

МИРНЫЕ ЗАСОБЫ РАЗВ'ЯЗАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ

УДК 341.641

БУРМА С. К.,

соискатель кафедры
права Европейского Союза и сравнительного правоведения
Национального университета «Одесская юридическая академия»

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ДРУЖЕСТВЕННОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ ПО ЖАЛОБАМ ПРОТИВ УКРАИНЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Аннотация. Статья освещает национальные правовые аспекты применения процедуры дружественного урегулирования со стороны Украины на фоне реформ, направленных на исполнение вступивших в законную силу решений Европейского суда по правам человека против Украины. Автор анализирует национальные и международные нормативно-правовые акты, а также примеры судебной практики, освещающие вопросы реализации примирительных процедур в Европейском суде по правам человека.

Ключевые слова: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, процедура дружественного урегулирования, примирительная процедура.

Постановка проблемы. За семнадцать лет участия Украины в качестве стороны Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), Украина впервые (по итогам учета с 1 января по 31 мая 2014 г.) заняла «почётное» первое место среди государств-ответчиков в статистике Европейского суда по правам человека (далее – Суд) по количеству ожидающих рассмотрения жалоб (19400 жалоб) [1]. За пять месяцев 2014 г. было зарегистрировано более 6 тыс. жалоб. В среднем против Украины ре-

гистрировалось по 1,2 тыс. жалоб в месяц. Этот показатель больше, чем в 2013 г. (в среднем по 1096 жалоб за каждый месяц), в два раза больше, чем в 2012 г. (по 649), и в 4 раза больше, чем в 2011 г. и 2010 г. (по 385 и 329 жалоб соответственно) [2, с. 11]. Иными словами, только за первый квартал 2014 г. против Украины было зарегистрировано столько же жалоб, сколько за весь 2010 г. Сегодня можно говорить о сложившейся высокостабильной тенденции роста количества жалоб против Украины, актуальной необходимости поиска эффективных инструментов, применяемых государством в целях обеспечения действенного функционирования закрепленных Конвенцией механизмов. Одним из таких инструментов повышения качества и эффективности правосудия, предусмотренным Конвенцией, является внедрение и развитие примирительных процедур.

Цель статьи – освещение национальных правовых аспектов применения процедуры дружественного урегулирования со стороны Украины на фоне реформ, направленных на исполнение вступивших в законную силу решений Европейского суда по правам человека против Украины. В статье проанализированы национальные и международные нормативно-правовые акты, а также примеры судебной практики, освещающие вопросы реализации примирительных процедур в Европейском суде по правам человека. Автором сделаны выводы по актуальному использованию и перспективам имеющихся механизмов Конвенции в целях повышения эффективности системы правосудия в Украине.

Изложение основного материала исследования. Примирительной процедурой, используемой в Европейском суде по правам человека, является процедура дружественного урегулирования (фр. «*reglement amiable*» или англ. «*friendly settlement*»¹), предусмотренная правилом 62 Регламента Суда с изменениями, внесенными в правило 39 Протоколом № 14 к Конвенции, указывающим, что дружественное урегулирование может быть применено «на любом этапе судебного разбирательства» (перевод. – С. Б.) (ст. 15 Протокола № 14) [3, с. 35; 4].

Наиболее веским аргументом в пользу активного использования со стороны Украины как государства-ответчика примирительных процедур является демонстрируемая государственными органами Украины инициативность и высокая заинтересованность в применении процедуры дру-

¹ Интерес представляет, что во французском оригинале Конвенции о защите прав человека и основных свобод используется термин «*reglement amiable*», и термин «*friendly settlement*» в английском оригинале, в неофициальном русском переводе Конвенции, размещенном на официальном сайте Суда, используется термин «мировое соглашение», в неофициальном немецком переводе Конвенции – «*Gütliche Einigung*» – «дружественное урегулирование», в польском переводе «*polubowne rozwiązanie*» – «полубовное решение», в украинском варианте «дружне врегулювання». Безусловно, на основании таких вариантов переводов невозможно сделать однозначный вывод о том, насколько точно они отражают смысл используемых терминов. Однако необходимо принять во внимание то, что в официальных английском и французских текстах, а также немецком неофициальном варианте, то есть в группе романо-германских языков используется прежде всего термин «урегулирование». Таким образом, считаем, что наиболее правильным термином, передающим сущность примирительной процедуры, о которой идет речь в Конвенции, будет именно «дружественное урегулирование».

