

УДК 342.7:645.5

Б. Мукан

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІЖ УРЯДОВИМ УПОВНОВАЖЕНИМ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Розглянуто організаційно-правове регулювання відносин Урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з прав людини та Європейського суду з прав людини. Виокремлено основні стадії цих відносин і зроблено аналіз діяльності Урядового Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Означено проблеми у регулюванні відносин між Урядовим уповноваженим України і Європейським судом з прав людини та запропоновано способи їх усунення.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини (далі – Урядовий уповноважений), Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція), відносини між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ.

Поглиблене дослідження організаційно-правового регулювання відносин між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ необхідне для налагодження ефективної співпраці у забезпеченні захисту прав людини і засадничих свобод, збалансуванні інтересів держави як порушника та захисника основних прав людини. Виявлення та усунення недоліків на національному рівні в організаційно-правовому регулюванні відносин між Урядовим уповноваженим України і ЄСПЛ: у справах про порушення Україною положень Конвенції; справах за заявами України стосовно порушення Конвенції іншими Договірними Сторонами, а також як третьої сторони під час розгляду справ за заявами громадян України або юридичних осіб-резидентів України проти інших Договірних Сторін [1], позитивно вплине на підвищення рівня захисту прав людини та зменшення кількості справ проти України.

Питання відносин Урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з прав людини та Європейського суду з прав людини у певних аспектах державного управління досліджують вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, М. Буроменський, І. Караман, В. Козіна та інші. зосередились на аналізі підготовки та звернення в ЄСПЛ; Т. Анцупова, С. Бурма, В. Буткевич, Б. Гроновська, Д. Давиденко та інші. розглядають означені відносини в контексті процедури дружнього врегулювання спору; Б. Бабін, С. Ківалов, О. Комарницька, М. Короткевич, Н. Севостьянова та інші проводять дослідження у контексті підвищення ефективності виконання рішень і застосування практики ЄСПЛ.

Мета статті – аналіз відносин між Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини і Європейським судом з прав людини та обґрунтування їх організаційно-правового регулювання.

Для досягнення мети потрібно вирішити такі завдання: проаналізувати внутрішньодержавні нормативно-правові акти і міжнародні документи, що регулюють відносини між Урядовим Уповноваженим і ЄСПЛ; виокремити основні стадії їх відносин; поетапно проаналізувати діяльність Урядового Уповноваженого;

виявити “вузькі місця” в організаційно-правовому регулюванні відносин між Урядовим уповноваженим України і ЄСПЛ.

Відносини між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ регулюються внутрішньодержавними нормативно-правовими актами та міжнародними документами: Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.; Протоколами до Конвенції, ратифікованими Україною; Регламентом Європейського суду з прав людини (редакція від 01.01.2016 р.); Статутом Ради Європи від 05.05.1949 р.; Законом України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” № 3477-IV від 23.02.2006 р.; Постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо реалізації Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”” № 784 від 31.05.2006 р.; Постановою Кабінету Міністрів України “Про організаційні заходи, пов’язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини” № 553 від 29.04.2004 р.; Указом 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 25.06.2002 р.; Заявами Верховної Ради України “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод”.

Ураховуючи правові основи регулювання відносин між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ, можна виокремити такі стадії їх розвитку: підготовка та подання заяви у ЄСПЛ; розгляд заяви ЄСПЛ; процедура дружнього врегулювання та одностороння декларація; виконання рішень ЄСПЛ.

1. *Підготовка та подання заяви у ЄСПЛ.* Відповідно до основних завдань, Урядовий уповноважений координує роботу, пов’язану з підготовкою матеріалів для розгляду справ у суді [2]. Прикладами цього є підготовка та подання у 2014 р. Урядом України трьох міждержавних заяв проти Росії [3] та у 2015 р. однієї міждержавної заяви проти Росії [4].

