

Гальперин Михаил Львович,
доктор юридических наук,
Уполномоченный Российской Федерации
при Европейском суде по правам человека –
заместитель Министра юстиции Российской Федерации,
профессор факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

Примирительные процедуры в международных судах на примере производства в Европейском Суде по правам человека

Хорошо известные как национальному законодательству, так и международному праву примирительные процедуры используются и в производстве Европейского Суда по правам человека.

Так, государства-ответчики и заявители, не желая добиваться рассмотрения дела по приемлемости и существу, могут заключить мировое соглашение с последующим исключением жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел. *Природа* такого вида примирительной процедуры, безусловно, может быть полноценным предметом отдельного обсуждения.

В частности, мировое соглашение заключается на условиях выплаты устраивающей обе стороны суммы компенсации *без признания* нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Используемая при заключении мировых соглашений по жалобам в ЕСПЧ латинская фраза *ex gratia* означает, что это сделано добровольно, из милости, от доброты побуждений. Автоматически возникает вопрос, каково же истинное основание этих добрых побуждений, если вину за содеянное ответчик не признает; а именно за что же государство готово платить порой весьма высокую цену лишь бы избежать рассмотрения дела и вынесения итогового постановления.

Особенную остроту ответ на этот вопрос приобретает в случае межгосударственных споров. Действительно, примирительные процедуры в ЕСПЧ доступны не только физическим и юридическим лицам, но и государствам-заявителям. Практике ЕСПЧ известны два таких случая.

Первый касался жалобы «Франция, Норвегия, Дания, Швеция и Нидерланды против Турции», поданной на массовые нарушения прав человека (незаконное лишение свободы, несправедливое уголовное преследование, жестокое обращение с задержанными, необоснованные ограничения свободы вероисповедания, свободы выражения мнения, свободы собраний) после государственного переворота в Турции в 1980 году. При посредничестве тогда еще Европейской Комиссии по правам человека, предшественницы ЕСПЧ, стороны заключили мировое

соглашение, предусматривавшее обязательство Турции принять меры по исправлению ситуации и отчитаться об их результатах в ЕКПЧ. При этом Турция представила в ЕКПЧ информацию об уже принятых мерах (например, уголовное преследование обвиняемых в пытках и постепенная отмена военного положения).

Второй случай имел место в деле «Дания против Турции». Жалоба была подана на жестокое обращение с гражданином Дании Кемалем Кочем, летом 1996 г. задержанным турецкой полицией и заключенным под стражу по обвинению в пособничестве членам Курдской рабочей партии. Стороны заключили мировое соглашение, предусматривавшее выплату государством-ответчиком государству-заявителю компенсации *ex gratia*, без признания нарушений в отношении конкретного гражданина, но с признанием того, что в Турции в целом имеют место спорадические случаи пыток и уже приняты и будут приниматься в дальнейшем меры для борьбы с этим явлением, включая участие в проекте Совета Европы по обучению полицейских. При этом власти Дании взяли на себя обязательство финансировать отдельный двусторонний проект по обучению турецких полицейских в сфере прав человека.

Можно долго дискутировать на тему природы мирового соглашения, однако его плюсы для обеих сторон процесса очевидны. Для индивидуальных заявителей польза мирового соглашения заключается, прежде всего, в значительном ускорении процесса защиты и восстановления нарушенных прав. В частности, ни для кого не секрет, что добиться завершения производства на основании достигнутого мирового соглашения и получить денежную компенсацию гораздо быстрее, нежели проходить все стадии обмена процессуальными позициями и ожидать годами рассмотрения жалобы по существу ЕСПЧ. Для государств также есть свои положительные имиджевые стороны заключения мирового соглашения, а именно: нарушение признано не будет, статистка негативных постановлений не увеличится.

Особенностью производства в ЕСПЧ является то, что мировое соглашение может родиться и из процессуального документа, совершенно для этого не предназначенного. В частности, посчитав, что утверждения заявителя являются обоснованными и основания для возражений по приемлемости и существу жалобы отсутствуют, государство-ответчик может предоставить так называемую одностороннюю декларацию. В данном документе официально признается нарушение и в одностороннем порядке заявляется готовность компенсировать причиненный конвенционным нарушением вред при условии исключения жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел. Как это четко следует из наименования процессуального документа, согласия заявителя на удовлетворение такого прошения государства-ответчика не требуется. Однако в целях оптимизации своих усилий по подготовке решений по таким односторонним декларациям ЕСПЧ придумал процедуру, не предусмотренную Конвенцией: односторонняя декларация все же направляется заявителю для выяснения его согласия с предлагаемой суммой

компенсации, если согласие получено, дело считается закрытым мировым соглашением. Вероятно, это связано с тем, что в случае с односторонними декларациями ЕСПЧ должен дополнительно провести анализ, соответствует ли предложенная сумма компенсации практике ЕСПЧ, а также требуют ли права человека продолжения производства по жалобе. В частности, продолжения производства, как правило, требуется с тем, чтобы обязать государство принять меры общего характера для устранения аналогичных нарушений в будущем, а сделать это можно только на основании постановления, а не решения об исключении жалобы.