жественного урегулирования на практике, подкрепленная не только законодательством, но и поиском национальных механизмов обеспечения реализации Конвенции, которые помогли бы снизить количество принятых по украинским жалобам мотивированных решений, ускорить рассмотрение новых жалоб, а также вывести на качественно новый уровень общественное доверие к системе исполнения Украиной уже принятых Судом решений.

Характеризуя особенности применения процедуры дружественного урегулирования по жалобам против Украины, следует отметить, что первые попытки применения правительством Украины процедуры дружественного урегулирования в Суде, как правило, имели политические мотивы (поддержание позитивного имиджа государства, снижение огласки и вероятности новых судебных исков). Подобные примеры и их последующее закрепление в правовом поле приходится на 2001–2006 гг., то есть на период, который предшествовал реформе Суда, связанной с принятием Протокола № 14 к Конвенции и вынесением первого пилотного решения Европейского суда по правам человека относительно Украины в деле «Юрий Николаевич Иванов против Украины» (заявление № 40450/04) [5].

Речь идет прежде всего о беспрецедентном распоряжении Кабинета Министров Украины № 169-р «О дружественном урегулировании по делу в Европейском Суде по правам человека» от 31 мая 2005 г., внесенном Премьер-министром Украины Ю. Тимошенко в деле «Мирослава Гонгадзе против Украины» (заявление № 34056/02) [6; 7].

Этим распоряжением Премьер-министр Украины Ю. Тимошенко поручила Уполномоченному по делам соблюдения Конвенции о защите прав и основных свобод человека В. Лутковской подписать Декларацию о дружественном урегулировании в деле. Согласно тексту этой декларации правительство Украины признает, что «сожалеет о тех действиях, которые привели к подаче заявления об исчезновении и убийстве мужа г-жи Гонгадзе», что «ненадлежащее расследование обстоятельств этого дела, как-то заявлений об угрозе жизни, последующего исчезновения и убийства, является нарушением статей 2, 3 и 13 Конвенции, принимая во внимание боль и страдания, причиненные заявительнице и её семье», поэтому правительство «обязуется принять все необходимые меры по продолжению тщательного расследования обстоятельств убийства Г. Гонгадзе с целью привлечения к ответственности всех лиц, виновных в совершении преступления, и обеспечивать в будущем соблюдения требований, предусмотренных положениями указанных статей. Несмотря на результаты расследования, правительство обязуется обеспечить принятие в дальнейшем всех соответствующих мер с целью достижения результата этого расследования» (перевод. – С. Б.) [8].

Согласно Декларации о дружественном урегулировании в деле правительство Украины было готово «добровольно» оплатить М. Гонгадзе сумму компенсации в размере 100 тыс. евро в качестве доказательства дружественного урегулирования по делу.

М. Гонгадзе не подписала дружественного урегулирования, и в своем решении по делу Европейский суд по правам человека признал нарушение статей 2, 3, 13, 41 Конвенции и присудил заявительнице всё те же 100 тыс. евро в качестве компенсации материального и морального вреда [7]. Стоит отметить, что согласно сведениям базы данных Суда HUDOC размер компенсации в 100 тыс. евро более чем в три раза превышает средний размер компенсации в решениях по существу, по делам в которых заявитель жаловался на нарушение 2 и 3 статей Конвенции, и такой исход политического дела стал серьезным последствием решения международного механизма защиты прав человека по отношению к Украине.

Непоследовательность законодателя в юридическом закреплении порядка и процедур обеспечения участия, защиты прав и интересов Украины во время рассмотрения дел в Европейском суде по правам человека начинает проследиваться с принятием Указа Президента Украины № 581/2002 «О порядке осуществления защиты прав и интересов Украины во время урегулирования споров, рассмотрения в зарубежных юрисдикционных органах дел при участии иностранного субъекта и Украины» от 25 июня 2002 г., которым был утвержден вышеупомянутый порядок, а ответственность за утверждение порядка обеспечения защиты прав и интересов Украины во время рассмотрения дел в Европейском суде по правам человека была возложена на Кабинет Министров Украины [9].

В отсутствие объективных причин для промедлений Кабинету Министров Украины понадобилось два года для принятия постановления Кабинета Министров Украины № 553 «Об организационных мероприятиях, связанных с обеспечением представительства Украины при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека» от 29 апреля 2004 г., которым был утвержден Порядок обеспечения представительства Украины во время рассмотрения дел в Европейском суде по правам человека [10].

