МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

М. В. Коваль,
О. Ю. Кайдаш,
А. М. Коваль

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ



УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

М. В. Коваль,
О. Ю. Кайдаш,
А. М. Коваль

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Монографія

Ірпінь
2020

УДК 341.65:342.7(4ЄС)
ББК 67.910.822
К56

Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету державної фіскальної служби України
(*протокол № 12 від 29 жовтня 2020 року*)

Рецензенти:
Драган Олена Василівна, доктор юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи, Університет державної фіскальної служби України;
Кузьменко Оксана Володимирівна, доктор юридичних наук, професор, заступник директора з наукової роботи, Юридичний інститут Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

Коваль М. В.
К56 Механізм забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні : монографія / М. В. Коваль, О. Ю. Кайдаш, А. М. Коваль. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. – 292 с.
ISBN 978-966-337-604-2

У монографії досліджено відносини, які виникають у процесі реалізації рішень судових інстанцій.

Видання призначене для науковців, суддів, працівників правоохоронних органів, викладачів, слухачів, студентів та курсантів.

УДК 341.65:342.7(4ЄС)
ББК 67.910.822

© Коваль М. В., Кайдаш О. Ю.,
Коваль А. М., 2020
© Університет ДФС України, 2020

ISBN 978-966-337-604-2

ЗМІСТ

ВСТУП.....4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИЧНІ ПІДСТАВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ.....8

1.1. Поняття та зміст права особи на звернення до Європейського суду з прав людини.....8

1.2. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини та форми їх реалізації в Україні.....42

1.3. Нормативно-правове регламентування виконання рішень ЄСПЛ в Україні.....69

1.4. Практичні підстави застосування процедури виконання рішень ЄСПЛ на теренах українських земель.....75

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ.....80

2.1. Поняття та сутність механізму процесуально-правового регулювання виконання рішень ЄСПЛ в Україні та практики їх застосування.....80

2.2. Особливості нормативно-правового регулювання реалізації рішень ЄСПЛ в Україні.....85

2.3. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні.....111

2.4. Адміністративні процедури виконання рішень ЄСПЛ в Україні.....126

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....137

3.1. Процедурно-процесуальні аспекти виконання рішень ЄСПЛ у зарубіжних державах та їх використання в умовах України.....137

3.2. Проблемні питання правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ в України та шляхи їх вирішення.....144

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....164

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....173

ДОДАТКИ.....197

ВСТУП

Дослідження стану забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина є однією з найбільш актуальних проблем юридичної науки в Україні.

Підставою цьому тезису є те, що в Конституції України зафіксовано положення, яким передбачено, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, проголошує людину, а також її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю та покладає на державу обов'язок щодо підтримання стабільності громадського життя, дотримання прав і свобод людини [1].

Першочерговим завданням цього напряму державної діяльності є впровадження в національне законодавство демократичних засад його функціонування, особливо у контексті європейської інтеграції України.

Серед правових приписів, що регулюють права людини в Україні, важлива увага приділяється правовим приписам, що регламентують засоби захисту порушених прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, які застосовуються як в адміністративному, так і судовому порядку, зокрема і щодо захисту прав і свобод людини міжнародними судовими установами, насамперед Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Враховуючи те, що процедура впровадження в українську дійсність рішень ЄСПЛ є достатньо складним процесом, вона потребує, в першу чергу, злагодженої роботи всіх державних інституцій та науково-теоретичного обґрунтування.

В Україні на законодавчому рівні сформована систему нормативно-правових актів, створені державні інституції для впровадження в життєдіяльність людини, суспільства та держави шляхом використання процедурно-процесуальних чинників, які регулюють порядок виконання та застосування в українську дійсність рішень Європейського суду з прав людини з метою захисту прав і свобод людини, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція або Європейська конвенція) та Протоколів до неї.

З моменту ратифікації Україною Конвенції та протоколів до неї громадяни нашої держави почали інтенсивно направляти відповідні заяви про порушення державою їхніх прав та свобод, ЄСПЛ під час встановлення винності держави Україна як підписанта Конвенції направляє посередництвом комунікативних шляхів своє рішення для виконання і застосування його в правовому полі української дійсності. Отримавши відповідно оформлене рішення Європейського суду з прав людини, Українська держава вживає заходи, спрямовані на виконання та застосування рішень ЄСПЛ на теренах українських земель. У процесі реалізації в Україні рішень ЄСПЛ виникає ряд проблемних питань, які потребують свого удосконалення з боку законодавчого забезпечення цього напряму державної діяльності, відпрацюванні інституційних і процедурних засад забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ.

Сучасне сприйняття стану забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні в останні роки стали предметом підвищеної уваги з боку Європейських інституцій, зокрема самого Європейського суду з прав людини та Комітету Міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ). Про це свідчить те, що проєкт Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» (далі – «Проєкт»), який упроваджується Генеральним директоратом з прав людини та верховенства права Ради Європи (далі – «061»), організував *три експертних обговорення (далі – «експертні дискусії»),* спрямованих на заохочення діалогу з українськими органами влади на тему виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі Іванова та наступного рішення у справі Бурмич. Метою цих заходів було встановлення першопричин невиконання судових рішень і надання допомоги українській владі в розробці заходів для усунення цих першопричин, зокрема шляхом удосконалення законодавства та впровадження найкращих практик.

Експертні дискусії відбулися 22 червня, 19 липня та 31 серпня 2018 року в Києві у форматі відкритого та неформального обговорення. У заходах узяли участь представники профільних українських міністерств, урядових і неурядових установ, судових органів, а також громадських і правозахисних організацій. Експерти виступили з доповідями про відповідні стандарти Ради Європи щодо кожної теми, яка була предметом обговорення, поклавши початок обміну думками

про український контекст відносно найбільш спірних питань щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини за справами «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України».

Вивченню різних аспектів захисту прав і свобод людини приділяють увагу й українські науковці. Однак, як свідчить аналіз їх наукових розвідок, досі відсутні дослідження, у яких би ґрунтовно розглядалися проблеми, пов'язані з реалізацією рішень Європейського суду з прав людини на стадіях їхнього виконання та застосування в Україні. Українське законодавство не передбачає жодних ефективних засобів для усунення затримки виконання судових рішень, що й зумовило потребу у розробленні цієї наукової проблеми.

Науково-теоретичним підґрунтям аналізу проблематики, пов'язаної з організацією реалізації рішень Європейського суду з прав людини, є наукові праці: А. Берлача, М. Буроменського, В. Буткевича, С. Головатого, І. Голосніченка, В. Денисова, Р. Ігоніна, В. Євінтова, Н. Каменської, Н. Карпачової, М. Коваля, Т. Коломоєць, В. Колпакова, І. Криницького, Р. Куйбіди, Д. Кулеби, В. Лутковської, М. Манукяна, М. Матузова, В. Мицика, О. Овчаренка, А. Олійника, В. Паліюка, Д. Приймаченка, П. Рабіновича, О. Рябченко, Ю. Шемшученка та інших.

Тлумачення права взагалі та інтерпретації застосування Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року Європейським судом досліджувалися такими українськими фахівцями, як В. Ватаманюк, В. Зайцев, В. Мармазова, А. Парехта, С. Шевчук та ін.

Проблемою виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини свого часу займалися В. Телипко, С. Щербак, С. Фурса, Є. Фурса тощо.

Окремі аспекти проблеми останніми роками розглядали науковці з теорії та історії держави і права (О. Соловйов, 2011 р.), цивільного права (С. Якимчук, 2015 р.), кримінального права (Ю. Хімяк, 2011 р.), міжнародного права (В. Капустинський, 2006 р., В. Кононенко, 2009 р., Н. Севастянова, 2011 р., Т. Анцупова, С. Бурма, У. Коруц, 2015 р.) та інші.

Ці питання досліджували й зарубіжні науковці, – а саме Ж-Л. Бержель, В. Бертам, А. Венгеров, Є. Врублевський, Л. Гусейнов, Ю. Ільїн, Є. Лукашева, Ф. Тетчер, В. Туманов тощо.

Актуальність дослідження полягає у тому, що хоча Україною прийнято ряд законів і підзаконних актів, зокрема спеціальний Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (від 23.02.2006), розроблено та затверджено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, але з позиції адміністративно-правової науки питання, пов'язані з реалізацією рішень Європейського суду з прав людини на стадіях їх виконання й застосування вітчизняними науковцями не досліджувались, незважаючи на їх важливість. Адже судовий захист тільки тоді має позитивні наслідки для особи, коли прийняте судом справедливе рішення виконується беззастережно і повним обсягом. Це твердження досить актуальне щодо виконання рішень, прийнятих Європейським судом з прав людини до держави Україна, тому це зумовило авторів на сприйняття цієї проблеми як проведення монографічного наукового дослідження.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИЧНІ ПІДСТАВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та зміст права особи на звернення до Європейського суду з прав людини

Досліджуючи питання, пов'язані з доступністю громадян України до органів (судів), посадових осіб (суддів), що здійснюють правосуддя, варто керуватися тим, що, згідно зі ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна гілка державної влади через відповідні державні інституції здійснює свої повноваження, встановлені Конституцією та законодавством України.

Залишаючи поза предметом дослідження питання, що пов'язані з діяльністю таких гілок державної влади, як законодавча і виконавча, акцентуємо свою увагу на правовому регулюванні діяльності такої гілки, державної влади як судова, причому наша увага буде сконцентрована на такій проблемі, як доступ громадян України до правосуддя взагалі і міжнародних судових установ зокрема, з метою захисту людиною і громадянином прав, свобод законних інтересів, які порушені стосовно них національними державними інституціями.

Загальність проголошуваного Конституцією України принципу права на судовий захист означає доступність правосуддя для будь-якої людини чи громадянина, неприпустимість будь-яких обмежень на оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності органів публічного адміністрування, їх посадових і службових осіб, громадських організацій, незалежно від їхнього статусу, якщо їхні рішення, дії або бездіяльність порушують права, свободи та законні інтереси людини й громадянина або містять погрозу такого порушення.

Законодавець, формуючи процедуру функціонування судової влади, послідовно розширює сферу дії судового контролю над законністю й обґрунтованістю прийнятих рішень і дій державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб усіх рівнів.

Соціологічні та правові дослідження сучасного стану дотримання і забезпечення прав та свобод людини й громадянина свідчать про далеко не поодинокі порушення нормативно-правових установлень у сфері забезпечення прав, свобод людини й громадянина, що проявляються у зневазі посадових і службових осіб до дотримання прав, свобод громадян та у правовому нігілізмі самих громадян. Причини подібних явищ криються в бюрократизмі та відсутності важелів швидкого й ефективного реагування на сваволю чиновників. Відсутність діючих важелів подолання цих порушень спричиняє зниження рівня відповідальності державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб за свою діяльність у сфері забезпечення прав людини.

Обмеженість у населення необхідної інформації про надані людині й громадянину права та свободи, про зміст та способи їхнього юридичного захисту знижує у них психологічну рішучості боротися із зазіханнями на їхні суб'єктивні права і свободи та сприяє поширенню порушень законності.

Вивчення суспільної думки про ефективність діяльності держави у сфері охорони і захисту прав та свобод людини й громадянина, узагальнення практики застосування людиноохоронного законодавства свідчить, що судовий захист прав і свобод людини й громадянина є дієвим і значимим для суспільства.

В останні роки у правовій сфері нашої держави прийнята досить значна кількість нормативно-правових актів, що включають різні правові приписи, які стосуються змісту й процедури судового захисту прав та свобод і законних інтересів людини й громадянина, зокрема це такі фундаментальні акти, як Цивільний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» тощо, а також за цей час внесені зміни і доповнення до багатьох нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері державного, адміністративного, цивільного, цивільно-процесуального, кримінального, кримінально-процесуального законодавства та інших його галузей. З цього питання Конституційний Суд України, Верховний Суд, а також вищі спеціалізовані

суди України ухвалили ряд рішень і постанов, у яких відстоюється позиція загальності права на судовий захист та вказується на те, що окремі рішення, дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування їх посадових і службових осіб, які обмежують право на судовий захист, є протиправними, тому вони вважаються невідповідними Конституції та законам України.

