

Европейский Суд по правам человека: обзор постановления Большой Палаты по делу *Бурмич (Burmych) и другие против Украины*

Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека по делу *Бурмич (Burmych) и другие против Украины* касается продолжающегося неприятия Украиной восстановительных мер общего характера на национальном уровне для решения проблемы многочисленных повторяющихся жалоб в ЕСПЧ, касающихся неисполнения или задержек в исполнении решений национальных судов, как того требовал Европейский Суд в принятом им в 2009 году пилотном постановлении по делу *Юрий Николаевич Иванов против Украины*. В ситуации, когда ранее избранный Судом подход, заключающийся в рассмотрении тысяч повторяющихся дел в ускоренной, суммарной процедуре, не оказал какого-либо влияния на количество аналогичных жалоб, которое продолжало расти, Большая Палата пришла к выводу, что продолжение рассмотрения жалоб, аналогичных жалобе *Иванова*, не являлось более оправданным, поскольку правовой вопрос уже был разрешён в пилотном постановлении и Суд, таким образом, выполнил свою основную функцию. Вместо этого Комитету Министров предлагается урегулировать такие уже инициированные и будущие дела в рамках процедуры исполнения пилотного постановления.

DOI: 10.21128/2226-2059-2017-4-39-50

Постановление от 12 октября 2017 года (Большая Палата) по делу *Бурмич (Burmych) и другие против Украины* (жалоба № 46852/13 et al.)¹

Правовые категории в Постановлении: повторяющиеся жалобы; эффективное средство правовой защиты; надзор за исполнением постановлений; неисполнение пилотного постановления.

Фактические обстоятельства дела. Четверо заявителей являются гражданами Украины. Пятым заявителем является частное акционерное общество, зарегистрированное в Украине.

В 2007–2010 годы в пользу каждого из заявителей было вынесено судебное решение, вступившее в законную силу, которым ему или ей были присуждены денежные суммы, подлежащие выплате украинскими государственными органами, учреждениями или предприятиями. Ни одно из данных судебных решений не было исполнено.

Ситуация каждого из заявителей является аналогичной той, которая являлась предметом рассмотрения Европейским Судом по правам человека (*далее — Суд*) в пилотном постановлении по делу *Юрий Николаевич Иванов против Украины* (жалоба № 40450/04, 15 октября 2009 года). Указанное пилотное постановление было принято ввиду существенно возросшего количества жалоб против Украины на неисполнение по различным причинам вступивших в законную силу судебных решений, вынесенных против государственных органов, учреждений или предприятий. В пилотном постановлении по делу *Иванова* Суд пришёл к выводу о том, что неисполнение или задержки в исполнении решений национальных судов нарушили пункт 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее — Конвенция*) и статью 1 Протокола № 1 к Конвенции. Суд также пришёл к выводу о том, что отсутствие эффективного внутреннего средства правовой защиты нарушило статью 13

¹ European Court of Human Rights [GC], *Burmych and Others v. Ukraine*. Applications nos. 46852/13 et al. Judgment of 12 October 2017. Обзор подготовлен *Дмитрием Сергеевичем Медниковым* (e-mail: d.mednikov@mail-ilpp.ru).

Конвенции. В резолютивной части пилотного постановления по делу *Иванова* Суд указал на обязанность государства-ответчика незамедлительно создать эффективное внутреннее средство правовой защиты или сочетание таких средств правовой защиты, способное обеспечить подходящее и достаточное возмещение за неисполнение или задержки в исполнении национальных судебных решений.

Итоговый вывод решения: жалобы, поданные пятью заявителями, объединены в одно производство с остальными 12 143 аналогичными жалобами (десять голосов — «за»; семь голосов — «против»); указанные жалобы подлежат исключению из списка подлежащих рассмотрению дел, согласно пункту 1(с) статьи 37 Конвенции и передаче в Комитет Министров Совета Европы для их разрешения в контексте исполнения пилотного постановления по делу *Иванова*, что должно включать в себя предоставление возмещения за неисполнение или задержки в исполнении решений национальных судов и выплату присуждённых Судом денежных сумм (десять голосов — «за»; семь голосов — «против»).

Мотивы решения. По поводу предполагаемого нарушения статей 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 Суд указал следующее.

1. Предварительные соображения

<...>

141. Центральным аспектом настоящих жалоб является вопрос о разделении компетенции между Судом, функцией которого является «обеспечени[е] соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней» (статья 19 Конвенции), и Комитетом Министров, «который осуществляет надзор за... исполнением» окончательных постановлений Суда (статья 46 Конвенции). Такое понимание разделения обязанностей эволюционировало в свете практики Суда, которая развивалась с учётом изменяющихся обстоятельств и особенно распространения структурных и системных нарушений Конвенции. Введение процедуры пилотных постановлений Суда в деле *Брониовски*, направленной на борьбу с феноменом повторяющихся дел, возникающих по причине таких нарушений, и дальнейшее развитие применения этой процедуры придали новое содержание соответствующим

ролям Суда и Комитета Министров, определённым Конвенцией.

142. Ввиду такого развития необходимо рассмотреть вопрос о распределении обязанностей при решении вопросов, вытекающих из неисполнения пилотного постановления.

2. Жалобы, находящиеся на рассмотрении Суда, и постановление по делу Иванова

143. Настоящие жалобы, поданные четырьмя лицами и закрытым акционерным обществом, являются частью группы из 12 143 аналогичных жалоб, находящихся на рассмотрении Суда. Эти дела обусловлены одной и той же системной проблемой, выявленной в пилотном постановлении по делу *Иванова*, а именно серией нарушений в работе украинской системы права, которые препятствуют исполнению окончательных постановлений, таким образом приводя к системной проблеме неисполнения или задержек в исполнении решений национальных судов при отсутствии эффективных средств правовой защиты от таких нарушений.

