

По делу «Хуттен-Чапска против Польши»

Европейский Суд по правам человека¹, рассматривая дело Большой Палатой в составе:

Жан-Поля Коста, *Председателя Большой Палаты Европейского Суда*,
 Люциуса Вильдхабера,
 Христоса Розакиса,
 Боштыяна М. Зупанчича,
 Джованни Бонелло,
 Пера Лоренсена,
 Криштак Трайа,
 Снежаны Ботучаровой,
 Миндии Угрехелидзе,
 Владимира Загребельского,
 Ханлара Гаджиева,
 Ренаты Йегер,
 Эгберта Мийера,
 Сверре Эрика Йебенса,
 Давида Тор Бьоргвинссона,
 Инеты Зиемеле, *судей*,
 Анны Вырозумской (Польша), *судьи ad hoc*²,
 а также при участии Майкла О'Бойла, *заместителя Секретаря-Канцлера Европейского Суда*,

проведя совещание при закрытых дверях 31 марта 2008 г., вынес в тот же день следующее постановление:

ПРОЦЕДУРА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ

1. Дело было возбуждено по жалобе против Республики Польша, поданной в Европейскую комиссию по правам человека (*далее* — Комиссия) согласно прежней статье 25 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) гражданкой Франции г-жой Марией Хуттен-Чапска (*далее* — заявительница) 6 декабря 1994 г.

2. Интересы заявительницы при производстве по делу в Европейском Суде представлял г-н Б. Соханьский — адвокат, практикующий в г. Щецине. Интересы властей Республики Польша (*далее* — государство-ответчик) при производстве по делу в Европейском Суде представлял г-н Я. Волонсьевич, Представитель Республики Польша при Европейском Суде по правам человека, сотрудник Министерства иностранных дел Польши.

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД
 ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
 БОЛЬШАЯ ПАЛАТА
 ДЕЛО «ХУТТЕН-ЧАПСКА
 ПРОТИВ ПОЛЬШИ»
 [HUTTEN-CZAPSKA V. POLAND]**

(жалоба № 35014/97)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

(по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле)

г. Страсбург

28 апреля 2008 г.

Настоящее постановление является окончательным, но в его текст могут быть внесены редакционные изменения.

3. В постановлении от 19 июня 2006 г. (*далее* — основное постановление по делу) Европейский Суд, рассматривая дело в составе Большой Палаты, констатировал нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Суд пришёл к выводу, что это нарушение было вызвано системной проблемой, связанной с ненадлежащим действием польского законодательства, которое: (а) ввело ограничения прав владельцев жилья, которые действуют и по сей день, в том числе несовершенные правовые нормы, касающиеся определения размера арендной платы; и (b) не предусматривало и по-прежнему не предусматривает процедур или механизмов, позволяющих владельцам жилья возместить убытки, понесённые ими в связи с содержанием и техническим обслуживанием своего имущества (см. пункт 3 резолютивной части основного постановления по делу).

В связи с этим Европейский Суд указал: для того чтобы положить конец системному нарушению Конвенции, выявленному в настоящем деле, государство-ответчик должно путём принятия соответствующих правовых мер и (или) мер иного характера закрепить в своей национальной правовой системе некий механизм, поддерживающий справедливое равновесие между интересами владельцев сдаваемого в аренду жилья и всеобщим интересом общества в соответствии с установленными Конвенцией стандартами защиты имущественных прав граждан (см. пункт 4 резолютивной части основного постановления по делу).

По поводу выплаты заявительнице компенсации материального ущерба и морального вреда, причинённых нарушением её прав, которое было установлено Европейским Судом в настоящем деле, Суд решил, что вопрос о применении статьи 41 Конвенции в части, касающейся требований заявительницы о возмещении материального ущерба, не готов к разрешению, и отложил его рассмотрение. Суд предложил государству-ответчику и заявительнице в те-

От редакции. В постановлении по существу данного дела Европейский Суд установил нарушение требований статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в связи с тем, что закон обязал заявительницу — владелицу сдаваемого внаём жилья — за свой счет содержать его в надлежащем состоянии, а также ограничил ее возможности по повышению арендной платы и прекращению договора найма. Власти Польши возместили заявительнице материальный ущерб и судебные издержки, а также обязались принять некоторые меры общего характера, а именно — предоставить государственную финансовую помощь для инвестирования в социальное жильё; разрешить владельцам сдаваемого внаём жилья увеличивать арендную плату, чтобы покрыть расходы на его содержание и ремонт и получать прибыль; обеспечить прозрачность механизма повышения арендной платы и прочее. Суд утвердил заключенное сторонами мировое соглашение.

¹ Далее — Европейский Суд или Суд (*примечание редакции*).

² Ad hoc (лат.) — для данного специального случая; согласно Регламенту Европейского Суда судья *ad hoc* — лицо, не являющееся избранным судьей, предложенное Высокой Договаривающейся Стороной согласно пункту 2 статьи 27 Конвенции в качестве члена Большой Палаты или Палаты для рассмотрения одного конкретного дела (*примечание редакции*).

чение шести месяцев с момента их извещения об основном постановлении по делу представить свои письменные замечания по этому вопросу и, в частности, уведомить Суд в случае, если они заключат между собой какое-либо соглашение (см. пункт 5 резолютивной части основного постановления по делу). Если говорить более конкретно, то по поводу применения статьи 41 Конвенции Суд пришёл к выводу, что этот вопрос должен решаться не только с учётом возможного заключения сторонами какого-либо соглашения, но и с точки зрения мер индивидуального или общего характера, которые, возможно, примет государство-ответчик для исполнения основного постановления по делу. До принятия соответствующих мер общего характера Суд отложил рассмотрение жалоб, касающихся той же общей проблемы (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», жалоба № 35014/97, § 247, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2006-VIII).

Наконец, Европейский Суд присудил выплатить заявительнице сумму в размере 30 тысяч евро в качестве компенсации причинённого ей морального вреда и сумму в размере 22 тысяч 500 евро в качестве возмещения судебных издержек и расходов, понесённых ею до этой стадии рассмотрения дела в Суде, отклонив остальные требования заявительницы о выплате компенсации морального вреда.

4. 2 апреля 2007 г. после того, как Европейский Суд удовлетворил ходатайство государства-ответчика о продлении соответствующего срока, стороны представили свои замечания по делу. 14 мая 2007 г. дополнительные замечания по делу поступили от государства-ответчика, а 1 июня 2007 г. — от заявительницы. В своих замечаниях заявительница отметила, что переговоры по поводу заключения мирового соглашения, начатые сторонами в марте 2007 г., следует продолжить при содействии Секретариата Суда.

5. 21 июня 2007 г. государство-ответчик попросило заместителя Секретаря-Канцлера Европейского Суда оказать содействие в переговорах по поводу заключения между сторонами в деле мирового соглашения.

6. Представители Секретариата Европейского Суда провели встречи со сторонами в г. Варшаве 7 февраля 2008 г. и 8 февраля 2008 г. 8 февраля 2008 г. стороны подписали мировое соглашение, текст которого приведён ниже, в разделе «Вопросы права» (см. ниже, пункт 27 настоящего постановления).

ФАКТЫ

7. Заявительница, гражданка Франции польского происхождения, родилась в 1931 году и проживает в г. Познани, Польша.

I. СОБЫТИЯ, ПРОИЗОШЕДШИЕ ПОСЛЕ ВЫНЕСЕНИЯ ОСНОВНОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПО ДЕЛУ

8. 17 мая 2006 г. по обращению Уполномоченного Республики Польша по правам человека [*Rzecznik Praw Obywatelskich*] от 24 августа 2005 г. (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 143–146) Конституционный трибунал Республики Польша¹ [*Trybunał Konstytucyjny*] объявил неконституционными

ряд положений Закона «О защите прав арендаторов жилья, муниципальном жилищном фонде и о поправках в Гражданский кодекс Республики Польша» [*Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*] от 21 июня 2001 г. (далее — Закон 2001 года), в частности, положения, касающиеся увеличения размера арендной платы (см. также ниже, пункт 12 настоящего постановления).

Для исполнения этого решения Сейм Республики Польша² 15 декабря 2006 г. внёс изменения в законодательство, в которых содержались, помимо прочего, новые нормы, касающиеся увеличения размера арендной платы (см. ниже, пункты 15–18 настоящего постановления).

9. 11 сентября 2006 г. Конституционный трибунал объявил неконституционными ещё несколько положений Закона 2001 года, ограничивающие гражданскую ответственность муниципальных органов власти за непредоставление социального жилья арендаторам, в отношении которых собственник жилья получил обязательный судебный приказ о выселении (см. ниже, пункты 13, 19 и 20).

10. 8 декабря 2006 г. в Польше был принят закон о государственной финансовой помощи по вопросам, связанным с социальным жильём, а 24 августа 2007 г. — закон о системе отслеживания размера арендной платы на территории Польши (см. ниже, пункты 14 и 21 настоящего постановления).

11. 29 февраля 2008 г. Кабинет министров Республики Польша внёс в Сейм законопроект «О содействии термомодернизации и ремонту жилья» [*projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*] (см. также ниже, пункты 22–26 настоящего постановления).

II. ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ДЕЛУ НОРМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

A. Решения Конституционного трибунала Республики Польша

1. Решение от 17 мая 2006 г. (№ К 33/05)

12. Конституционный трибунал частично удовлетворил ходатайство Уполномоченного по правам человека и признал недействительными часть 5 и пункт 1 части 7 статьи 8а Закона 2001 года (с 23 мая 2006 г.), а также пункт 1 части 6 статьи 8а и часть 1 статьи 9 этого Закона (с 31 декабря 2006 г.). Конституционный трибунал пришёл к выводу, что они не соответствуют статье 2 (правовое государство), части 3 статьи 31 (принцип пропорциональности), части 1 и части 2 статьи 64 (принцип защиты имущественных прав и принцип равенства перед законом) и части 1 статьи 76 (обязанность защищать граждан от нечестной рыночной практики) Конституции Республики Польша.