З прийняттям 1996 року Основного Закону нашої державі – Конституції України, значно розширилося коло соціальних цінностей, які знайшли свій прояв у правових приписах стосовно прав та свобод людини й громадянина, які одержали закріплення у вищому законодавчому акті України. Ряд економічних положень, культурних надбань, моральних цінностей сучасного українського суспільства знайшли своє відображення як юридичні права та свободи людини й громадянина, реалізація яких потребує проведення значного комплексу економічних, організаційно-управлінських, правових заходів.

Конституція України у своїй редакції закріпила положення, що кожний, хто перебуває під юрисдикцією нашої держави, повинен знати свої права та свободи, уміти їх використовувати у повсякденному житті, бути психологічно готовим захищати і відстоювати їх законними засобами.

Правильне застосування законів, правомірність діяльності органів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування у сфері реалізації прав і свобод громадян забезпечуються, згідно з Конституцією України, також системою правосуддя. Розширення кола охоронюваних законом прав особистості, поглиблення їх змісту в умовах різноманіття сучасних економічних і соціальних зв’язків покладає на суд особливу відповідальність і піднімає його значення як базисної державної інституції утвердження економічної й соціальної стабільності, як основного гаранта реалізації прав та свобод людини й громадянина.

Українським законодавцем стосовно інституту судового захисту прав та свобод людини й громадянина в останні роки прийнято ряд нормативно-правових актів, які пов’язані з розширенням компетенції судів у вирішенні спорів про порушення або неправомірне обмеження прав особистості, подоланні багатьох штучно створених перешкод для ефективного здійснення цієї діяльності.

Нині закріплення в Конституції України принципу судового захисту прав та свобод людини й громадянина означає визнання верховенства судової влади в системі державного захисту прав і свобод особистості. Можливість безперешкодного використання громадянином судового захисту своїх прав та свобод є, безумовно, ознакою демократичності суспільства. Втіленням цього положення у життєдіяльності суспільства, держави особистістю реалізується через гарантоване безпосереднє право на звернення до суду для захисту закріплених Конституцією України прав та свобод людини й громадянина (ст. 8).

Одночасно з цим у ст. 55 Основного Закону закріплено, що права та свободи людини й громадянина захищаються судом, а це є один із основоположних принципів правової держави, який визначає, що правосуддя є найважливішою функцією в діяльності держави, а юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі Україна (ст. 124 Конституції України) [1].

Таким чином, поряд із загальносоціальними державними гарантіями прав та свобод людини й громадянина Конституція України передбачає комплекс специфічних юридичних гарантій їхнього захисту.

Центральне ж місце в системі юридичних гарантій прав та свобод людини й громадянина в нашій держави відводиться судовому захисту, який, відповідно до Конституції України, гарантує, що кожному, хто перебуває під юрисдикцією держави Україна, надається право звертатись до суду за захистом порушених стосовно нього суб'єктивних прав та свобод.

У понятійному розумінні судовий захист прав та свобод людини й громадянина – це інститут, що базується на правових приписах, які зафіксовані в основоположних засадах Конституції України та в поточному законодавстві, і є юридичним механізмом реалізації обов'язку держави забезпечувати дотримання прав та свобод людини й громадянина, які закріплені у Конституції України, законах України та міжнародно-правових документах, що у встановленому національним законодавство порядку ратифіковані Верховною Радою України.

Отже, обов'язок держави забезпечити дотримання прав та свобод людини й громадянина означає прихильність української правової системи міжнародним принципам і стандартам забезпечення прав та свобод людини й громадянина.

Законодавство України розглядає судовий захист як частину діючої в держави системи засобів та органів юридичного забезпечення дотримання прав та свобод людини й громадянина, при цьому воно не виключає також звернення за захистом порушених прав особистості в міжнародні легітимні правозахисні організації, зокрема, у ч. 1 ст. 55 Конституції України закріплена можливість, стосовно того, що кожному гарантується судовий захист його прав та свобод. За мірою становлення й утвердження принципів демократичної і правової держави в України розширяється сфера застосування юридичних засобів забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Аналіз поточного законодавства свідчить, що в Конституції України та інших нормативно-правових актах вживаються близькі, але не співпадаючі терміни «державний захист», «судовий захист», «правовий захист» прав та свобод людини й громадянина. Трактуючись сутності цих термінів, варто зазначити, що судовий захист необхідно вважати державним захистом, оскільки він здійснюється судом, який є органом окремої гілки державної влади, наголошуючи про правовий захист і його співвідношення із судовим захистом, слід враховувати те, що суди під час здійснення правосуддя керуються законом, який є основною формою вираження повноважень для судів. Звідси судовий захист у формі правосуддя являє собою особливий вид державного захисту прав та свобод людини й громадянина, який пов'язаний із забезпеченням їх на підставі формально юридичних приписів.

Обґрунтованості й правомірності певних належних людині суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів, огородження їх від протиправних зазіхань, дотримання в умовах гласності та змагальності сторін, використання права на юридичну допомогу, а також захист їх у разі рівноправності сторін і неупередженості суддів, з урахуванням відсутності обмежень у реалізації права на звернення людини до суду щодо захисту порушених прав та свобод – усе це в комплексі формує найбільш надійну процедуру подолання зазначених протиріч у сфері дотримання прав та свобод людини й громадянина.

Суд зобов'язаний захищати людину від різних порушень її особистих майнових і немайнових прав, а також прав на участь особистості у державному та суспільному житті. Варто підкреслити, що в основі всіх прав і свобод особистості полягає свобода волевиявлення людини й громадянина щодо вибору процедури їх реалізації. Тому

природно, що однією з основних функцій судової влади в державі визнається гарантування повноти використання людиною свободи волевиявлення під час реалізації належних її суб'єктивних прав та свобод. Гарантією ж охорони та захисту прав і свобод людини стає діяльність судових органів з метою усунення зазіхань, спрямованих проти неї, що можуть виражатися як у протиправних діях приватних осіб, так і протиправних рішеннях, діях або бездіяльності посадових та службових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування. При цьому на судову владу покладена охорона свободи волевиявлення людини й громадянина лише від незаконних зазіхань.

Таким чином, головним завданням судової влади, основним змістом реалізованого нею судового захисту є юридичне протистояння зазіханням на права та свободи людини й громадянина, які передбачені для них Конституцією та законами України, а також положеннями міжнародно-правових документів, які в установленому порядку ратифіковані законодавчим органом України.

Посилення потреби в судовому захисті закономірно випливає з ускладнення характеру й структури економічних відносин, які пов'язані з багатоукладністю економіки, процесу приватизації державної й суспільної власності, значного збільшення кількості громадян, що мають різні форми та види власності, а тому потребують її охорони та захисту юридичними засобами. Зростання конфліктності і загострення соціальних протиріч у суспільному житті, визнання соціальної цінності людини, її життя і здоров'я, недоторканості особи в її приватному житті, охорона гідності людини і громадянина, її комунікацій, з одного боку, та скасування ряду раніше існуючих інститутів соціального контролю – з іншого, – усе це фактори, що, безумовно, визначають посилення інтересу до застосування юридичних заходів охорони і захисту прав та свобод особистості.

Отже, досліджуючи проблему доступності до правосуддя з часу її виникнення та розвитку, варто звернути увагу на те, як вона обґрунтовувалась упродовж певного періоду розвитку нашого суспільства.

Ця проблема для юридичної науки не є новою, вона має глибокі соціальні коріння. Якщо досліджувати цю проблему з часів сталого її формування на теренах українських земель, то треба звернути увагу, що свого часу дореволюційний юрист І. Фойницький, який був одним з ідеологів судової реформи в Російський імперії, в яку входили і

українські землі, вважав, що важливим завданням державної влади є обов'язок «доставити» правосуддя безпосередньо до населення, тобто таким чином, щоб кожна особа легко і швидко мала можливість знайти суд, до якого бажає звернутися за захистом своїх порушених прав і свобод [2, с. 160]. Такої саме позиції дотримувалися й інші провідні дореволюційні правознавці, зокрема А. Градовський, який зазначав, що правосуддя має бути поблизу дверей кожної людини [3, с. 19]. Проблему максимального приближення суду до населення з точки зору його судоустрою розглядали у своїх роботах також М. Духовський [4, с. 48], Т. Яблочков [5, с. 19], В. Гордон [6, с. 29–30]. Вони відстоювали питання територіальної близькості суду до населення, спрощення й уніфікації судової системи, уведення так званого єдиного суду, який існуватиме замість різноманітних типів судів з різною компетенцією й до якого зможе звернутися будь-яка особа, незалежно від свого соціального становища, наближення суду до населення [7, с. 13].

Розв'язання проблем судочинства, зокрема його зручності для сторін і суддів, оптимізації судових витрат, швидкого розгляду справ, надання правової допомоги тощо в своїй роботі досліджував того часу і Є. Васьковський, який з цього питання зауважував, що порядок судочинства повинен бути таким, щоб громадянин, який потребує захисту свого порушеного права, міг швидко й легко отримати його, і водночас щоб суд, до якого громадянин звернувся, був спроможний та без зайвих зусиль мав можливість задовольнити його вимоги, причому чим коротше й доступніше шлях від подання позову до винесення судового рішення, тим більш досконалим є процес досягнення мети правосуддя [8; 58, с. 360–381]. В. Рязановський, формулюючи принцип доступності суду, включав до його змісту достатню кількість суддів, наближеність суду до населення, здійснення судочинства зрозумілою для всіх мовою, дешевизну процесу [9, с. 38].

Зазначаючи про цю проблему нині, варто звернути увагу на позицію щодо цього питання О. Овчаренко, яка у своїй монографії «Доступність правосуддя та гарантії його реалізації» зазначає, що активна розробка проблеми доступності правосуддя розпочалася в межах всесвітнього руху «Доступ до правосуддя», який виник на теренах Європи в 60-ті роки XX століття з метою зробити судовий захист прав, свобод людини найбільш ефективним [10, с. 14]. Вона наголошує, що один з активних учасників зазначеного руху був І. Джекоб, який відстоював

позицію, що «потреба в доступі до правосуддя» є подвійною: по-перше, правосуддя повинно гарантувати особистості, що її права, свободи визнаються й ефективно реалізуються, бо інакше вони не будуть реальними, а лише носитимуть характер декларативності; по-друге, правосуддя повинно бути здатним вирішувати правові суперечки, конфлікти і скарги, щоб сприяти гармонії та миру в суспільстві [11, с. 419]. У рамках вказаного руху ця проблема розглядалася вченими-процесуалістами за трьома основними напрямами. За визначенням засновників цього руху, зокрема М. Каппеллетті та Б. Гарта, вони у часових та змістовних рамках отримали назву «хвилі» [12, с. 21–54], про це в своїй роботі також зазначає і О. Овчаренко [7, с. 14].

Перша хвиля цього руху була направлена основним чином на полегшення доступу до правових інститутів представників соціально незахищених та бідних верств населення і передбачала дослідження питань судових витрат і механізмів, за допомогою яких можна зменшити вартість судового розгляду в офіційних судах.

Друга хвиля мала вирішити проблеми представництва групових і колективних інтересів.

Третя хвиля торкається реформ і проведення наукових досліджень, вона породжена першими двома хвилями і викликана певним розчаруванням через повільну реалізацію розширення можливостей доступу до права [13, с. 101]. Ця остання хвиля отримала назву підхід до доступу до правосуддя [14, с. 49].

З цього питання варто зазначити, що автором терміна «доступність правосуддя», як зазначається в літературі [7, с. 14], традиційно вважається радянський правознавець-процесуаліст В. Семенов, який у 60-ті роки XX століття уперше обґрунтував поняття та зміст принципу доступності судового захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина у цивільному процесуальному праві [15, с. 110–111].