ЄСПЛ надсилає Уряду України справи проти України з пропозицією надати письмові зауваження або висловити позицію щодо вступу України у справу як третьої сторони. Зі щорічних звітів Урядового уповноваженого від 2006 р. до 2015 р. Урядом надіслано 6849 зауважень та позицій у справах за участю України (табл. 1).

Таблиця 1

Статистичні дані зі щорічних звітів Урядового уповноваженого за 2006 – 2015 рр. щодо кількості підготовлених зауважень і позицій

Рік	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
К-сть	404	257	273	639	413	357	213	1195	642	2456
Загальна кількість: 6849										

На цьому етапі здійснення відносин визначається статус Договірної сторони: у справах за зверненням України стосовно порушення Конвенції іншими Договірними сторонами Урядовий Уповноважений є представником заявника (позивача); у справах про порушення Україною положень Конвенції – представником відповідача; у справі за заявами громадян України або юридичних осіб-резидентів України проти інших Договірних Сторін – третьою стороною. Саме повноваження Урядового уповноваженого як представника заявника (позивача) відповідача чи третьої особи у ЄСПЛ є базовими у взаємовідносинах і

визначальними у виконанні завдань із координації роботи, пов'язаної з підготовкою заяв, зауважень і висловленні позиції у справах у ЄСПЛ.

2. *Розгляд заяви ЄСПЛ.* Суд розглядає справу разом із представниками сторін і за необхідності проводить розслідування, для ефективного здійснення якого заінтересовані Високі Договірні Сторони створюють усі необхідні умови [5].

Управління процесом із забезпечення та здійснення представництва у конкретній справі належить до компетенції Урядового уповноваженого, який, відповідно до покладених завдань: координує роботу з підготовки пропозицій з організаційно-правових, процедурних та інших питань, пов'язаних із забезпеченням представництва України в ЄСПЛ; виступає доповідачем під час розгляду в ЄСПЛ справ щодо порушення Конвенції та/або організовує залучення з цією метою представників відповідних органів державної влади, юридичних радників, зокрема іноземних [6].

Згідно зі ст. 35 Регламенту ЄСПЛ, уповноважені особи можуть отримувати допомогу адвокатів чи консультантів. У процесі розгляду справи уповноважена особа: подає зауваження у письмовій формі чи інші документи, клопотання; надає достатню інформацію, необхідну для встановлення особи свідків, експертів чи інших осіб, які підлягають виклику, а також їхні адреси; ставить запитання уповноваженим особам, адвокатам чи радникам сторін, заявникові, свідкам та експертам, а також будь-якій іншій особі, присутній на засіданні делегації з розслідування, та відповідає на поставлені йому запитання [7].

Згідно з рішеннями ЄСПЛ, винесеними проти України, можна виокремити два способи здійснення представництва інтересів держави в ЄСПЛ:

– одноособове представництво, в більшості справ, для прикладу рішення у справі “Кузьміна проти України” (заява № 11984/06) від 16.06.2016 р., Уряд України на останніх етапах провадження представляла виконувач обов'язків Урядового уповноваженого пані О. Давидчук;

– колективне представництво, в незначній кількості справ, для прикладу рішення у справі “Бучинська проти України” (заява № 35493/10) від 30.04.2015 р., Уряд України представляли його Уповноважені Н. Кульчицький та О. Давидчук.

Із рішень ЄСПЛ проти інших країн Ради Європи вбачається, що представництво інтересів держави забезпечується Урядом шляхом залучення у справу адвокатів, представників органів державної влади, правоохоронних органів, науковців, для прикладу рішення у справах: *заява № 53139/11* від 04.10.2016 р. – Португальський Уряд був представлений своїм агентом, М. Ф. да Граса Карвальо, заступник Генерального прокурора; *заява № 29187/10* від 04.10.2016 р. – Уряд Словенії був представлений його агентом, Л. Бембіц, державним прокурором; *заява 16033/12* від 20.09.2016 р. – Іспанський Уряд був представлений його агентом, Леоном Каверо, державним адвокатом з права людини при Міністерстві юстиції; *заява 9154/10* від 15.12.2015 р. – Федеративну Республіку Німеччини представляли його агенти Федерального Міністерства юстиції та захисту прав споживачів, а також Шатцгер, професор кримінального права в Університеті Мюнхена, Циммерман, помічник юриста в університеті Мюнхена, Тегетоф, суддя, Нижня Саксонія, Міністерство юстиції.