В частности, Конституционный трибунал пришёл к следующим выводам:

«Конституционный трибунал часто рассматривал вопросы, связанные с защитой арендаторов жилья, со способами определения размера арендной платы и прочих платежей и с правами владельцев жилья. С одной стороны, это свидетельствует об особой важности этих вопросов для общества, а с другой — возможно, это просто служит доказательством исключительной неспособности законодательной власти в обозримые сроки решить их по справедливости и в соответствии

¹ Далее — Конституционный трибунал (примечание редакции).

² Далее — Сейм (примечание редакции).

с Конституцией, соблюдая — *ex aequo et bono*¹ — права обеих сторон в правоотношениях между владельцами жилья и теми, кто его арендует <...>.

Конституционный трибунал с озабоченностью отмечает полное отсутствие реакции соответствующих органов власти на критику [Закона 2001 года], содержащуюся в решениях Трибунала и в обращениях Уполномоченного по правам человека. Информация, которой располагает Трибунал, указывает на то, что в настоящее время, по-видимому, в Сейме не ведётся никакой работы по устранению неконституционности положений Закона 2001 года и что Совет министров ещё только начинает консультации с министрами по этому вопросу. Всё это происходит спустя почти год после того, как Конституционный трибунал дал рекомендации Сейму. Эту ситуацию (фактически она равносильна игнорированию законодательной и исполнительной властью чётких указаний внести в законодательство изменения, необходимые с точки зрения прав и свобод граждан) наряду с используемой властями тактикой ожидания следующего решения Конституционного трибунала об отмене неконституционных норм необходимо оценивать критически».

Говоря о спорных нормах, касающихся увеличения размера арендной платы, Конституционный трибунал подчеркнул их непредсказуемость, в частности, отсутствие чётких критериев «обоснованных случаев», в которых владельцы жилья могут повышать арендную плату выше предельного уровня, составляющего 3 процента от стоимости ремонта жилья в течение одного года. По мнению Конституционного трибунала, из-за этого судебный контроль за повышением арендной платы становится иллюзорным и произвольным по отношению и к владельцам жилья, и к тем, кто его арендует. В этом решении, а также в рекомендациях от 29 июня 2005 г. (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 142). Конституционный трибунал критически отозвался об отсутствии в законе перечня платежей, из которых складывается арендная плата, и факторов, которые должны учитываться при её повышении, таких как стоимость ремонта, содержания и технического обслуживания жилья и «разумная прибыль» [*godziwy zysk*].

2. Постановление от 11 сентября 2006 г. (№ P 14/06)

13. Указанное постановление было вынесено в качестве ответа на юридический вопрос, заданный Косчанским районным судом [*Sąd Rejonowy*]. Этот вопрос заключался в том, соответствует ли Конституции Республики Польша часть 4 статьи 18 Закона 2001 года, ограничивающая гражданскую ответственность муниципальных органов власти за непредоставление социального жилья арендатору, в отношении которого владелец жилья получил обязательный судебный приказ о выселении (см. также ниже, пункт 19).

Согласно части 3 статьи 18 Закона 2001 года до тех пор, пока муниципальные органы власти не предоставят находящемуся под защитой арендатору социальное жильё, он вносит арендную плату в том же размере, как и в случае, если бы договор аренды расторгнут не был. Согласно части 1 и части 2 статьи 18, остальные арендаторы, с которыми был расторгнут договор аренды, не освободившие жилое помещение, выплачивают владельцу жилья компенсацию в размере, соответствующем рыночной ставке арендной платы, которую владелец жилья мог бы полу-

чить при обычных обстоятельствах. Если эта компенсация не покрывает расходов владельца жилья, он может добиваться получения дополнительной компенсации.

Часть 4 статьи 18 предусматривает, что размер компенсации, которую владелец жилья вправе требовать от муниципальных органов власти, не предоставивших социального жилья находящемуся под защитой арендатору, не должна превышать разницы между размером арендной платы по рыночным ставкам, который он мог бы получать при обычных обстоятельствах, и размером арендной платы, которую он фактически получает от находящегося под защитой арендатора, в случае, если получить дополнительную компенсацию от муниципальных органов власти не представляется возможным.

Конституционный трибунал решил, что оспариваемое положение не соответствует части 1 статьи 77 (право на возмещение вреда, причинённого не соответствующими праву действиями органов публичной власти), а также части 1 и части 3 статьи 64 Конституции Республики Польша (принцип защиты имущественных прав и запрет несоразмерного вмешательства в осуществление имущественных прав).

В. Закон от 8 декабря 2006 г.

14. Закон от 8 декабря 2006 г. «О финансовой поддержке строительства социального жилья, охраняемых домов, ночлежек и приютов для бездомных» [*ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*] устанавливает условия получения от государства финансовой помощи при строительстве зданий или жилых помещений, относящихся к социальному жилищному сектору (это понятие определено в Законе 2001 года) и в целях обеспечения иных форм размещения наименее обеспеченных лиц.

Эта помощь может оказываться муниципальными органами власти, объединениями муниципальных органов власти и общественными благотворительными организациями [*organizacje pożytku publicznego*] в связи со строительством, ремонтом, переоборудованием, изменением целевого назначения или покупкой зданий. В зависимости от оснований предоставления субсидий они могут составлять от 20 до 40% от объёма инвестиций.

Выплаты производятся Банком национального хозяйства Польши [*Bank Gospodarstwa Krajowego*] из средств, выделенных Фонду субсидий [*Fundusz Dopląt*].

С. Изменения, внесённые в Закон 2001 года в 2006 году

15. Закон от 15 декабря 2006 г. «О внесении изменений в Закон 2001 года “О защите прав арендаторов, муниципальном жилищном фонде и о поправках в Гражданский кодекс”» [*ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*] (далее — изменения от 15 декабря 2006 г.) вступил в силу 1 января 2007 г.

1. Новое, содержащееся в законе определение расходов по содержанию и техническому обслуживанию сдаваемого в аренду жилья

16. Изменениями от 15 декабря 2006 г. к части 1 статьи 2 Закона 2001 года был добавлен новый пункт 8а.

¹ *Ex aequo et bono* (лат.) — по справедливости и доброй совести (примечание редакции).

Пункт 8а части 1 статьи 2 Закона предусматривает следующее:

«Когда в настоящем законе говорится о расходах по содержанию и техническому обслуживанию жилого помещения, [это выражение] следует понимать как возложенные на владельца жилья расходы, размер которых определяется пропорционально соотношению полезной площади жилого помещения и общей полезной площади всех жилых помещений в здании. Они включают в себя плату за вечное пользование земельным участком, налог на имущество и [следующие] затраты:

- (а) на обслуживание имущества и содержание его в надлежащем техническом состоянии, а также на его ремонт;
- (b) на управление имуществом;
- (с) на содержание в рабочем состоянии помещений общего пользования, лифтов, коллективных антенн, систем внутримодовой связи, а также зон озеленения;
- (d) на страхование имущества;
- (е) иные [расходы], если они предусмотрены в договоре [аренды жилого помещения]».

2. Новые положения, касающиеся увеличения размера арендной платы

17. Вследствие изменений от 15 декабря 2006 г. часть 4 статьи 8а Закона 2001 года¹ была сформулирована следующим образом:

«Повышение арендной платы или иных платежей за пользование жилым помещением, превышающее 3% от стоимости ремонта жилого помещения в течение 1 года, может производиться только в обоснованных случаях, перечисленных в пунктах 4(а) и 4(е). По письменному требованию арендатора владелец жилья в течение 14 дней с момента получения этого требования мотивирует необходимость повышения арендной платы и предоставляет её расчёт в письменном виде. В противном случае повышение арендной платы признаётся недействительным».

18. Нормы, касающиеся увеличения размера арендной платы, в новой редакции изложены в упомянутых выше новых пунктах 4(а)–4(е), которые были добавлены в статью 8а. В части, имеющей отношение к настоящему делу, они предусматривают следующее:

«4(а). Если владелец жилья не получает за счёт арендной платы или иных платежей за пользование жилым помещением доход, позволяющий покрыть стоимость содержания и технического обслуживания жилого помещения, а также обеспечить возврат владельцу жилья капитальных инвестиций и прибыли, <...> повышение арендной платы и иных платежей до уровня, позволяющего ему возместить указанные расходы, признаётся обоснованным, если оно не превышает пределов, установленных в пункте 4(б).

4(б). При повышении арендной платы или иных платежей за пользование жилым помещением владелец жилья может включить в них:

- 1) возврат вложенных средств в размере, соответствующем максимальному годовому уровню дохода от инвестиций:

- (а) 1,5% инвестиций владельца жилья в строительство или приобретение жилого помещения; или
- (b) 10% инвестиций владельца жилья на неотделимые улучшения жилого помещения, которые увеличили его полезную стоимость, до полного возврата [этих инвестиций];
- 2) разумную прибыль.

<...>

4(е). Повышение арендной платы или иных платежей за пользование жилым помещением, не превышающее средний среднегодовой индекс розничных цен за предыдущий календарный год, считается обоснованным. Средний среднегодовой индекс розничных цен за предыдущий календарный год публикуется в форме коммюнике директором Центрального бюро статистики в официальной газете Республики Польша «Польские ведомости» [Monitor Polski]».

3. Новые нормы о гражданской ответственности муниципальных органов власти за непредоставление социального жилья находящемуся под защитой арендатору

19. Часть 3 статьи 18 Закона 2001 года по-прежнему содержит положения, благоприятные с точки зрения размера арендной платы, которая взимается с момента выдачи судебного приказа о выселении до освобождения жилого помещения находящимися под защитой арендаторами, ввиду своих низких доходов имеющими право на получение социального жилья от муниципальных органов власти (см. выше, пункт 13 настоящего постановления и — по поводу ситуации с предоставлением социального жилья арендаторам согласно схеме сдерживания роста арендной платы, действовавшей до вынесения основного постановления по делу, — см. также упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 79 и 89).

