

УДК 341.231.14(4)

Т. А. Анцупова

НОВЫЙ ЭТАП В ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА СОВЕТА ЕВРОПЫ

В связи с отказом России ратифицировать Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) реформа Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) отложились на неопределенное время, что существенно повлияло на эффективность его работы, учитывая непрерывно возрастающий поток жалоб.

По мнению специалистов, благодаря предусматриваемой Протоколом реорганизации и изменению процедуры рассмотрения жалоб ЕСПЧ получил бы возможность повысить свою эффективность на 25 %. Кроме того, в соответствии с указанным Протоколом, полномочия судей автоматически продлевались бы на три года. Поскольку этого не произошло, часть судей сдает свои полномочия в соответствии с действующим порядком (т.е. по истечении 6-летнего срока) и основной задачей Суда в сложившейся ситуации является обеспечение преемственности в своей деятельности и консолидации своей практики.

Исследование особенностей толкования и применения норм ЕКПЧ, а также организация деятельности ЕСПЧ, его структура принципы деятельности, первый этап его реформирования на основании Протокола № 11 к ЕКПЧ достаточно глубоко исследованы как в отечественной, так и в зарубежной научной литературе такими авторами, как С. Шевчук, Д. М. Супрун, Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, М. Дженис, Р. Кей, Е. Бредли, М. де Сальвиа, В. А. Туманов, Л. М. Энтин, М. А. Дамирли, Т. А. Анцупова [1].

Публикации о состоянии современного этапа реформирования контрольного механизма ЕКПЧ содержатся в основном в периодических изданиях «Практика Европейского суда по правам человека. Решения. Комментарий» [2] и Бюллетень Европейского суда по правам человека [3], а также в электронных изданиях правозащитных организаций и на официальном сайте Совета Европы. Примечательно, что авторами данных пуб-

ликаций являются, в основном, практикующие юристы либо официальные лица Совета Европы.

Особо следует отметить статью адвоката, практикующего в Республике Кипр, докторанта Института исследований в области прав человека и социальной справедливости (Human Rights and Social Justice Research Institute, London Metropolitan University) Костаса Параскевы, посвятившего свою работу исследованию реформы ЕСПЧ на основании Протоколов № 11 и 14 к ЕКПЧ [4].

В мае 2009 г. государствами — членами Совета Европы был принят новый Протокол № 14 bis к ЕКПЧ, призванный, действуя на временной основе до вступления Протокола № 14 в законную силу, значительно сократить сроки рассмотрения «жалоб-клонов» и сроки признания приемлемости жалоб. Этот новый этап в истории развития процессуального права Совета Европы учеными не исследован, и поэтому целью данной статьи является попытка восполнения существующего пробела.

На наш взгляд, в первую очередь необходимо остановиться на основных изменениях, вносимых в существующий контрольный механизм ЕКПЧ в соответствии с Протоколом № 14, который лег в основу Протокола № 14 bis:

1. Решения о приемлемости жалоб по таким делам, которые в настоящее время принимаются комитетами из трех судей, будут приниматься единоличным судьей при содействии докладчиков не из числа судей.

2. В тех случаях, когда дело является одним из целой серии дел, в своей основе имеющих один и тот же системный недостаток на национальном уровне, предлагается, чтобы жалоба по такому делу могла быть объявлена приемлемой и по ней принималось бы решение комитетом в составе трех судей в упрощенном суммарном порядке (вместо Палаты в составе семи судей, как это происходит в настоящее время).

3. Для придания ЕСПЧ большей гибкости в его деятельности предлагается ввести новый критерий приемлемости жалоб. В соответствии с этим условием суд вправе объявить неприемлемой ту жалобу, заявитель которой не понес значительного вреда в результате нарушения прав, при условии, что принцип уважения прав человека не требует от ЕСПЧ полностью изучить дело и рассмотреть его по существу. Исключения составляют те случаи, когда в государстве, действия которого обжалуются, заявителю не доступны средства правовой защиты.

4. Комитет министров наделяется новым полномочием по возбуждению дела в ЕСПЧ против государства — члена Совета Европы, отказавшегося исполнить постановление ЕСПЧ; при этом решение о возбуждении дела принимается большинством в две трети голосов государств, участвующих в заседании.

5. Комитет министров наделяется также правом запрашивать ЕСПЧ о даче им толкования своего постановления. Причем такое толкование оформляется в виде отдельного постановления. Предполагается, что Комитет министров будет использовать данное право при осуществлении

ем надзора за исполнением постановлений ЕСПЧ, в частности в вопросе определения необходимых мер для исполнения постановлений.