144. Суд... в пилотном постановлении по делу *Иванова*... указал, что структурные проблемы, с которыми он столкнулся, являлись масштабными и комплексными по своей природе и они требовали имплементации всеобъемлющих и комплексных мер, возможно имеющих законодательный или административный характер и затрагивающих различные национальные органы власти. В связи с этим он также отметил, что Комитет Министров находился в лучшей позиции и был более приспособлен по сравнению с Судом для того, чтобы осуществлять мониторинг мер, которые должны были быть приняты в этом отношении Украиной.

145. Отмечая, что Комитету Министров надлежало определить, что будет являться наиболее подходящим способом решения проблем, и указать, какие-либо меры общего характера, которые необходимо предпринять государству-ответчику, Суд тем не менее подчёркивал, что конкретные реформы в законодательстве и административной практике Украины должны быть имплементированы незамедлительно для того, чтобы они согласовывались с выводами Суда и соответствовали требованиям статьи 46 Конвенции. Исходя из этого, он указал в резолютивной части постановления, что «государство-ответчик должно создать незамедлительно и самое позднее в течение одного года со дня, когда постановле-

ние станет окончательным в соответствии с пунктом 2 статьи 44 Конвенции, эффективное внутреннее средство правовой защиты или сочетание таких средств правовой защиты, способное обеспечить подходящее и достаточное возмещение за неисполнение или задержки в исполнении национальных судебных решений согласно принципам Конвенции, как они определены в практике Суда».

146. Однако, несмотря на значительный период времени, прошедший после вынесения пилотного постановления по делу *Иванова* 15 октября 2009 года, украинское правительство до сих не имплементировало требуемые меры общего характера, способные устранить коренные причины, выявленные Судом, и не создало эффективное средство правовой защиты, обеспечивающее возмещение всем жертвам на национальном уровне. Как было многократно подтверждено самими властями и признано Комитетом Министров в Промежуточной резолюции 2008 года, принятой до постановления по делу *Иванова*, проблема неисполнения или задержек в исполнении судебных решений на тот момент уже существовала в Украине более десятилетия. Она остаётся неразрешённой, несмотря на дополнительные рекомендации, данные государству-ответчику Комитетом Министров в его шести последующих промежуточных резолюциях.

147. Между тем после подачи первых жалоб в 1999 году в Суд поступило около 29000 жалоб, аналогичных жалобе *Иванова*, из которых 14430 были рассмотрены различными составами Суда. Однако 12143 этих жалоб, большинство из которых были поданы в 2013–2017 годы, всё ещё ожидают судебного рассмотрения, несмотря на тот факт, что на протяжении нескольких последних лет Суд ввёл ускоренное, суммарное производство путём объединения постановлений и решений. Некоторые заявители жалуются на неисполнение постановлений национальных судов, которое ранее уже являлось предметом постановлений Суда.

3. Последствия неисполнения пилотного постановления по делу *Иванова*

148. Продолжающееся на протяжении многих лет неисполнение Украиной постановления по делу *Иванова* оставило неразрешённой системную проблему неисполнения национальных судебных решений, что, таким образом, при-

вело к множеству последующих жалоб, которые по своему существу являются идентичными тем, которые были поданы в настоящем деле.

149. Украинское правительство признало, что оно не имплементировало восстановительные меры общего характера, указанные в пилотном постановлении, и согласилось с тем, что системная проблема, выявленная в том постановлении, может в принципе затронуть каждое лицо, в пользу которого было вынесено неисполненное национальное судебное решение в Украине. Согласно сведениям, представленным правительством в Комитет Министров, количество лиц с неисполненными судебными решениями достигает 120000.

150. Описанная выше ситуация со столь масштабным потоком жалоб неизбежно повлияет на способность Суда выполнять свою миссию в соответствии со статьёй 19 по отношению к другим обоснованным жалобам, заслуживающим рассмотрения. В связи с этим Суд полагает важным отметить, что на дату вынесения этого постановления 72100 дел, отмеченных как обоснованные, ожидают своего рассмотрения, из которых более 27000 касаются неповторяющихся вопросов по Конвенции, включая обвинения в серьёзных нарушениях прав человека.

151. Продолжающееся непринятие государством-ответчиком необходимых мер общего характера... оставило системную проблему неразрешённой и привело к тому, что Суд ввёл практику рассмотрения жалоб, поданных после вынесения постановления по делу *Иванова*, в ускоренной, упрощённой, суммарной процедуре для сгруппированных постановлений и решений об исключении из списка [подлежащих рассмотрению Судом дел], в сущности, сводящейся к констатации нарушения и присуждению справедливой компенсации. Это позволяло заявителям оперативно получить решение, которым им было присуждено денежное возмещение.

152. Однако такая судебная политика массового вынесения решений не оказала какого-либо существенного влияния на общую системную проблему, выявленную в постановлении по делу *Иванова*. Равно как и не привела она к какому-либо заметному прогрессу в процессе исполнения. Более того, возрастающее с каждым годом количество заявителей вместо получения подходящей защиты права на национальном уровне обращались в Суд для того,

чтобы получить денежное возмещение в соответствии со статьёй 41 Конвенции. Как отмечено выше, некоторые новые жалобы касаются неисполнения национальных судебных решений, которые ранее уже являлись предметом постановлений Суда, устанавливающих нарушение Конвенции.

153. На дату принятия постановления по делу *Иванова* в конце сентября 2009 года 1400 возбуждённых после него дел находились на рассмотрении Суда. В настоящий момент, несмотря на то что Суд уже рассмотрел 14 430 таких дел, 12 143 дел всё ещё ожидают рассмотрения.