Тем не менее в связи с необходимостью исполнения решения Конституционного трибунала от 11 сентября 2006 г. (см. выше, пункт 13 настоящего постановления), изменениями от 15 декабря 2006 г. в статью 18 было добавлено новое положение (пункт 5), в соответствии с которым муниципальные органы власти несут ответственность по нормам деликтного права за ущерб, понесённый владельцем жилого помещения в связи с непредоставлением арендатору социального жилья. Этот пункт предусматривает следующее:

«5. Если муниципальные органы власти не предоставили социального жилья лицу, которое имеет на него право по решению суда, владелец жилья вправе требовать от муниципальных органов власти возмещения ущерба на основании статьи 417 Гражданского кодекса».

Вследствие этого непредоставление муниципальными органами власти социального жилья признаётся «незаконным бездействием» по смыслу положений статьи 417 Гражданского кодекса Республики Польша.

D. Статья 417 Гражданского кодекса Республики Польша

20. В части, имеющей отношение к настоящему делу, статья 417 Гражданского кодекса Республики Польша предусматривает следующее:

¹ Этот пункт в редакции, действующей с момента вынесения основного постановления по делу, предусматривал следующее: «Повышение арендной платы или иных платежей за пользование жилым помещением не может превышать 3 процентов от стоимости ремонта жилого помещения в течение 1 года и может производиться только в обоснованных случаях. По письменному требованию арендатора владелец жилья в течение 7 дней мотивирует необходимость повышения арендной платы и предоставляет её расчёт в письменном виде» (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 125).

«1. Государственное казначейство, муниципальные органы власти или иное юридическое лицо, осуществляющее в силу закона властные полномочия, несут ответственность за ущерб, который был причинен незаконными действиями или бездействием, допущенными при осуществлении этих полномочий».

Е. Изменения от 24 августа 2007 г.

21. Закон от 24 августа 2007 г. «О внесении изменений в Закон 1997 года “Об управлении недвижимостью” и некоторые другие законы» [*ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*] (далее — изменения от 24 августа 2007 г.) создал информационную систему для отслеживания размера арендной платы на территории Польши. Эта система, которая называется «арендное зеркало» [*lustro czynszowe*], предоставляет сведения о среднем размере арендной платы в том или ином регионе, создавая для судов, которые рассматривают гражданские дела, дополнительные возможности по разрешению споров, связанных с повышением арендной платы владельцами жилья (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 138).

Согласно статье 186 Закона «Об управлении недвижимостью» 1997 года (она была введена изменениями от 24 августа 2007 г.), человек, осуществляющий управление имуществом, в том числе сдающимся в аренду квартирами, обязан предоставлять соответствующим местным органам власти информацию о размере арендной платы за сданные в аренду квартиры с учётом расположения, возраста и технического состояния здания, полезной площади и характеристик квартиры на основании договоров аренды жилых помещений во вверенных ему зданиях.

Согласно статье 6 изменений от 24 августа 2007 г., муниципальные органы власти обязаны публиковать в официальной газете воеводства [*wojewódzki dziennik urzędowy*] данные о размере платы за аренду жилых помещений, находящихся в административных границах соответствующего муниципального образования, которые принадлежат частным лицам.

Ф. Законопроект Совета министров Республики Польша

22. Законопроект Совета министров Республики Польша «О содействии термомодернизации и ремонту жилья» (далее — законопроект) в первоначальной редакции был внесён в Сейм прежним Советом министров в сентябре 2007 г. После того как в октябре 2007 г. Сейм был распущен и в стране прошли досрочные парламентские выборы, процесс принятия этого законопроекта приостановился.

Действующий Совет министров планирует сделать принятие законопроекта одним из своих приоритетов. Совет министров заново рассмотрел его, утвердил 19 февраля 2008 г. и передал в Правительственный центр законодательства [*Rządowe Centrum Legislacji*].

29 февраля 2008 г. законопроект был внесён в Сейм.

23. Законопроект, о котором идёт речь, является частью жилищной программы Совета министров, направленной на улучшение существующего жилищного фонда. В час-

тности, он касается сдающихся в аренду многоквартирных домов, принадлежащих государству или частным лицам, которые, как указывается в пояснительной записке к законопроекту, находятся в запущенном состоянии и не обслуживаются должным образом из-за того, что схема сдерживания роста арендной платы лишила владельцев жилья возможности получать арендную плату в размере, позволяющем выделять деньги на его содержание, техническое обслуживание и ремонт. В пояснительной записке сказано, что в ближайшие 8 лет возникнет необходимость снести 40 тысяч многоквартирных домов, в которых насчитывается 200 тысяч квартир, принадлежащих частным лицам, муниципальным органам власти и жилищным общинам.

24. Согласно статьям 3–7 законопроекта инвестор, осуществивший ремонт или термомодернизацию жилья, получает право на так называемые «ремонтные выплаты» [*premia remontowa*] и «термомодернизационные выплаты» [*premia termomodernizacyjna*]. Ремонтные выплаты на практике означают частичный возврат кредита на реконструкцию здания, в том числе на замену окон, реконструкцию балконов, монтаж необходимых установок или оборудования либо на изменение здания, выразившееся в его улучшении. Согласно статье 9, ремонтные выплаты составляют 20 процентов от потраченного инвестором кредита, но не более 15 процентов от общей суммы ремонтной сметы. Максимальный размер термомодернизационных выплат ограничен 20 процентами и 16 процентами соответственно.

Ремонтные выплаты производятся Банком национального хозяйства Польши из средств, выделенных Фонду термомодернизации и ремонта жилья [*Fundusz Termomodernizacji i Remontów*].

25. Совсем недавно, ещё до начала переговоров по заключению мирового соглашения, Совет министров решил предложить в законопроект свои собственные поправки. Эти поправки введут систему компенсационных выплат [*premie kompensacyjne*], полагающихся владельцам жилья, на чьё имущество с 12 ноября 1994 г. до 25 апреля 2005 г.¹ распространялась схема сдерживания роста арендной платы (см. также упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 71–72, § 136–141 и § 194).

Принимая во внимание, что подготовка законопроекта уже заканчивается, и преследуя цель ускорить процесс его принятия Сеймом, Совет министров решил, что эти поправки будут предложены сразу же после начала парламентских слушаний.

26. Совет министров представил текст поправок, которые он намерен предложить Сейму. Часть 13 статьи 1 законопроекта в новой редакции предусматривает следующее:

«Под жилым помещением, на которое распространяется схема сдерживания роста арендной платы, понимается жилое помещение по смыслу положений [Закона 2001 года], которое сдаётся в аренду вследствие административного решения о выделении жилого помещения или иных правовых оснований, относящихся к тому периоду времени, пока в соответствующем городе управление жилищными вопросами не стало осуществлять государство или не была введена особая схема сдачи имущества в аренду, в рамках которой арендная плата:

(а) контролируется;

¹ То есть до вступления в силу решения Конституционного трибунала Польши от 19 апреля 2005 г. (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 136–141).

- (b) ограничена согласно закону 3 процентами от стоимости ремонта жилья в течение 1 года;
- (c) не может согласно закону повышаться <...> более чем на 10 процентов в год
в течение любого периода времени с 12 ноября 1994 г. до 25 апреля 2005 г.».

Статья 9а предусматривает следующее:

- «1. Инвестор — это физическое лицо, по состоянию на 25 апреля 2005 г. являющееся владельцем или наследником владельца здания, в котором на хотя бы одно жилое помещение распространяется схема сдерживания роста арендной платы. Инвестор имеет право на выплаты, которые далее именуется компенсационными.
- 2. Применительно к одному и тому же зданию компенсационные выплаты предоставляются только один раз.
- 3. Компенсационные выплаты предоставляются для погашения кредита, выданного в целях осуществления:
 - 1) проекта по ремонту здания; или
 - 2) ремонта (реконструкции) дома, предназначенного для проживания одной семьи,
если речь идёт о здании, указанном в пункте 1.
- 4. За исключением случаев, указанных в пункте 2 части 3, компенсационные выплаты предоставляются вместе с ремонтными выплатами».

В части, имеющей отношение к настоящему делу, статья 9b предусматривает следующее:

- «1. <...> компенсационные выплаты равны произведению индикатора стоимости инвестиций и суммы, составляющей 2,1 процента от переводного коэффициента за каждый квадратный метр полезной площади жилого помещения, на которое распространяется схема сдерживания роста арендной платы; эти выплаты производятся за каждый год, когда ограничения, о которых говорится в части 13 статьи 2, применялись в любой период времени с 12 ноября 1994 г. до 25 апреля 2005 г., или, если здание не было приобретено владельцем в порядке наследования, — с момента его приобретения до 25 апреля 2005 г. <...>
- 3. Формула расчёта компенсационных выплат приведена к приложению к настоящему закону».

Согласно статье 16, Банк национального хозяйства Польши перечисляет выплаты в банк, выдавший кредит, если проект был завершён в срок, установленный кредитным договором.

Часть 3 статьи 16 предусматривает следующее:

- «Банк национального хозяйства перечисляет компенсационные выплаты [в банк, выдавший кредит] после того, как израсходованная часть кредита [сравнивается с суммой] предоставленных ремонтных выплат».

Статья 17 предусматривает, что Банк национального хозяйства Польши ведёт электронную базу данных по зданиям, в отношении которых предоставлялись выплаты.