Применительно к опыту Российской Федерации стоит признать, что описанные инструменты широко используются для разрешения находящихся на рассмотрении ЕСПЧ дел против нашего государства. Так, в 2017 году в ЕСПЧ направлено 533 мировых соглашений и односторонних деклараций, в 2018 году это число составило 409, в 2019 году – 492, а за три квартала 2020 года Россия предоставила более 300 мировых соглашений и односторонних деклараций.

Мировые соглашения и односторонние декларации направляются по совершенно разным категориям жалоб, поданным против России.

Прежде всего, огромный пласт таких документов направляется по жалобам на ненадлежащие условия содержания под стражей и отбывания наказания. Однако в январе текущего года в Российской Федерации вступил в силу федеральный закон, предусматривающий компенсаторное средство правовой защиты применительно к данным жалобам, которое в целом было положительно воспринято ЕСПЧ, и необходимость ежегодного направления нескольких сотен мировых соглашений и односторонних деклараций по этому виду жалоб постепенно отпадает.

Мировые соглашения направляются и по жалобам на жестокое обращение при задержании и в первые часы после него и на отсутствие эффективного расследования данных фактов.

Новым направлением стало заключение мировых соглашений по жалобам на направление осужденных для отбывания наказания в удаленный от их места жительства регион, что может привести к утрате семейных связей и, как следствие, воспрепятствовать ресоциализации осужденных.

Также Россия не видит смысла доводить до рассмотрения ЕСПЧ по существу жалобы:

- на необеспечение участия осужденного в судебном заседании по его исковому заявлению,
- на незаконное лишение свободы или чрезмерно длительное содержание под стражей без обоснованных причин,
- на длительное судопроизводство или длительное неисполнение судебного решения.

Следует сказать, что проблема длительного судопроизводства или длительного неисполнения судебного решения полностью разрешена в Российской Федерации и снята с контроля Комитета министров Совета Европы, однако в ЕСПЧ еще находятся остатки таких жалоб, требующих скорее примирительных процедур, нежели спора по существу.

Как правило, ЕСПЧ принимает предложения российских властей по урегулированию дел односторонними декларациями. Понимания мы не встретили только по одной категории дел, а именно по жалобам на отсутствие эффективного расследования по случаям лишения жизни третьими лицами, не связанными с государством, имевшим место около 10 лет до начала рассмотрения жалобы ЕСПЧ. В частности, ЕСПЧ отказывается закрывать такие дела односторонними декларациями, поскольку в них нет обещаний провести новое эффективное расследование. Однако совершенно очевидно – и российские власти неоднократно объясняли это ЕСПЧ – по прошествии стольких лет проведение эффективного расследования невозможно по объективным причинам: первичные доказательства не собраны или уничтожены, а свидетельства показания, учитывая особенности памяти, бесполезны. В этой ситуации восстановление прав возможно лишь путем выплаты компенсации морального вреда. При этом такой отказ российским властям в принятии таких деклараций является примером двойных стандартов в практике ЕСПЧ, поскольку на основе этого процессуального документа в аналогичных делах против Польши жалобы исключаются ЕСПЧ из списка подлежащих рассмотрению дел, даже без гарантий со стороны польских властей провести новое эффективное расследование.

Несмотря на отдельные и в целом малочисленные шероховатости этого процесса, надеемся, что со временем найдем взаимопонимание и достигнем компромисса с ЕСПЧ по всем интересующим нас направлениям. Убеждены, что примирительные процедуры активно способствуют первоочередной в настоящее время цели оптимизации работы ЕСПЧ, а именно сокращению количества нерассмотренных жалоб, а значит – скорейшему восстановлению нарушенных прав сотен российских граждан.

Этот институт имеет и дальнейшие перспективы развития. Министерство юстиции работает над проектом Указа Президента, наделяющего Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ полномочиями по мирному урегулированию и на стадии исполнения решений ЕСПЧ в Комитете министров Совета Европы. Этот механизм позволит гарантировать права человека в том случае, если принятие индивидуальных мер, предписанных судом, невозможно по объективным причинам. Эта инициатива России поддерживается Советом Европы, обсуждалась во время октябрьского визита в Россию Генерального Секретаря организации.

С учетом изложенного можно констатировать, что примирительные процедуры в рамках европейского правозащитного механизма имеют важное значение, имеют потенциал для развития.