6. Мировое соглашение может быть заключено на любой стадии процесса.

7. Как отмечалось выше, повторяемый шестилетний срок пребывания в должности судей ЕСПЧ предполагается заменить на однократный девятилетний.

8. В соответствии со ст.17 Протокола № 14 закрепляется право Европейского Союза присоединиться к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [5].

Важно также отметить, что затянувшаяся реформа суда не позволяет не только повысить эффективность рассмотрения жалоб по существу, но и ускорить рассмотрение вопроса о приемлемости жалоб, т.к. в редакции ЕКПЧ в соответствии с Протоколом № 11 данный процесс осуществляется комитетами суда, состоящими из 3 судей, то время как Протокол № 14 вводит новую структуру ЕСПЧ — единоличного судью, наделенного правом рассмотрения вопросов о приемлемости определенной категории жалоб.

Конечно же, в сложившейся ситуации есть скрытые причины. Однако по официальной версии Госдума России была дезинформирована комитетом по гражданскому и уголовному законодательству нижней палаты парламента. По мнению указанного комитета, некоторые нормы протокола не могут быть признаны приемлемыми для российской стороны. В частности, в качестве аргумента называется нововведенный критерий приемлемости жалобы (отсутствие значительного ущерба заявителя), который, по мнению комитета, предлагает не процессуальную, а материально-правовую оценку жалобы. «Необоснованным» сочли российские парламентарии и увеличение срока полномочий судей.

В итоге реформа ЕСПЧ, подготовка которой началась еще в 2000 г., была заморожена по причине политических мотивов. Учитывая тот факт, что Совет Европы прилагает все силы и средства для обеспечения эффективности контрольного механизма ЕКПЧ, зачастую в ущерб иным направлениям деятельности организации, не исключено, что имидж суда и всей организации в целом пострадает. В таком случае удерживать позиции лидера как уникального европейского форума по защите прав человека представляется сложной задачей, тем более в условиях ограниченных финансовых средств Совета Европы и «наступательного» развития конкурентной системы защиты прав человека в рамках Европейского Союза.

Но Совет Европы все же нашел выход. После пяти лет переговоров с Россией, не увенчавшихся успехом, Совет Европы попытался найти альтернативные пути проведения реформы и повышения эффективности и «производительности» ЕСПЧ.

14 октября 2008 г. на заседании совместного комитета КМСЕ с Европейским судом по правам человека (CL-CEDH) председатель суда

привлек внимание к чрезвычайно серьезной ситуации, с которой столкнулся суд, и поднял вопрос о срочном введении в действие определенных процедурных положений Протокола № 14, в частности введения должности единоличного судьи и расширения компетенции комитетов, состоящих из трех судей, что могло бы повысить эффективность суда на 20–25 %. Председатель ЕСПЧ отметил, что такое усовершенствование не обеспечит окончательного решения проблем суда, но будет чрезвычайно полезным вкладом в этот процесс.

В результате проведения вышеуказанного заседания 19 ноября 2008 г. Комитет министров Совета Европы дал задание Совместному комитету по правам человека (CDDH) предоставить до 1 декабря 2008 г. предварительное мнение (и до 31 марта 2009 г. заключительное мнение) о необходимости введения в действие некоторых процедур, которые позволят увеличить количество рассматриваемых жалоб, в частности таких процедур, как введение должности единоличного судьи и изменение полномочий комитетов ЕСПЧ, состоящих из трех судей. КМСЕ также запросил мнение Комитета правовых консультантов в сфере публичного права (САНДИ) о международно-правовых аспектах данного вопроса.

В последствии оба комитета заключили, что существует серьезная угроза эффективности контрольного механизма ЕКПЧ, также они отметили, что необходимо предпринять как можно скорее существенные шаги, чтобы предоставить возможность Суду вести эффективное судопроизводство. Отмечая, что наилучшим выходом из сложившейся ситуации является все же вступление в силу Протокола № 14 к ЕКПЧ, комитеты согласились, что введение двух вышеуказанных процессуальных изменений на основании Протокола № 14 bis не противоречит принципам международного публичного права.

Группа докладчиков Комитета министров по правам человека (GR-H), на основании мнений CDDH и САНДИ, в апреле 2009 г. детально разработала проект Протокола № 14 bis. После чего 16 апреля 2009 г. КМСЕ передал данный проект в ПАСЕ для принятия по нему консультативного заключения, которое было принято 30 апреля 2009 г.