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ

27. 8 февраля 2008 г. стороны заключили мировое соглашение (см. выше, пункт 6 настоящего постановления). Это соглашение, подписанное сторонами в присутствии

представителей Секретариата Европейского Суда, предусматривает следующее:

МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ПО ДЕЛУ «Хуттен-Чапска против Польши» (жалоба № 35014/97)

В настоящем документе излагаются условия мирового соглашения, заключённого между властями Республики Польша («государством-ответчиком»), с одной стороны, и г-жой Марией Хуттен-Чапска («заявительницей»), с другой стороны,

в дальнейшем совместно называемыми «сторонами», в соответствии с подпунктом «b» пункта 1 статьи 38 Европейской конвенции о правах человека (далее — «Конвенция») и пунктом 1 правила 62 Регламента Европейского Суда по правам человека (далее — «Суд»).

Государство-ответчика представляет г-н Якуб Волоньсьевич, Представитель Республики Польша при Европейском Суде по правам человека, посол, сотрудник Министерства иностранных дел Польши, и г-н Пётр Стычень, заместитель министра по делам инфраструктуры; интересы заявительницы представляет г-н Бартоломей Соханьский — адвокат, практикующий в г. Щецине.

I. ПРЕАМБУЛА

Принимая во внимание:

(1) постановление, вынесенное по настоящему делу Большой Палатой Суда 19 июня 2006 г. (далее — «основное постановление по делу»), в котором Суд:

- констатировал нарушение права собственности, которое защищено статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции;

- постановил, что это нарушение вызвано системной проблемой, связанной с ненадлежащим функционированием национального законодательства, которое:

- (a) ввело ограничения прав владельцев жилья, действующие и по сей день, в том числе ущербные нормы, касающиеся определения размера арендной платы;

- (b) не предусматривало и по-прежнему не предусматривает никаких процедур или механизмов, позволяющих владельцам жилья возместить убытки, понесённые ими в связи с содержанием и техническим обслуживанием своего имущества;

- указал: для того, чтобы положить конец системному нарушению Конвенции, выявленному в настоящем деле, государство-ответчик должно путём принятия соответствующих правовых мер и (или) мер иного характера закрепить в своём национальном правовом порядке механизм, поддерживающий справедливое равновесие между интересами владельцев сдаваемого в аренду жилья и общим интересом сообщества в соответствии с установленными Конвенцией стандартами защиты имущественных прав;

- по поводу присуждения заявительнице справедливой компенсации:

- в отношении материального ущерба, причинённого констатированным им нарушением, пришёл к выводу, что вопрос о применении статьи 41 Конвенции не готов к разрешению, и отложил его рассмотрение в целом, и
- присудил заявительнице 30 000 евро (тридцать тысяч евро) в качестве компенсации причинённого ей морального вреда и 22 500 евро (двадцать две тысячи пятьсот евро)

в качестве возмещения судебных издержек и расходов, понесённых ею до этой стадии рассмотрения дела в Суде;

- в дальнейшем предоставил себя в распоряжение сторон с целью заключения мирового соглашения по делу в соответствии с подпунктом “b” пункта 1 статьи 38 Конвенции;

(2) рекомендации Конституционного трибунала Польши от 29 июня 2005 г., изложенные в пункте 142 основного постановления по делу и упоминающиеся в пункте 239 этого постановления, в частности, выводы Трибунала о необходимости явно перечислить в законе платежи, из которых складывается арендная плата, и установить чёткие критерии обоснованности её повышения владельцами жилья, а также о необходимости обеспечения “разумной прибыли” владельцев жилья от сдачи его в аренду;

(3) решение Конституционного трибунала Польши от 17 мая 2006 г. (№ К 33/05), в котором он объявил неконституционными, помимо прочего, ущербные положения Закона 2001 года, касающиеся увеличения размера арендной платы, и ещё раз подчеркнул необходимость установить в законе чёткие критерии платежей, из которых складывается арендная плата, критерии обоснованности повышения арендной платы владельцами жилья и обеспечения “разумной прибыли” владельцев жилья от сдачи его в аренду;

(4) постановление Конституционного трибунала Польши от 11 сентября 2006 г. (№ Р 14/06), в котором он объявил неконституционными некоторые положения Закона 2001 года, ограничивающие гражданскую ответственность муниципальных органов власти за ущерб, причинённый владельцам жилья из-за непредоставления социального жилья имеющим на него право арендаторам после выдачи судебного приказа об их выселении;

(5) Закон от 8 декабря 2006 г. «О финансовой поддержке строительства социального жилья, охраняемых домов, ночлежек и приютов для бездомных» [*ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*], в котором государство ввело субсидии с целью обеспечить различные формы размещения наименее обеспеченных лиц;

(6) Закон от 15 декабря 2006 г. «О внесении изменений в Закон 2001 года “О защите прав арендаторов, муниципальном жилищном фонде и о поправках в Гражданский кодекс”» [*ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*] (далее — изменения от 15 декабря 2006 г.), принятый с целью учесть выводы, к которым пришёл Суд в основном постановлении по делу, а также упомянутые выше рекомендации и решения Конституционного трибунала. Посредством этих изменений государство-ответчик установило правила, позволяющие владельцам жилья повышать арендную плату для покрытия расходов на содержание и техническое обслуживание жилья, возврата капитальных инвестиций и получения “разумной прибыли”.

(7) Закон от 24 августа 2007 г. «О внесении изменений в Закон 1997 года “Об управлении недвижимостью” и некоторые другие законы» [*ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*], который предусмотрел систему отслеживания размера арендной платы в Польше;

(8) Законопроект Совета министров «О содействии термомодернизации и ремонту жилья» [*rządowy projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*] (далее — законопроект), направленный на обеспечение частичного возврата собственникам кредитов на ремонт

и (или) термомодернизацию сдающихся в аренду многоквартирных зданий;

стороны, при содействии Секретариата Европейского Суда, в настоящий момент заключили следующее соглашение об условиях мирного урегулирования спора:

II. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

1. Согласно условиям нижеследующего соглашения следует принимать во внимание:

- что ограничения прав владельцев жилья, которые Суд счёл нарушающими статью 1 Протокола № 1 к Конвенции, являются следствием сложной ситуации с жильём в Польше и острой нехватки квартир, сдающихся в аренду по приемлемым ценам; эта ситуация является наследием коммунистического режима;

- что ответственность Республики Польша по Конвенции ограничивается действием соответствующего законодательства начиная с того момента, когда на Польшу начала распространяться юрисдикция Суда, то есть с 10 октября 1994 г.;

- не только интересы конкретной заявительницы, г-жи Хуттен-Чапска, и ущерб, причинённый ей нарушением её права собственности, которое установил Суд в этом конкретном деле, но и интересы заявителей по сходным жалобам, которые уже находятся на рассмотрении Суда или должны быть поданы в Суд, и причинённый им ущерб;

- обязательство Республики Польша по статье 46 Конвенции в ходе исполнения основного постановления по делу принять не только компенсационные меры индивидуального характера в отношении г-жи Хуттен-Чапска, но и меры общего характера, касающиеся остальных владельцев жилья (см. пункт 4 резолютивной части основного постановления по делу).

III. МЕРЫ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

2. Государство-ответчик в течение 15 (пятнадцати) дней с момента вынесения постановления Суда об исключении жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел согласно пункту 3 правила 62 Регламента Европейского Суда единовременно выплачивает заявительнице 262 500 (двести шестьдесят две тысячи пятьсот) польских злотых путём перечисления этой суммы на указанный ею банковский счёт. Включённая в эту сумму компенсация понесённых заявительницей судебных издержек и расходов выплачивается вместе с налогом на добавленную стоимость, который может подлежать взысканию, а оставшаяся часть этой суммы освобождается от любых налогов и сборов.

3. Упомянутая выше общая сумма состоит из:

(a) суммы в размере 240 000 (двухсот сорока тысяч) польских злотых, которая покрывает весь материальный ущерб, понесённый заявительницей в связи с действием схемы сдерживания роста арендной платы. При определении этой суммы стороны руководствовались положениями о ремонтных и компенсационных выплатах, на которые имеют право собственники жилья согласно положениям упомянутого выше законопроекта (см. выше, подпункт 8 пункта «b» части 1).

(b) суммы в размере 22 500 (двадцати двух тысяч пятисот) польских злотых, не облагающейся НДС, в качестве возмещения судебных издержек и расходов, понесённых заявительницей помимо тех издержек и расходов, в отношении которых ей была присуждена компенсация в основном постановлении по делу.

4. Если указанная сумма не будет выплачена в течение установленного срока, который, согласно пункту 2, составляет 15 (пятнадцать) дней, то до урегулирования спора государство-ответчик обязуется выплачивать пени за просроченный платёж компенсации на уровне предельной годовой процентной ставки Европейского Центрального банка за указанный период плюс три процента.

5. Заявительница согласна с тем, что уплата вышеупомянутой общей суммы, после того, как она получит эти деньги, представляет собой полное и окончательное урегулирование всех её требований, содержащихся в её жалобе в Суд № 35014/97.

6. Соответственно, заявительница:

(a) обязуется не предъявлять к государству-ответчику никаких требований о компенсации материального ущерба и (или) морального вреда, возникшего вследствие обстоятельств, которые Суд в настоящем деле признал нарушающими статью 1 Протокола № 1 к Конвенции;

(b) отказывается в дальнейшем от требований к властям Польши по гражданским искам в польских судах, в том числе требований по содержащимся в Гражданском кодексе нормам деликтного права (статья 417 и последующие), и от любых жалоб, которые могут быть поданы в связи с этими обстоятельствами в Суд или в любой другой международный орган;

(c) отказывается в дальнейшем от любых требований к властям Польши, которые могут быть предъявлены в связи с исполнением упомянутого выше законопроекта в будущем, в частности, в связи с ремонтом и термомодернизацией жилья и компенсационными выплатами.