154. Единственный вывод, который может быть сделан из сложившейся ситуации, заключается в том, что, если Суд будет рассматривать настоящие дела и все другие возбуждённые впоследствии дела таким же или похожим образом, он столкнётся с неизбежной перспективой того, что всё возрастающее количество заявителей в Украине будет обращаться к нему за возмещением в будущем. Приходя к такому выводу, Суд также полагается на оценку сложившейся ситуации Комитетом Министров на его встрече 20 и 21 сентября 2016 года в той части, что меры урегулирования уже находящихся на рассмотрении [Суда] дел путём заключения мирowych соглашений или принятия односторонних деклараций не будут являться долгосрочным решением проблемы, поскольку Суд всё ещё будет находиться под угрозой получения новых жалоб до тех пор, пока коренная причина проблемы не будет устранена.

155. Суд отмечает, что он подвергается опасности стать частью правоохранительной системы Украины и подменить собой украинские власти в предоставлении «подходящего и достаточного возмещения за неисполнение или задержку в исполнении национальных решений», как того требует пятый резолютивный пункт постановления по делу *Иванова*. Такая задача не только является несовместимой с субсидиарной ролью, которую Суд должен играть по отношению к Высоким Договаривающимся Сторонам в соответствии со статьёй 1 (обязанность уважать права человека) и статьёй 19 Конвенции, но и прямо противоречит самому смыслу процедуры вынесения пилотного постановления, введённой Судом.

156. Следовательно, Суд, должен установить, как возникшая ситуация может быть разрешена наилучшим образом, чтобы не на-

рушить сам смысл процедуры вынесения пилотного постановления, как она задумана в постановлении *Брониовски* в соответствии с принципом субсидиарности, лежащим в [его] основе... В частности, он должен рассмотреть вопрос о том, стоит ли ему продолжать действовать в качестве механизма присуждения компенсации по многочисленным повторяющимся жалобам, которые поданы после пилотных или лидирующих постановлений, надзор за исполнением которых надлежит осуществлять Комитету Министров в соответствии с пунктом 2 статьи 46 Конвенции.

4. *Объект и цель процедуры вынесения пилотного постановления*

(a) *Общие принципы*

157. Суд сталкивается с массовыми жалобами, возникающими ввиду различных структурных или системных проблем в Договаривающихся Сторонах, на протяжении практически двух десятилетий. Такие недостатки в обеспечении прав человека в Договаривающихся Сторонах приводят к постоянно возрастающему количеству жалоб в Суд и ставят под угрозу долгосрочную эффективность системы защиты прав человека, установленной Конвенцией.

158. Процедура вынесения пилотного постановления задумывалась в качестве ответа на рост нагрузки Суда, вызванный группами дел, обусловленными одним и тем же структурным или системным недостатком, и для того, чтобы обеспечить долгосрочную эффективность конвенционных механизмов.

159. Двойной целью такой процедуры является, с одной стороны, уменьшение угрозы эффективному функционированию конвенционной системы, а с другой — способствование наиболее оперативному и эффективному исправлению нарушений, влияющих на защиту прав, гарантированных Конвенцией, в рамках национального правопорядка. Включая в процедуру исполнения пилотного постановления интересы всех остальных действительных или потенциальных жертв системной проблемы, выявленной Судом, указанная процедура нацелена на предоставление подходящего возмещения всем действительным и потенциальным жертвам такого нарушения, так же как и конкретному[ым] заявителю[ям] в пилотном деле. Предоставление такого «подходящего и достаточного возмещения»... является, следуя

логике процедуры пилотного постановления, договорной обязанностью, связанной с исполнением пилотного постановления, надзор за исполнением которой возложен на Комитет Министров; роль Суда, в сущности, ограничена выявлением системной проблемы и, если это целесообразно, указанием восстановительных мер общего характера, которые необходимо принять в процессе исполнения. Таким образом, результатом процедуры вынесения пилотного постановления является перенесение обеспечения возмещения жертвам в последующих делах в рамки процедуры исполнения [постановления Суда]. Более того, у Суда нет возможности, и его задачей не является разрешать значительное количество повторяющихся дел, которые требуют установления основных фактов и расчёта денежной компенсации, что должно... относиться к сфере национальных юрисдикций.

160. ...Оценка Судом ситуации, рассматриваемой в пилотном деле, неизбежно выходит за пределы интересов конкретного заявителя и требует от [Суда] рассмотреть находящееся перед ним дело также с точки зрения мер общего характера, которые необходимо принять в интересах иных действительно или потенциально затронутых лиц.

161. ...Государство-ответчик обязано устранить источник нарушения на будущее и предоставить возмещение за уже имевшее место нарушение, которому подверглись не только конкретный[е] заявитель[и] в пилотном деле, но и все остальные жертвы в аналогичных делах. Целью этого является включение в рамках системы мер общего характера, требуемых от государства-ответчика, всех иных жертв в процесс исполнения пилотного постановления.

(b) Примеры пилотных постановлений

162. После вынесения постановления по делу *Брониовски* 22 июня 2004 года Суд принял тридцать пять окончательных пилотных постановлений, в которых он указал Договаривающимся Сторонам на необходимость принять меры общего характера для того, чтобы устранить различные нарушения в защите прав человека на национальном уровне, охарактеризованные им в качестве «системных» или «структурных» проблем, а именно:

— нарушения в законодательстве или дефектные практики, затрагивающие право собственности;

— чрезмерная длительность судебного разбирательства;

— неудовлетворительные условия заключения;

— неисполнение окончательных постановлений национальных судов; и

— другие вопросы.

163. Большинство пилотных постановлений были успешно имплементированы путём принятия государствами-ответчиками восстановительных мер общего характера. В ситуациях, в которых такие меры включали новое средство правовой защиты — компенсаторное или иное, — способное обеспечить достаточное и подходящее возмещение на национальном уровне, Суд объявлял последующие жалобы неприемлемыми ввиду исчерпания внутренних средств правовой защиты и «репатрировал» их соответствующему государству.