Рассмотрев консультативное заключение ПАСЕ, заместители министров КМСЕ одобрили текст Протокола № 14 bis 6 мая 2009 г. и, сопроводив его пояснительным докладом, направили на рассмотрение на 119-е заседание Комитета министров Совета Европы, проходившее в Мадриде 12 мая 2009 г. Протокол был формально принят, а также принято решение об открытии его для подписания государствами-членами 27 мая 2009 г. [6].

Остановимся на изменениях, которые вносятся в текст ЕКПЧ Протоколом № 14 bis:

1. Действовавшее ранее название ст. 25 ЕКПЧ «Секретариат и правовые референты» меняется на следующее: «Статья 25 — Секретариат, юридические секретари и докладчики» (см. ст. 2 П. № 14 bis).

2. Статья 25 ЕКПЧ дополняется новым параграфом 2: «2. При засе-

дании в составе одного судьи Суду помогают докладчики, которые действуют под руководством председателя суда. Они входят в состав секретариата суда» (см. ст. 2 П. № 14 bis).

3. Действовавшее ранее название ст. 27 ЕКПЧ «Комитеты, палаты и большая палата» меняется на следующее: «Статья 27 — Единоличное рассмотрение, комитеты, палаты и Большая палата» (см. п. 1, ст. 3 П. № 14 bis).

4. На основании п.п. 2 и 3 Протокола № 14 bis вносятся соответственно изменения в п.1. ст. 27: «1. Для рассмотрения переданных ему дел суд заседает в составе единоличного судьи, комитетов из трех судей, палат из семи судей и Большой палаты из семнадцати судей. Палаты Суда образуют комитеты на определенный срок»; и дополняется новым пунктом 2: «2. Заседая единолично, судья не должен рассматривать какую-либо жалобу, поданную против Высокой Договаривающейся Стороны, от которой этот судья избран».

5. Действовавшее ранее название ст. 28 ЕКПЧ «Объявления комитетов о неприемлемости жалобы» меняется на следующее: «Статья 28 — Компетенция единоличных судей и комитетов» (см. ст.4 П. № 14 bis).

6. Содержание ст. 28 ЕКПЧ изменено и излагается теперь следующим образом:

«1. Единоличный судья вправе объявить неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению судом дел жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если такое решение может быть принято без дальнейшего изучения.

2. Это решение является окончательным.

3. Если единоличный судья не объявляет неприемлемой жалобу или не исключает ее из списка подлежащих рассмотрению дел, то этот судья направляет ее в комитет или палату для дальнейшего изучения

4. В отношении жалобы, поданной в соответствии со статьей 34, комитет вправе единогласным решением:

а. объявить ее неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если таковое решение может быть принято без дальнейшего изучения, или

б. объявить ее приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если подлежащий разрешению вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо протоколов к ней, уже является предметом установившейся практики суда.

5. Постановления и решения, принимаемые в соответствии с пунктом 4, являются окончательными.

6. Если судья, избранный от заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны, не входит в состав комитета, комитет вправе на любой стадии производства по делу предложить этому судье заместить одного из членов комитета, учитывая при этом все имеющие отношение к делу факторы, включая вопрос, оспаривала ли эта Сторона примене-

ние процедуры, предусмотренной подпунктом «b» пункта 4» (см. ст.4 П. № 14 bis) [7].

Проанализируем особенности вступления в законную силу Протокола № 14 bis. В соответствии со ст 6. Протокол № 14 bis вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трехмесячного срока после даты, когда три Высокие Договаривающиеся Стороны ЕКПЧ выразили свое согласие принять на себя обязательства по Протоколу. В отношении любой Высокой Договаривающейся Стороны, которая в последующем выразит свое согласие принять на себя обязательства по данному протоколу, Протокол № 14 bis вступает в силу для этой Высокой Договаривающейся Стороны в первый день месяца, следующего по истечении трехмесячного срока после даты выражения ее согласия принять на себя обязательства по этому протоколу.

Германия, Грузия, Испания, Норвегия, Словения и Франция были шестью первыми государствами, которые подписали данный протокол в первый день открытия его к подписанию — 27 мая 2009 г. В числе первых протокол ратифицировали Германия, Норвегия и Ирландия. Таким образом Протокол № 14 bis вступил в законную силу 1 октября 2009 г. [8].

Применение дифференцированного подхода является наилучшим выходом из сложившейся ситуации.

До вступления в силу данного протокола в соответствии с условиями, изложенными в статье 6, любая Высокая Договаривающаяся Сторона ЕКПЧ, подписавшая или ратифицировавшая этот протокол, могла в любой момент заявить, что положения этого протокола применяются к ней на временной основе. Такое заявление вступает в силу в первый день месяца, следующего за датой его получения Генеральным секретарем Совета Европы.