IV. МЕРЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА

7. Государство-ответчик делает следующее заявление по поводу мер общего характера, которые были или должны быть приняты в соответствии с положениями основного постановления Суда по данному делу. Это заявление является неотъемлемой частью настоящего соглашения.

ЗАЯВЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬШИ

Принимая во внимание свои обязательства по статье 46 Конвенции, связанные с исполнением основного постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши» (жалоба № 35014/97), в частности, обязательства, касающиеся мер общего характера, которые требуется принять с целью обеспечения во внутреннем порядке государства-ответчика механизма, сохраняющего справедливое равновесие между интересами владельцев жилья и общими интересами сообщества, в соответствии со стандартами защиты имущественных прав, указанными в пункте 4 резолютивной части постановления и разъяснёнными в пункте 239 постановления,

Власти Республики Польша,

подчёркивая, что для исполнения основного постановления по делу они уже приняли ряд необходимых мер общего характера, указанных в пункте 4 резолютивной части этого постановления, в частности:

- ввели схему государственной финансовой помощи в сфере инвестиций в социальный жилищный фонд, а также в социальное и охраняемое жильё;

- путём принятия изменений от 15 декабря 2006 г. создали условия, позволяющие владельцам жилья получать арендную плату по рыночным ставкам, в том числе и «разумную прибыль»;

- ввели в действие механизм отслеживания размера арендной платы в Польше с целью сделать процесс повышения арендной платы более прозрачным (так называемое «арендное зеркало» [*lustrо czynszowe*]),

ЗАЯВЛЯЮТ

(a) что они обязуются в кратчайшие сроки продолжить принимать все необходимые меры, касающиеся национального законодательства и правоприменительной практики, на которые указал Суд в пункте 4 резолютивной части основного постановления по делу, и с этой целью:

(i) как можно скорее внесут упомянутый законопроект в Сейм;

(ii) по-прежнему будут предпринимать усилия:

- по введению новых и улучшению существующих средств содействия инвестициям в жильё применительно к сдающимся в аренду многоквартирным домам, которые находятся как в частной, так и в государственной собственности, а также к социальному и защищённому жилью;

- по обеспечению по закону и на практике владельцам жилья возможности получать «разумную прибыль» от сдачи жилья в аренду, создав для них тем самым условия, позволяющие им взимать арендную плату по рыночным ставкам;

(b) что, помимо принятия мер общего характера по исполнению основного постановления по делу, государство-ответчик признаёт своё обязательство предусмотреть в какой-либо форме возможность компенсации ущерба, причинённого действием обжалуемого по делу законодательства о сдерживании роста арендной платы другим лицам, которые находятся в сходном положении. В связи с этим государство-ответчик считает, что меры, предусмотренные упомянутым выше законопроектом, смогут в достаточной мере компенсировать причинённый ущерб.

За государство-ответчика:

Якуб Волоньсьевич
[Представитель Республики Польша
при Европейском Суде по правам человека]

Пётр Стычень
[заместитель министра по делам инфраструктуры]

За заявительницу:

Бартоломей Соханьский
[адвокат]

Настоящее соглашение заключено в трёх оригинальных экземплярах в присутствии, со стороны Секретаря Европейского Суда по правам человека,

Майкла О'Бойла
Ренаты Дегенер

Совершено в г. Варшаве 8 февраля 2008 г.

II. ОЦЕНКА ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА,
ДАННАЯ ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ

А. Общие положения об исключении жалоб из списка дел, подлежащих рассмотрению в Европейском Суде, после заключения мирового соглашения

28. Статья 39 Конвенции наделяет Европейский Суд правом исключить жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел в случае заключения мирового соглашения. Она предусматривает следующее:

«В случае заключения мирового соглашения Суд исключает дело из своего списка посредством вынесения постановления, в котором даётся лишь краткое изложение фактов и достигнутого решения».

29. Осуществление этого права тем не менее возможно лишь при соблюдении условий, указанных в пункте 1 статьи 37 Конвенции, в котором идёт речь об исключении жалоб из списка подлежащих рассмотрению дел, и в подпункте «b» пункта 1 статьи 38 Конвенции, в котором говорится о заключении мирового соглашения.

В части, имеющей отношение к настоящему делу, статья 37 Конвенции предусматривает следующее:

«1. Суд может на любой стадии разбирательства принять решение о прекращении производства по делу, если обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что:

<...>

b. спор был урегулирован; <...>

<...>

Тем не менее Суд продолжает рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней».

В части, имеющей отношение к настоящему делу, статья 38 Конвенции предусматривает следующее:

«1. Если Суд объявляет жалобу приемлемой, он:

<...>

b. предоставляет себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения по делу на основе соблюдения прав человека, признанных в настоящей Конвенции и Протоколах к ней».

30. Соответственно, Европейский Суд может исключить жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел лишь удостоверившись в том, что урегулирование спора, отражённое в заключённом между сторонами соглашении, основано на «соблюдении прав человека, признанных в Конвенции и Протоколах к ней». Это требование содержится в пункте 3 правила 62 Регламента Европейского Суда, который предусматривает следующее:

«Если Секретарь-Канцлер информирует Палату о том, что стороны согласились на заключение мирового соглашения, то Палата, удостоверившись в том, что это соглашение заключено на основе соблюдения прав человека, признанных в Конвенции и Протоколах к ней, исключает это дело, в соответствии с пунктом 3 правила 44, из списка подлежащих рассмотрению в Суде дел».

В пункте 3 правила 43 Регламента Европейского Суда уточняется, что «решение об исключении жалобы, которая была объявлена приемлемой», — как в настоя-

щем деле, — «из списка подлежащих рассмотрению дел выносятся в форме постановления» (см. также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» [*Broniowski v Poland*] (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле), жалоба № 31443/96, § 32–33, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2005-IX).

В. Последствия процедуры пилотного постановления, применённой в настоящем деле

31. Европейский Суд установил, что нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в деле заявительницы было вызвано системной проблемой. Поэтому настоящее дело рассматривалось с применением процедуры пилотного постановления (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 231–237, а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши», жалоба № 31443/96, § 190, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2004-V).

32. Европейский Суд определил проблему, лежащую в основе этого нарушения, как «сочетание ограничений прав владельцев жилья, в том числе ущербные нормы, касающиеся определения размера арендной платы, которое усугублялось и продолжает усугубляться отсутствием каких-либо правовых способов и средств, позволяющих им как минимум покрыть убытки, понесённые в связи с содержанием и техническим обслуживанием принадлежащего им жилья» (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 237).

По поводу мер общего характера, которые должны быть приняты Польшей для того, чтобы положить конец указанному выше системному нарушению, Европейский Суд, учитывая социально-экономические последствия этого нарушения, пришёл к выводу, что государство-ответчик «прежде всего должно путём принятия соответствующих правовых мер и (или) мер иного характера закрепить в своём национальном правовом порядке механизм, поддерживающий справедливое равновесие между интересами владельцев сдаваемого в аренду жилья и общим интересом сообщества в соответствии с установленными Конвенцией стандартами защиты имущественных прав» (там же, § 239).

33. Одно из важнейших последствий применения процедуры пилотного постановления заключается в том, что производимая Европейским Судом оценка ситуации, обжалуемой в «пилотном» деле, неизбежно выходит за рамки исключительных интересов отдельного заявителя и требует рассматривать дело с точки зрения необходимости принять меры общего характера в интересах других лиц, которых данная ситуация потенциально может затронуть (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 238; а также упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле), § 36).

Соответственно, в случае, когда, как в настоящем деле, стороны заключили мировое соглашение после вынесения пилотного постановления по существу дела, понятие «соблюдение прав человека» требует, чтобы Европейский Суд рассмотрел дело ещё и с точки зрения «соответствующих мер общего характера» (там же).

34. В самом деле, нельзя исключать, что даже до того, как для исполнения пилотного постановления по существу дела государство-ответчик приняло какие-то меры общего характера (статья 46 Конвенции), или до того, как эти меры оказались достаточными, Европейский Суд вынесет постановление об исключении «пилотной» жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел на основании того, что стороны заключили мировое соглашение (подпункт «b» пункта 1 статьи 37 Конвенции и статья 39 Конвенции), или постановление о присуждении заявителю справедливой компенсации (статья 41 Конвенции) (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле), § 36).

Тем не менее ввиду системного характера недостатка, из-за которого в пилотном постановлении был сделан вывод о нарушении Конвенции, для эффективного функционирования конвенционного механизма защиты прав человека, несомненно, желательно, чтобы меры индивидуального характера сопровождались мерами общего характера и наоборот. Во власти государства-ответчика принять необходимые меры общего и индивидуального характера одновременно и вести с заявителем переговоры по мирному урегулированию спора путём заключения соглашения, предусматривающего обе этих категории мер, облегчая тем самым выполнение своих задач Европейскому Суду и Комитету министров Совета Европы в соответствии со статьёй 41 и статьёй 46 Конвенции. Верно и противоположное утверждение: если государство-ответчик не принимает этих мер и не ведёт переговоры с заявителем, это неизбежно повышает нагрузку на предусмотренный Конвенцией механизм защиты прав человека и подрывает принцип subsidiarity, лежащий в его основе (там же).

35. В этих обстоятельствах при решении вопроса о том, может ли Европейский Суд исключить настоящую жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел согласно статье 39 Конвенции и подпункту «b» пункта 1 статьи 37 Конвенции на основании того, что спор был урегулирован и соблюдение прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней, не требует продолжать рассмотрение дела, Суд примет во внимание не только конкретные обстоятельства, в которых оказалась заявительница, но и меры по устранению лежащего в их основе общего недостатка польского правопорядка, который в основном постановлении по делу Суд назвал источником установленного им нарушения Конвенции (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле), § 37).

