

Ведькал В. А.,
кандидат історичних наук, доцент,
старший викладач кафедри європейського та міжнародного права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

МЕХАНІЗМ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ

THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF ECtHR DECISIONS IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню особливостей виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні.

Висвітлюються причини невиконання або несвочасного виконання рішень суду, наслідки подальшого систематичного невиконання державою рішень ЄСПЛ, у тому числі так званих «пілотних» рішень.

Аналізується нормативно-правова база забезпечення їх виконання, зокрема Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», який законодавчо закріпив забезпечення виконання рішення Європейського суду шляхом вжиття заходів індивідуального та загального характеру. Заходами індивідуального характеру є відшкодування сатисфакції, а також відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі або повторного розгляду справи адміністративним органом, погашення судимості, скасування рішення про депортацію, прийнятого без урахування ризику нелюдського поводження у країні призначення. Заходами загального характеру є заходи, спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні ЄСПЛ системної проблеми та її першопричини, зокрема, внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування.

Основна увага приділяється процедурі виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Зокрема, аналізується порядок виплати постраждалій стороні компенсації, досліджується специфіка виконання заходів індивідуального характеру, спрямованих на забезпечення відновлення порушених прав заявника та загального характеру, визначених із метою подолання системних та структурних проблем у державі.

Зроблено висновок про необхідність удосконалення законодавчої бази та правозастосовчої практики з урахуванням позиції ЄСПЛ із метою забезпечення додержання положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, усунення підстави надходження до ЄСПЛ заяв проти України.

Ключові слова: ЄСПЛ, сатисфакція, заходи індивідуального характеру, заходи загального характеру.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the implementation of decisions and the application of the practice of the European Court of Human Rights in Ukraine.

The reasons for the non-enforcement or late execution of court decisions, the consequences of further systematic execution failure of the ECtHR's decisions by the state, including the so-called "pilot" decisions, are highlighted.

The regulatory framework for providing of their implementation is analyzed. In particular, the Law of Ukraine "On the Enforcement of Judgments and the Application of the Practice of the European Court of Human Rights", which legislated to ensure the enforcement of the judgment of the European Court by taking individual and general measures. Individual measures are compensations for the satisfaction and reinstatement, as far as possible, of the previous legal status by reconsideration of the case by a court, including the resumption of the proceedings or reconsideration of the case by the administrative authority, the repayment of the criminal record, the annulment of the deportation decision taken without consideration of the risk of inhuman treatment in the country of destination. Measures of a general nature are measures aimed at elimination of the problem identified in the ECtHR Decision and its cause, in particular, amending the existing legislation and the practice of its application.

The focus is on the procedure for the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights.

In particular, the procedure of payment to the injured party of compensation is analyzed, the specificity of implementation of individual measures aimed at ensuring the restoration of the violated rights of the applicant and the general character, determined with the purpose of overcoming systemic and structural problems in the state, is investigated.

The conclusion was made about the need to improve the legislative framework and law enforcement practices, taking into account the position of the ECtHR in order to ensure compliance with the provisions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and to eliminate the grounds for receiving ECtHR applications against Ukraine.

Key words: ECtHR, satisfaction, individual measures, general measures.

Ратифікувавши в 1997 р. Конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р., Україна визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) і взяла на себе зобов'язання виконувати його рішення у справах проти України та впровадити практики європейських стандартів із прав людини.

Обов'язок держав виконувати рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є стороною, закріплений у ст. 46 Конвенції. Виконанню підлягають рішення ЄСПЛ, які відповідно до ст. 44 Конвенції про захист прав людини і основних свобод набули

статусу остаточних. Остаточним є рішення Суду, якщо сторони заявляють, що вони не звертатимуться з клопотанням про передання справи на розгляд Великої палати; або через три місяці від дати постановлення рішення, якщо клопотання про передання справи на розгляд Великої палати не було заявлено; або якщо колегія Великої палати відхиляє клопотання про передання справи на розгляд Великої палати згідно зі ст. 43 Конвенції [1].

Вимога Конвенції та практики ЄСПЛ – це автоматичне виконання рішень ухвалених проти держа-

ви, що має унеможливити необхідність ініціювання додаткових судових чи адміністративних процедур, перевірки та переоцінки змісту судового рішення по суті, невиконання рішень суду.

Однак нині в Україні є проблема невиконання рішень ЄСПЛ. Ця проблема була констатована ЄСПЛ у справах «Жовнер проти України» (рішення від 29.06.2004 р.), «Войтенко проти України» (рішення від 29.06.2004 р.), «Бурмич та інші проти України» (12.10.2017 р.) та інших.