164. В ситуациях, в которых государства вносили изменения в законодательство, предоставляя действительным и потенциальным жертвам системного нарушения возмещение на национальном уровне в такой мере, что дальнейшее рассмотрение Судом аналогичных жалоб более не было оправдано, он исключал такие дела из списка дел, подлежащих рассмотрению [Судом], на основе того, что спор уже был урегулирован по смыслу пункта 1(b) статьи 37 Конвенции путём принятия мер общего характера, в том числе компенсаторных мер, имеющих обратное действие.

Три процесса по пилотным постановлениям были формально прекращены на основе решений Суда после имплементации мер общего характера.

(c) Процедура для возбуждённых впоследствии дел в рамках процедуры вынесения Судом пилотного постановления

165. ...Неотъемлемой частью вынесения пилотного постановления является исследование Судом вопросов с точки зрения интересов потенциально затронутых лиц. Такая оценка неизбежно включает в себя процедуру рассмотрения аналогичных дел — тех, которые уже находятся на... рассмотрении [Суда], и тех, которые могут поступить в Суд в будущем.

166. После вынесения постановления по делу *Брониовски* частью последовательной практики Суда стало включать в пилотное постановление в дополнение к принятому по пи-

лотному делу решению решения по различным процессуальным аспектам, касающимся рассмотрения жалоб, которые были или могли быть поданы впоследствии, как тех, которые были коммуницированы государству-ответчику, так и новых в равной мере. К примеру, Суд часто принимал решение отложить рассмотрение аналогичных дел до имплементации мер общего характера государством-ответчиком. Он приостанавливал рассмотрение аналогичных жалоб, уже находившихся на его рассмотрении, и приостанавливал рассмотрение любых жалоб, ещё не зарегистрированных на дату вынесения пилотного постановления. Он также превосхищал свои решения о приемлемости поданных или будущих жалоб, указывая, что при определённых обстоятельствах он «может объявить [их] неприемлемыми согласно Конвенции». Там, где это было необходимо, [Суд] принимал решение коммуницировать на основании пилотного постановления все аналогичные жалобы, поданные до вынесения постановления. Такая практика, охватывающая целый ряд решений, отражает сам смысл процедуры вынесения пилотного постановления, согласно которому все дела, обусловленные одной и той же системной корневой причиной, включаются в его рамки и поглощаются процессом исполнения пилотного постановления.

5. *Необходимость принятия нового подхода в делах, возбуждённых после вынесения постановления по делу Иванова*

167. В настоящем деле Суд, рассматривая замечания Комитета Министров, столкнулся с проблемой формулирования нового подхода после того, как [вынесенное им] пилотное постановление... явно не смогло достичь поставленных перед ним целей.

168. После того как первые жалобы, аналогичные жалобе *Иванова*, были зарегистрированы в 1999 году, Суд получил около 29000 аналогичных дел. Только в 2012–2017 годах он вынес около 6000 судебных решений, которыми в рамках групповых постановлений или решений об исключении из списка [дел, подлежащих рассмотрению Судом,] заявителям были присуждены денежные суммы в размере от 1000 до 3000 евро, а впоследствии — 2000 евро за материальный или моральный вред в каждом деле. Общая сумма справедливой компенсации, присуждённой по

делам против Украины в указанный период (около 12 миллионов евро), составляет важную часть стоимости требований по ещё неисполненным постановлениям, которая, согласно украинскому правительству, достигает 89 миллионов евро [в совокупности]. Несмотря на это, каждый месяц около 200 жалоб, аналогичных жалобе *Иванова*, регистрируются Судом.

169. Дела, возбуждённые после вынесения постановления по делу *Иванова*, в настоящее время составляют практически одну треть от всех повторяющихся жалоб, находящихся на рассмотрении Суда. Количество дел продолжает расти, несмотря на процессуальные и административные меры, предпринятые для рассмотрения указанных дел с максимальной возможной оперативностью и эффективностью, и несмотря на рекомендации, неоднократно даваемые государству-ответчику Комитетом Министров.

170. При осуществлении своей функции надзора за [исполнением] решений Суда Комитет Министров признавал, что ситуация в делах, аналогичных делу *Иванова*, в которых меры общего характера не были имплементированы в разумный срок, создаёт серьёзную угрозу конвенционной системе. В настоящем деле неисполнение государством-ответчиком пилотного постановления на протяжении многих лет привело к постоянному и возрастающему потоку жалоб, по отношению к которым единственной ролью Суда является постоянное повторение... выводов об установлении нарушения Конвенции, сделанных [им] в постановлении по делу *Иванова*, и присуждение справедливой компенсации или принятие признания правительством нарушения и его обязательства выплатить денежную компенсацию.

171. В соответствии с подходом, которому следовал Суд до сих пор, неэффективное исполнение постановления по делу *Иванова* продолжает — и будет продолжать до тех пор, пока приемлемое решение не будет принято в рамках процедуры перед Комитетом Министров — приводить к повторяющимся выводам о нарушении пункта 1 статьи 6, статьи 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 в отношении каждого лица, имеющего неисполненное судебное решение в его или её пользу, в Украине в обозримом будущем. <...>

172. ...Такая ситуация в делах, аналогичных делу *Иванова*, свидетельствует о том, что

[Суду] необходимо изменить свой подход к рассмотрению последующих жалоб, обусловленных одной системной причиной. Суд вновь отмечает вывод Комитета Министров, сделанный в сентябре 2016 года, о том, что не разрешение споров через бесспорный процесс перед Судом, а только долгосрочное устранение корневой причины проблемы, осуществляемое в рамках процедуры исполнения, может являться подходящим выходом из сложившейся ситуации.

173. Даже если возмещение конкретному лицу может быть обеспечено путём рассмотрения существа дела и присуждения справедливой компенсации за нематериальный ущерб в соответствующем деле, Суд полагает, что наличествует сильный общий интерес в поддержании того подхода, который способен в долгосрочной перспективе сохранить распределение ролей в соответствии со статьями 19 и 46 Конвенции между Судом, государством-ответчиком и Комитетом Министров.