С. Условия мирового соглашения, заключённого между сторонами в деле

36. Мировое соглашение, заключённое между сторонами, касается не только индивидуальных, но и общих аспектов сделанного в основном постановлении по делу вывода о нарушении права собственности, которое гарантируется статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции. Так, в разделе «Общие соображения» мирового соглашения ясно указывается, что согласно условиям этого соглашения следует принимать во внимание «не только интересы конкретной заявительницы, г-жи Хуттен-Чапска, и ущерб, причинённый ей нарушением её права собственности, которое установил Европейский Суд в этом

конкретном деле, но и интересы заявителей по сходным жалобам, которые уже находятся на рассмотрении Суда или должны быть поданы в Суд, и причинённый им ущерб», а также «обязательство Республики Польша по статье 46 Конвенции в ходе исполнения основного постановления по делу принять не только компенсационные меры индивидуального характера в отношении г-жи Хуттен-Чапска, но и меры общего характера, касающиеся остальных владельцев жилья» (см. пункт 1 мирового соглашения выше, в пункте 27 настоящего постановления).

Вследствие этого для целей заключённого между ними мирового соглашения стороны признали последствия процедуры пилотного постановления, применённой в настоящем деле.

1. Меры общего характера

37. С момента вынесения основного постановления по делу государство-ответчик приняло несколько новых законов в жилищной сфере, в том числе закон о внесении изменений от 15 декабря 2006 г., который отменил или изменил ряд положений Закона 2001 года, в частности, порядок определения размера арендной платы, критерии осуществления судебного контроля за повышением арендной платы и нормы о гражданской ответственности муниципальных органов власти за непредоставление социального жилья находящимся под защитой арендаторам. Это было сделано для исполнения двух решений Конституционного трибунала Польши, в которых он объявил неконституционными ущербные положения Закона 2001 года (см. выше, пункты 8–21 настоящего постановления). В Преамбуле к мировому соглашению указывается, что изменения от 15 декабря 2006 г. «были внесены для учёта выводов Европейского Суда, к которым он пришёл в основном постановлении по делу, а также выводов, содержащихся <...> в рекомендациях и решениях Конституционного трибунала». Посредством этих изменений «государство-ответчик установило правила, позволяющие владельцам жилья повышать арендную плату для покрытия расходов на содержание и техническое обслуживание жилья, возврата капитальных инвестиций и получения “разумной прибыли”» (см. выше, пункт 27 настоящего постановления).

Кроме того, государство-ответчик создало информационную систему для отслеживания размера арендной платы на территории Польши. Она должна была помочь судам, рассматривающим гражданские дела, в разрешении споров, вытекающих из повышения арендной платы владельцами жилья. Государство-ответчик предусмотрело также систему субсидий, предоставляющихся местным органам власти или общественным благотворительным организациям на строительство зданий или жилых помещений, которые планируется отвести под социальное жильё или для организации иных форм размещения наименее обеспеченных лиц (см. выше, пункты 14 и 21 настоящего постановления).

38. Через несколько недель после того, как было заключено мировое соглашение, Совет министров Польши внёс в Сейм законопроект «О содействии термомодернизации и ремонту жилья». Если этот законопроект впоследствии будет принят и станет законом, он введёт, с одной стороны, систему субсидий собственникам жилья, гарантирующую предоставление им так называемых «ремонтных и термомодернизационных выплат» для погашения кредитов на ремонт и реконструкцию зданий, и, с другой стороны, специальный механизм дополнительных «компенсационных выплат» для погашения креди-

тов, которые, возможно, взяли владельцы жилья, на чье имущество налагались ограничения согласно схеме сдерживания роста арендной платы, предусмотренной Законом 1994 года и Законом 2001 года, с момента вступления в силу Закона 1994 года до момента вступления в силу решения Конституционного трибунала Польши от 19 апреля 2005 г. (см. выше, пункты 22–26; см. также упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 136–141).

39. В основном постановлении по делу Европейский Суд пришёл к выводу, что «нарушение права собственности в настоящем деле не связано только и исключительно с вопросом о размере взимаемой арендной платы, а скорее заключается в действии ущербных положений, касающихся определения размера арендной платы, во взаимосвязи с различными ограничениями прав владельцев жилья при прекращении договора аренды, возлагаемыми на них законом финансовыми обременениями и отсутствием каких-либо правовых способов и средств, воспользовавшись которыми они смогли бы сократить или вообще свести к нулю расходы на содержание и техническое обслуживание своего имущества либо в обоснованных случаях получить от государства субсидии на проведение необходимых ремонтных работ» (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 224). Внесение изменений от 15 декабря 2006 г. вместе с обязательством Совета министров Польши безотлагательно внести в Сейм законопроект о предоставлении субсидий собственникам жилья (см. выше, пункт 11 и пункт 22 настоящего постановления) и его решимость продолжить улучшать ситуацию с жильём и обеспечить владельцам жилья получение «разумной прибыли» от сдачи его в аренду, «создав тем самым условия для получения ими арендной платы по рыночным ставкам» (см. пункт 7(а) мирового соглашения выше, в пункте 27 настоящего постановления) явно направлены на отмену ограничений, введённых Законом 2001 года, о которых говорилось в основном постановлении по делу.

40. Так, новые положения, введённые законом от 15 декабря 2006 г., уточняют критерии увеличения размера арендной платы и позволяют владельцам жилья повышать её не только для возмещения расходов на содержание и техническое обслуживание своего имущества, но и для обеспечения возврата капитальных инвестиций и получения «разумной прибыли». По-видимому, эти положения устраняют ранее существовавшие правовые препятствия, не позволявшие повышать арендную плату сверх жёстко установленного законом предельного уровня, который рассчитывался исключительно на основе так называемых «3 процентов от стоимости ремонта жилого помещения», независимо от состояния конкретного жилого помещения и его характеристик. Хотя указанные «3 процента» остаются одним из критериев, исходя из которых определяется размер арендной платы, её повышение для получения «разумной прибыли» теперь признаётся «обоснованным случаем», в котором владелец жилья может повысить арендную плату, не нарушая закона (см. выше, пункты 15–17 настоящего постановления). По сравнению с прежней ситуацией, которая описана в основном постановлении по делу (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 71–146), это следует считать значительным улучшением.

41. Далее, выраженная в мировом соглашении решимость государства-ответчика «в кратчайшие сроки продолжить принимать все необходимые меры, каса-

ющиеся национального законодательства и правоприменительной практики, на которые указал Суд в пункте 4 резолютивной части основного постановления по делу», подкрепляется перечнем эффективных мер, направленных на закрепление в правоприменительной практике «механизма, поддерживающего справедливое равновесие между интересами владельцев <...> жилья и общим интересом сообщества» (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 239; а также выше, пункт 32 настоящего постановления), принятых после вынесения этого постановления. Были сделаны определённые шаги по улучшению ситуации с социальным жильём (см. выше, пункт 14 настоящего постановления). Новые нормы, расширяющие перечень случаев, в которых власти несут гражданско-правовую ответственность за непредоставление социального жилья находящимся под защитой арендаторам, позволяют владельцам жилья получить компенсацию за понесённые в связи с этим убытки (см. выше, пункты 19–20). Действительно, результаты предоставления государством субсидий станут заметны лишь через какое-то время. Тем не менее эти две меры, вместе взятые, явно направлены на устранение негативных последствий прежних и действующих ограничений на прекращение договора аренды жилых помещений и выселение арендаторов (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 76–77, § 79 и § 87–89).

42. Что касается вопроса о компенсации ущерба, причинённого нарушением права собственности другим лицам, которых затрагивает схема сдерживания роста арендной платы, необходимо отметить, что государство-ответчик, как подтверждается его заявлением, признало своё обязательство предусмотреть для этих лиц в какой-либо форме возможность компенсации ущерба, причинённого им обжалуемым по делу законодательством (см. пункт 7(б) мирового соглашения выше, в пункте 27 настоящего постановления). Государство-ответчик считает, что предусмотренные законопроектом выплаты в достаточной мере компенсируют такой ущерб.

Европейский Суд отмечает, что процесс принятия законопроекта ещё не завершён и что специальная схема предоставления компенсационных выплат лицам, которых затрагивает законодательство о сдерживании роста арендной платы, в этом законопроекте отсутствует; она будет предложена Советом министров позже (см. выше, пункты 22–26 настоящего постановления). Хотя предложение Совета министров Польши, безусловно, можно считать важным шагом на пути обеспечения требуемого справедливого равновесия между интересами владельцев сдаваемого в аренду жилья и общим интересом сообщества (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хуттен-Чапска против Польши», § 239, а также выше, пункт 32 настоящего постановления), оценивать, как эта мера (в случае её реализации) повлияет на исполнение основного постановления по делу, будет Комитет министров Совета Европы.

43. В силу статьи 46 Конвенции именно Комитет министров Совета Европы при осуществлении надзора за исполнением основного постановления Европейского Суда по настоящему делу будет оценивать принятые Польшей меры общего характера и ход их реализации (см. также пункт 3 правила 43 Регламента Европейского Суда).

Тем не менее Европейский Суд, осуществляя своё собственное право решать, исключать или нет жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел в соответствии

с подпунктом «b» пункта 1 статьи 37 Конвенции и статье 39 Конвенции после заключения мирового соглашения между сторонами в деле, примет во внимание, что государство-ответчик продемонстрировало активную заинтересованность в принятии мер по решению системной проблемы, выявленной в основном постановлении по делу, и будет опираться на фактически принятые и запланированные компенсационные меры как на позитивный фактор при переходе к вопросу о «соблюдении прав человека, признанных в <...> Конвенции и Протоколах к ней» (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле), § 42).

Изложенные выше соображения никоим образом не затрагивают вопросы, относящиеся к существу какой-либо жалобы, которая уже находится на рассмотрении Суда или должна быть подана в Суд и вытекает из применения уже действующего законодательства в этой области или законодательства, которое ещё только предстоит принять.