В 2009 р. ЄСПЛ застосував процедуру пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (рішення від 15.10.2009 р.) відповідно до ст. 61 Регламенту ЄСПЛ. Вона передбачає процедуру пілотного рішення, якщо факти, викладені в скарзі, вказують на існування в державі-відповідачі структурних, системних проблем, які призвели або можуть призвести до звернення до ЄСПЛ з аналогічними скаргами. У висновку у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» зазначається, що частина рішень щодо України через їхнє невиконання протягом значного часу перебуває на контролі Комітету Міністрів Ради Європи, до повноважень якого належить нагляд за виконанням судових рішень [2].

У Меморандумі від 07.02.2013 р. Комітет Міністрів Ради Європи зазначив: «Невиконання рішень Суду є приводом для серйозного занепокоєння, і українська влада має взяти на себе зобов'язання вжити індивідуальних заходів, а також надавати інформацію про вжиті заходи без подальшого звлікання» [3]. Серед можливих наслідків подальшого систематичного невиконання державою рішень ЄСПЛ, у тому числі так званих «пілотних» рішень (в яких Європейський суд із прав людини вказує на існування структурних проблем, які лежать в основі порушень, а також на конкретні засоби чи заходи, за допомоги яких держава-відповідач має виправити ситуацію) – вжиття фінансових санкцій, позбавлення права голосу членів української делегації в ПАРС або навіть виключення з Ради Європи, відповідно до ст.ст. 8 і 9 Статуту Ради Європи [4].

Окремі аспекти проблеми забезпечення виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини висвітлюються у вітчизняній науковій літературі, зокрема у працях Н.В. Коломієць, В.В. Кострицький, Д.М. Супрун, В.Д. Третьяков, В.М. Чугуєвська та ін. Однак низка питань щодо забезпечення своєчасного та всебічного виконання рішень ЄСПЛ, шляхів подолання системних проблем у державі залишаються дискусійними й актуальними для подальшого дослідження.

У зв'язку з цим метою статті є дослідження окремих проблем виконання рішень ЄСПЛ в Україні та визначення шляхів вдосконалення національного механізму своєчасного та всебічного їх виконання.

З метою забезпечення виконання рішень ЄСПЛ в Україні був схвалений правовий механізм, який нині існує на рівні законів, підзаконних актів та судової практики.

Порядок виконання рішень ЄСПЛ регулюється ухваленим у лютому 2006 р. Верховною Радою Укра-

їни законом «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Крім цього, Верховною Радою України були прийняті закони «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 15.03.2011 р., «Про гарантії виконання державою судових рішень» від 05.06.2012 р.

У квітні 2012 р. було прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України, яким передбачено, що принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [5].

У 2016 р. Верховна Рада ухвалила нову редакцію Закону України «Про виконавче провадження» та Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів», спрямованих на зменшення відповідної монополії держави.

Відповідальним за координацію виконання рішень ЄСПЛ, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 784 від 31 травня 2006 р. «Про заходи реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визнано Міністерство юстиції України. Представництво України в Європейському суді з прав людини в разі розгляду питань дотримання нею Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та звітування про хід виконання рішень Європейського суду з прав людини в справах проти України здійснюється в установленому порядку Міністерством юстиції через Урядового уповноваженого в справах Європейського суду з прав людини, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Міністра юстиції [6].

Контроль за імплементацією стандартів Конвенції ЄСПЛ на національному рівні здійснює Підкомітет із питань виконання рішень Європейського Суду з прав людини Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя.

Однак, незважаючи на прийняття вказаних нормативно-правових актів, проблема невиконання або несвоечасного виконання рішень ЄСПЛ, усунення системно-структурних проблем в Україні зберігається і нині.

Виконанням Рішення ЄСПЛ відповідно до ст. 1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» є:

- 1) виплата Стягувачеві (Заявникові) відшкодування та вжиття додаткових заходів індивідуального характеру;
- 2) вжиття заходів загального характеру, спрямованих на усунення зазначених у Рішеннях ЄСПЛ системно-структурних проблем та її першопричин та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень.

Складовим елементом заходів індивідуального характеру є виплата справедливої компенсації. Метою призначення сатисфакції є компенсація заявнику негативних наслідків порушення його прав

(відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди та витрат), а не покарання Договірної сторони, що несе відповідальність за таке порушення.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» виконання Рішень здійснюється коштом Державного бюджету України, при цьому стягувачеві компенсується лише шкода, викликана констатованим порушенням Конвенції.

Упродовж десяти днів із дня надходження документів Державна виконавча служба відкриває виконавче провадження і протягом місяця від дня відкриття надсилає до Державної казначейської служби постанову про відкриття виконавчого провадження, текст і переклад рішення.

Впродовж десяти днів із моменту надходження документів Державна казначейська служба здійснює списання коштів на банківський рахунок стягувача, а у разі його відсутності – на депозитний рахунок виконавчої служби.