174. Принимая во внимание предпринимаемые [им] усилия по рассмотрению дел, аналогичных делу *Иванова*, на протяжении более чем шестнадцати лет Суд приходит к выводу о том, что ничего значимого не будет достигнуто и торжество правосудия не будет обеспечено наилучшим образом путём повторения его выводов в многочисленных группах аналогичных дел, что только создаст существенную нагрузку на его собственные ресурсы и окажет соответствующий эффект на... и так значительную нагрузку [Суду]. <...>

175. <...> Соответственно, возникает вопрос о том, оправданно ли продолжение рассмотрения жалоб, поданных после вынесения постановления по делу *Иванова*, с учётом положений статей 19 и 46 Конвенции и полномочий Суда, в соответствии с пунктом 1(с) статьи 37 исключить жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел при отсутствии такого оправдания.

б. *Оправдано ли продолжение рассмотрения жалоб, аналогичных жалобе Иванова, с учётом положений статей 19 и 46 Конвенции*

(а) *Что касается статьи 19*

<...>

177. Суд ранее отмечал, что могут существовать ситуации, в которых, после того как

он выявил системную проблему в пилотном постановлении, государство-ответчик необоснованно затягивает имплементацию мер общего характера и оставляет проблему неразрешённой, таким образом порождая повторяющиеся нарушения Конвенции на протяжении неопределённого периода времени. Согласно позиции, высказанной в предыдущих делах, включая дело *Иванова*, в таких обстоятельствах у Суда не останется иного выбора, кроме как рассмотреть и довести до вынесения постановления оставшиеся жалобы, находящиеся на его рассмотрении, для того чтобы инициировать процесс исполнения постановлений в Комитете Министров и обеспечить соблюдение Конвенции на национальном уровне.

178. Однако в некоторых делах Суд упоминал о возможности использования другого подхода, который он сейчас полагает более убедительным по опыту настоящего дела.

179. Говоря о своей роли после вынесения пилотного постановления в своём решении по делу *Е.Г. против Польши и 175 других жалоб по реке Буг*, которым процедура пилотного постановления, принятого по делу *Брониовски*, была завершена, Суд отмечал, что его основной задачей, в соответствии с Конвенцией, является, как это определено статьёй 19 Конвенции, «обеспечени[е] соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней». Требование последовательного вынесения индивидуальных решений по делам, в которых более не существовало актуального вопроса о нарушении Конвенции, не может являться совместимым с этой задачей. Такая деятельность не приносит пользу или каким-либо иным разумным образом не способствует укреплению защиты прав человека в соответствии с Конвенцией.

180. Суд не исключал, что в будущем он может пересмотреть свою роль в этом отношении и отказаться рассматривать такие дела.

181. ...В рамках процедуры вынесения пилотного постановления, одной из основных целей которого является... побудить государство-ответчика создать средство защиты для всех жертв системного нарушения, ответственность за присуждение возмещения неизбежно переходит обратно к национальным властям. Основная задача Суда определена статьёй 19 Конвенции, и присуждение компенсаций по

статье 41 является всего лишь вспомогательной по отношению к этой задаче. Следовательно, в связи с тем, что цель процедуры вынесения пилотного постановления, которая, как указано выше, заключается в содействии государствам в решении системных проблем на национальном уровне, таким образом обеспечивая пострадавшим лицам их права и свободы, гарантированные Конвенцией, как того требует статья 1 Конвенции, роль Суда, в соответствии со статьёй 19, не может быть сведена лишь к предоставлению индивидуализированного денежного возмещения в каждом конкретном повторяющемся случае, обусловленном одной и той же системной ситуацией.

182. По мнению Суда, поскольку его решения по делам, аналогичным делу *Иванова*, оказались неспособными достичь своей цели, пришло время пересмотреть... его роль в ситуации, в которой государство-ответчик не проводит восстановительных мер общего характера в пределах разумного времени, и те выводы, которые необходимо сделать из этого в свете статьи 46 Конвенции.

(b) Что касается статьи 46

<...>

184. Как отмечено выше, после принятия постановления *Иванов* Суд, приостановив рассмотрение последующих дел, дважды возобновлял [их] рассмотрение... Он вынес более 6000 подлежащих исполнению судебных решений, которые либо имели форму постановлений, устанавливающих нарушение Конвенции и присуждающих справедливую компенсацию, либо принимали признание нарушения правительством и его предложение о выплате справедливой компенсации заявителям. Однако такое повторяющееся вынесение судебных решений не привело к достижению какой-либо цели и не повлекло за собой каких-либо удовлетворительных изменений на уровне исполнения [пилотного постановления Суда]. Процесс исполнения, запущенный целым рядом решений Суда, остался неэффективным, несмотря на то, что Комитет Министров рассматривал вопрос в рамках усиленной процедуры, специально предназначенной для того, чтобы справляться с наиболее серьёзными и системными нарушениями Конвенции.

185. Согласно положению статьи 1 Конвенции, исходя из фундаментального принципа субсидиарности, лежащего в основе

Конвенции, государства-участники должны «обеспечива[ть] каждому находящемуся под их юрисдикцией права и свободы, определённые в разделе 1 настоящей Конвенции». На основе этого принципа и своей обязанности в соответствии с пунктом 1 статьи 46 «исполнять окончательные постановления Суда» государства-участники несут коллективную ответственность за исполнение постановлений Суда; надзорная роль и ответственность в этом отношении возложена на Комитет Министров в соответствии с пунктом 2 статьи 46.

186. Суд повторяет, что в связи с этим Договаривающиеся Государства неоднократно выражали серьёзную озабоченность той угрозой, которую повторяющиеся дела представляют для доверия к эффективности конвенционной системы. Они неизменно подчёркивали, что эффективное исполнение постановлений Суда является решающим для обеспечения долгосрочной эффективности надзорных органов Конвенции.