У поодиноких випадках вважається, що для забезпечення інтересів держави як сторони у справі залучалася іноземна юридична фірма, наприклад у справі Ю. Тимошенко [8]. Як зазначено у рішенні у справі “Пічкур проти України” (заява № 10441/06) від 07.02.2014 р., Уряд України представляла В. Лутковська, яка на цей час обіймала посаду Уповноваженого ВРУ з прав людини [9].

У діяльності Урядового уповноваженого немає чіткого розмежування між забезпеченням представництва та здійсненням представництва у справах. З огляду на це, на нашу думку, доцільно ввести термін “агент”, яким оперує ЄСПЛ у своїх рішеннях для позначення особи, яка бере участь у процесі розгляду справи ЄСПЛ, відтак буде виокремлено Урядового уповноваженого як посадову особу, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в ЄСПЛ.

3. *Процедура дружнього врегулювання та одностороння декларація.* На будь-якій стадії провадження Суд може надати себе у розпорядження заінтересованих сторін для забезпечення дружнього врегулювання спору [10]. Переговори стосовно дружнього врегулювання є конфіденційними і не впливають на доводи сторін під час основного розгляду справи [11]. Урядовий уповноважений, відповідно до покладених на нього завдань, живає на національному рівні заходів для запобігання констатації ЄСПЛ порушення Конвенції, з власної або ініціативи заявника проводить переговори про укладення угоди про дружнє врегулювання, у разі потреби узгоджує на міжвідомчому рівні умови врегулювання спору, укладає угоду про дружнє врегулювання спору [12].

Якщо Договірна сторона відхилила пропозицію дружнього врегулювання, Урядовий уповноважений може подати до суду односторонню декларацію. За виняткових обставин декларація може бути подана за відсутності попередніх намагань досягти дружнього врегулювання [13].

Згідно з п. 7 Інтерлакенської декларації (2010 р.), держави-учасники закликаються до прийняття дружнього врегулювання і подання односторонніх декларацій [14].

У п. E.1 Ізмірської декларації (2011 р.) пропонується державам-учасникам приділяти пріоритетну увагу вирішенню повторюваних випадків шляхом дружніх врегулювань або односторонніх декларацій [15].

На пріоритетну увагу альтернативним способам судових процесів, таких як дружнє врегулювання та односторонні декларації, було вказано у п. 9 Брюсельської декларації (2015 р.) [16].

Досліджуючи процедуру дружнього врегулювання в Європейському суді з прав людини, професор Б. Гроновська відзначає, що переваги дружнього врегулювання спорів у сфері міжнародного публічного права є беззаперечними, успішне досягнення взаємної згоди сторін у спорі не може бути конкурентоспроможним із використанням механізмів, заснованих на елементах державного примусу [17]. Науковець С. Бурума констатує загальну зацікавленість в ефективній, добре функціонуючій системі здійснення правосуддя у сфері міжнародного захисту прав людини, яка підтримує використання дружнього врегулювання, в той час як суспільні інтереси громадськості можуть бути проти неї. Загалом структура інтересів демонструє суспільну схильність до укладення угод про дружнє врегулювання [18].

У загальному спостерігається тенденція до збільшення кількості рішень про дружнє врегулювання та односторонніх декларацій, що спонукатиме удосконаленню діяльності Урядового уповноваженого у цьому напрямі.