2. Меры, принятые в случае с заявительницей

44. По поводу назначенной заявительнице компенсации Европейский Суд отмечает, что сумма, которую должно ей выплатить государство-ответчик, покрывает понесённый ей материальный ущерб и судебные издержки и расходы, связанные с заключением мирового соглашения; остальные же требования заявительницы в порядке применения статьи 41 Конвенции были рассмотрены Судом в основном постановлении по делу (см. выше, пункт 3 настоящего постановления, в конце абзаца).

D. Вывод

45. Ввиду вышеизложенного, приняв во внимание и меры общего характера, касающиеся системной проблемы, которая была выявлена Европейским Судом в основном постановлении по делу, и меры индивидуального характера, связанные с назначением заявительнице компенсации согласно условиям мирового соглашения, Суд убедился, что это соглашение заключено на основе соблюдения прав человека, признанных в Конвенции и Протоколах к ней (пункт 1 статьи 37 Конвенции, в конце абзаца, и пункт 3 правила 62 Регламента Европейского Суда).

46. Соответственно, жалоба должна быть исключена из списка дел, подлежащих рассмотрению в Европейском Суде.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ЕДИНОГЛАСНО

1. *Принял к сведению* условия мирового соглашения, заключённого в настоящем деле, и предусмотренные в нем гарантии выполнения обязательств сторон (пункт 3 правила 43 Регламента Европейского Суда);

2. *Решил* исключить жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел.

Совершено на английском и на французском языке и оглашено в открытом заседании Большой Палаты Европейского Суда во Дворце прав человека, г. Страсбург, 28 апреля 2008 г. согласно пунктам 2 и 3 правила 77 Регламента Европейского Суда.

Майкл О'Бойл,
заместитель
Секретаря-Канцлера
Европейского Суда

Жан-Поль Коста,
Председатель
Большой Палаты
Европейского Суда

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Европейского Суда к настоящему постановлению прилагаются следующие отдельные мнения судей¹:

- (а) отдельное мнение судьи В. Загребельского, к которому присоединилась судья Р. Йегер;
- (б) совпадающее мнение судьи И. Зиемеле.

ОТДЕЛЬНОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ В. ЗАГРЕБЕЛЬСКОГО, К КОТОРОМУ ПРИСОЕДИНИЛАСЬ СУДЬЯ Р. ЙЕГЕР (в переводе)²

К сожалению, я не могу согласиться с ходом рассуждений большинства судей Большой Палаты.

На мой взгляд, утверждение соглашения, заключённого между заявительницей и государством-ответчиком, не порождает никаких проблем. Заявительница получила практически всё, что она хотела. Европейский Суд уже установил в деле заявительницы нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции и достаточно полно обосновал этот вывод, а значит, нет оснований продолжать рассмотрение дела в интересах соблюдения прав человека (статья 37 Конвенции). Постановление, затрагивающее исключительно вопрос о размере возмещения материального ущерба, — единственный вопрос, который остался неразрешённым, — не представляет никакого интереса. Действительно, именно поэтому я голосовал за исключение жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел после заключения мирового соглашения. Мне кажется, что к этому выводу следовало бы прийти даже в том случае, если бы после вынесения постановления по существу дела государство-ответчик не приняло вообще никаких мер общего характера.

Однако самое интересное в настоящем постановлении и причина, по которой я приобщил к нему своё отдельное мнение, явно заключаются в чём-то другом. На это указывает пространное изложение обстоятельств дела и доводов Европейского Суда. В основном спор ведётся вокруг мер, которые государство-ответчик уже приняло или планирует принять для компенсации ущерба, причинённого нарушениями статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, которые уже имели место, и для предупреждения возможных нарушений в будущем. На данном этапе рассмотрения дела эти меры никак не связаны с ситуацией, в которой оказалась заявительница.

Особое внимание, которое Европейский Суд уделил мерам общего характера, естественно, связано с системным характером нарушения и с так называемой «процедурой пилотного постановления», посредством которой Суд откладывает рассмотрение жалоб, аналогичных жа-

¹ Согласно правилу 74 («Содержание постановления») Регламента Европейского Суда по правам человека каждый судья, принимавший участие в рассмотрении дела, имеет право приложить к постановлению Суда свое отдельное мнение, совпадающее с мнением большинства, либо отдельное особое мнение, либо просто свое «заявление о несогласии». Совпадающим мнением [*concurring opinion*] называют мнение, которое совпадает с мнением большинства по существу дела, но расходится в вопросах его обоснования (*примечание редакции*).

² Имеется в виду, что мнение в оригинале было составлено не на английском языке; в данном случае оно было составлено на французском языке (*примечание редакции*).

лобам в рамках «пилотного» дела. Разумеется, отсрочка в их рассмотрении оправдана благодаря тому, что меры, которые должно принять государство-ответчик, способны решить системную проблему и компенсировать ущерб, причинённый нарушениями, о которых идёт речь в этих жалобах. В самом деле, если следовать логике процедуры пилотного постановления, в постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» (по существу дела) (жалоба № 31443/96, § 194, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-V) Суд позаботился о том, чтобы точно определить диапазон мер общего характера, которые следует принять, заявив, что «прежде всего государство-ответчик должно либо устранить всякие препятствия к осуществлению соответствующего права многочисленными лицами, которых затрагивает ситуация, признанная нарушением Конвенции в отношении заявителя, либо предоставить им взамен эквивалентную компенсацию причинённого ущерба». Польша демонтировала коммунистическую систему коллективизма и перешла к рыночной экономике, основное требование которой — право частной собственности. Сейчас Польша находится в процессе перестройки своей экономической системы. Очевидно, что в течение этого переходного периода возникают сложные социальные проблемы, и понятно, что их нельзя решить за один день. Конституционный трибунал уже неоднократно приходил к выводу о неконституционности установленной законом схемы сдерживания роста арендной платы. Поэтому постановление Суда по существу настоящего дела появилось в обстановке, благоприятной для проведения реформ, необходимых для переустройства польского правового порядка в соответствии с новыми политическими, социальными и правовыми реалиями. Таким образом, совершенно естественно, что в Польше было принято множество законодательных мер и что в программе действий Совета министров предусмотрены ещё и другие меры.

Однако если посмотреть на эту ситуацию с точки зрения Европейского Суда, что можно сказать об уже принятых мерах и о мерах, которые ещё только предстоит принять, применительно к жалобам, рассмотрение которых было отложено, и к аналогичным жалобам, которые могут быть поданы в Суд в будущем?

По-моему, ответ на этот вопрос ясен. Европейский Суд не вправе заранее выражать абстрактную позицию по поводу последствий уже проведённых в Польше реформ (да у него и нет для этого необходимых знаний) и давать неопределённую положительную оценку внесённых в законодательство изменений, применение которых на практике могут впоследствии обжаловать новые заявители. Что такое, например, «разумная прибыль», которая упоминается в решениях Конституционного трибунала и в заявлениях государства-ответчика в мировом соглашении? Каково её значение по сравнению с требованиями, с которыми владельцы жилья в Польше могут обратиться в Суд, после чего тот должен будет рассмотреть их и высказать свою позицию по этому поводу? И какое отношение к рассмотрению настоящего дела в Европейском Суде имеют обещания государства-ответчика «в кратчайшие сроки продолжить принимать <...> меры» или «по-прежнему предпринимать усилия <...>»?

На мой взгляд, эти обязательства мог бы принять во внимание Комитет министров Совета Европы в своей первоначальной промежуточной резолюции. Однако Европейский Суд должен воздержаться от комментариев

по данному вопросу, так как ему необходимо соблюдать осторожность по отношению к будущим жалобам, которые он, в случае если эти жалобы будут поданы в Суд, должен будет рассмотреть беспристрастно, на основе принципа состязательности и так, чтобы не разрушить закреплённое в конвенционном механизме защиты прав человека равновесие между его собственной ролью и ролью Комитета министров Совета Европы.

Далее, я считаю уместным, *mutatis mutandis*¹, напомнить о подходе, использованном Европейским Судом в постановлении от 4 октября 2007 г. по делу «Общество защиты животных против Швейцарии» [*Verein gegen Tierfabriken (VgT) v. Switzerland*] (жалоба № 24699/94); сейчас это дело передано на рассмотрение Большой Палаты). В этом деле Суд не скрывал своего критического отношения к решению Комитета министров Совета Европы прекратить процедуру надзора за исполнением постановления Суда исключительно на основании того, что «существует способ требовать пересмотра, не дожидаясь его результата». Различие между «возможностью» или «обязательством» и его «исполнением», если опять же следовать логике процедуры пилотного постановления, необходимо, на мой взгляд, принимать во внимание в контексте критериев оценки мирового соглашения, сформулированных Судом в деле «Брониовский против Польши» (постановление Большой Палаты Европейского Суда по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле, жалоба № 31443/96, § 36, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-IX). Фактически Суд отметил, что «ввиду системного или структурного характера недостатка, лежащего в основе вывода о нарушении Конвенции в пилотном постановлении, для эффективного функционирования конвенционного механизма защиты прав человека, несомненно, желательно, чтобы компенсация ущерба в каждом конкретном случае сопровождалась изменениями общего характера и наоборот» (см. также решение Европейского Суда от 4 декабря 2007 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 50003/99, поданной Волкенбергом [*Wolkenberg*] и другими заявителями против Польши, § 35).

Тем не менее проведённые в Польше реформы никоим образом не затрагивают рассмотрение аналогичных дел, находящихся в производстве Европейского Суда, которое отложено до того, как системная проблема будет решена предложениями Совета министров Польши после вынесения пилотного постановления по делу (см. пункт 247 постановления Европейского Суда по существу настоящего дела). Я имею в виду, что заявители по этим делам добиваются компенсации ущерба, причинённого им нарушением Конвенции, жертвами которого они себя считают.