187. В этом контексте при принятии Протокола № 14 к Конвенции как центральной части всего пакета реформ, осуществляемых Договаривающимися Государствами с тем, чтобы гарантировать эффективность конвенционной системы в долгосрочной перспективе, Комитет Министров отметил, что своевременное и полное исполнение постановлений Суда является жизненно важным для обеспечения того, чтобы Суд не был перегружен повторяющимися жалобами. Он также отметил, что Договаривающиеся Стороны несут коллективную обязанность по оказанию помощи Комитету в ситуации, когда Договаривающееся Государство отказывается, явно или через свои действия, исполнять окончательное постановление Суда по делу, по которому оно является стороной.

188. Государства-участники, таким образом, признали первостепенную важность исполнения постановлений Суда в контексте повторяющихся дел для обеспечения эффективного функционирования конвенционных механизмов и взяли на себя коллективное обязательство обеспечивать, чтобы постановления Суда, выявляющие системные недостатки, были полностью исполнены. Это подтверждается декларациями, принятыми на серии конференций высокого уровня по теме будущего Суда.

189. Интерлакенская декларация призвала государства-участники взять на себя обязательство «в полной мере исполнять поста-

новления Суда, обеспечивая при этом, чтобы принимались необходимые меры для предупреждения в будущем аналогичных нарушений».

190. Измирская декларация призвала государство «всесторонне сотрудничать с Комитетом Министров при применении новых методов надзора за исполнением постановлений Суда».

191. В Брайтонской декларации государства подчёркивали, что «повторяющиеся жалобы в основном связаны с системными или структурными недостатками на национальном уровне. Это является сферой ответственности государств-участников, которые находятся под надзором Комитета Министров, для обеспечения того, что такие недостатки устранены как часть эффективного исполнения Суда». Они также выразили свою «продолжающуюся озабоченность по поводу значительного количества повторяющихся жалоб, находящихся на рассмотрении Суда», приветствовали «дальнейшее использование Судом активных мер, в частности пилотных постановлений, для устранения повторяющихся нарушений, и призыва[ли] государства-участники, Комитет Министров и Суд сотрудничать для нахождения путей решения проблем с большим количеством жалоб, обусловленных системными недостатками, выявленными Судом».

192. В своей последней Декларации, принятой в Брюсселе 26–27 марта 2015 года, Договаривающиеся Стороны вновь подтвердили субсидиарную роль надзорного механизма, созданного Конвенцией, и, в частности, первоочередную роль национальных властей. Они подчёркнули важность полного, эффективного и своевременного исполнения постановлений и серьёзные политические обязательства государств-членов в этом отношении, укрепляющие, таким образом, доверие к Суду и конвенционной системе в целом. Договаривающиеся Стороны также отметили, что «внимание необходимо в настоящее время уделять современным вызовам, в частности повторяющимся жалобам, обусловленным неисполнением постановлений Суда... и трудностям, испытываемым государствами-участниками при исполнении определённых постановлений ввиду их объёма, природы или затрат на решение выявленных проблем».

193. Как указано в Брайтонской декларации, Суд разделяет с Договаривающимися Сторонами «ответственность за проведение эффективной имплементации Конвенции на

основе принципа субсидиарности». Однако компетенция Суда, как она определена статьёй 19 Конвенции, и его роль согласно статье 46 Конвенции в рамках процедуры вынесения пилотного постановления не распространяются на обеспечение имплементации его собственных постановлений. Не может Суд и быть превращён в орган, осуществляющий надзор за исполнением его собственных постановлений.

194. Разделение задач между Судом и Комитетом Министров очевидно: Суд может оказывать содействие государству-ответчику в выполнении своих обязательств по статье 46 через указание вида меры, которую соответствующему государству необходимо принять для того, чтобы положить конец системной проблеме, выявленной Судом. Однако именно на Комитет Министров возложено осуществление надзора за исполнением постановления и обеспечение того, чтобы государство исполнило свою юридическую обязанность по статье 46, включая принятие таких восстановительных мер общего характера, которые могут потребоваться согласно пилотному постановлению в отношении предоставления возмещения всем остальным жертвам — действительным или потенциальным — выявленных системных нарушений.

195. Ситуация, с которой столкнулся Суд в делах, аналогичных делу *Иванова*, в сущности, обусловлена неэффективным исполнением окончательного постановления Суда, требующего принятия мер общего характера под надзором Комитета Министров для того, чтобы устранить корневую причину системной проблемы, последовательно порождающей многочисленные жалобы в Суд. Возникшие проблемы имеют всецело финансовую или политическую природу, и, как следует из развития ситуации после вынесения пилотного постановления по делу *Иванова*, их решение лежит вне компетенции Суда. Они могут быть надлежащим образом решены только государством-ответчиком, с одной стороны, и Комитетом Министров — с другой, притом что последний уполномочен, согласно пункту 2 статьи 46 Конвенции, осуществлять надзор за исполнением постановлений Суда.

196. Таким образом, государству-ответчику и Комитету Министров надлежит принять на себя обязанности в соответствии со статьёй 46 и обеспечить, чтобы пилотное постановление Суда по делу *Иванова* было полностью

имплементировано и в добавление к необходимым мерам общего характера, направленным на устранение коренной причины проблемы, индивидуальным заявителям было предоставлено подходящее возмещение на национальном уровне, включая схему, в рамках которой они могли бы получить возмещение за нарушение Конвенции, установленное Судом, которое бы служило той же функции, что и сама справедливая компенсация, присуждаемая в соответствии со статьёй 41 Конвенции.