У сучасній науковій юридичній літературі проблеми доступності правосуддя аналізуються принаймні у трьох основних контекстах: по-перше, досить часто під час визначення завдань реформування судової влади, удосконалення судової системи акцентується увага на наближенні правосуддя до населення, досягненні максимально можливої його доступності; по-друге, існує значна кількість публікацій, у яких відображаються різноманітні прояви принципу доступності правосуддя, наводяться варіанти вирішення проблем, пов’язаних з його

реалізацією в різних видах судочинства і стосовно судової системи. Наукові публікації становлять другий рівень наукового осмислення предмета цього дослідження; по-третє, питання доступності правосуддя почали набувати ґрунтовного аналізу вже на рівні монографічних і дисертаційних робіт як закордонних, так і вітчизняних науковців [13, с. 101; с. 14]. Ці питання є актуальними для нашої держави, оскільки в Україні довіра до суддівства невпинно падає.

Досліджуючи історичний розвиток зазначеної проблеми в межах руху «Доступ до правосуддя», такий науковець, як Н. Сакара, зазначав, що вади, які торкаються обмеженості доступності до правосуддя, треба пов'язувати з: а) перешкодами матеріального характеру, які не надавали можливості бідним прошаркам населення звернутися за захистом порушених щодо них прав і свобод до суду, зокрема це пов'язувалось із значними судовими витратами, неможливістю звернення за допомогою до адвоката тощо; б) відсутністю спеціальних процедур, які надавали б можливість ефективно захищати права, свободи та інтереси не окремої особи, а відповідної групи, колективу; в) складністю, дорожнечею судочинства й досить повільним розглядом справ у судах, необхідністю введення спеціальних альтернативних процедур для вирішення певних категорій справ [16, с. 16].

Аналізуючи термін «доступність правосуддя», який вживається нами в цьому дослідженні, на нашу думку, варто звернути увагу на з'ясування таких слів, як «доступ» і «доступність», і які є, як зазначає О. Овчаренко, спільнокореневими і часто вживаються як синоніми, що дозволить повніше визначити сутність і зміст цих термінів [7, с. 18]. Словник С. Ожегова трактує слово «доступ» як «прохід, можливість проникнення куди-небудь», а також як «допуск, відвідання з певною метою кого (чого)-небудь». Термін «доступний» має декілька значень, зокрема: а) до якого або яким можна пройти; б) що придатний для багатьох, для всіх за можливістю використання або оптимальністю; в) який є уважним і чемним з людьми, з яким легко і просто спілкуватися [17, с. 180]. Словник В. Даля надає таке тлумачення зазначеного терміна: «Доступ – вільний вхід, дозвіл на вхід; доступний – неприхований, відкритий, такий, що дає кожному вільний доступ» [18, с. 480]. Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «доступ» трактує як місце, по якому можна підійти, наблизиться до будь-чого, прохід до чого-небудь, можливість входити куди-небудь,

відвідувати кого-небудь, можливість проникнути куди-небудь, а термін «доступний» як такий, що годиться багатьом, легкий для розуміння, дохідливій [19, с. 243]. Тлумачний словник української мови термін «доступний» трактує як такий, що підходить багатьом, яким можуть користуватись усі, або ж як легкий для сприймання, легкий для розуміння, до якого або по якому можна зручно пройти [20, с. 115].

Отже, з цього питання О. Овчаренко відмічає, що з урахуванням трактування значення слів «доступ» і «доступний» під час застосування їх як якісної характеристики судової влади ними характеризується інститут, який, з одного боку, є територіально наближеним до громадянин, тобто такий за яким не створює складнощів для громадян, щоб дістатися до суду, а з іншого – він повинен бути зручним у використанні, тобто зрозумілим і досить економічним для кожної людини, незалежно від рівня її освіти, статку та інших індивідуальних особливостей. Причому варто зауважити, що зазначена зручність стосовно судової влади стосується як її організації (структури), так і процедури здійснення [7, с. 18], і з цією думкою погоджуємося.

Враховуючи те, що цей підрозділ торкається дослідження питань, пов'язаних з можливістю реалізації особистістю права на звернення до міжнародних судових установ щодо порушених національними державними інституціями її прав та свобод людини і громадянина, мабуть, доцільним буде також звернутись до трактування поняття «доступ до суду» мовою міжнародного спілкування. Англійською мовою слово «access» перекладається як доступ, право доступу; підхід, прохід, сервітут проходу. Англомовні тлумачні словники надають такі значення цього терміна: спосіб наближення або входу; право або можливість досягти, використати або відвідати [21, с. 4]; свобода наближення або взаємодії [22, с. 13]. Словосполучення «access to courts» означає доступ до судових установ, можливість звернення до суду; право на судовий захист. Іншими словами, мається на увазі доступ до суду в інституційному аспекті [23, с. 13]. Одночасно в англомовній літературі зустрічається і словосполучення «access to justice» [24], переклад якого може містити певні варіації.

Враховуючи, що англійське «justice» має декілька значень: справедливість, правосуддя, юстиція, суддя [23, с. 251], – то, на думку О. Овчаренко, термін «access to justice» можна перекласти як «доступ до правосуддя» і «доступ до судді» у буквальному розумінні, а

в цілому – доступ до суду. Саме цей термін широко вживається в міжнародних документах, що містять стандарти доступності правосуддя. Водночас варто зауважити, що англійське «justice» має ширше значення, ніж українське «правосуддя», яке зазвичай зводиться до процесуальної діяльності суду з розгляду правових спорів, при цьому включаючи і суб'єктний склад суду як органу влади (суд як сукупність суддів, наділених владними повноваженнями). Тому міжнародні стандарти доступу до правосуддя (у буквальному перекладі) не можна зводити лише до певних вимог стосовно здійснення судами тільки своєї юрисдикційної діяльності [7, с. 19].

Досліджуючи принцип доступності правосуддя та його функціонування в правовому полі України, варто зазначити, що забезпечення його реалізації регламентується національним законодавством та міжнародними документами, які в установленому законом порядку набрали юридичної чинності на території української держави.

Стосовно реалізації права на звернення до міжнародних судових установ Конституція України закріпила положення про те, що кожен в Україні має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1].

Стосовно імплементації укладених Україною міжнародних договорів у її законодавство Основний Закон держави передбачає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1].

Закон України «Про міжнародні договори» у ст. 19 закріплює положення про дію міжнародних договорів України на території України. Ним передбачено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. У випадку якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [25].

Досліджуючи еволюцію закріплення терміна «право на справедливий суд» у сучасному національному законодавстві, варто відмітити,

що в Законі України «Про судоустрій України», якій діяв до 2010 року, завданнями суду вважалося забезпечення захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом право на судовий захист мають усі суб'єкти правовідносин, їм гарантується захист їхніх прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом, утвореним відповідно до закону. У ньому також було закріплено, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом. Угоди про відмову у зверненні за захистом до суду є недійсними [26].

Вивчаючи це питання, варто відмітити, що Законом України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII закріплено, що цей закон визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд. Завданням суду, згідно із зазначеним законом, в Україні є здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечення кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

У ст. 6 зазначеного закону закріплено «право на справедливий суд», що гарантує захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним відповідно до закону. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи мають право на судовий захист в Україні нарівні з громадянами і юридичними особами України, також зазначено, що діюча в Україні судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України [27].

Отже, національний законодавець у міру розвитку нашого суспільства прагне удосконалити питання, пов'язані з регулювання «доступності» кожного в Україні до правосуддя і реалізації права на «справедливий суд».

Так, Законом України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» у статті завдання суду (ст. 2) зазначено, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У статті право на справедливий суд (ст. 7) зазначеного закону закріплено, що кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом. Доступність правосуддя для кожної особи забезпечується відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України, а в статті право на повноважний суд (ст. 8) зафіксовано, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом. Суддя розглядає справи, одержані згідно з порядком розподілу судових справ, установленим відповідно до закону. На розподіл судових справ між суддями не може впливати бажання судді чи будь-яких інших осіб [35].

Далі варто зазначити, що питання «доступу» до суду та розгляду «справедливими судами» їхніх справ знаходить своє відображення не лише на рівні чинного вітчизняного законодавства, але й на рівні міжнародного регламентування.

З прийняттям 1948 року Загальної декларації прав людини принцип доступності правосуддя неодмінно певною мірою знаходив своє відображення в міжнародно-правових актах, які торкаються прав людини. Особливістю цих норм є те, що вони здебільшого акцентують увагу на проблемі справедливого судового розгляду. У зв'язку з цим право на справедливий судовий розгляд отримало своє закріплення в ряді міжнародно-правових документів як універсального, так і регіонального характеру.

Отже, історично першим міжнародним документом універсального характеру, який закріпив це право, стала Загальна декларація прав людини, положення якої декларують, що «кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, свобод, наданих їй конституцією або законом» (ст. 8), а також, згідно зі ст. 10 цієї ж Декларації, кожна людина для визначення прав та обов'язків і для

встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення має право на основі повної рівності на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом [29, с. 559–564].

Розвиваючись, міжнародна спільнота 1966 року прийняла Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, в якому у ст. 14 було розвинуте положення про доступу до суду, згідно з яким кожен має право під час розгляду будь-якого кримінального обвинувачення, пред'явленого йому, або визначення його прав та обов'язків у будь-якому цивільному процесі на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.

Для забезпечення реалізації права на судовий захист Міжнародний пакт про громадянські й політичні права передбачає ряд гарантій, серед яких: а) рівність усіх перед судами і трибуналами (п. 1 ст. 14); б) обов'язок кожної держави-учасниці забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо порушення було допущено особами, що діяли в офіційному статусі (п. 3 а ст. 2); в) обов'язок кожної особи-учасниці забезпечити застосування компетентними органами влади відповідних засобів правового захисту (п. 3 с ст. 2) [30, с. 64–85].

На теренах Європи міжнародно-правовим актом регіонального характеру, що регламентує сферу функціонування судового органу стосовно захисту прав людини, є Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція, або Європейська конвенція), яка під поняттям «суд» розуміє лише «справедливий суд», зокрема про це йдеться у ст. 6 Конвенції. У цій статті закріплено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [31].

У 80-ті роки XX ст. Генеральна Асамблея ООН своєю Резолю¬цією прийняла Декларацію основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою, у якій міститься окремий розділ «Доступ до правосуддя і справедливе поводження з жертвами злочинів і зловживань владою» [32, с. 229–233].

У цьому документі у п. 4 визначається, що громадяни держав мають право на доступ до механізмів правосуддя у своїй державі і на компенсацію завданої їм шкоди відповідно до національного законодавства, причому у необхідних випадках варто створити і модернізувати судові й адміністративні процедури з метою забезпечення потерпілим можливості отримати компенсацію за допомогою офіційних або неофіційних процедур оперативно, справедливо, недорогими й доступними методами. При цьому у п. 6 зазначеного документа держави-члени ООН мають сприяти тому, щоб судові й адміністративні процедури національного судочинства відповідали потребам потерпілим від злочинів, зокрема і шляхом забезпечення їм можливості викладу своєї позиції за сутністю справи й надання належної допомоги на всіх етапах судового розгляду без порушення прав обвинувачених і згідно з національним законодавством [33, с. 229–233].

З цього питання на універсальному рівні функціонує також ряд документів, які у своїх редакціях зафіксували положення, що забезпечують право на справедливий судовий розгляд з дотриманням процесуальних гарантій такого суду, зокрема це: а) Женевська конвенція про захист жертв війни і Додаткових протоколів до них; б) статті 71–73 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни; в) стст. 84, 86, 99, 103, 105, 106 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими; г) стаття 49 Женевської конвенції про покращення становища поранених і хворих у діючих арміях; д) пункт 4 ст. 75 Додаткового протоколу, який стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів; е) пункти 2 і 3 ст. 6 Додаткового протоколу II, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру) [33, с. 160–183, с. 35].

