура пилотного постановления определяется «как метод выявления структурных проблем, лежащих в основе повторяющихся дел против государств-участников Конвенции» [11]. Американский исследователь Д. Хайдер определяет данную процедуру как «судебный подход Европейского Суда, направленный на быстрое решение структурных проблем государств для избежания огромного количества повторяющихся жалоб, поданных в Европейский Суд» [12. Р. 49]. Польские ученые Я. Чепек и М. Любишевский определяют процедуру пилотного постановления как механизм решения Европейским Судом группы дел, общим источником которых является проблема, лежащая в законодательстве или практике, не соответствующей Конвенции, путем указания этой проблемы и обязательства государства решать ее общими средствами [6. Р. 24].

Одной из целей процедуры пилотного постановления, которая была подчеркнута секретарем ЕСПЧ Эриком Фрибергом, является стремление Европейского Суда дать возможность государству устранить системные нарушения прав человека [13. Р. 522]. И. Ильченко отмечает, что процедура пилотного постановления служит Европейскому Суду «спасательной шлюпкой» (life boat) от повторяющихся жалоб, которая нацелена не только на рассмотрение вновь поданных клоновых жалоб, но и на рассмотрение накопившихся в Суде нерассмотренных дел, которые «пылятся» [4. Р. 13]. Следует признать, что де-факто заявители, чьи жалобы были отложены («заморожены») Европейским Судом вследствие применения процедуры пилотного постановления, как показывает практика, получают меньшую компенсацию от национальных властей в рамках дружественного урегулирования или с помощью созданных внутригосударственных средств правовой защиты.

Практика отложения рассмотрения Европейским Судом клоновых дел является непоследовательной из-за ее зависимости от характера нарушения, его сложности, срочности представления компенсации и иных факторов. Так, например, в таких делах, связанных со структурной проблемой в виде чрезмерной продолжительности судебных разбирательств, как «Rumpf v. Germany», «Dimitrov and Hamanov v. Bulgaria», «Finger v. Bulgaria», «Athanasidou and Others v. Romania», Европейский Суд постановил продолжить рассмотрение аналогичных дел, чтобы избежать продления и без того чрезмерной продолжительности разбирательства в течение времени, затраченного государством-ответчиком на реализацию общих мер. В этом смысле правило 61 Регламента Европейского Суда не предписывает четкие критерии, при которых ЕСПЧ вправе или не вправе отложить рассмотрение аналогичных жалоб по делам, связанным со структурной проблемой, по которой вынесено пилотное постановление.

Что касается правовых последствий вынесения пилотного постановления, то К. Дегтярев и В. Цевелекос справедливо отмечают, что единственное пилотное постановление не способно полностью решить конкретную структурную проблему в правовой системе государства-ответчика. Для этого должен быть выполнен ряд условий. Прежде всего, постановление должно касаться вопроса, способного повториться в других подобных случаях и давать четкое разрешение данного вопроса. Во-вторых, государство-ответчик должно быть готово решить данную проблему. Постановление ЕСПЧ может не побудить к принятию каких-либо надлежащих реформ, и, как это уже неоднократно случалось, ЕСПЧ будет продолжать накапливать жалобы, касающиеся точно такой же структурной (системной) проблемы. В-третьих, пилотное постановление должно быть «реалистичным и исполняемым». В-четвертых, другие государства, сталкивающиеся с аналогичными жалобами, должны принять надлежащие меры для приведения своей политики и практики в соответствие со стандартами, установленными ЕСПЧ. Как отмечают упомянутые выше авторы, зачастую эти условия не выполняются и поэтому Европейский Суд сталкивается с лавиной повторяющихся жалоб [5. Р. 6].

Справедливы также суждения ряда авторов, указывающих на то, что если бы процедура пилотного постановления была впервые апробирована в отношении «политически сильного члена Совета Европы, например, Великобритании», то есть вероятность того, что данная процедура не увенчалась бы успехом ввиду нежелания последнего исполнять общие меры в рамках «новой процедуры» [6. С. 55]. А.С. Исполинов верно замечает: «Это снижает саму ценность и вес возможных возражений со стороны этих стран и не так опасно для репутации Суда» [14. С. 26]. Данную мысль поддержал и В. Садурски, указав, что первые полные пилотные постановления умышленно выносились по делам, касающимся решительно политически слабых государств Центральной и Восточной Европы [15. Р. 412]. Действительно, первое пилотное постановление в 2004 г. было вынесено против Польши, правовая система которой находилась в состоянии перестройки. Однако не следует умалять также тот факт, что против стран, признавших юрисдикцию ЕСПЧ в 90-е гг. (Болгария, Венгрия, Польша, Россия, Украина), в случаях инициирования процедуры пилотного постановления поступало значительное количество жалоб со ссылками на нарушения системного характера. Противоположным примером является пилотное постановление по делу «*Greens and M.T. v. the United Kingdom*» от 23 ноября 2010 г., которое было «воспринято в штыки» британским правительством и вопрос исполнения которого до сих пор остается открытым.