Виплата відшкодування здійснюється у тримісячний строк із моменту набуття Рішенням статусу остаточного або у строк, визначений у рішенні. У разі недотримання встановленого судом строку нараховується пеня [7].

Низка науковців вважає, що Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» має недоліки щодо забезпечення виплати відшкодування. Зокрема, він не передбачає зобов'язань стосовно визначення сум у держбюджеті, необхідних для виконання рішень ЄСПЛ. У зв'язку з цим Н.В. Шелевер наголошує на доцільності створення Фонду гарантування виплати відшкодувань за рішенням ЄСПЛ, який за рахунок коштів Державного бюджету України забезпечував би стовідсоткове погашення боргів держави за відповідними виконавчими документами [8].

Інші поділяють думку Комітету Міністрів Ради Європи, який пропонує передбачати в державному бюджеті України кошти, необхідні для ефективного забезпечення виплати компенсацій на підставі рішень ЄСПЛ. Більшість наголошує на існуванні нагальної потреби розробити процедури гарантованого обліку бюджетних обмежень у процесі схвалення законів та неможливості запровадження мораторіїв, які могли стати перешкодою на шляху виконання рішень ЄСПЛ.

Недоліком закону є і невизначеність місця виконання. На думку Н. Коломієць, з'ясування місцезнаходження Стягувача необхідне на етапі надсилання йому стислого перекладу рішення, і це має бути покладено на Орган представництва, а для з'ясування місцезнаходження Стягувача за рішенням ЄСПЛ має бути передбачена особлива процедура, перелік необхідних дій, які належить вчинити органу державної влади. Такими, зокрема, можуть бути направлення запитів за останнім відомим місцем реєстрації або за останнім відомим місцем роботи [9].

В окремих випадках ЄСПЛ ухвалює рішення «задоволення вимог по суті». Відповідно до нього справедливим вважається саме визнання права пору-

шеним та надання на національному рівні змоги його відновити. Згідно з Конвенцією, держава-відповідач має право сама вирішувати, які заходи є найбільш відповідними для досягнення *restitutio in integrum*.

Зокрема, попередній юридичний стан може бути відновлений шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі або повторного розгляду справи адміністративним органом, погашення судимості, скасування рішення про депортацію, прийнятого без врахування ризику нелюдського поводження у країні призначення.

На думку Комітету Міністрів Ради Європи, у виняткових випадках повторний розгляд справи або поновлення провадження є найбільш ефективним, якщо не єдиним засобом досягнення *restitutio in integrum*.

Перегляд національних судових рішень на виконання рішень ЄСПЛ передбачено усіма чинними процесуальними кодексами України. Міністерство юстиції протягом десяти днів від дня одержання повідомлення про набуття Рішенням статусу остаточного надсилає стягувачеві повідомлення з роз'ясненням його права порушити провадження про перегляд справи та/або про його право на відновлення провадження та повідомляє органи, які є відповідальними за виконання передбачених додаткових заходів.

Він здійснюється за заявою особи, на користь якої було ухвалено рішення ЄСПЛ, яка подається у строки, передбачені процесуальними кодексами (від одного до трьох місяців).

Контроль за виконання додаткових заходів покладається на Міністерство юстиції, а нагляд за їх реалізацією Комітет Міністрів Ради Європи, який перевіряє, чи є обрані заходи ефективними та чи відповідають висновкам, викладеним у рішенні Європейського суду.

Разом із тим процедура відновлення попереднього юридичного стану застосовується не у всіх справах, в яких було констатовано порушення.

Так, відповідно до Рекомендації NR(2000)2 Комітету міністрів Ради Європи «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після ухвалення рішення Європейським Судом з прав людини» повторний розгляд справи визнається адекватним способом поновлення прав, якщо: потерпіла сторона і далі зазнає негативних наслідків від рішення, ухваленого на національному рівні, наслідків, щодо яких виплата справедливої сатисфакції не була адекватним засобом захисту і які не можна виправити інакше, ніж через повторний розгляд або поновлення провадження [10].

ЄСПЛ передбачена і практика дружнього врегулювання спору та односторонньої декларації держави-відповідача. Зокрема, якщо заявник невинувато відмовляється від пропозиції дружнього врегулювання, Суд може виключити із списку своїх справ заяву після того, як уряд держави-відповідача подасть декларацію, в якій він визнає порушення Конвенції і візьме зобов'язання надати адекватну компенсацію заявнику.

На виконання рішень ЄСПЛ, де встановлено одне або кілька порушень Конвенції, держава-відповідач залежно від обставин справи може бути зобов'язана вжити, крім заходів індивідуального характеру, заходи загального характеру.

Заходами загального характеру є заходи, що вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, забезпечення усунення недоліків системного та структурного характеру, а також усунення підстав надходження до ЄСПЛ заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді.