(с) *Вывод*

197. Правовые вопросы в рамках Конвенции, касающиеся продолжительного неисполнения решений национальных судов в Украине, уже были разрешены в пилотном постановлении по делу *Иванова*. Суд, таким образом, выполнил свою функцию в соответствии со статьёй 19 Конвенции. В частности, он выявил системный недостаток, установил нарушение Конвенции ввиду этого недостатка и дал указания о мерах общего характера, которые надлежало принять в соответствии со статьёй 46 для удовлетворительного исполнения пилотного постановления так, чтобы обеспечить средство защиты и возмещение всем жертвам — бывшим, настоящим и будущим — установленного системного нарушения. В соответствии с принципом субсидиарности, который лежит в основе всей Конвенции, а не только процедуры вынесения пилотного постановления, вопрос, рассматриваемый в пилотном постановлении по делу *Иванова*, включая предоставление возмещения жертвам системного нарушения Конвенции, установленного в постановлении по делу *Иванова*, является вопросом исполнения [постановления Суда] по смыслу статьи 46 Конвенции.

198. Настоящее дело и 12 143 остальных аналогичных дела, находящиеся на рассмотрении Суда, так же как и любые такие дела, которые поступят в будущем, являются частью процесса исполнения пилотного постановления. Их разрешение, включая индивидуальные меры возмещения, неизбежно является частью мер общего характера по исполнению, которые надлежит провести государству-ответчику под надзором Комитета Министров. Следовательно, все такие дела должны рассматриваться в рамках процесса по исполнению и должны быть переданы в Комитет Министров как орган, который в рамках конвенционной системы

осуществляет надзор за предоставлением возмещения и правосудия всем жертвам, пострадавшим от системной проблемы, выявленной в пилотном постановлении, включая заявителей, чьи имена указаны в приложенных перечнях.

199. Суд вынужден прийти к выводу о том, что продолжение рассмотрения указанных выше дел в рамках той практики, которой Суд ранее следовал, не будет служить какой-либо полезной цели по смыслу Конвенции. Исходя из этого, Суду надлежит рассмотреть вопрос о том, может ли он и следует ли ему воспользоваться своим полномочием в соответствии с пунктом 1(с) статьи 37 прекратить производство по указанным делам.

7. *Применение статьи 37 Конвенции*

<...>

201. Процедура вынесения пилотного постановления направлена на оказание содействия Договаривающимся Сторонам в выполнении своей роли в конвенционной системе путём устранения таких проблем на национальном уровне, таким образом обеспечивая всем действительным и потенциальным жертвам системной проблемы их права и свободы, гарантированные Конвенцией, предоставляя им более своевременное возмещение и в то же время снижая нагрузку на Суд, которому в противном случае пришлось бы выносить постановление по значительному количеству жалоб, аналогичным по своей сути, в ущерб другим обоснованным делам.

202. В свете изложенных соображений, наиболее значимым из которых является тот факт, что интересы заявителей по настоящему делу и всех остальных действительных или потенциальных жертв рассматриваемой системной проблемы защищаются наиболее подходящим образом в рамках процедуры исполнения, Суд находит, что рассмотрение дел, возбуждённых после вынесения постановления по делу *Иванова*, не будет наилучшим образом способствовать достижению целей Конвенции. Он, таким образом, приходит к выводу о том, продолжение рассмотрения дела является неоправданным по смыслу пункта 1(с) статьи 37. Остаётся установить, требует ли «соблюдение прав человека» от него продолжить такое рассмотрение.

203. Во всех таких делах каждый действительный и потенциальный заявитель является во всех отношениях «жертвой» по смыслу

статьи 34 Конвенции, имеющей право на то, чтобы пилотное постановление было полностью исполнено на национальном уровне в соответствии с пунктом 1 статьи 46, и право на получение «адекватного и достаточного возмещения»... Такое возмещение должно включать исполнение национальных судебных решений, вынесенных в их пользу. В связи с этим Суд напоминает, что, украинское государство несёт обязанность исполнить национальные судебные решения, которые подлежат исполнению.

204. Как отмечено выше, нарушения, заявленные в данных жалобах, должны быть устранены в контексте мер общего характера, принятия которых требует исполнение пилотного постановления по делу *Иванова*, что включает предоставление подходящего и достаточного возмещения за нарушения Конвенции, установленные в указанном [пилотном] постановлении, и должно производиться под надзором Комитета Министров. Соответственно... Суд далее приходит к выводу о том, что соблюдение прав человека и по смыслу пункта 1 статьи 37 *in fine* не требует продолжения рассмотрения настоящих жалоб с точки зрения присуждения индивидуального возмещения.

205. Не может [Суд] сделать и вывод о том, что это дело затрагивает какие-либо важные аспекты, в целом связанные с обязанностями Договаривающихся Государств в этой сфере, кроме тех, которые уже были выяснены на различных стадиях процедуры пилотного постановления. Наоборот, общий интерес в надлежащем и эффективном функционировании конвенционной системы свидетельствует в пользу принятия изложенного выше подхода.

206. В свете изложенного, в соответствии с пунктом 1 статьи 37 *in fine*, Суд приходит к выводу об отсутствии обстоятельств относительно соблюдения прав человека, как это определено Конвенцией и Протоколами к ней, которые бы требовали продолжения рассмотрения настоящего дела и других жалоб, аналогичных делу *Иванова*.

207. Наконец, Суд отмечает, что этот вывод не влияет на его полномочие восстановить, в соответствии с пунктом 2 статьи 37, настоящие или любые другие жалобы в списке дел [подлежащих рассмотрению Судом], если это будет оправдано обстоятельствами.

208. ...Суд принимает решение прекратить производство по указанным жалобам в соответствии с пунктом 1 (с) статьи 37 Конвенции.

8. Процедура, которой необходимо следовать в аналогичных жалобах

209. Как и в предыдущих пилотных постановлениях, Суд полагает важным определить процедуру, которой необходимо следовать в отношении аналогичных жалоб, как уже находящихся на рассмотрении, так и тех, которые будут поданы в будущем.