Ряд положень щодо права на справедливий судовий розгляд містять Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (Пекінські правила), прийняті Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 40/33 [34, с. 75–102]; Конвенція про статус біженців (ст. 16) [35, с. 119–139] тощо.

Не менш важливими з огляду на предмет нашого дослідження є регіональні міжнародно-правові документи європейського регіону.

З цього питання Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято ряд резолюцій і рекомендацій з питань забезпечення спрощеного доступу громадян до ефективного правосуддя. Зокрема, це резолюції:

«Про юридичну допомогу і консультації», «Про юридичну допомогу з цивільних, торгових і адміністративних справ»; рекомендації «Про ефективний доступ до закону і правосуддя малозабезпечених осіб», «Про заходи щодо недопущення і скорочення надмірного робочого навантаження на суддів», «Про шляхи полегшення доступу до правосуддя», «Про принципи цивільного судочинства, спрямовані на удосконалення судової системи», «Про введення в дію і вдосконалення функціонування систем і процедур оскарження із цивільних і торговельних справ», «Про відбір, обробку, надання і архівацію судових рішень у правових інформаційно-пошукових системах», «Про становище потерпілого у кримінальному праві і кримінальному процесі», «Про спрощення кримінального судочинства», «Про спрощення управління системою кримінального правосуддя» [7, с. 37], «Про незалежність, дієвість та роль суддів» [36, с. 10–11], «Про альтернативи судовому розгляду спорів між органами виконавчої влади і приватними особами» [37, с. 111–113] тощо.

Наведені міжнародні документи мають рекомендаційний характер, проте з урахуванням авторитету Ради Європи принципи, які в них закладені, стали загальноприйнятими в Європі цінностями, що мають бути критеріями оцінки організації судової влади в країнах – членах Ради Європи, напрямами, за якими повинні реформуватися відповідні інститути.

Ці та інші міжнародні документи універсального і регіонального характеру дозволяють виділити такі критерії доступності правосуддя: 1) обов'язок держави забезпечити надання адвокатом високопрофесійної правової допомоги особам, які через скрутне матеріальне становище не має змоги її самостійно оплатити; 2) інформування громадськості про місцезнаходження й компетенцію судів, а також про порядок звернення до суду для захисту своїх інтересів у судовому порядку; 3) застосування в розумних межах спрощених судових процедур; 4) вжиття заходів щодо максимального скорочення строків винесення судових рішень (зокрема, на досудових стадіях кримінального процесу) й активна роль суду в цьому; 5) скорочення або анулювання судових витрат, якщо вони стають перешкодою для доступу до правосуддя; 6) вжиття заходів, спрямованих на усунення зловживань правом особи на звернення до суду; 7) забезпечення судових органів найсучаснішими технічними засобами; 8) забезпечення

доступу потерпілого до правосуддя; 9) використання несудових (альтернативних) засобів розв'язання правових конфліктів з поступовим зменшенням завдань, непов'язаних з вирішенням спору про право, які покладаються на суд; 10) установлення обмежень оскарження судових рішень, зокрема усунення зловживань правом на оскарження; 11) створення сучасних автоматизованих систем зберігання судових рішень із забезпеченням належного доступу до них; 12) вжиття заходів, спрямованих на підвищення ефективності управління робочим навантаженням, фінансами, інфраструктурою, людськими ресурсами й засобами зв'язку в судовій системі; 13) гарантії незалежності суддів під час відправлення правосуддя [7, с. 37–38].

Підхід Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо права на справедливий судовий розгляд, згідно зі ст. 6 Конвенції, містить критерії оцінки насамперед процедури судового розгляду, тобто процесуальної справедливості. Щодо належної організації суду, то практика Європейського суду з прав людини дотримується основоположних вимог до суду, це такі з них, як: незалежність, безсторонність, компетентність, утворення на підставі закону [38, с. 217–220].

З питання справедливості в правосудді Європейського суду з прав людини науковці зазначають, що ключовими елементами справедливого процесу в практиці ЄСПЛ вважаються: рівність сторін (справедливий баланс), змагальність процедури, наочність відправлення правосуддя, ефективна участь у процесі розгляду справи (адекватне і правильне використання права на захист), швидкий розгляд справи (justice delayed is justice denied, означає, що запізнення правосуддя є відмовою в ньому) [39, с. 380, 22].

Акцентуючи увагу на сутність поняття «справедливість», яка притаманна правосуддю, варто звернутися з цього питання до фахівців такої галузі науки, як філософія права. У дослідженнях представників вітчизняної школи та у працях зарубіжних учених справедливість постає як правове поняття, що є ознакою дій і процедур, насамперед таких інституцій, як держава та громадянське суспільство, на думку С. Максимова [40, с. 200], О. Толочко [41, с. 233], О. Левченков, О. Левченкова [42, с. 123–148].

Крім того, її розглядає як принцип права ряд науковців: С. Алексєєв [43, с. 65], О. Боннер [44, с. 15], А. В'язов [45, с. 132], Н. А. Чечіна, А. І. Екімов [46, с. 19], Г. А. Жилін [47, с. 275]. Наприклад, з

цього підходу А. В'язов зазначає, що ідея справедливості з її оціночним характером і притаманною їй функцією визначення цінностей виконує координуючу роль у системі принципів права [45, с. 132]. Про справедливість під час судового розгляду справ щодо захисту прав людини у свої роботах ведуть мову такі зарубіжні науковці, як Дж. Ролз [48, с. 51], Георг Ломанн та Штефан Госепат [49, с. 21–29].

Торкаючись питання справедливості у разі організації судової влади та процедури розгляду справ, варто зазначити, що доступ до суду є невід'ємною складовою саме «справедливого суду» відповідно до практики ЄСПЛ. Це проявляється під час його створення та діяльності, де находить своє відображення як інституційний, так і процесуальний елемент відправлення правосуддя. Іншими словами, термін «справедливий суд» пов'язаний з належною побудовою й функціонуванням судової влади.

Враховуючи багатовекторність феномену справедливості, можна зробити висновок згідно із сучасними поглядами на неї. Вона виступає, на думку О. Овчаренко, як: 1) взірець, стандарт поведінки людей у їхньому співіснуванні та взаємодії; 2) беззаперечна правова цінність, що набуває рис універсальності; 3) критерій оцінки діючого позитивного права й інструмент легітимації діючого права і правових інститутів; 4) критерій, який використовується під час розподілу соціальних благ [7, с. 23]. На її думку, справедливість у правосудді можна розглядати як: 1) процес здійснення правосуддя, що передбачає справедливість процедури, яка регламентована процесуальним законодавством; 2) певні вимоги до устрою суду, який формується на засадах незалежності, неупередженості, безсторонності, доступності, законності; 3) результат судового розгляду, результатом якого є судове рішенні щодо справи, яка розглядається у суді і яке відповідає не лише нормам матеріального права, а й ідеалам справедливого розподілу благ у суспільстві [7, с. 23]. Висловлена думка з цього питання нами цілком підтримується.

Проводячи певну аналогію категорії «справедливість» з філософським, теоретичним значенням поняття «доступності», варто враховувати те, що обидві вони відображають стан задоволення певних соціальних потреб людини і громадянина. У нашому ж дослідженні це – потреби суспільства у судовому захисті прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина та процедури їх реалізації.

Враховуючи логічність зв'язку співвідношень «справедливість» і «доступність», варто зазначити, що будь-який соціальний інститут не може бути справедливим без забезпечення його доступності або ж можливості скористатися його перевагами, привілеями, адже тоді порушується ідея вільного й рівного розподілу соціальних благ. Підкреслюючи тісний органічний зв'язок термінів «доступність» та «справедливість», треба відмітити, що справедливість як характеристика судової влади за своїм змістом є поняттям ширшим, ніж поняття «доступність» [7, с. 23].

Під судовим захистом прав та свобод людини й громадянина в Україні варто розуміти юрисдикційний інститут демократичної, правової держави, що являє собою провідний напрям правоохоронної діяльності органів правосуддя, який здійснюється на основі загальнолюдських принципів і на підставах, передбачених поточним законодавством України з використанням положень міжнародних документів, що в установленому порядку стали складовою національного законодавства.

Судовий захист – основна правова гарантія реалізації утверджених та встановлених законодавством України прав, свобод та законних інтересів людини й громадянина, що являє собою одну з основоположних функцій судової влади щодо їх забезпечення.

Закріплення Конституцією України прав громадян на правосуддя та створення в поточному законодавстві юридичного механізму його забезпечення має на меті створення правового каналу протистояння адміністративній сваволі посадових і службових осіб державного апарата, громадських організацій, різних економічних структур особистості.

Варто зазначити, що право на доступ до суду в системі забезпечення прав і свобод людини регулюється правовими приписами внутрішньодержавного законодавства, причому воно передбачає як звернення зі скаргою за цим питанням до національних судів, а під час її несправедливого вирішення особа має право звертатися до міжнародних судових установ і організацій, членами або учасниками яких є Україна. Зокрема, нині в Україні законодавчо передбачено, що кожний, хто перебуває під її юрисдикцією, має право звернутися до Європейського суду з прав людини за захистом прав і основоположних свобод, передбачених Європейською конвенцією з прав людини та в протоколах до неї.

Досліджуючи інститут права на звернення людини та громадянина за захистом своїх прав і свобод до відповідних інстанцій національних держав взагалі і права на звернення до відповідних судових установ, треба акцентувати увагу й на тому, що окремі національні держави, зокрема і держава Україна, у своєму законодавстві закріплюють право на звернення кожного за захистом своїх прав і свобод як до відповідних міжнародних судових установ, так і до органів міжнародних організацій, членами або учасниками яких є ці держави [50, с. 415–416].

В Україні зазначене право знаходить своє відображення у ст. 55 Основного Закону нашої держави, в якій закріплено, що кожен в Україні має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1].

Розглядаючи це питання, на нашу думку, варто звернутися до досвіду формування вказаного інституту у процесі розвитку цивілізації, а саме в площині взаємовідносин особи та держави, більш того його потрібно насамперед досліджувати під кутом забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Ознайомившись з пам'ятками права, відомих з минулих часів, а також створеними на сучасному етапі розвитку цивілізації, необхідно констатувати, що перші правові пам'ятки у певному вигляді надавали законослухняним підданим, громадянам, фізичним особам право на звернення за захистом своїх прав як до відповідних посадових і службових осіб, так і до державних органів, зокрема й до спеціально для цього створених органів держави – судів та в адміністративному порядку до інших державних органів, органів місцевого самоврядування посадових і службових осіб [51, с. 3–6, 14–18].

Аналізуючи терміни, що вживаються у галузі забезпечення прав людини, а їх є досить значна кількість, варто зазначити, що тлумачаться вони по-різному. Зокрема, словниково-довідникові джерела трактують звернення особи до державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб у різних формах (заявах, клопотаннях, пропозиціях, скаргах, петиціях тощо).

У національній правовій системи звернення особи до державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових

осіб вчиняється в таких формах, як заява, клопотання, пропозиція, скарга, позов тощо.

Фундаментальним нормативно-правовим актом національного законодавства щодо цього питання є Конституція України – Основний Закон держави, де у ст. 40 закріплено, що в Україні всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Суб'єкти, до яких адресовані зазначені звернення, зобов'язані розглянути їх і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Досліджуючи процедуру реалізації зазначеного конституційного положення, необхідно звернутись до Закону України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян» в редакції від 4 червня 2014 року. Цей закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян, що функціонують, відповідно до їх статуту, пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових і службових осіб, державних і громадських органів. Зазначений закон забезпечує громадянам України право брати участь в управлінні державними і громадськими справами з метою поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також реалізовувати право щодо відстоювання своїх прав, свобод і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Отже, цим законом передбачені процедури, які регулюють участь громадян України в управлінні державними і громадськими справами, а також їх участь у вдосконаленні роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, та відстоюванні своїх прав, свобод і законних інтересів та у відновленні їх у разі порушення.