В свою очередь, значение первого пилотного постановления по делу «*Broniowski v. Poland*» состоит в том, что ЕСПЧ по данному делу впервые формируются конститутивные основы правовой природы пилотного постановления, определяется цель вынесения

такого судебного акта, формулируется понятие проблемы системного характера или системного нарушения (легальная дефиниция системного нарушения в Конвенции отсутствует).

Тенденции развития процедуры пилотного постановления

В большинстве случаев указываемые в пилотных постановлениях Европейским Судом общие меры оставляют государствам широкие пределы свободы усмотрения в принятии конкретных мер общего характера. Другими словами, хотя за прошедшие годы ЕСПЧ стал реальным участником процесса исполнения его постановлений, его роль останется «комплементарной». Бывший председатель ЕСПЧ А. Сицильянос задается вопросом, почему Европейский Суд не может указывать в резолютивной части своих постановлений некоторые юридические последствия нарушения Конвенции. По логике бывшего председателя, если ЕСПЧ может сделать больше, т.е. *предписать* меру в резолютивной части, то он также может сделать меньше, например *рекомендовать* конкретные меры общего характера в основном тексте постановления [7. Р. 254].

Здесь возникает один из «вечных» вопросов – вопрос пределов компетенции ЕСПЧ. Суд может не только рекомендовать, но и предписывать меры как общего, так и индивидуального характера. Однако, как уже подчеркивалось, компетенция Европейского Суда делать это является комплементарной по отношению к полномочиям Комитета министров в области исполнения постановлений. Поэтому необходимо поддерживать предусмотренный в Конвенции баланс между данными учреждениями.

Помимо конкретной упомянутой выше проблемы представляется, что указание ЕСПЧ мер по исполнению постановлений облегчает задачу Комитета министров, направляя переговоры с государством-ответчиком в нужное русло. Тем не менее для Европейского Суда всегда важно избегать чрезмерных предписаний и оставлять Комитету министров и соответствующим государствам-ответчикам определенную свободу усмотрения.

По утверждению Л.-А. Сицильяноса, традиционный подход, согласно которому постановления Европейского Суда носят исключительно декларативный характер, а Комитет министров обладает исключительной компетенцией контролировать их исполнение, не отвечает современной практике. Европейский Суд неоднократно рекомендовал и даже предписывал со ссылкой на статью 46 Конвенции принять меры общего характера в рамках не только пилотных или квазипилотных, но и «обычных» постановлений.

Неоспоримо, что Комитет министров несет основную ответственность в области исполнения постановлений. Однако Европейский Суд также обладает дополнительной компетенцией в этом вопросе. Соответствующая прецедентная практика основывается на статьях 46, 19 и 32 Конвенции, а также на документах, принятых Комитетом министров, особенно Резолюции Res(2004)3. Эти документы в сочетании с общей

позицией договаривающихся сторон должны приниматься во внимание как элемент толкования Конвенции. Следует подчеркнуть, что компетенция Европейского Суда не является безграничной. При указании мер по исполнению постановлений необходимо, чтобы Европейский Суд поддерживал и соблюдал предусмотренный в Конвенции баланс между учреждениями и предоставлял государствам более или менее широкие пределы свободы усмотрения. Несомненно, процедура пилотного постановления изменила распределение полномочий между ЕСПЧ и КМСЕ в рамках конвенционного механизма. Процедура пилотного постановления наделяет Европейский Суд полномочиями не только выявлять системную (структурную) проблему, но и давать рекомендации в отношении создания национальных средств правовой защиты в течение определенного периода времени.