В настоящем деле ответ государства-ответчика находится в конце мирового соглашения, где оно признаёт «своё обязательство в той или иной форме предоставить другим лицам, находящимся в сходной ситуации, компенсацию причинённого им ущерба <...>». Однако, как оговаривается государство-ответчик, оно «считает, что меры, предусмотренные упомянутым выше законопроектом, смогут в достаточной мере компенсировать причинённый ущерб». Речь идёт о законопроекте, который, по мнению государства-ответчика, уже сейчас является адекватным и достаточным, но содержание которого, надо добавить, может измениться в процессе его прохождения через Сейм и обсуждать который у заявите-

¹ *Mutatis mutandis* (лат.) — с соответствующими изменениями (примечание редакции).

лей, которых он касается, не будет никакой возможности (точнее, этих возможностей будет ещё меньше, чем у г-жи Хуттен-Чапска). Мне кажется, можно легко сделать вывод, что в настоящее время этот законопроект не оказывает никакого влияния на другие жалобы, рассмотрение которых из-за этого не будет завершено и через десять лет после того, как они были поданы в Европейский Суд.

Европейский Суд применил процедуру пилотного постановления (завершившуюся заключением мирового соглашения, которое, хотя и было заключено в рамках конкретного дела, имело вместе с тем и «пилотный» характер), стремясь «способствовать скорейшему и эффективному разрешению проблемы, связанной с установленным им ненадлежащим функционированием системы защиты прав человека в Польше. После выявления этого недостатка власти Польши под надзором Комитета министров Совета Европы должны принять необходимые компенсационные меры в соответствии с конвенционным принципом субсидиарности, придав им в случае необходимости обратную силу и избавив тем самым Суд от необходимости неоднократно констатировать нарушение Конвенции во множестве других аналогичных дел» (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» (по существу дела), § 193). Ясно, что эта цель не была достигнута. Как справедливо отмечено в пункте 43 постановления по настоящему делу, когда будет возобновлено рассмотрение дел, производство по которым сейчас приостановлено, Европейский Суд будет их рассматривать, как обычно, на индивидуальной основе.

Что касается «эффективного решения проблемы, связанной с установленным Европейским Судом ненадлежащим функционированием» системы защиты прав человека в Польше, и решения возникших по делу вопросов применительно к другим заявителям, я вижу лишь одно последствие принятых мер: ослабление, — по крайней мере, с точки зрения продолжительности рассмотрения жалоб — защиты прав лиц, воспользовавшихся правом на обращение в Европейский Суд (статья 34 Конвенции) и, соответственно, предоставление необоснованных преимуществ государству-ответчику, которое получило возможность увидеть, как Суд применяет процедуру пилотного постановления и откладывает рассмотрение остальных дел. Непонятно, почему такой возможности не было у других государств-ответчиков в других ситуациях, в которых были выявлены системные нарушения Конвенции (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Скордино против Италии (№ 1)» [*Scordino v. Italy (no. 1)*], жалоба № 36813/97, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2006-V или постановление Европейского Суда от 13 ноября 2007 г. по делу «Дриза против Албании» [*Driza v. Albania*], жалоба № 33771/02).

Теперь позвольте мне сделать несколько заключительных замечаний. Процедура, подобная той, посредством которой Европейский Суд вынес постановление по настоящему делу, затрагивающая в некотором смысле компетенцию Комитета министров Совета Европы, ставит под сомнение роль Суда и его авторитет, не предоставляя взамен никаких преимуществ заявителям и не повышая эффективность функционирования Суда и защиты прав человека в целом. Исполнение резолютивной части пилотного постановления вновь было отложено, несмотря на конструктивную позицию государства-ответчика и непосредственное участие Суда в переговорах по заключению мирового соглашения, претендующего, в свою очередь, на то, чтобы иметь «пилотный»,

а следовательно, и «системный» характер. С одной стороны, в резолютивной части пилотного постановления Суд обязал государство-ответчика принять меры общего характера, направленные на решение системной проблемы, и увязал утверждение мирового соглашения с принятием этих мер; с другой стороны (и в этом, надо сказать, заключается некоторое противоречие), он ограничивается тем, что принимает к сведению (и оценивает) то, что является только первыми шагами на пути достижения конечной цели.

На мой взгляд, постановление по настоящему делу поднимает вопрос о том, оказалось ли функционирование процедуры пилотного постановления, сопровождающейся отложением рассмотрения сходных дел, логически последовательным и продуктивным с точки зрения целей, которые преследует Европейский Суд.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ И. ЗИЕМЕЛЕ

Я голосовала вместе с большинством судей Большой Палаты за исключение жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел, так как между сторонами было заключено мировое соглашение (см. пункт 1 статьи 37 Конвенции). Тем не менее сомнения судей В. Загребельского и Р. Йегер, отражённые в их отдельном мнении, весьма значимы. Они поднимают вопросы оснований и границ полномочий Европейского Суда по оценке мер общего характера, «направленных на устранение основного общего недостатка в <...> правопорядке» (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами в деле), жалоба № 31443/96, § 37, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-IX) государства-ответчика, в частности, с целью заключения мирового соглашения в таких обстоятельствах, как те, которые сложились в деле «Хуттен-Чапска против Польши».

Если говорить об основаниях этих полномочий Европейского Суда, доводы, которые до сих пор использовал Суд для объяснения подхода, применяемого им в так называемых «делах пилотного постановления», можно кратко передать следующим образом.

Во-первых, Европейский Суд поясняет, что понятие «соблюдение прав человека» требует, чтобы он рассматривал дела с точки зрения «соответствующих мер общего характера» (там же, § 36). Во-вторых, в деле «Брониовский против Польши» Суд, сославшись на резолюцию Комитета министров Совета Европы (Res(2004)3) от 12 мая 2004 г. и рекомендацию (Rec (2004)6) от 12 мая 2004 г., указал, что согласно статье 46 Конвенции он может указывать тип мер, которые могло бы принять государство-ответчик для того, чтобы положить конец системному нарушению (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши», жалоба № 31443/96, § 189–194, Сборник решений и постановлений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-V). В-третьих, путём развития соответствующей прецедентной практики Суд уже создал правовые основания для оценки дел, указывающих на существование системной проблемы.

На мой взгляд, развитие так называемой «процедуры пилотного постановления» связано ещё и с понятием подразумеваемых полномочий международного судебного органа. Международные суды, в том числе и Европейский Суд по правам человека, осуществляют эти полномочия регулярно. В самом деле, Суд может вос-

пользоваться своими подразумеваемыми полномочиями для оценки мер общего характера, являющихся частью мирового соглашения, особенно когда этого требует соблюдение прав человека. Кроме того, нельзя упускать из виду наличие важных факторов, указывающих на согласие государства и позволяющих Суду идти именно таким путём, не в последнюю очередь благодаря тому, что Суду было предложено выявить системную проблему, лежащую в основе нарушения Конвенции, и её источник посредством процедуры, предусмотренной в Комитете министров Совета Европы для решения важных вопросов (см. пункт «b» статьи 15 и пункт «a» статьи 20 Устава Совета Европы).

По поводу объёма полномочий Европейского Суда надо отметить следующее: Суд вправе создавать определённые процедуры, особенно когда государства сами предложили ему это сделать, но это не является ответом на вопрос об объёме и границах осуществления такого права. В связи с этим уместно упомянуть о вопросе, которым задается Международный суд ООН: «<...> В действительности вопрос заключается не в полномочиях, а в том, отвечает ли их осуществление в том или ином конкретном случае требованиям надлежащего отправления правосудия»¹.

В деле «Хуттен-Чапска против Польши», как показывает список мер и интересов, которые необходимо

принимать во внимание (см. пункт 247 постановления Большой Палаты Европейского Суда по существу дела), системная проблема действительно масштабна и требует принятия и реализации комплексных законодательных и административных мер в социально-экономической сфере. Такого рода дела создают определённые сложности юридического и практического характера, и Комитет министров Совета Европы имеет гораздо больше возможностей по надзору за их разрешением, чем Суд, особенно когда речь идёт о реализации комплексных мер в долгосрочной перспективе. Таким образом, заключение мирового соглашения с конкретным заявителем, в котором говорится ещё и о мерах общего характера, ставит Суд в щекотливое положение. На мой взгляд, Суду надо быть очень осторожным; ему следует основывать свои рассуждения на соответствии такого подхода принципу индивидуализации правосудия, который лежит в основе предусмотренного Европейской Конвенцией механизма защиты прав человека, принципу надлежащего отправления правосудия (если и когда государство примет меры общего характера, потенциальные потерпевшие вполне могут оказаться даже в лучшем положении) и естественным ограничениям действий судебного органа по поводу неисчерпывающего перечня рекомендаций, которые он мог бы дать после выявления общего недостатка в правовой системе государства-ответчика.



Перевод с английского языка.

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»

This translation was made and published with the financial support of the European Commission and the Council of Europe Joint Programme «Enhancing the capacity of legal professionals and law enforcement officials to apply the ECHR in domestic legal proceedings and practices»².

¹ Совместное особое мнение судей Онъеамы, Дилларда, Хименеса де Аречага и сэра Хэмфри Уолдока по делу об испытаниях ядерного оружия [Nuclear Tests Case] («Австралия против Франции»), Сборник решений Международного суда ООН [ICJ Reports] за 1974 год, пункт 23.

² Настоящий перевод был выполнен и опубликован при финансовой поддержке совместной программы Европейской комиссии и Совета Европы «Укрепление возможностей юристов и сотрудников правоохранительных органов в деле применения Европейской конвенции по правам человека во внутригосударственных судебных разбирательствах и в правоприменительной практике» (примечание редакции).