Під зверненнями громадян, згідно із Законом України «Про звернення громадян», законодавець розуміє викладені в письмовій або усній формах пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Надаючи тлумачення вказаним у законі термінам, законодавець та науковці трактують їх так: а) пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, у якому висловлюються порада, рекомендація щодо

діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових, службових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства; б) заява – це звернення особи із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами їх прав, свобод та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових і службових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності; в) клопотання – це письмове звернення особи з проханням про визнання за нею відповідного статусу, права чи свободи тощо; г) скарга – це звернення особи з вимогою про захист порушених стосовно неї прав, свобод і законних інтересів, що вчинені протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових і службових осіб, а також про їх поновлення [52; 53, с. 13–14].

Зазначені положення регулюють внутрішньодержавні суспільні відносини щодо звернень громадян України.

Водночас варто зазначити, що міжнародна практика з цього питання досить розширено використовує такий термін, як «петиція».

Слово «петиція» (лат. походження petitio – прохання) – колективне клопотання, яке подається громадянами голові держави або вищим органам влади [54, с. 355].

Сучасний словник іншомовних слів слово «петиція» тлумачить як латинське petition, petitio (peto – прошу) – колективне прохання, яке подають у письмовому вигляді до вищих органів державної влади [55, с. 553].

Словник російської мови за редакцією С. Ожегова містить таке визначення поняття «петиція»: колективне прохання у письмовій формі, звернене до влади [56, с. 455].

У словнику російської мови за редакцією А. Євгеньєва петиція визначається як офіційне колективне прохання у письмовій формі, звернене до вищих органів влади, глави уряду, колективне клопотання [57, с. 15].

Великий тлумачний словник сучасної української мови слову «петиція» надає таке трактування: письмове первинне колективне прохання, клопотання, звернення до державних керівних установ або до голови уряду [19, с. 756].

Радянський енциклопедичний словник за редакцією А. Прохорова петицію визначає як прохання (від лат. petitio), колективне клопотання, що подається громадянами главі держави чи вищим органам державної влади [58, с. 992].

В юридичному енциклопедичному словнику слово «петиція» трактується як слово латинського походження (petitio), колективне прохання, яке подається у письмову вигляді до органів державної влади, як правило, вищих [59, с. 229].

Великий юридичний словник трактує поняття «петиція» так само, як і радянський енциклопедичний словник [60, с. 486].

Юридична енциклопедія термін «петиція» тлумачить як латинського походження petitio – вимога, прохання, домагання, тобто колективне письмове звернення громадян з певного питання, яке подається здебільшого главі держави чи іншим інституціям державної влади та місцевого самоврядування. Зазначається, що в петиціях нерідко містяться вимоги політичного характеру. В Україні такі вимоги розглядаються у порядку, встановленому для звернення громадян [61, с. 513]. Аналогічне трактування терміна «петиція» надає Великий енциклопедичний юридичний словник [62, с. 622].

Російсько-український словник наукової термінології (суспільні науки) слово «петиция» перекладає як «петиція» і відсилає до політологічних, соціологічних наук [63, с. 340].

Звертаючись до юридичного енциклопедичного словника, варто зазначити, що він трактує «право петицій як одне з конституційних прав громадян, яке являє собою право звернення до влади з письмовою вимогою, пропозицією, скаргою, на що влада у встановленому законодавством порядку зобов'язана реагувати» [59, с. 245].

З цього питання у зазначеному словнику наголошується на тому, що ряд держав у своїх конституціях визнають право на петицію не лише за громадянами, а й індивідуально за кожною особою. Наприклад, в Іспанії конституцією встановлено, що окремі категорії громадян (це такі, як військові, співробітники органів безпеки та охорони

правопорядку тощо) можуть використати право петиції лише в індивідуальному порядку [63, с. 245; 1].

Юридичний словник-довідник, даючи поняття «індивідуальної петиції» як формалізованого визначення, зазначає, що це право особи, яка перебуває під юрисдикцією держави, що є учасницею певного міжнародного договору у галузі захисту прав людини, на звернення до міжнародного контрольно-імплементаційного органу, визначеного в договорі, зі скаргою про порушення цією державою-учасницею гарантованих договором прав людини, причому міжнародні договори можуть передбачати автоматичне право індивідуальної петиції, оскільки приєднання держави до договору про захист прав людини означає визнання права індивідуальної петиції [63, с. 20].

Інший підхід до вирішення цієї проблеми – це оптаційне право індивідуальної петиції, за яким договір вимагає від держави-учасниці зробити спеціальну односторонню заяву про визнання нею права індивідуальної петиції. Прикладом такого міжнародного договору є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Визнання права індивідуальної петиції може виникати з часу приєднання держави до окремого додаткового міжнародного договору. Одним з таких окремих додаткових міжнародних договорів є Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року. Варто зазначити, що міжнародні договори також містять перелік особливих умов, яких мусить дотримуватися скаржник, щоб його петиція була прийнята до розгляду відповідним міжнародним органом. Основною серед таких умов є вимога вичерпання внутрішніх засобів юридичного захисту порушеного права.

Варто зазначити, що Конституція України не вживає у своїй редакції терміна «петиція», але закріплює за громадянами право подавати індивідуальні та колективні «звернення» до державних органів та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

За конституційним положенням, поточне законодавство України також не містить прямого посилання на термін «петиція». Водночас у ст. 40 Основного Закону нашої держави закріплено положення про те, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових чи службових осіб цих органів, які повинні розглянути ці звернення і дати обґрунтовану

відповідь у встановлений законодавством термін. Відтак зміст поняття «петиція» законодавець фактично використовує у ст. 55 Конституції України, де закріплюється положення про те, що кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1].

Що торкається звернення як подачі особою скарги на неправомірні рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, то російсько-український словник наукової термінології слово «звернення» трактує в декількох аспектах: по-перше, це дія; по-друге, звертання (лінгвістич.) [63, с. 340].

Радянський енциклопедичний словник вказане поняття трактує так: «Звернення (в мовознавстві) – слово або сполучення слів, які використовуються для назви осіб або предметів, до яких звернена мова» [58, с. 907].

Як нами вже зазначалося, законодавець в Україні не використовує термін «петиція», проте в нормативно-правових актах України, зокрема і в Основному Законі нашої держави, вживається термін «звернення». Досліджуючи це питання, звернемось до наукових публікацій, в яких висловлюється думка про те, що термін «петиція», який традиційно вживається законодавцями і доктриною більшості західноєвропейських держав, зокрема у галузі захисту прав людини, охоплює такі її різновиди, як звернення, заява, клопотання, вимога (скарга). У сфері захисту прав людини провідне місце відводиться конституційному праву на петицію, яким у цивілізованих державах можуть наділятися, щоправда з деякими суттєвими відмінностями, як фізичні особи, так і їх об’єднання осіб. По суті, вказане право є суб’єктивним правом, що належить здебільшого громадянам держави, проте в конституціях ряду країн таким правом може скористатися «кожний», хто перебуває під юрисдикцією національної держави [64, с. 435–436].

У більшості цивілізованих держав петиція чи, як її називають, звернення до публічної влади, трактується як форма реалізації участі громадян у справах суспільства та держави, вплив окремих осіб чи колективів на процес прийняття політичних і правових рішень. При

цьому варто зазначити, що в окремих державах сенс та цільова спрямованість понять «петиція» та «звернення» не співпадають. Наприклад, у Франції, петицію-скаргу має право подати будь-який індивід, тоді як право на звернення до публічної влади з будь-якими позитивними пропозиціями надається лише громадянам держави. По-іншому це питання регулюється в Німеччині, де право на петицію віднесене до фундаментальних прав, і тому його носієм може бути «кожний», тобто не лише громадянин держави, але й іноземці, апатриди, а також німецькі юридичні особи, об'єднання осіб приватного права та інші. При цьому людина може заявляти не тільки особисті вимоги, а й виступати на захист загальних інтересів. Як показують дослідження практики багатьох держав, це право відіграє або потенційно може відігравати важливу роль у процесі політичного волеутворення громадян, виступаючи як пряме волевиявлення індивідів або їх об'єднань, що сприяє формуванню їх суспільної правосвідомості, а зрештою – процесу дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина [64, с. 436, 439].

Як зазначає Л. Липачова, аналіз цього питання дозволяє зробити висновок про те, що, з одного боку, законодавець в Україні взагалі уникає використання такого юридичного терміна, як «петиція», а з іншого – компенсує його відсутність терміном «звернення», використовуючи останній стосовно права на подання скарг кожним в Україні до міжнародних судових установ за захистом своїх порушених прав [65, с. 11].

Отже, новим у вітчизняному законодавстві є те, що з прийняттям Конституції України як незалежної держави в ній передбачене право кожного, хто перебуває під юрисдикцією держави, після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх порушених прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Зазначене положення зафіксовано у ст. 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відтворене в Основному Законі нашої держави. Дотримання зазначеної вимоги є визначальною умовою прийняття заяви (скарги) від громадян України до розгляду її ЄСПЛ. З цього питання Європейський суд з прав людини в одному зі своїх перших рішень зазначив, що система захисту прав людини, яка передбачена Конвенцією за своєю природою є субсидіарною, тобто допоміжною, і за встановленим нею

процесуальним правилом особа може подати скаргу до Ради Європи лише після того, як використає усі доступні внутрішньодержавні засоби юридичного захисту. Отже, захист прав і свобод людини та громадянина повинен бути забезпечений національними інституціями державної влади і насамперед – національними судами, які зобов'язані визнавати принципи і норми Конвенції та протоколів до неї як пріоритетні основи своєї діяльності [65, с. 12].

Аналізуючи наукові джерела вітчизняних і зарубіжних авторів, які у своїх працях певною мірою торкаються питань Конвенції, варто зазначити, що коли науковці здійснюють переклад Конвенції, коментують чи тлумачать її та протоколи до неї [66], то вони по-різному вживають окремі її поняття, зокрема це торкається і такого поняття, як звернення особи до Європейського суду з прав людини за захистом порушених її прав та свобод.

Автори наукової праці «Приватне життя і поліція», друкуючи редакцію Конвенції захисту прав людини і основоположних свобод, зазначають, що у ст. 25 йдеться про умови прийняття «скарги» Європейським судом з прав людини [67, с. 615]. У своїй праці «Звернення до Європейського суду з прав людини» М. Буроменський використовує термін «Подання скарги до Європейського суду з прав людини» [68, с. 21]. У роботі «Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод» з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11, зазначається, що в ст. 34 закріплено термін «Індивідуальні заяви», що подаються суб'єктами звернення до Європейського суду з прав людини [69, с. 15]. У тексті, що є «офіційним перекладом» Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, з поправками, змінами, внесеними до неї згідно з положеннями Протоколу № 11, який здійснено спільно Міністерством закордонних справ України та Українською Правничою Фундацією і затверджений Міністерством закордонних справ України, Міністерством юстиції України та Українською Комісією з питань правничої термінології, ст. 34 вказаної Конвенції, з урахуванням поправок, внесених Протоколом № 11, озаглавлена як «індивідуальні заяви» [70, с. 26].

В. Карташкін у своїй праці «Як подати скаргу до Європейського суду з прав людини» зазначає, що «коментар правил звернення до органів Ради Європи за захистом прав людини, посилаючись на Протокол № 11 до Конвенції про захист прав людини та основоположних

свобод, який вніс структурні зміни до побудованого на його основі контрольного механізму у ст. 34, говорить про право звернення кожного до Європейського суду з прав людини і перекладає цей термін як «індивідуальні петиції» [71, с. 73].

Дона Гом'єн, Девід Харіс, Пео Зваак у праці «Європейська Конвенція про права людини та Європейська Соціальна Хартія: право і практика» використовують під час перекладу ст. 25 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод термін «індивідуальні скарги». Водночас у коментарі до цієї статті зазначені вчені використовують термін «індивідуальні петиції» [72, с. 56–57].

Автори збірки документів «Міжнародні акти з прав людини» за редакцією П. Карташкіна, О. Лукашової під час перекладу тексту Протоколу № 11 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод зазначають, що у процесі реорганізації контрольного механізму, побудованого згідно з Конвенцією, ст. 34 озаглавлюють як «індивідуальні скарги» [73, с. 564].