С даты вступления в силу или применения на временной основе Протокола № 14 bis его положения применяются ко всем жалобам, находящимся в производстве суда, в отношении всех Высоких Договаривающихся Сторон, для которых он имеет силу или применяется на временной основе.

Логичным является положение, изложенное в п. 2 ст. 8 Протокола № 14 bis. В данном пункте говорится о том, что Протокол № 14 bis не применяется в отношении любой индивидуальной жалобы, поданной против двух или более Высоких Договаривающихся Сторон, если только в отношении каждой из них Протокол не имеет силы или не применяется на временной основе или соответствующие положения Протокола № 14 применяются на временной основе.

Принятие Протокола № 14 bis является временным мероприятием в процессе ожидания вступления в законную силу Протокола № 14. Это находит свое подтверждение в ст. 9 Протокола № 14 bis: «Настоящий Протокол утрачивает силу или прекращает применяться на временной основе с даты вступления в силу Протокола № 14 к Конвенции».

Протокол № 14 bis сознательно ограничен введением двух процессуальных элементов, заимствованных из текста Протокола № 14. В процессе обсуждения проекта Протокола № 14 bis анализировалась возможность включения и других мер по совершенствованию контрольного механизма ЕКПЧ, но договоренность скоро была достигнута, учитывая, что это представляет определенный риск для отсрочки одобрения и принятия, а значит, и вступления в законную силу Протокола № 14 bis.

Следует отметить, что ажиотажа среди государств — членов Совета Европы данный протокол не вызвал. По состоянию на 1 октября 2009 г. указанный протокол подписали 15 государств, ратифицировали только 7 из них. Это Германия, Грузия, Венгрия, Ирландия, Монако, Норвегия, Словения [8]. Однако следует иметь в виду, что на основании п. 2 ст. 8 Протокола № 14 bis и Мадридского соглашения от 12 мая 2009 г. предусмотрена также возможность для государств, являющихся сторонами ЕКПЧ, путем заявления декларации, признать соответствующие положения Протокола № 14 (а именно ст.ст. 4, 6, 7 и 8 Протокола № 14). Подобные декларации вступают в силу в первый день месяца, следующего за датой их регистрации Генеральным секретарем Совета Европы [9]. Такой возможностью воспользовались Албания, Бельгия, Эстония, Германия, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды, Швейцария и Великобритания.

Примечательно, что Украина еще не подписала данный протокол, в то время как Протокол № 14 подписала 10 ноября 2004 г. и ратифицировала 23 марта 2006 г. [10].

Учитывая, что в отношении Украины у Совета Европы есть определенные претензии (их, как минимум, две: исполнение последнего из взятых при вступлении обязательств — принятие Уголовно-процессуального кодекса и неоднозначное поведение украинской стороны в вопросе назначения на должность судьи от Украины в ЕСПЧ), украинскому правительству следует задуматься о скорейшей реабилитации отношений с Советом Европы, что отчасти можно было бы осуществить путем подписания и ратификации Протокола № 14 bis.

Как видно из вышеизложенного, у Российской Федерации нет причин для отказа от подписания и ратификации Протокола № 14 bis. Ни один из ранее приводимых Госдумой доводов в отношении отказа в ратификации Протокола № 14 не имеет отношения к изменениям, вносимым в контрольный механизм ЕКПЧ на основании Протокола № 14 bis, однако подписывать его Россия не спешит. Очевидно, что с вступлением в силу Протокола № 14 bis политическое давление на Россию автоматически уменьшится, т.к. проблема частично решена.

Однако Госдума Российской Федерации вновь повела себя непредсказуемо. На заседании нижней палаты 23 сентября 2009 г. было принято заявление о том, что Государственная Дума считает возможным вернуться к вопросу о ратификации Протокола № 14 о реформе Европей-

ского суда по правам человека, но при условии его доработки с учетом позиции РФ.

На этот раз определенные сомнения у депутатов вызвала ст. 8 Протокола № 14, согласно которой комитет из трех судей ЕСПЧ наделяется правом выносить постановления без обязательного включения в состав комитета судьи от государства-ответчика. Данное положение, по мнению Госдумы РФ, может поставить под угрозу справедливость и обоснованность выносимых Европейским судом постановлений, которые вследствие неучастия в соответствующем комитете судьи от государства-ответчика могут быть приняты без всестороннего учета особенностей правовой системы этого государства. Наряду с этим, вызывают вопросы и положения ст. ст. 10, 14 и 16 Протокола № 14 [11].