Еще одним важным вопросом является вопрос о том, участвует ли Европейский Суд в надзоре за исполнением своих постановлений. Лиз Р. Глас отмечает, что ЕСПЧ участвует в надзоре за исполнением, когда в своих решениях и постановлениях дает оценку принятым общим мерам государством-ответчиком во исполнение пилотного постановления [16. Р. 235]. Х. Келлер и Ц. Марти указывают, что ЕСПЧ все больше стремится «оказывать влияние на исполнение своих постановлений» при указании конкретных мер по исполнению пилотных постановлений [17. Р. 830]. В большинстве случаев оценка ЕСПЧ созданных внутригосударственных средств правовой защиты является довольно детальной [18. § 97–120], и Европейский Суд ориентируется на то, как средство правовой защиты действует на практике [19. § 35]. Однако чаще всего ЕСПЧ принимает решение на основе соответствующего нового закона как такового и признает средство правовой защиты эффективным, хотя национальные суды еще не установили «какой-либо стабильной практики» [20. § 30]. ЕСПЧ также обычно добавляет, что его позиция может подлежать пересмотру и зависит от способности национальных судов устанавливать последовательную прецедентную практику в соответствии с Конвенцией. В исключительных случаях Европейский Суд пересматривает свою позицию и приходит к выводу, что сложившаяся национальная практика применения созданных средств правовой защиты не соответствует Конвенции [21. § 36–38].

Ярким примером признания созданного средства правовой защиты эффективным, в отношении которого нет устоявшейся практики применения, является решение ЕСПЧ по делу «Шмелев и другие против Российской Федерации» от 17 марта 2020 г., в котором было признано, что в России существует эффективное средство правовой защиты в случаях, когда заявители жалуются на нарушение ст. 3 Конвенции в отношении ненадлежащих условий содержания под стражей [22]. В частности, Европейский Суд счёл, что вступивший в силу новый Закон о компенсации предусматривает право любого задержанного лица на обращение с административным иском в национальный суд вследствие ненадлежащих условий содержания под

стражей. Как верно отмечают М. Филатова и А. Бутко, оценку эффективности нового механизма ещё предстоит дать ЕСПЧ, однако на сегодня для заявителей остается лишь возможность проверять ее эмпирическим путем в российских судах [23. С. 35].

Другим вопросом является установление для государства-ответчика срока для принятия общих мер в пилотных постановлениях. В течение установленного срока аналогичные дела, ожидающие рассмотрения, обычно «замораживаются» до тех пор, пока структурная проблема не будет устранена. Более того, юридические последствия несоблюдения установленного срока также четко не регламентированы ни в правиле 61 Регламента Суда, ни в документах КМСЕ, ни в практике ЕСПЧ.

Пилотные постановления и Россия

А. Бланкенагел отмечает, что Россия всегда была трудным членом Совета Европы: еще в 1990-е гг. были сильные сомнения в том, следует ли принимать Россию, поскольку стандарты ее правовой системы не соответствовали стандартам Совета Европы. Надежда, стоящая за принятием России в члены Совета Европы, состояла в том, что интеграция России в Совет Европы и вынесенные постановления ЕСПЧ будут способствовать развитию основных прав и верховенства права в России [24. Р. 963].

Принятие пилотных постановлений «Бурдов против России (№ 2)», «Герасимов и другие против России» позволило установить четкие критерии оценки длительности судебного разбирательства, что сыграло важную роль в развитии института компенсации за нарушение разумного срока судопроизводства в национальном процессуальном законодательстве. Имплементация предписаний пилотного постановления «Ананьев и другие против России» способствовала не только улучшению условий содержания заключенных в пенитенциарных учреждениях, но и созданию механизма правовой защиты в случае нарушения надлежащих условий содержания под стражей.

Особое внимание следует уделить постановлению по делу Ананьева, связанному со структурной проблемой в виде ненадлежащих условий содержания под стражей и который из всего списка является примером, наиболее близким к тому, чтобы назвать его успешным в плане выполненных общих мер и создания эффективных средств правовой защиты. В пилотном постановлении «Ананьев и другие против России» от 10 января 2012 г. Европейский суд указал на наличие структурной (системной) проблемы в правовой системе России, а также на ненадлежащее функционирование российской пенитенциарной системы, ставшее причиной постоянной структурной проблемы — неадекватных условий содержания под стражей (острый недостаток пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченное поступление дневного света и свежего воздуха, невозможность уединиться при пользовании туалетом).