Порівняльний аналіз кількості винесених рішень ЄСПЛ по суті скарги та кількості рішень щодо дружнього врегулювання і односторонніх декларацій може бути підставою для висновку щодо ефективності застосування вказаних процедур Урядовим уповноваженим у ЄСПЛ. Дані щодо кількості рішень ЄСПЛ по суті скарги, кількості рішень стосовно дружнього врегулювання і односторонніх

декларацій, вказані у табл. 2, отримані зі щорічних звітів Урядового уповноваженого за 2006 – 2015 рр.

Таблиця 2

Статистичні дані щодо кількості рішень ЄСПЛ по суті скарги, дружнього врегулювання і односторонніх декларацій

Рік	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Рішення по суті скарги	120	109	110	126	109	105	70	69	40	51
Дружнє врегулювання	22	39	2	22	17	48	25	24	8	12
Одностороння декларація	-	-	-	-	-	380	37	15	21	5

Наведені статистичні дані вказують на невелику кількість рішень із дружнього врегулювання та односторонніх декларацій порівняно з кількістю винесених рішень по суті скарги, в більшості яких констатовано порушення положень Конвенції Україною. Збільшення кількості рішень щодо дружнього врегулювання та односторонніх декларацій пропорційно зменшує кількість рішень по суті скарги, в яких Україну визнано порушником основних прав людини.

4. *Виконання рішень ЄСПЛ.* На означеному етапі також спостерігаються взаємовідносини між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ у розгляді питання про:

– надання консультативних висновків. Якщо Комітет Міністрів вважає, що нагляд за виконанням остаточного рішення ускладнений проблемою тлумачення рішення, він може звернутися до ЄСПЛ з метою надання відповідного роз'яснення [19]. Копія рішення з питань тлумачення передається до Комітету Міністрів і сторонам, яких це стосується [20], для виконання;

– дотримання Договірною стороною зобов'язання виконати рішення ЄСПЛ. Якщо Комітет Міністрів вважає, що Висока Договірна Сторона відмовляється виконувати остаточне рішення у справі, в якій вона є стороною, він може, після формального повідомлення цієї Сторони, звернутися до ЄСПЛ з питанням про дотримання цією стороною свого зобов'язання щодо виконання рішення ЄСПЛ [21]. Голова Великої палати повідомляє Комітет Міністрів і сторони, яких це стосується, про можливість надати письмові зауваження щодо питання, яке розглядається [22].

До основних завдань Урядового Уповноваженого належить координація виконання рішень ЄСПЛ [23] та інформування Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку про виконання Україною рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною [24].

За даними Департаменту з питань виконання рішень ЄСПЛ, наведених у табл. 3, станом на 25 січня 2017 р. від Урядового уповноваженого не отримано письмового підтвердження про виплату справедливої компенсації національними органами державної влади або така інформація є неповною у 232 заявах, розглянутих ЄСПЛ.

Таблиця 3

Інформація щодо невиконаних або частково невиконаних рішень ЄСПЛ станом на 25 січня 2017 р. [25]

Дата остаточного рішення ЄСПЛ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
К-сть заяв	1	6	5	11	14	7	11	33	20	36	88
Загальна кількість: 232											

Висновки

Аналіз організаційно-правового регулювання відносин Урядового уповноваженого України і ЄСПЛ дає змогу виокремити такі основні стадії їх здійснення: підготовка та подання заяви у ЄСПЛ; розгляд заяви ЄСПЛ; процедура дружнього врегулювання та одностороння декларація; виконання рішень ЄСПЛ.

На кожній стадії цих відносин виявлено “вузькі місця” у їх здійсненні: не розмежовано повноваження представника в статусі заявника (позивача), відповідача, третьої особи; у діяльності Урядового уповноваженого немає чіткого розмежування між забезпеченням представництва та здійсненням представництва у справах, які на національному рівні можна усунути шляхом: а) визначення повноважень Урядового уповноваженого у статусі заявника (позивача); відповідача; третьої особи, що підвищить ефективність виконання завдань із координації роботи, пов’язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у суді; б) визначення терміна “агент” як особи, що бере безпосередню участь у засіданні ЄСПЛ щодо розгляду справи по суті спору, відмежує поняття Урядового уповноваженого як посадової особи, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в ЄСПЛ.