Аналізуючи думки науковців з цього питання, треба підтримати авторів, які звертають увагу на той факт, що до Європейського суду з прав людини фізичні особи повинні звертатися лише з проханням про захист порушених прав, що передбачені в Конвенції, тобто зі скаргою на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність держави в особі її державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб щодо відновлення порушених прав чи свобод, які зафіксовані в Конвенції та протоколах до неї [74, с. 19].

Конституція України закріплює, що основним обов'язком держави є забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, тому в процесі розвитку нашого суспільства на засадах демократизації держава прагне істотно покращити охорону та захист прав і свобод людини та громадян, які часто порушуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами.

Аналіз думок науковців свідчить, і практика це підтверджує, що Закон України «Про звернення громадян» надає змогу направляти звернення громадян до різних інстанцій, але, на жаль, не створює ефективного механізму їх розгляду та прийняття за ними, відповідно, задовольняючих особистість рішень. У зазначеному законі не збалансовані обов'язки громадян з повноваженнями органів державної

влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами, тобто в законодавстві відсутні правові приписи, які б гарантували порядок всебічного розгляду справи. На нашу думку, зазначений закон надає змогу державним службовцям розглядати скарги громадян на власний розсуд, а не на основі чітко визначеної правової процедури, а законодавчий акт, який був прийнятий майже двадцять років потому, не передбачив детально урегульованих процедур реалізації прав громадян.

Щодо регламентування процедур реалізації права громадян на звернення в поточному законодавстві, на думку науковців, бракує повноти, послідовності та відкритості. Так, процесуальний порядок розгляду заяв (скарг) громадян та прийняття за ними рішень повинен включати такі процедури, зокрема це: а) порядок подання людиною і громадянином заяви (скарги) і прийняття її до розгляду повинно вчинятись відповідним уповноваженим суб'єктом; б) порядок порушення справи і проведення розслідування повинен бути чітко регламентований; в) повинен бути чітко урегульований порядок розгляду справи, включаючи слухання сторін, ознайомлення з документами, дослідження фактичних обставин справи і проведення відкритих слухань; г) прийняте рішення повинно бути чітко обґрунтованим з правових позицій та вмотивованим; д) порядок виконання рішення повинен бути незаперечним і зобов'язальним для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, юридичних осіб приватного права громадських формувань окремих громадян. Зазначені процедури повинні знайти своє унормування в «Адміністративно-процедурному кодексі України», проєкти якого розроблені і перебувають на опрацюванні у комітетах Верховної Ради України [75, с. 90–115].

В адміністративних процедурах необхідно детально відобразити принцип безпосередньої участі громадянина у розгляді його справи, причому треба визначити вид справ, які розглядаються тільки в присутності заявника.

Як зазначають науковці, до таких справ перш за все треба віднести справи, які мають суттєве значення для громадянина. Йдеться про два види справ. Перший вид – це справи, пов'язані з наданням певних благ для громадян, наприклад отримання ліцензій, звільнень з роботи, пенсійного забезпечення тощо, другий вид – це справи, пов'язані з

впровадженням певних заходів обмеження стосовно конкретних суб'єктивних прав громадян у сфері свобод до волевиявлення або власності [74, с. 22].

Як нами вже зазначалося, звернення у формі скарги за своєю сутністю відрізняється від пропозиції та заяви тим, що особа, яка звертається до компетентних органів держави, незгодна з тим рішенням, яке було раніше прийнято стосовно неї у зв'язку з порушенням її прав і свобод, передбачених Конвенцією та протоколами до неї. Коли йдеться про звернення кожного за захистом своїх прав до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних міжнародних організацій, учасниками або членами яких є Україна, варто мати на увазі, що таке право виникає у кожного не автоматично, а з дотриманням відповідних умов, які передбачені національним законодавством та міжнародними документам.

Сутність умови щодо положення, яке розглядається, полягає в тому, що громадянин України чи особа, яка на законних підставах перебуває на території України, має право звертатися із заявою про захист порушеного права, що передбачене відповідними міжнародно-правовими документами, які регламентують захист прав людини та основоположних свобод на рівні міжнародного права. Причому особа може звертатись із заявою (скаргою) за захистом свого права лише в разі його порушення, яке мало місце на рівні національного юрисдикційного процесу, беручи участь в якому людина чи громадянин не отримала бажаного задоволення свого права.

Якщо наголошувати про звернення вищезазначених суб'єктів права до Європейського суду з прав людини, то варто мати на увазі, що Конвенція у ст. 34 закріплює звернення особи до Європейського суду з прав людини у формі заяви, а не у формі скарги.

Враховуючи вищевикладене та з огляду на положення ст. 34 Конвенції та протоколи до неї на рівні зазначеного міжнародного акта, треба зазначати про індивідуальні заяви, а на рівні національного законодавства – про індивідуальну скаргу. Ця теза обґрунтовується тим, що особа, звертаючись до Європейського суду з прав людини за захистом її порушених прав, що вчинені відповідними державними національними інституціями, оскаржує рішення, дії або бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тобто особа, що перебуває під юрисдикцією держави

Україна, звертається до Європейського суду з прав людини за захистом її порушених прав, що вчинені відповідними державними національними інституціями, у форми заяви. Водночас за своєю природною сутністю та відповідно до національного законодавства це – публічно-правова скарга на рішення, дії або бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Тобто, по суті, це адміністративний позов [76], по-перше; по-друге, дія ст. 55 Конституції України розповсюджується щодо звернення до Європейського суду з прав людини лише на ті правовідносини, які виникли після вступу в дію закону про ратифікацію Конвенції та протоколів до неї [1; 31]; по-третє, реалізація права на звернення кожного до ЄСПЛ можлива лише в тому випадку, якщо неперевищений шестимісячний термін, який бере відлік з часу ухвалення рішення на національному рівні, що забезпечує повним обсягом використання національних засобів юридичного захисту.

Стосовно цієї умови варто зауважити, що кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію та протоколи до неї, має свої особливості та критерії щодо вичерпання внутрішньодержавних засобів юридичного захисту. Не є винятком з цього правила і наша держава, у якої в законодавстві чітко визначений критерій, що собою являє використання всіх національних засобів юридичного захисту прав особи в Україні.

Суб'єктами звернення зі скаргою за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини, згідно з положеннями Конвенції, по-перше, може бути будь-яка держава-учасниця Конвенції, яка, відповідно до ст. 33, має право «передати на розгляд до Суду питання про будь-яке порушення Конвенції чи протоколів до неї іншою державою-учасницею; по-друге, заяву/скаргу може прийняти Суд від будь-якої особи, неурядової організації чи групи осіб, які вважають себе постраждалими від порушення однією з держав-членів Конвенції тих прав, які передбачені в Конвенції чи в протоколах до неї, тобто такими суб'єктами звернення можуть бути: одна особа (індивідуальний суб'єкт), дві і більше осіб (колективний суб'єкт) чи неурядова організація, яка має статус юридичної особи» [154].

Отже, реалізація права на звернення кожного за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини можлива лише за дотримання таких умов:

– має місце порушення прав чи свобод людини, які передбачені Конвенцією, а також протоколами до неї;

– особа офіційно зверталась до відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функцій на основі законодавства, зокрема і під час виконання делегованих повноважень національної держави за захистом своїх прав і свобод, та використала при цьому всі національні засоби юридичного захисту, але не досягла своєї мети;

– предметом заяви/скарги є правовідносини між особою і державою, які виникли після того, як Україна ратифікувала на рівні закону Конвенцію та протоколи до неї;

– заявником/скаржником може бути особа (фізична), група осіб (дві і більше), неурядова організація (юридична особа), інша держава-підписант Конвенції;

– право на звернення до ЄСПЛ заявник/скаржник має реалізувати упродовж шести місяців з дати прийняття остаточного рішення у справі на національному рівні [78; 79; 80].

Формування поняття сутності законодавчого права людини і громадянина на звернення до Європейського суду з прав людини варто зазначити, що воно передбачає вирішення двох кардинальних питань, зокрема:

1) який реальний суспільно-правовий феномен, яка «субстанція» стоїть за вказаним поняттям, відображається ним;

2) яке об'єктивне призначення цього феномену, чим він викликаний до життя [65, с. 19–20].

Право на звернення до Європейського суду з прав людини реалізується лише шляхом активних дій. Суб'єкти, чиї права порушені, направляють належним чином оформлену скаргу/заяву [31] до Європейського суду з прав людини. Право звернення до Європейського суду з прав людини має лише приватний характер, оскільки аксіомою є той факт, що держава в цьому випадку є потенційний відповідач у цій авторитетній міжнародній інстанції, а держава не зацікавлена бути відповідачем, хоча й зобов'язана гарантувати право особи на звернення

до Європейського суду з прав людини за захистом порушених стосовно неї її прав, свобод щодо реалізації нею міжнародних зобов'язань.

Про застосування терміна заяви/скарги щодо звернення до Європейського суду з прав людини варто зазначити, що його необхідно внести в поточне законодавство. Цей термін відповідає національному законодавству [80] і міжнародно-правовому акту [31].

На підставі викладеного, з урахуванням думок науковців з цього питання, можна дати таке визначення поняттю «право особи на звернення до Європейського суду з прав людини»: це передбачена і гарантована державою можливість для будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, зафіксована в правових приписах Конституції та законах України, а також у положеннях міжнародних договорів України, які в установленому порядку ратифіковані і стали частиною національного законодавства, пов'язана із здійсненням активних дій, формою вираження яких є заява/скарга, викликана неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю посадових чи службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, що подається у чітко визначений термін до Європейського суду з прав людини за умови вичерпання всіх юридичних засобів захисту на національному рівні порушених прав, свобод людини й громадянина і невдоволення рішенням відповідного державно-владного суб'єкта стосовно захисту або відновлення порушених прав чи свобод людини, передбачених Конвенцією про захист прав і основоположних свобод та протоколах до неї в Україні.

Надавши визначення поняття права кожного на звернення шляхом подання заяви/скарги за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини, варто зазначити, що само по собі визначення поняття на звернення за захистом своїх прав і свобод до ЄСПЛ усе ж не надає всебічного уявлення про зазначене правове явище, оскільки не розкриває його об'ємної сутності.

З'ясовуючи поняття категорії «зміст», треба наголосити, що у філософії під змістом розуміють сукупність елементів, сторін, зв'язків, відносин, процесів, які утворюють певний предмет або явище з усіма його властивостями, суперечностями, тенденціями, рухом і розвитком, мінливістю, взаємопереходами тощо [81, с. 265].

Зміст, як правило, пов'язується під час розгляду у безпосередньому зв'язку із сутністю. Під сутністю розуміють сукупність

найбільш фундаментальних сталих і необхідних внутрішніх зв'язків явища. Сутність як філософська категорія відображає загальні необхідні сторони всіх об'єктів і процесів у світі.

Сутність – це сукупність глибоких зв'язків, відносин і внутрішніх законів, характеризуючи основні риси і тенденції розвитку матеріальної системи. Сутність виступає як внутрішня єдність предмета, скрита від безпосереднього сприйняття, тому сутність виявляється і пізнається лише шляхом логіко-теоретичного аналізу, шляхом абстракції [82, с. 469].

Щодо питання про зміст і сутність права на звернення до Європейського суд з прав людини, Л. Липачова зазначає, що вони не співпадають. Сутність – це ядро змісту, більш стале і більш концентроване утворення, при цьому як зміст, так і сутність не є незмінними. Вона звертає увагу, що зазначене стосується і суб'єктивного права, яке можна пояснити лише із загальнофілософських і загальнотеоретичних позицій. Суб'єктивне право проявляється через те, що воно відображає волю суб'єкта права, але при цьому воля останнього узгоджується з волею домінуючої частини населення країни, яка фактично виражає сутність позитивного права держави. Тобто стосовно цього питання йдеться про синтез волі суб'єкта права особи та державної волі. Тут варто зауважити, що подібне положення не розповсюджується на природні права людини, які є результатом волі Творця, а отже, вони є непорушними для будь-якого суб'єкта правовідносин, зокрема й держави. Тому зміст являє собою ті конкретні юридичні можливості, правомочності, які надаються та гарантуються суб'єкту правовідносин [74, с. 26–27].