Во исполнение общих мер российскими властями была создана новая схема компенсации за неадекват-

ные условия содержания. В упомянутом решении по делу «Шмелев и другие против России» Европейский Суд постановил, что новое компенсаторное средство правовой защиты является эффективным, когда не требуется иных средств правовой защиты, в частности в отношении случаев содержания в СИЗО в прошлом и некоторых ситуаций в исправительных учреждениях, связанных с нарушением внутригосударственных положений. Новым компенсаторным средством правовой защиты является Федеральный закон № 494-ФЗ (Закон о компенсации), принятый 27 декабря 2019 г. и вступивший в силу 27 января 2020 г. Данный закон предусматривает, что любой заключенный, утверждающий, что условия его заключения нарушают или нарушали российские или международные стандарты, имеет право обратиться в суд за присуждением ему компенсации за такое нарушение [25]. Применение данного закона во многом позволит снизить нагрузку ЕСПЧ, учитывая то обстоятельство, что по состоянию на март 2020 г. около 1 450 аналогичных жалоб против Российской Федерации, касающихся содержания в СИЗО, и около 3 600 жалоб, касающихся содержания в исправительных учреждениях после вынесения приговора, ожидают рассмотрения в Европейском Суде [26].

Европейский Суд пришел к выводу, что закон о компенсации в принципе является адекватным и эффективным средством компенсационного возмещения в случаях, затрагивающих вопросы ненадлежащих условий содержания под стражей. Данное средство правовой защиты имеет необходимые процессуаль-

ные гарантии, связанные с судебным состязательным разбирательством, непосредственно доступно заинтересованным лицам и дает им разумные перспективы на успех. Кроме того, нет никаких оснований полагать, что такие претензии не будут рассмотрены в разумные сроки, что присужденная компенсация будет несовместима со стандартами Конвенции или что она не будет выплачена своевременно.

Что касается общей статистики, связанной с поступающими в ЕСПЧ жалобами на условия содержания под стражей, то ситуация следующая: если на 1 января 2010 г. около 1% рассматриваемых жалоб в ЕСПЧ касалось условий содержания под стражей, то на 1 января 2019 г. данная категория жалоб составляла уже около 22% от всех рассматриваемых ЕСПЧ жалоб. Приведенная диаграмма (рис. 1) свидетельствует о том, какое влияние может оказать внутреннее средство правовой защиты на число жалоб, находящихся на рассмотрении суда. Например, в отношении Италии и Венгрии в течение нескольких лет поступало значительное количество жалоб, связанных с условиями содержания под стражей, но после введения эффективных внутренних средств правовой защиты доля данных жалоб существенно сократилась. На 1 января 2019 г. двумя государствами, в отношении которых в ЕСПЧ находилось наибольшее количество жалоб относительно условий содержания под стражей, являлись Румыния и Российская Федерация (такие жалобы составляют 20% от 51 600, ожидающих рассмотрения) [27].