Недоліками системного та структурного характеру відповідно до рішень ЄСПЛ та Комітету міністрів Ради Європи є: невиконання або несвоєчасне виконання рішень національних судів; надмірна тривалість проваджень у справах, що розглядаються судом; порушення ст. 3 Конвенції в аспекті ненадання медичної допомоги особам, що відбувають покарання, або тримаються під ватою під час кримінального провадження; порушення права особи на свободу та особисту недоторканість тощо.

ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово констатував наявність цих серйозних проблем в Україні.

Так, пілотне рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України» визнає першоджерелами проблеми невиконання рішень Україною недоліки правового регулювання і адміністративні дії державних органів щодо виконання судових рішень. Воно зобов'язує українську державу створити на національному рівні засіб захисту або запровадити сукупність засобів захисту, що унеможливають надмірно тривале невиконання або відмову від виконання судових рішень постановлених проти неї.

У справі «Бурмич та інші проти України» ЄСПЛ зауважує, що однією з головних та найбільш повторюваних проблем є систематичне невиконання рішень національних судів в Україні. Навіть зважаючи на необхідність надання часу для вчинення виконавчих дій, будь-яка надмірна затримка у процесі виконання рішення суду йде в розріз із вимогами поновлення порушеного права, порушує право доступу до правосуддя, право на ефективний засіб захисту [11].

Для подолання системних проблем Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачені певні повноваження щодо вжиття заходів загального характеру.

Так, Міністерство юстиції щокварталу має надсилати до Кабінету Міністрів України подання щодо вжиття заходів загального характеру. Це подання включає пропозиції щодо вирішення зазначених у Рішеннях ЄСПЛ системних проблем та усунення

їх першопричин, зокрема: аналіз обставин, що призвели до порушення Конвенції; пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства та адміністративної практики; пропозиції для врахування під час підготовки законопроектів та забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Європейського суду з прав людини для суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також із триманням людей в умовах позбавлення волі [6].

Кабінет Міністрів України в порядку законодавчої ініціативи може вносити до Верховної Ради законопроекти щодо прийняття нових та скасування або внесення змін до чинних законів на виконання заходів загального характеру. Відповідний законопроект має бути внесений Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України протягом трьох місяців від дня видання доручення Прем'єр-міністром.

У червні 2019 р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв ухвалу про виконання окремих рішень ЄСПЛ, в якій підтвердив збереження в Україні протягом тривалого часу проблеми невиконання або несвоєчасного виконання внутрішніх судових рішень. Разом із тим він визначив нову законодавчу базу та відповідні адміністративні заходи, вжиті владою, які передбачають чіткі процедури, що дають змогу ув'язненим отримувати копії матеріалів справи, необхідні для обґрунтування їх скарг у суді, зменшення випадків застосування судами запобіжних заходів, пов'язаних із позбавленням волі.

Отже, для забезпечення ефективного і своєчасного виконання рішень ЄСПЛ, подолання системно-структурних проблем Україні необхідно провести реформи (зокрема забезпечити незалежність та неупередженість судової влади), ухвалити низку законів, у тому числі про автоматичне продовження терміну утримання під вартою між закінченням розслідування і початком судового розгляду; закону, що кодифікує право на компенсацію на незаконне затримання.

В Україні має змінитися і правозастосовча практика з урахуванням позиції ЄСПЛ. Зокрема, судові органи мають враховувати позиції ЄСПЛ по справах, які стосуються гарантованих Конвенцією прав; має належно функціонувати механізм притягнення до відповідальності службових осіб за умисне невиконання рішення Європейського суду, має бути запроваджено систематичне підвищення кваліфікації суддів, прокурорів, посадових осіб, відповідальних за належне виконання рішень ЄСПЛ. Подоланню системно-структурних порушень має сприяти і публікація рішень ЄСПЛ, в яких констатується порушення Україною положень Конвенції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнар. док. від 4 листоп. 1950 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>.
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479.
3. Committee of Ministers Memorandum of 07.02.2013. URL: http://wed.coe.int/ViewDoc.Jsp?id=2029771Site=CM#P10_138/.
4. Статут Ради Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_0015.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про заходи реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Постанова Кабінету міністрів України № 784 від 31 травня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-20>.
7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
8. Шелевер Н.В. Проблемні питання виконання рішень Європейського суду з прав людини на території України. URL: <http://intlawa.manac.net/v7/13.pdf>.
9. Коломієць Н. Деякі проблемні аспекти виконання рішень Європейського суду з прав людини, винесених проти України. *Юридичний журнал*. 2009. № 7. URL: <http://www.justinian.com.ua>.
10. Рекомендації N R(2000)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_175.
11. Рішення у справі «Бурмич та інші проти України» (Case of Burmych and others v. Ukraine) (Заява № 46852/13 та інші). URL: <https://rm.coe.int/attachment-1-judgment-burmych-gc-46852-13-ukr-translation-/168078eb76>.