Досліджуючи позицію науковців з цього питання, варто зазначити, що категорія «можливість» використовується для характеристики суб'єктивного права. У сенсі, що розглядається, його треба розуміти не як філософську категорію, тобто форму відбиття закономірних тенденцій розвитку дійсності, і не як об'єктивну здійсненність певних вчинків, а як їх «дозволеність», «допустимість» з боку держави, тому можливе означає: дозволено, санкціоновано і навіть гарантовано. Стосовно об'єктивної виконуваності дій зазначимо, що правові приписи закріплюють лише практично здійсненні можливості. Реально нездійсненну можливість не має сенсу закріплювати в правовому приписі. Якщо юридична норма вимагає або дозволяє об'єктивно

неможливе, то вона позбавляється своєї реальної регулюючої сили [83, с. 107; 84, с. 45; 65, с. 26–28].

Екстраполюючи структурні елементи змісту суб'єктивного права на право на звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та конституційного права на звернення за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до органів міжнародних організацій, членами або учасниками яких є Україна, зокрема і до Європейського суду з прав людини, треба брати не чотиричленну, як зазначають науковці, а п'ятичленну структуру змісту зазначеного суб'єктивного права. Додатковим структурним елементом, на думку Л. Липачової, є можливість використання у разі необхідності механізму міжнародного захисту конвенційних прав і свобод, тобто до таких можливостей, як: а) можливість певної поведінки самого уповноваженого; б) можливість вимагати належної поведінки від зобов'язаної особи; в) можливість застосування у разі необхідності механізму державного примусу; г) можливість користування певним соціальним благом, які вказуються у науковій літературі. З цією тезою погоджуємося.

1.2. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини та форми їх реалізації в Україні

Еволюційні процеси, що проходять у сферах соціально-економічних та суспільно-політичних відносин на сучасному етапі розвитку людської цивілізації, перебувають у тісному взаємозв'язку з процесами глобалізаційного характеру, які вимагають нового підходу до розуміння сутності механізмів та інструментаріїв управління суспільством, державою. Це напряму і безпосередньо торкається правової складової регулювання суспільних відносин. Правові системи держав романо-германської (континентальної) сім'ї, з одного боку, та англосаксонської сім'ї – за іншого, починають втрачати чітко окреслені межі своєї самобутності. У зв'язку з цим насамперед йдеться про базові підвалини, на яких функціонують зазначені правові системи як нормативно-правовий акт чи прецедент, які, у свою чергу, є необхідним складовим елементом еволюційного розвитку правової системи певної держави загалом.

Використання прецеденту як «джерела» права в англосаксонській правовій системі дозволяє більш оперативно реагувати на зміни в соціально-політичних відносинах сучасності як у кожній державі, так і на міжнародній арені і робить його в деяких випадках більш ефективним регулятором суспільних відносин, ніж традиційні базисні підвалини, що характерні для континентальної правової – це нормативно-правові акти.

Як показують дослідження, зазначена проблема не оминула й Україну. Під час реформування національної правової системи шляхом виходу з канонів пострадянської правової системи виникають питання, пов'язані з необхідністю приведенням вітчизняного законодавства у відповідність до стандартів, які сповідує європейська система права та міжнародна спільнота. Особливо дієвими в цьому напрямі державної діяльності є вивчення надбань європейського досвіду формування правової системи шляхом їх імплементації у національне правове поле. Одним із таких питань, яке досліджуються сьогодні юридичною наукою в Україні, є питання, пов'язані з джерелами і формою національного права.

Проблема визначення джерела права у правовій системі України набула свого підвищеного значення й актуальності у зв'язку з ратифікацією Україною Конвенції та протоколів до неї [66] і набуття Конвенцією чинності для України 11 вересня 1997 року.

Відповідно до положень ст. 45 Конвенції та внесеними до неї змінами, зокрема Протоколом № 11, питання тлумачення положень Конвенції і протоколів до неї та застосування її положень віднесено до компетенції Європейського суду з прав людини [31]. У зв'язку з цим виникає питання, що собою являють правові приписи Конвенції, протоколів до неї, рішень Європейського суду з прав людини, Регламенту Європейського суду з прав людини, резолюцій та рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи для національного законодавства [79].

Згідно з положеннями, що закріплені у ст. 9 Конституції України [1] та Закону України «Про міжнародні договори України [25], чинні міжнародні договори, згода на обов'язкову дію яких на території України надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Отже, враховуючи положення Основного Закону нашої держави стосовно цього питання, варто зазначити, що Конвенція та

протоколи до неї після ратифікації стала складовою національного законодавства як «джерело права», але вже не тільки європейської правової системи, а і для національної правової системи. Тому положення Конвенції та протоколів до неї повинні повним обсягом застосовуватися правоохоронними органами як нормативно-правовий акт внутрішнього законодавства.

Водночас стосовно того, що являють собою рішення Європейського суду з прав людини для правозастосовної практики України, у науковців щодо їхнього застосування немає єдиної точки зору. Ця проблема в наукових дослідженнях сприймається неоднозначно і є дискусійною. У прийнятому 23 лютого 2006 року Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» у ст. 17 передбачено, що національні суди застосовують під час розгляду справ у судах Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як «джерело права» [79]. Цей правовий припис є певною новелою в національному законодавстві, оскільки встановлює, що поряд з правовими приписами, що зазначені в самій Конвенції і протоколах до неї і які національні суди під час розгляду справ повинні у своїй практиці використовувати як «джерело права», хоч це досі ще робиться в нашій державі досить рідко, закріплено також положення про те, що і рішення Європейського суду з прав людини за певною конкретною справою, яка розглянута зазначеним Судом, є теж «джерелом права» для українського правозастосовника. Однак тут треба враховувати положення про те, що правова система, яку сповідує наша держава, передбачає, що під час прийняття юридично значимого рішення чи дійства судом (суддею) у разі їх обґрунтування треба обов'язково вказати на «джерело права», а це завжди повинен бути на той час чинний нормативно-правовий акт. Отже, як нами вже зазначалося, Конвенція і протоколи до неї є нормативно-правовими актами національного законодавства, а звідси і джерелами національного права, це незаперечний факт, і тому, згідно з положенням, закріпленим у ст. 9 Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори», чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [79]. Отже, на момент ратифікації Верховною Радою України таким міжнародно-правовим договором була Конвенція та протоколи до неї, яка після

здійснення зазначеної законодавчої процедури стала частиною національного законодавства.

Другий аспект, що торкається правового припису, який закріплений у ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», пов'язаний з тим, що під час розгляду справ у національних судах практику напрацювання Європейського суду з прав людини, тобто його рішення за конкретною справою треба також застосовувати, згідно з волі нашого законодавця, як «джерело права» [79] і враховувати під час ухвалення рішень у рамках здійснення правосуддя в національних судах.

Аналізуючи положення зазначеного закону, необхідно поставити запитання, а чи вводиться його положеннями в національне законодавство таке поняття, як «право прецеденту»? Як показують результати наукових досліджень за питаннями використання у національній системі права напрацювань Європейського суду з прав людини, воно є дискусійним серед науковців. Свої думки з цього питання висловили С. Алексєєв, В. Ведяхін, А. Венгеров, І. Зенін, В. Казімірчук, В. Кочлов, М. Козюбра, Г. Куц, В. Лазарєв, О. Мальк, О. Онуфрієнко, В. Паліюк, П. Рабіновіч, І. Самощенко, В. Сапун, Л. Спірідонов, В. Сирих, Ф. Фаткуллін, С. Шевчук та інші. Неоднозначна думка з цього питання і серед практиків, про що відмічають у своїх наукових працях Л. Дешко, О. Боднар [85, с. 76–77]. Про дискусію з цього питання йдеться і в інших наукових дослідженнях [86, с. 201–211, 262–288; 7–8; 131–134].

Відсутність однозначного підходу до цієї проблеми призводить до значних розбіжностей стосовно практики застосування рішень Європейського суду з прав людини [87, с. 41]. Науковці зазначають, що національні суди повинні застосовувати Конвенцію у разі невідповідності національного законодавства її положенням [88, с. 38–39]. Однак одразу постає питання, на якій підставі національні суди мають право вирішувати такі ситуації, якщо, згідно зі ст. 32 Конвенції, тлумачення цього документа належить до компетенції Європейського суду з прав людини, а згідно зі ст. 147 Конституції України питаннями тлумачення законів України віднесено до виняткової компетенції тільки Конституційного Суду України [1].

Саме під цим кутом зору, на нашу думку, дослідження правової природи рішень Європейського суду з прав людини є актуальним, доцільним та необхідним.

Розглядаючи статті Конвенції, треба відмітити, що їх положення містять багато оціночних понять, які носять абстрактний характер. На перший погляд, авторам тексту Конвенції найпростіше було б викласти вичерпний перелік прав і свобод та форм їх реалізації, визначивши таким чином чіткі рамки застосування. Але тоді, як відмічає Ю. Зайцева, такий «арифметизований» шлях зумовив би до порушення одного з визначальних принципів, що полягають в основі верховенства права, а саме принципу невичерпності прав людини й основоположних свобод, а це призвело б до виведення за межі конвенційного правового захисту ряду прав, свобод та форм їх реалізації, а отже, і форм, порушення яких прямо не передбачено у тексті Конвенції [89, с. 13]. У зв'язку з цим зміст правових приписів Конвенції та протоколів до неї, а отже, і розуміння закріплених ними прав людини та основоположних свобод, з'ясовується лише через їхнє тлумачення.

Серед науковців, які досліджують ознаки, особливості і значимість рішень ЄСПЛ, існують різні погляди на правову природу цих рішень. На поверхні дискусії з цього питання лежить завдання знайти відповідь, чи є все-таки рішення Європейського суду з прав людини джерелом права України? Чи ні? Як зазначає з цього питання Є. Шишкіна, пошук відповіді на нього може бути здійснено шляхом аналізу будь-якого з видів у сталій класифікації: «звичай», «прецедент», «правовий припис». Оскільки прецедент породжується сутнісною характеристикою здебільшого із судових рішень, то зрозуміло, що відповідь на запитання, чи є рішення ЄСПЛ джерелом права, варто шукати лише у відповіді – чи є таке рішення прецедентом [90, с. 102].

Окремі національні науковці підкреслюють, що британські вчені розглядають правову природу рішень суду переважно через призму судового прецеденту в притаманному їм розумінні, водночас французькі дослідники Жан-П'єр Марено, Жан-Франсуа Ренусі, Фредерік Сюдр, Жерар Коен-Джонатан та російські вчені М. Ентін, С. Горшкова, В. Туманов сприймають рішення суду через призму доктринального погляду на судову практику, що історично склався у країнах континентальної Європи, де судова практика не є джерелом права. Аналогічної точки зору дотримуються і національні науковці, зокрема К. Андріанов, Ю. Зайцев, І. Куц, І. Ліщина, В. Павлюк, П. Рабінович, Н. Раданович, О. Толочко. На їхнє переконання, Конвенція у свої засадничих положеннях не передбачає юридичних підстав для надання

рішенням ЄСПЛ статусу прецеденту в розумінні англійської доктрини. Але такої точки зору дотримуються не всі українські науковці, як відмічають, зокрема В. Паліюка, С. Шевчука та ряд інших вважають, що рішення Європейського суду з прав людини за своєю сутністю є прецедентними [85, с. 77–78].