i. Applications concerning conditions of detention

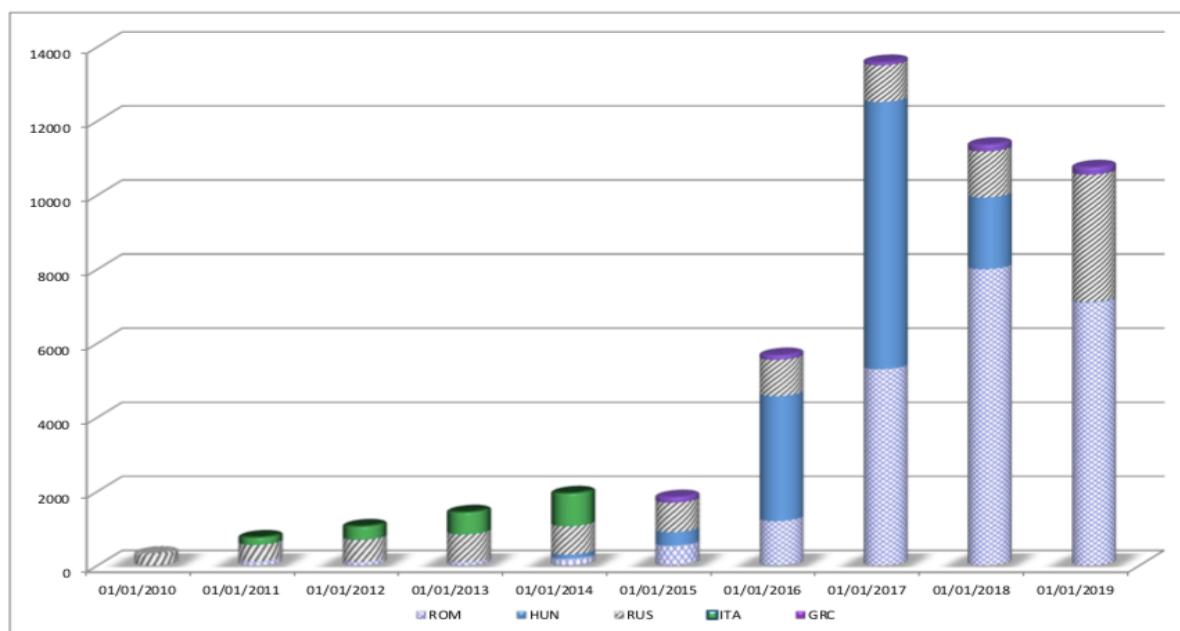


Рис. 1. Жалобы, находящиеся на рассмотрении ЕСПЧ, касающиеся условий содержания под стражей (диаграмма представлена на основе официальной статистики ЕСПЧ за 2019 г.) [27]

Несмотря на принятие российскими властями некоторых мер по улучшению условий содержания

под стражей заключенных, тем не менее в ЕСПЧ ежегодно поступает существенное количество жа-

лоб из России на данную структурную проблему. Весьма содержательным представляется Доклад Совета Европы о переполненности пенитенциарных учреждений, подготовленный предметно по каждому государству-члену. Например, на основе показателя численности заключенных на 100 тыс. жителей отмечается, что в России по состоянию на 2019 г. сохранялась высокая численность заключенных (оценка более чем на 25% выше европейского среднего значения: население страны на 1 января 2019 г. – 145 872 256 человек; общее число заключенных, включая лиц, содержащихся под стражей в период предварительного следствия, – 563 166 человек). Таким образом, на 100 тыс. человек в России приходится 386,1 заключенных, что является максимальным показателем среди всех государств – членов Совета Европы. Тем не менее в докладе положительно оцениваются изменения в российском уголовном законодательстве, связанные с принятием Федерального закона от 03.07.2018 № 186-ФЗ, а также тенденция к уменьшению количества заключенных. О последнем свидетельствует динамика численности заключенных в России в период с 2009 по 2019 г.: в 2009 г. – 605 тыс., 2010 г. – 574 тыс., 2011 г. – 527 тыс., 2012 г. – 489 тыс., 2013 г. – 470 тыс., 2014 г. – 466 тыс., 2015 г. – 450 тыс., 2018 г. – 418 тыс., 2019 г. – 386 тыс. заключенных. Таким образом, в процентном соотношении данные показатели свидетельствуют о сокращении численности российских заключенных с 2009 по 2019 г. на 36,2%, а с 2018 по 2019 г. – на 7,7% [28. Р. 32].

Заключение

Таким образом, следует отметить, что процедура пилотного постановления добавила «новое измерение» к задачам Европейского Суда, поскольку последний стал участвовать в надзоре за исполнением пилотных постановлений и созданием компенсационных средств правовой защиты. Принимая решения по ходатайствам государств-ответчиков о продлении срока принятия общих мер, Европейский Суд также так или иначе участвует в вопросах исполнения пилотных постановлений.

Отвечая на критические замечания в адрес процедуры пилотного постановления, хотелось бы поддержать И. Ильченко, которая отмечает, что данная процедура не панацея или тупик для Европы, это «пенициллин» для чумы XXI в. – системных нарушений и структурных дисфункций национальных систем [4. Р. 13]. Процедура пилотного постановления имеет потенциал справиться с этой задачей, поскольку она на протяжении всего периода своего функционирования доказывает гибкость и адаптацию.

Успех как процедуры пилотного постановления в целом, так и отдельных пилотных постановлений зависит от множества факторов, но в большей степени от диалога между ЕСПЧ, КМСЕ и национальными властями. К остальным факторам можно причислить степень сложности структурной (системной) проблемы, состояние законодательства и национальных процедур или воли государства-ответчика принять общие меры, финансовой возможности государства обеспечить выплаты компенсаций на национальном уровне.

Спасая Европейский Суд от его собственного «успеха» и загруженности, процедура пилотного постановления стала де-факто «тайм-менеджером» суда с такими новыми гаджетами, позволив замораживать клонные дела [6. Р. 83]. Тем не менее процедура пилотного постановления выходит далеко за рамки индивидуальной жалобы (неспроста ее часто в литературе сравнивают с институтом коллективных исков), ставя под угрозу тем самым интересы индивидуальных заявителей. Однако данная процедура в нужный момент помогла не только Европейскому Суду справиться с перегруженностью, но и позволила государствам-ответчикам разрешить свои национальные дисфункции правовых систем.