Процес дружнього врегулювання – швидкий та ефективний спосіб захисту прав людини. Здійснення Урядовим уповноваженим оцінки справ на предмет порушення умов Конвенції та вироблення процедури дружнього врегулювання на національному рівні як з посередництвом ЄСПЛ, так і без посередництва ЄСПЛ значно зменшить кількість рішень, у яких констатується факт порушення Конвенції Україною.

На останньому етапі взаємовідносин між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ спостерігається системна проблема невиконання рішень ЄСПЛ. Підвищення ефективності виконання рішень ЄСПЛ досліджувалося багатьма науковцями і автором зокрема.

Предметом подальших наукових досліджень у цьому напрямі може стати: дослідження та розмежування повноважень Урядового уповноваженого в статусі представника заявника (позивача), представника відповідача та третьої особи; виявлення недоліків на міжнародному рівні в організаційно-правовому регулюванні взаємовідносин між ЄСПЛ і представниками країн Ради Європи.

Список використаної літератури

1. Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF>.

2. Там само.

3. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2014 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <file:///C:/Users/kv/Phone%20Browser/Downloads/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E.pdf>.

4. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <file:///C:/Users/kv/Phone%20Browser/Downloads/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%A3%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D>

0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%
20%D0%B7%D0%B0%202015%20%D1%80%D1%96%D0%BA%20(1).pdf.

5. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1959 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

6. Положення про Урядового уповноваженого...

7. Регламенту Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_067.

8. Офіційний веб-сайт ГПУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=190903.

9. Офіційний веб-сайт Уповноваженого ВРУ з прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/ukr-model>.

10. Конвенція про захист прав людини...

11. Регламент Європейського суду...

12. Положення про Урядового уповноваженого ...

13. Регламент Європейського суду...

14. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration. 19 February 2010 [Electronic resource]. — Access mode : http://www.echr.coe.int/documents/2010_interlaken_finaldeclaration_eng.pdf.

15. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights organised within the framework of the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Izmir Declaration. 26 – 27 April 2011 [Electronic resource]. — Access mode : http://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf.

16. High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility” Brussels Declaration 27 March 2015 [Electronic resource]. — Access mode : https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/Declaration-Brussels_EN.pdf.

17. Gronowska B. Polubowne załatwienie sprawy (friendly settlement) w systemie Europejskie Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. / B. Gronowska, K. Balcerzak // Studia Prawnicze [Tekst]. — 2006. — № 1(167). — S. 5—22.

18. Бурма С. К. Міжнародно-правова характеристика інституту дружнього врегулювання в Європейському суді з прав людини [Текст] : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.11 / Сергій Костянтинович Бурма. — Одеса : [б. в.], 2015. — С. 65.

19. Конвенція про захист прав людини...

20. Регламент Європейського суду...

21. Конвенція про захист прав людини...

22. Регламент Європейського суду...

23. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

24. Положення про Урядового уповноваженого ...

25. Information relating to payment awaited or information received incomplete. Status as of 25 January 2017 [Electronic resource]. — Access mode : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a9af7>.

B. Mukan

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATIONS OF THE RELATIONS
BETWEEN THE GOVERNMENT AGENT OF UKRAINE BEFORE
THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

This article examines organizational and legal regulations of the relations between the Government Agent of Ukraine before the European Court of Human Rights and the European Court of Human Rights. The main stages of these relations are distinguished and the analysis of the activities of the Government Agent before the European Court of Human Rights is made. The problems of regulating relations between the Government Agent of Ukraine and the European Court of Human Rights are defined and the ways of their solution are suggested.

Key words: European Court of Human Rights, Government Agent of Ukraine before the European Court of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, relations between the Government Agent and the European Court of Human Rights.