Следует добавить, что признание вины государства органом международной юрисдикции без обязательного присутствия судьи, избранного от государства-ответчика, представляет собой своего рода «революцию» в области публичного международного права, в котором институт «национального судьи» или судьи «ad hoc» имеет давнюю традицию и отражает один из аспектов государственного суверенитета.

Несмотря на то, что официальные лица Совета Европы и некоторые государства-партнеры открыто критикуют Россию за «торможение» реформ в ЕСПЧ, сомнения российского парламента все же не лишены правовых оснований. Протокол № 14 действительно не совершенен, однако насколько это отразится на практике может показать только время. На данном этапе, когда 46 государств — членом Совета Европы его уже ратифицировали, вносить в его текст какие-либо изменения не представляется возможным. В любом случае, проведение дальнейших реформ в организации деятельности ЕСПЧ зависит от решения России ратифицировать подписанный ею Протокол № 14 либо предложить свой новый вариант протокола, дополняющего контрольную систему ЕКПЧ.

Л и т е р а т у р а и п р и м е ч а н и я

1. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. — Вид. 2-ге, випр., допов. — К.: Реферат, 2007. — 848 с.; Супрун Д. М. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського суду з прав людини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Д. М. Супрун; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2002. — 219 с.; Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. — М.: Изд-во МНИМП, 1998. — 600 с.; Сальвиа М., де. Европейская конвенция по правам человека / Микеле де Сальвиа. — С.Пб.: Юрид. центр Пресс, 2004. — 267 с.; Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под общ. ред. В. А. Туманова, Л. М. Энтина. — М.: НОРМА, 2002. — 336 с.; Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування / М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредлі. — К.: Арт Ек, 1997. — 624 с.; Дамірлі М. А. Право Ради Європи: схеми, таблиці, визначення і коментарі: навч. посіб. / М. А. Дамірлі, Т. О. Анцупова. — О.: Фенікс, 2007. — 284 с.

2. См., напр., серию публикаций С. Головатого, П. Рабиновича, Ю. Зайцева // Практика Европейского суда з прав людини. Рішення. Коментарі. — 2000. — № 1 ; 2002. — № 3 ; 2004. — № 2 ; 2005. — № 3.
3. Бюллетень Европейского суда по правам человека. — 2005. — № 5. — С. 59–82.
4. Параскева К. Реформирование Европейского суда по правам человека: нерешенная проблема / *Костас Параскева*. — Режим доступа : //www.ehrgastmos.meto.ru.
5. Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, дополняющий контрольную систему конвенции // Бюллетень Европейского суда по правам человека. — 2005. — № 3. — С. 59–65.
6. Explanatory Report for Protocol No. 14bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm>
7. Protocol No. 14bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms CETS No 204 // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm>
8. List of declarations made with respect to treaty No. 204/ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=204&CM=8&DF=03/10/2009&CL=ENG>
9. DocCM(2009)71rev2/<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194-1.htm>
10. List of declarations made with respect to treaty No. 194 /<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=8&DF=03/10/2009&CL=ENG>
11. Сообщение РИА Новости (Москва) от 23.09.09.

А н о т а ц і я

Анцупова Т. О. Новий етап в історії розвитку процесуального права Ради Європи. — Стаття.

У рамках даної статті досліджено низку актуальних правових питань, що виникають у зв'язку з проведенням реформи Європейського суду з прав людини. Визначено основні зміни та нововведення щодо організації діяльності ЄСПЛ відповідно до Протоколу № 14 і Протоколу № 14 bis до ЄКПЛ. Виявлено основні причини прийняття та наслідки набрання законної сили Протоколом № 14 bis. Проаналізовано ступінь участі України у проведенні зазначених реформ.

Ключові слова: Рада Європи, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), реформування контрольного механізму ЄКПЛ, Протокол № 14 до ЄКПЛ, Протокол № 14 bis до ЄКПЛ.

S u m m a r y

Antsupova T. A. New Stage in the Processual Law of Council of Europe Development History. — Article.

In a frame of this article it were investigated some actual legal questions, wich appear because of reforming European Court of Human Rights. It is defined the main changes and novels as to organizarion of it's work in accordance to Protocol No. 14 and Protocol No. 14 bis amending the Convention's supervisory system. It is analised the main reasons of adoption and the main results of entering into forse of Protocol No. 14 bis. Also analised the participanse of the Ukraine in reforms of ECHR.

Keywords: Council of Europe, European Court of Human Rights (ECHR), the Convention's supervisory system, Protocol No. 14 and Protocol No. 14 bis to the Convention.