<...>

(с) Решение Суда

218. Принимая во внимание общую угрозу надлежащему функционированию конвенционной системы, которую представляет феномен повторяющихся дел, а также всё возрастающее значение коллективной ответственности и принципа субсидиарности, Суд полагает подходящим рассматривать жалобы, аналогичные жалобе *Иванова*, следующим образом.

(i) Что касается находящихся на рассмотрении жалоб

219. Учитывая тот факт, что все указанные жалобы обусловлены одной и той же системной проблемой... и... касаются, в сущности, тех же правовых и фактических вопросов, что и настоящее дело, а также ранее сделанные им выводы, Суд полагает, что они должны быть объединены в настоящем производстве в соответствии с пунктом 1 правила 42 Регламента Суда во взаимосвязи с пунктом 1 правила 71.

220. Более того, по изложенным выше причинам Суд полагает, что 7 641 уже коммуницированных жалоб... и 4 502 новых жалоб... также должны быть исключены из списка подлежащих рассмотрению дел в соответствии с пунктом 1 (с) статьи 37 Конвенции.

(ii) Что касается будущих аналогичных жалоб

221. Полагая, что такое же обоснование будет применяться и к любым будущим обоснованным жалобам, аналогичным жалобе *Иванова*, которые могут быть поданы после вынесения данного постановления, Суд может исключить их из списка подлежащих рассмотрению дел и напрямую передать их Комитету Министров, исключая те жалобы, которые будут признаны [Судом] неприемлемыми согласно статье 35 Конвенции.

222. Кроме того, принимая во внимание Резолюцию Комитета Министров относительно решений, раскрывающих системную проблему, от 12 мая 2004 года (Res(2004)3), Суд

будет обеспечивать, чтобы Комитет Министров и другие органы Совета Европы, указанные в данной Резолюции, были надлежащим образом уведомлены о любых аналогичных делах в будущем и важных изменениях, касающихся дел, возбуждённых после вынесения постановления по делу *Иванова*. Комитету Министров и государству-ответчику будут предоставлены постановления/решения Суда, содержащие перечень таких жалоб, которые необходимо рассмотреть в рамках мер общего характера по исполнению пилотного постановления на национальном уровне таким образом, чтобы предоставить подходящее возмещение всем соответствующим заявителям.

(iii) *Заключительное соображение*

223. Как отмечено выше, решение исключить дела, возбуждённые после вынесения постановления по делу *Иванова*, из списка подлежащих рассмотрению Судом дел, не умаляет его полномочий восстановить в списке подлежащих рассмотрению дел, в соответствии с пунктом 2 статьи 37 Конвенции, жалобы, указанные в приложениях к настоящему постановлению, или любые другие аналогичные жалобы, поданные в будущем, если это будет оправдано обстоятельствами. Суд полагает необходимым вновь оценить ситуацию через два года после вынесения настоящего постановления, с тем чтобы установить, возникли ли за это время обстоятельства, оправдывающие использование данного полномочия.

Особые мнения: Совместное особое мнение представили судьи Ганна Юдживська (Украина), Андраш Шайо (Венгрия), Леди Бианку (Албания), Ишиль Каракаш (Турция), Винсент Энтони Де Гаetano (Мальта), Юлия Лаффранк (Эстония) и Юлия Антоанелла Моток (Румыния); особое мнение представил судья Андраш Шайо (Венгрия).

Акты международного права, использованные в Постановлении: Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Res(2004)6 государствам-членам относительно совершенствования внутренних средств правовой защиты (принята 12 мая 2004 года); Резолюция Комитета Министров Совета Европы Res(2004)3 относительно решений, раскрывающих системную проблему, лежащую в основе нарушения (принята 12 мая 2004 года); Правила процедуры Комитета Министров

Совета Европы по контролю за исполнением постановлений и условий мировых соглашений (приняты 10 мая 2006 года); Промежуточная Резолюция Комитета Министров Совета Европы CM/ResDH(2008)1 (принята 6 марта 2008 года); Интерлакенская декларация (принята Конференцией высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека 19 февраля 2010 года); Измирская декларация (принята Конференцией высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека 26–27 апреля 2011 года); Брайтонская декларация (принята Конференцией высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека 19–20 апреля 2012 года); Брюссельская декларация (принята Конференцией высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека 26–27 марта 2015 года).

Библиографическое описание:
Европейский Суд по правам человека: обзор постановления Большой Палаты по делу *Бурмиш (Burmych) и другие против Украины* // Международное правосудие. 2017. № 4 (24). С. 39–50.

European Court of Human Rights: review of judgment (Grand Chamber) in the case of *Burmych and Others v. Ukraine*

Abstract

The Grand Chamber judgment of the European Court of Human Rights (ECtHR) in the case of *Burmych and Others v. Ukraine* concerns continuous failure of Ukraine to adopt general remedial measures at the national level to deal with numerous repetitive applications to the ECtHR on the subject of non-enforcement or delayed enforcement of domestic judicial decisions, as required the ECtHR in its “pilot” judgment *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine* adopted in 2009. In the situation where the Court’s previous approach of examining thousands of those repetitive cases in an accelerated, summary procedure had no impact on the overall number of such applications, which continued to grow, the Grand Chamber considered that it was no longer justified to continue examination of *Ivanov*-type applications as the legal issue had already been resolved in the pilot judgment and the Court had thereby discharged its main function. Instead, it has fallen on the Committee of Ministers to deal with such pending (five applications in the present case and 12 143 similar applications) and future cases in the process of execution of the pilot judgment.

Citation

(2017) *Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka: obzor postanovleniya Bol'shoy Palaty po delu Burmych (Burmych) i drugie protiv Ukrainy* [European Court of Human Rights: review of judgment (Grand Chamber) in the case of *Burmych and Others v. Ukraine*]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, no. 4, pp. 39–50. (In Russian).