Очевидно, что процедура пилотного постановления на сегодня представляет собой механизм, который увенчался в целом успехом и который будет применяться Европейским Судом в будущем. Европейский Суд в рамках процедуры пилотного постановления будет продолжать вынуждать национальные власти устранять системные или структурные проблемы и восстанавливать соответствие национального законодательства стандартам Конвенции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Заявление Комитета министров по случаю 70-летия Совета Европы (Принято Комитетом министров 17 мая 2019 года на 129-й сессии заместителей министров). URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/cm-session-17-may-2019> (дата обращения: 17.10.2020).
2. CDDH Report on the place of the European Convention on Human Rights in the European and international legal order. 92nd meeting, Strasbourg, 26–29 November 2019. URL: <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-cddh-report-on-the-place-of-t/1680994279> (дата обращения: 17.10.2020).
3. Резолюция Res 3 Комитета министров о постановлениях, выявляющих системную проблему (принята на 114-й сессии 12.05.2004). 2004 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2018. № 3 (15). С. 76–78.
4. Ilchenko I. The implementation of the 1950 European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights: Ukraine's and Poland's Governments practice. 2010. URL: https://www.academia.edu/6825634/The_implementation_of_the_1950_European_Convention_on_Human_Rights_and_the_case-law_of_the_European_Court_of_Human_Rights_Ukraine_s_and_Poland_s_Governments_practice (дата обращения: 17.10.2020).
5. Dzehtsiarou K., Tzevelekos V. The Conscience of Europe that Landed in Strasbourg: A Circle of Life of the European Court of Human Rights // The European Convention on Human Rights Law Review. 2020. Vol. 1, Is. 1. P. 1–6.
6. Czepek J., Lubiszewski M. Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Pilot judgment procedure in the case-law of the European Court of Human Rights). Monografia. Wolters Kluwer, 2015. 200 p.
7. Sicilianos L.-A. The Involvement of the European Court of Human Rights in the Implementation of its Judgments: Recent Developments under Article 46 ECHR // Netherlands Quarterly of Human Rights. 2014. Vol. 32, Is. 3. P. 235–262.
8. Постановление Европейского Суда по делу «Курич и другие против Словении» от 26 июня 2012 года, жалоба № 26828/06.
9. Постановление Европейского Суда по делу «Аслаханова и другие против России» от 18 декабря 2012 года, жалоба № 2944/06.

10. Выступление Председателя Европейского Суда по правам человека Л.-А. Сицилианоса на семинаре, посвященном открытию нового судебного года // Бюллетень ЕСПЧ. 2020. № 2. С. 5–7.
11. Factsheet – Pilot judgments. 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf (дата обращения: 17.10.2020).
12. Haider D. The pilot-judgment procedure of the European Court of Human Rights, Martinus Nijhoff. 2013. 347 p.
13. Fribergh E. Pilot judgment from the Court's perspective. Strasbourg. Council of Europe publishing, 2009. P. 521–526.
14. Исполинов А.С. Конституционный Суд РФ, ЮКОС и практика Европейского Суда по правам человека в отношении справедливой компенсации // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 4 (58). С. 23–28.
15. Sadurski W. Partnering with Strasbourg, constitutionalism of the European Court of Human Rights, the accession of Central and East European states to the Council of Europe, and the idea of pilot judgments // Human Rights Law Review. 2009. Vol. 9. P. 397–453.
16. Lize R. Glas. The European Court of Human Rights supervising the execution of its judgments // Netherlands Quarterly of Human Rights. 2019. Vol. 37(3). P. 228–244.
17. Keller H., Marti C. Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments // European Journal of International Law. 2016. Vol. 25. P. 829–839.
18. Постановление Европейского Суда по делам «Valcheva and Abrashev v. Bulgaria» от 18 июня 2013 года, жалобы № 6194/11 и 34887/11.
19. Постановление Европейского Суда по делу «Wolkenberg and Others v Poland» от 4 декабря 2007 года, жалоба № 11208/02.
20. Постановление Европейского Суда по делу «Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia» от 23 сентября 2010 года, жалобы № 27451/09 и 60650/09.
21. Постановление Европейского Суда по делу «Ilyushkin and Others v. Russia» от 17 апреля 2012 года, жалобы № 5734/08 и другие.
22. Решение Европейского Суда по делу «Шмелев и другие против Российской Федерации» от 17 марта 2020 года, жалоба № 41743/17 и 16 других жалоб.
23. Филатова М., Бутко А. Условия содержания под стражей: новый российский механизм защиты и практика европейских стран. Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Шмелев и другие против России» // Международное правосудие. 2020. № 2 (34). С. 27–46.
24. Blankenagel A. The Relationship between the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation: A Reply to Jeffrey Kahn // The European Journal of International Law. 2019. Vol. 30, № 3. P. 961–969.
25. Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2019. 31 дек. № 296
26. Официальная статистика ЕСПЧ. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> (дата обращения: 17.10.2020).
27. The development of the Court's case-load over ten years. Statistical data for the CDDH. 2019. URL: <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-the-development-of-the-court-/1680945c35> (дата обращения: 17.10.2020).
28. Aebi M.F., Tiago M.M. SPACE I - 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Strasbourg: Council of Europe. URL: http://wp.unil.ch/space/files/2020/04/200405_FinalReport_SPACE_I_2019.pdf (дата обращения: 17.10.2020).