На основании этого документа процедура дружественного урегулирования спора в делах против Украины характеризуется рядом особенностей, приведенных ниже: «В случае, если обстоятельства дела и предыдущая прецедентная практика Суда дают основания прогнозировать констатацию Судом нарушения положений Конвенции, Уполномоченное лицо принимает меры для дружественного урегулирования спора с заявителем. Межведомственная рабочая группа (в случае её создания) принимает решение о заключении соглашения о дружественном урегулировании спора в порядке, предусмотренном законодательством Украины.

Соглашение между Уполномоченным лицом и заявителем о достижении дружественного урегулирования спора направляется в Суд. После утверждения Судом решения об урегулировании спора Министерство юстиции дает органу Государственного казначейства поручение на осуществление в пределах соответствующих ассигнований на обеспечение представительства Украины в Суде платежа по соглашению в пользу заявителя.

Если требования заявителя касаются других способов восстановления нарушенного права, кроме выплаты средств, которая может быть осуществлена заинтересованными органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями или организациями, заключается соответствующее соглашение о дружественном урегулировании спора, которое подписывается заявителем, руководителем органа исполнительной власти, предприятия, учреждения или организации и Уполномоченным лицом» (перевод. – С. Б.) [10].

В этих положениях процедура дружественного урегулирования, используемая Судом, впервые нашла формальное закрепление в правовом поле Украины.

Закон Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» (№ 3477-IV от 23 февраля 2006 г.), безусловно, стал необходимым шагом в сфере реализации решений Суда, однако на практике украинские суды оказались не готовы применять практику Европейского суда по правам человека, а национальная юстиция столкнулась с «трудностями перевода» его решений. На сегодняшний день в законе лишь вскользь упомянута процедура дружественного регулирования в рамках терминологии, используемой Судом.

Вместе с тем в Положении о Правительственном уполномоченном по делам Европейского суда по правам человека, утвержденном постановлением Кабинета Министров Украины № 784 «О мероприятиях по реализации Закона Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 31 мая 2006 г., одним из заданий Уполномоченного было закреплено проведение переговоров с заявителем, в случае необходимости – согласование на межведомственном уровне условий дружественного урегулирования в делах против Украины, заключение в предусмотренном законодательством порядке соглашения о дружественном урегулировании (перевод. – С. Б.) [11].

Перманентная реформа Европейского суда по правам человека, связанная со вступлением в силу Протоколов № 11–14 к Конвенции и открытием в июне 2013 г. к подписанию Протокола № 15; продолжающееся совершенствование контрольного механизма к Конвенции; последующее вынесение первого для Украины пилотного решения в деле «Юрий Николаевич Иванов против Украины» (заявление № 40450/04) от 15 октября 2009 г., в котором Суд признал системной проблему невыполнения решений национальных судов – все это, казалось бы, должно было оказать значительное влияние на конвенционные механизмы в Украине и найти соответствующее отражение в национальном законодательстве. Впоследствии Украиной были приняты Закон Украины «О гарантиях государства по исполнению судебных решений» (№ 4901-VI от 5 июня 2012 г.) и Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно исполнения судебных решений» (№ 583-VII от 19 сентября 2013 г.), однако ни на использовании Украиной примирительных процедур, ни на

качестве исполнения решений Суда подобное «законотворчество» никак не отразилось.

В 2011 г. председательство Украины в Комитете Министров Совета Европы позволило незначительно укрепить правовые основы примирительных процедур, используемых Судом. В рамках исполнения обязательств, взятых Украиной перед Советом Европы, Президентом Украины был принят Указ № 24/2011 от 12 января 2011 г. «О плане мероприятий по исполнению обязанностей и обязательств Украины, вытекающих из её членства в Совете Европы», в котором Министерству юстиции Украины поручается постоянно обеспечивать дружественное урегулирование с заявителями в Европейский суд по правам человека споров, являющихся предметом рассмотрения Суда, в повторяющихся (аналогичных) делах (перевод. – С. Б.) [12].

В целом может сложиться впечатление, что в 2004–2006 гг. были сформированы первоначальные нормативно-правовые основы для использования Украиной примирительных процедур, предусмотренных Конвенцией и Регламентом Суда. Однако сформированная в этот период законодательная позиция Украины как государства-ответчика не была вызвана пониманием реальной возможности использования процедуры дружественного урегулирования как инструмента достижения согласия на основе справедливой компенсации. Такая позиция государства и тогда, и сегодня продиктована прежде всего общей тенденцией проведения реформ, направленных на повышение эффективности системы правосудия в Украине.