Статья представлена научной редакцией «Право» 27 ноября 2020 г.

The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights: The Search for the Necessary Balance

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2021, 465, 227–234.

DOI: 10.17223/15617793/465/30

Tigran D. Oganessian, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: t.oganesian@mail.ru

Keywords: pilot judgment procedure; Council of Europe; European Court of Human Rights; general measures; necessary balance.

The article deals with issues related to the modern understanding and application of the pilot judgment procedure of the European Court of Human Rights (ECtHR). It is noted that the pilot judgment procedure changed the distribution of powers between the ECtHR and the Committee of Ministers of the Council of Europe (CMCE) within the framework of the Convention mechanism. In this regard, special attention is paid to finding the necessary balance between the ECtHR, the CMCE and the national authorities in this procedure. The author emphasizes that over the past few years, the pilot judgment procedure has greatly contributed to the development of a dialogue between the Convention bodies of the Council of Europe and national authorities to strengthen the “European architecture for the protection of human rights”. The pilot judgment procedure expanded the powers of the ECtHR. In this regard, the author analyzes one of the key issues – the question of the limits of competence of the ECtHR, based on which the latter in pilot judgments can not only recommend, but also prescribe measures of both a general and individual nature, which leads to a change in the balance between the CMCE and the ECtHR established by the Convention. The various factors influencing the development of the pilot judgment procedure are also analyzed. As another important issue in this regard, the author considers whether the European Court participates in the supervision of the execution of its judgments. It is noted that the ECtHR has supervisory functions, deciding on the effectiveness of the created remedy in compliance with the requirements of the pilot judgment. Using the comparative legal method, the author considers the specifics of the pilot judgments of the European Court of human rights, as well as the impact of these decisions on Russian legislation. Statistical data are provided that reveal the impact of the general measures taken on the number of complaints received by the ECtHR about the conditions of detention. The conclusion notes that the pilot order procedure has added a “new dimension” to the tasks of the European Court, as the latter has become involved in overseeing the implementation of pilot judgments and the creation of compensatory remedies. When deciding on requests from the respondent states to extend the time limit for general measures, the European Court also participates in one way or another in the implementation of pilot judgments. The author emphasizes that the effectiveness of both the pilot judgment procedure as a whole and individual pilot judgments depends on many factors, but to a greater extent on the dialogue and search for a balance between the ECtHR, the CMCE and national authorities.

REFERENCES

1. Council of Europe. (2019) *Statement of the Committee of Ministers on the occasion of the 70th anniversary of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 17 May 2019 at the 129th session of Deputy Ministers)*. [Online] Available from: <https://www.coe.int/ru/web/portal/cm-session-17-may-2019> (Accessed: 17.10.2020). (In Russian).
2. CDDH. (2019) *CDDH Report on the place of the European Convention on Human Rights in the European and international legal order. 92nd meeting*, Strasbourg, 26–29 November 2019. [Online] Available from: <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-cddh-report-on-the-place-of-t/1680994279> (Accessed: 17.10.2020).

3. *Pretsedenty Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka*. (2018) Rezolyutsiya Res 3 Komiteta ministrov o postanovleniyakh, vyyavlyayushchikh sistemnyuyu problemu (prinyata na 114-y sessii 12.05.2004). [Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on resolutions identifying a systemic problem (adopted at the 114th session on 12.05.2004)]. Special Issue. 3 (15). pp. 76–78.
4. Ilchenko, I. (2010) *The implementation of the 1950 European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights: Ukraine's and Poland's Governments practice*. [Online] Available from: https://www.academia.edu/6825634/The_implementation_of_the_1950_European_Convention_on_Human_Rights_and_the_case-law_of_the_European_Court_of_Human_Rights_Ukraine_s_and_Poland_s_Governments_practice (Accessed: 17.10.2020).
5. Dzehtsiarou, K. & Tzevelekos, V. (2020) The Conscience of Europe that Landed in Strasbourg: A Circle of Life of the European Court of Human Rights. *The European Convention on Human Rights Law Review*. 1 (1). pp. 1–6.
6. Czepek, J. & Lubiszewski, M. (2015) *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [Pilot judgment procedure in the case-law of the European Court of Human Rights]. Wolters Kluwer.
7. Sicilianos, L.-A. (2014) The Involvement of the European Court of Human Rights in the Implementation of its Judgments: Recent Developments under Article 46 ECHR. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 32 (3). pp. 235–262.
8. ECtHR. (2012) *Kuric and Others v. Slovenia*. 26828/06. 26 June 2012.
9. ECtHR. (2012) *Aslakhanova v. Russia*. 2944/06. 18 December 2012.
10. Byulleten' ESPCh. (2020) Vystuplenie Predsedatelya Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka L.-A. Sitsilianosa na seminare, posvyashchennom otkrytiyu novogo sudebnogo goda [Speech of the President of the European Court of Human Rights L.-A. Sicilianos at the seminar dedicated to the opening of the new judicial year.]. 2. pp. 5–7.
11. ECtHR. (2020) *Factsheet – Pilot judgments*. 2020. [Online] Available from: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf (Accessed: 17.10.2020).
12. Haider, D. (2013) *The pilot-judgment procedure of the European Court of Human Rights*. Martinus Nijhoff.
13. Fribergh, E. (2009) *Pilot judgment from the Court's perspective*. Strasbourg: Council of Europe publishing. pp. 521–526.
14. Ispolinov, A.S. (2017) Konstitutsionnyy Sud RF, YUKOS i praktika Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka v otnoshenii spravedlivoy kompensatsii [The constitutional Court of the Russian Federation, YUKOS and the practice of the European Court of Human Rights on fair compensation]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*. 4 (58). pp. 23–28.
15. Sadurski, W. (2009) Partnering with Strasbourg, constitutionalism of the European Court of Human Rights, the accession of Central and East European states to the Council of Europe, and the idea of pilot judgments. *Human Rights Law Review*. 9. pp. 397–453.
16. Lize, R. (2019) Glas. The European Court of Human Rights supervising the execution of its judgments. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 37 (3). pp. 228–244.
17. Keller, H. & Marti, C. (2016) Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments. *European Journal of International Law*. 25. pp. 829–839.
18. ECtHR. (2013) *Valcheva and Abrashev v. Bulgaria*. 6194/1. 18 June 2013.
19. ECtHR. (2012) *Wolkenberg and Others v. Poland*. 11208/02. 4 December 2007.
20. ECtHR. (2012) *Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia*. 27451/09 and 60650/09. 23 September 2010.
21. ECtHR. (2012) *Ilyushkin and Others v. Russia*. 5734/08. 17 April 2012.
22. ECtHR. (2012) *Shmelev and others v. Russia*. 41743/17. 17 March 2020.
23. Filatova, M. & Butko, A. (2020) Usloviya soderzhaniya pod strazhey: novyy rossiyskiy mekhanizm zashchity i praktika evropeyskikh stran. Reshenie Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka po delu "Shmelev i drugie protiv Rossii" [Conditions of detention: Russia's new security mechanism and practice of the European countries]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*. 2 (34). pp. 27–46.
24. Blankenagel, A. (2019) The Relationship between the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation: A Reply to Jeffrey Kahn. *The European Journal of International Law*. 30 (3). pp. 961–969.
25. *Rossiyskaya gazeta*. (2019) Federal'nyy zakon ot 27 dekabrya 2019 goda № 494-FZ "O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii" [Federal Law No. 494-FZ of December 27, 2019, "On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation"], 31 December. 296.
26. ECtHR. (2012) *Ofitsial'naya statistika ESPCh* [EctHR official statistics]. [Online] Available from: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> (Accessed: 17.10.2020).
27. Council of Europe. (2019) *The development of the Court's case-load over ten years. Statistical data for the CDDH*. [Online] Available from: <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-the-development-of-the-court-/1680945c35> (Accessed: 17.10.2020).
28. Aebi, M.F. & Tiago, M.M. (2019) *Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Strasbourg: Council of Europe. [Online] Available from: http://wp.unil.ch/space/files/2020/04/200405_FinalReport_SPACE_I_2019.pdf (Accessed: 17.10.2020).

Received: 27 November 2020