С другой стороны, по мнению автора, процедура дружественного урегулирования в делах, рассматриваемых Европейским судом по правам человека, демонстрирует, что для государства-ответчика а posteriori дружественное урегулирование носит прежде всего стабилизационный (направленный на устранение причин нарушения Конвенции), а не компенсационный характер.

И тот факт, что дружественное урегулирование нередко связывается именно с устранением различного рода недостатков национального законодательства страны-ответчика, является достаточной позитивной тенденцией, сложившейся в практике Суда.

Трудность заключается в том, что в таких условиях скрывается и один из недостатков дружественного урегулирования, который используется государствами-ответчиками. Иногда государству выгоднее «откупиться» от заявителя, тогда как решение по существу против государства могло бы оказать положительное влияние на законодательную и правоприменительную практику.

Примечательным является мнение, высказанное Г. Вебером, что дружественное урегулирование стало «наибольшей жертвой» реформ Европейского суда по правам человека. Ученый выделяет три причины снижения популярности процедуры дружественного урегулирования: 1) повышение количества комбинированных решений, которые выносятся одновременно о приемлемости жалобы и по существу; 2) намерения Суда

принимать решения более оперативно; 3) снижение роли самого Суда в процедуре дружественного урегулирования (перевод. – С. Б.) [13, с. 40–41].

Изложенное подтверждает и суждение Л. Клементс о том, что по сравнению с практикой Европейской комиссии по правам человека до 1998 г. и вступлением в силу Протокола № 11 к Конвенции, создаётся впечатление, что Суд получил больше прав «обеспечивать более активную помощь и, в сущности, действовать в качестве посредника» (перевод. – С. Б.) [14]. После реформы Суд стал менее активным в содействии процедуре дружественного урегулирования.

К. Рид отмечает, что Суд, как правило, не вмешивается и не поощряет любым формальным или прямым образом всего, что касается внесения предложений (о дружественном урегулировании – прим. С. Б.) [15, с. 14]. Однако вышеупомянутый Л. Клементс более точен, он считает, что в примирительных процедурах Суд «используется лишь в качестве почтового ящика; если стороны заинтересованы в урегулировании, то он действует в качестве посредника между ними, пересылая соответствующие предложения» (перевод. – С. Б.) [14].

Однако при этом не стоит забывать, что принятие Протокола № 14 к Конвенции открыло новую дверь для развития процедуры дружественного урегулирования. Возможность обеспечения урегулирования на любой стадии производства существенно активизировала роль Суда как нейтрального посредника. Тем не менее инициатива урегулирования всё же должна исходить от государства-ответчика. Если государство не заинтересовано в дружественном урегулировании, лишь в редких случаях, когда дело имеет политический или чрезвычайный, учитывающий тяжесть наступивших последствий, характер, Суд может активно вовлекаться и содействовать дружественному урегулированию.

«Украинская» практика применения процедуры дружественного урегулирования сегодня выглядит так.

В абсолютных цифрах по итогам 2013 г. количество решений Суда в отношении Украины об исключении дела из реестра по достижению сторонами дружественного урегулирования (в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Конвенции и правилом 62 пункта 3 Регламента Суда) резко сократилось с момента своего пика в 2011–2012 гг. Согласно ежегодной статистике Суда общее количество решений Суда в отношении Украины в 2012 г. составило 1678, в которых дружественное урегулирование было применено в 178 случаях (10,6%), в 2013 г. – 3659 решений Суда и лишь 28 случаев применения дружественного урегулирования (0,8%). Соответственно, по сравнению с 2012 г. рост количества решений Суда в отношении Украины составил 118% при снижении случаев применения дружественного урегулирования более чем в 6 раз. К сожалению, продолжающийся рост количества ожидающих жалоб за пять месяцев 2014 г., а также политическая и экономическая нестабильность Украины в сочетании с отсутствием реформ может по итогам 2014 г. довести соотношение показателей выне-

сенных мотивированных решений и случаев применения дружественного урегулирования до минимального уровня [2, с. 4–13].

Выводы. Таким образом, результаты практики применения процедуры дружественного урегулирования Судом говорят о необходимости продолжения реформы недоиспользованных механизмов Конвенции. Судом должно рассматриваться более активное участие в программе примирительных процедур, возможно, необходимо внедрение более раннего этапа оценки возможности использования процедуры дружественного урегулирования из-за увеличения количества решений, которые выносятся одновременно о приемлемости жалобы и по существу.

Развитие института посредничества между заявителем и государством-ответчиком как на национальном уровне, так и на уровне Суда, несомненно, содействовало бы практике применения дружественного урегулирования и преодолению разногласий, возникших между сторонами.

Успешной может быть также процедура отбора институтом Правительственного уполномоченного по делам Европейского суда по правам человека дел, по которым государству целесообразно пытаться достигнуть дружественного урегулирования с заявителем.

Скорейшее дружественное урегулирование нередко является связанным не только с улучшением законодательства и устранением различного рода недостатков национальной правовой системы, но и оказывается «дешевле» для государства, чем оспариваемое судебное разбирательство с вынесением решения по существу.

Для Украины более активное применение на практике такого внушительного механизма, как процедура дружественного урегулирования, подкрепленное устранением различного рода структурных недостатков национальной правовой системы, помогло бы ускорить рассмотрение новых жалоб в Суде, снизить число принятых решений по существу по украинским жалобам, если нарушение Конвенции действительно имело место и жалоба обоснована, справедливая компенсация для заявителя помогла бы государству существенно снизить огласку дела и вероятность новых обращений в Суд, а также помогло бы вывести на качественно новый уровень общественное доверие к системе исполнения Украиной уже принятых Судом решений.

Достаточная законодательная база для реализации и применения примирительных процедур уже принята, а достижение Украиной как государством-ответчиком высоких показателей дружественного урегулирования будет способствовать повышению имиджа государства на европейской и международной арене.

Литература:

1. Statistics of the Court. Pending applications allocated to a judicial formation (01/01-31/05/2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2014_BIL.pdf.

2. Analysis of statistics 2013 (European Court of Human Rights, January 2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2013_ENG.pdf.
3. Rules of Court (1 January 2014) Registry of the Court, Strasbourg [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf.
4. Protocol № 14 bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms CETS № 204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm>.
5. Case of Ivanov v. Ukraine (Fifth Section) : application № 15007/02 (Judgment, 7 December 2006) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-78375>.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про дружнє врегулювання у справі в Європейському Суді з прав людини» № 169-р від 31 травня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/169-2005-%D1%80>.
7. Case of Gongadze v. Ukraine (Second Section) : application № 34056/02 (Judgment, 8 November 2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70853>.
8. Декларація у справі «Гонгадзе проти України» : заява № 34056/02 від 31 травня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_349.
9. Указ Президента України «Про Порядок здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України» № 581/2002 від 25 червня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/581/2002#n12>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини» № 553 від 29 квітня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/553-2004-%D0%BF>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 784 від 31 травня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF>.
12. Указ Президента України «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» № 24/2011 від 12 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>.
13. Weber G.S. Who Killed the Friendly Settlement? The Decline of Negotiated Resolutions at the European Court of Human Rights, 7 Pepp. Disp. Resol. L.J. (2007) / G.S. Weber [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://digitalcommons.pepperdine.edu/drlj/vol7/iss2/4>.
14. Clements L.J. European human rights: taking a case under the Convention / L.J. Clements, N. Mole, A. Simmons. – 2nd ed. – London : Sweet & Maxwell, 1999. – 383 p.
15. Reid K. A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights / K. Reid. – 2nd ed. – London : Thomson ; Sweet & Maxwell, 2004. – 648 p.

Бурма С. К. Правові основи та особливості застосування процедури дружнього врегулювання за скаргами проти України в Європейському суді з прав людини

Анотація. Статтю присвячено висвітленню національних правових аспектів застосування процедури дружнього врегулювання з боку України на тлі реформ, спрямованих на виконання рішень Європейського суду з прав людини проти України, які набрали законної сили. Автором аналізуються національні та міжнародні нормативно-правові акти, а також приклади судової практики, що висвітлюють питання реалізації примирних процедур у Європейському суді з прав людини.

Ключові слова: Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, процедура дружнього врегулювання, примирна процедура.

Burma S. Legal basis and application procedure of friendly settlement of complaints v. Ukraine in the European Court of Human Rights

Summary. The article deals with the legal aspects of the use of national procedures of Friendly Settlement by the state of Ukraine, on the background of reforms aimed at performance entered into force of the European Court of Human Rights v. Ukraine. The author analyzes the national and international regulations, as well as examples of judicial practice, highlighting the issues of implementation of conciliation proceedings at the European Court of Human Rights.

Key words: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, friendly settlement, conciliation proceedings.