Доречно відмітити, що в Європі у більшості держав існує континентальна система права, звідси питання застосування рішень Європейського суду з прав людини вирішується таким чином, що його практика є своєрідним тлумаченням положень правових приписів Конвенції та протоколів до неї, що полегшує безпосереднє їхнє застосування. Отже, рішення ЄСПЛ офіційно не вважаються прецедентами, але є єдиним джерелом динамічного тлумачення Конвенції і протоколів до неї.

Слушно, на наш думку, з цього питання висловився професор Л. Тимченко, який зазначив, що формулювання ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» щодо використання практики ЄСПЛ як «джерела права» не зовсім коректне, оскільки дослідження цього питання надає підстави стверджувати, що зазначений Суд творить право, це не відповідає дійсності. Мабуть, було б доцільніше застосувати формулу, «…що рішення Європейського суду з прав людини є «джерелом тлумачення права» [91, с. 33].

Стосовно цього питання П. Волосюк вважає, що Європейський суд з прав людини, здійснюючи офіційне тлумачення норм Конвенції та протоколів до неї, створює особливі правові приписи – правові приписи тлумачного характеру, що мають обов’язковий характер для національного правозастосування [92].

Ю. Зайцевим щодо цього питання зазначається, що текст Конвенції внаслідок надзвичайно узагальнених формулювань не може бути самодостатнім інструментом правозастосування, а тому потребує тлумачення через практику Європейського суду з прав людини [93, с. 9], а на думку Б. Зимненко, в результаті тлумачення ЄСПЛ Конвенції і протоколів до неї утворюються правові позиції, які варто вважати як прецеденти тлумачення, тобто формою існування яких є рішення і постанови Суду. Зазначені позиції не містять будь-яких правових норм, з чого вчений робить висновок про відсутність підстав для існування прецедентного права, створюваного Європейським судом з прав людини [94, с. 81].

На переконання О. Климович, рішення ЄСПЛ за своєю юридичною природою є офіційним тлумаченням щодо певної справи, і у зв'язку з цим саме роз'яснення Конвенції, здійснене Судом у мотивувальній частині рішення з конкретних справ, стає джерелом її права. Він вважає, що таке розуміння ситуації є недостатньо коректним, адже нині Конвенція є джерелом права, а рішення Суду можна назвати джерелом її тлумачення [95, с. 38].

Аналізуючи за змістом положення п. 1 ст. 32, стст. 33, 34; п. 1 ст. 46 і ст. 47 Конвенції варто зазначити, що юрисдикція Європейського суду з прав людини охоплює всі питання, які стосуються тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї. Із зазначеного випливає, що у ЄСПЛ немає повноваження «породжувати» нові норми права, до чого спрямовує англійська доктрина прецеденту, а він має право лише застосовувати і тлумачити вже існуючі правові норми і не більше того. Отже, рішення Європейського суду з прав людини є актами не новоправостворюючого характеру. Здійснюючи тлумачення норми Конвенції і протоколів до неї ЄСПЛ, розкриваємо їх положення та закладений у них дух права, причому розкриваємо їх сутність не з позиції позитивістського права, а з позиції верховенства права там, де поряд з таким «елементом», як правовий припис, є і такий «елемент», як принцип верховенства природних прав людини. На думку науковців, такий підхід надає підстави для висновку, що особливий статус, який має Європейського суду з прав людини, випливає саме з можливості ухвалити надзвичайне за роллю і вагомістю рішення. Ознаки таких рішень визначають їх природу (Додаток В).

Досліджуючи це питання, слід також врахувати, що після прийняття Конвенції Європейська спільнота прийняла, у різні часи після вступу у дію цієї Конвенції, ряд протоколів до неї, зокрема, і таких, які доповнили її редакцію іншими не включеними до цього в неї правами. Таким європейським регіональним міжнародно-правовим документом є, наприклад, Протокол № 1 до Конвенції [96, с. 4], а також Протокол № 4 до Конвенції, який гарантує деякі права і свободи, що не передбачені у Конвенції та у Першому протоколі до неї [97, с. 626], та Протокол № 7 до Конвенції [97, с. 630]. Цими протоколами Конвенція була доповнена окремими правами, що не увійшли до її редакції під час її підписання. Таким чином, якби Європейська спільнота

наділяла Суд нормотворчими повноваженнями, то вона б не приймала після прийняття Конвенції протоколи до неї, які у своїх редакціях містять окремі права людини, що не увійшли в попередню редакцію Конвенції.

Захист прав, свобод та законних інтересів особи набувають значної актуалізації зі сприйняттям та визнанням державою судових рішень міжнародних інстанцій, уповноважених розглядати спори, що витікають з порушення міжнародних договорів та конвенцій, що декларують права і свободи людини і громадянина як на національному, так і міждержавному рівнях [98].

Приєднуючись та ратифікуючи міжнародно-правові угоди з прав людини, держава бере на себе обов'язок їх дотримуватись та зобов'язується виконувати рішення міжнародних судових установ, що виносять рішення щодо захисту порушених передбачених у Конвенції та протоколах до неї прав і свобод людини публічними національними державними інституціями.

З цього питання зазначаємо, що однією з дієвих міжнародних регіональних судових установ щодо захисту прав і свобод людини на теренах Україні є Європейський суд з прав людини як незалежний наднаціональний орган правосуддя, який на Європейському рівні здійснює захист прав і основоположних свобод людини на територіях держав-підписантів Конвенції та протоколів до неї. Забезпечення дотримання цими державами прав і свобод, передбачених Конвенцією та протоколами до неї, здійснюється шляхом розгляду заяв/скарг, надісланих суб'єктами звернення до ЄСПЛ, згідно з Регламентом Європейського суду з прав людини, а також шляхом направлення для виконання рішень ЄСПЛ державам відповідача. Отже, Європейський суд шляхом розгляду і вирішення конкретних справ та прийняття за ними, відповідно до його повноважень, на підставі заяв/скарг, поданих фізичною особою, неурядовою організацією або групою приватних осіб, приймає рішення, які є обов'язкові для держав-підписантів Конвенції і протоколів до неї.

Найсуттєвіше значення під час безпосереднього застосування положень Конвенції і протоколів до неї має створений Європейським судом певний правовий стан, який вказує на порушення прав чи свободи людини, передбачених у Конвенції та протоколах до неї і Суд визначає їх юридичну природу.

Саме зазначені підходи забезпечують безпосередню дію правових приписів Конвенції і протоколів до неї шляхом суддівського формулювання певних юридичних конструкцій, відповідно до яких Європейським судом вирішуються справи, що наповнюють права і свободи людини морально-етичною та гуманістичною сутністю. Узагальнення практичного досвіду Європейського суду з прав людини в Україні і в інших державах-підписантах Конвенції і протоколів до неї – це є використання судових рішень у справах щодо захисту прав людини і свобод та запровадження у суспільно-державне життя загальноправових принципів, стандартів, міжнародних звичаїв, а також наукової доктрини стосовно дотримання прав і свобод людини. Як зазначено, наприклад, у пункті (d) частини першої ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН, Європейський суд з прав людини повинен застосовувати судові рішення ЄСПЛ та роботи найкваліфікованіших науковців різних націй як додатковий засіб для визначення принципу, згідно з яким має бути вирішена справа (rules of law) [99].

Україна, ратифікувавши Конвенцію та протоколи до неї, започаткувала процес зміни панівної позитивістської парадигми права, що спричинило виникнення у правовій теорії та правозастосуванні необхідного для подальшого розвитку плюралізму. Ні в кого не викликає сумнівів щодо юридичної своєрідності Конвенції і протоколів до неї, оскільки держави, які підписали їх, не розглядають Конвенцію і протоколи до неї лише як тексти, що містять тільки правові приписи стосовно прав людини. Така досить спрощена думка набула поширення тільки на теренах країн пострадянської доби, де упродовж історії функціонування правової системи сповідувався «позитивістсько-командний» підхід на право загалом і на права людини зокрема.

Сучасне правове поле України не визначає ні механізмів, ні процедур використання прецедентів як джерела права й особливо коригування згідно із судовою практикою процесів правотворення та правозастосування. Отже, коли йдеться про застосування законодавства, то звертають увагу на рішення органів судової влади. Вищі суди України, узагальнюючи судову практику, видають певні узагальнюючі акти, які в подальшому використовуються суддями всіх нижчих судових інстанцій, однак законодавство України однозначно встановлює, що судді під час розгляду справ мають керуватися лише законодавством України, а також тими міжнародними нормативно-

правовими актами, які були в належний спосіб легалізовані Верховною Радою України (пройшли процедуру ратифікації). Отже, за таких обставин Конвенція та протоколи до неї можуть бути використані українськими національними судами як «джерелами права». Суди також можуть застосовувати під час розгляду справ практику Європейського суду з прав людини (ст. 17 закону). Водночас варто акцентувати увагу на тому, що рішення Європейського суду з прав людини не проходять таку легалізацію, як Конвенція чи протоколи до неї, тому тут є питання.

Сутність правової природи рішень Європейського суду з прав людини як джерела для української національної правової системи права є предметом довготермінової дискусії, яка, як зазначається науковцями, є і досі незавершеною. Причому зазначається, що ця суперечка лежить не тільки в площині загальнотеоретичних досліджень, а її полеміка торкається і суто практичних питань [100, с. 120].

Саме тому для пошуку ефективного механізму застосування рішень Європейського суду з прав людини у правозастосовній практиці в Україні як джерела права слід, на нашу думку, пополемізувати стосовно підходу до визначення природи та функцій рішень ЄСПЛ у чинній правовій системи України, що надасть змогу зрозуміти їх правову конструкцію.

Як нами уже підкреслювалось, природа рішень Європейського суду з прав людини оцінюється в українській доктринальній думці неоднозначно, зокрема, з одного боку, її вважають прецедентною, з іншого – тлумачною, крім того, її можна розглядати і як правозастосовною.

Стосовно цієї проблеми окремими науковцями рішення Європейського суду з прав людини розглядається з позиції юридичних актів, що мають подвійну юридичну природу, зокрема, в них проявляється як правозастосовна, так і правоінтерпретаційна юридична спроможність. Причому одні науковці акцентують увагу на характеристиці таких рішень, як акти, що віддзеркалюють їх правотлумачний характер [101, с. 141], тоді як інші зосереджуються на їх правозастосовній природі [102, с. 135–136; 103, с. 134–140].

З погляду загальної теорії права, рішення суду взагалі є правозастосовними актами, однак вони є такими, які поєднують у собі й певні властивості правоінтерпретаційних приписів. Це пов’язано з тим, що

у процесі правозастосовної діяльності охоплюється ряд стадій, включаючи при цьому і таку стадію, як тлумачення тексту нормативно-правового припису. У процесі цієї стадії здійснюється роз'яснення відповідних правових приписів Конвенції та протоколів з приводу їх застосування до конкретної життєвої ситуації. Коли ж акт застосування отримує письмову юридичну форму вираження, то у ньому нерідко формалізуються і правила розуміння змісту відповідного правового припису, що зафіксований у Конвенції чи протоколі до неї, тобто з'являються правила-роз'яснення ЄСПЛ, які набувають юридичної чинності акта застосування цієї норми. При цьому навряд чи можна стверджувати, що якийсь аспект подвійного статусу рішень Європейського суду з прав людини є домінуючим, оскільки ст. 32 Конвенції встановлює поширення юрисдикції Суду на всі питання тлумачення та застосування Конвенції і протоколів до неї. Проте на практиці повноваження ЄСПЛ щодо тлумачення Конвенції і протоколів до неї набувають більшої ваги з точки зору його правових позицій та процесу розвитку положень Конвенції і протоколів до неї.

Варто зазначити, що за питаннями щодо обґрунтування рішень ЄСПЛ як правозастосовних актів науковці вказують на такі критерії їх опосередкування: *по-перше*, ЄСПЛ є компетентним уповноваженим (ст. 32 Конвенції) наддержавним, на міждержавному рівні узгодженим органом; *по-друге,* рішення ЄСПЛ мають публічно-владний характер, які забезпечені процедурами виконання поряд з національними інституціями і міждержавними суб'єктами, зокрема з такими інституціями, як Рада Європи, яка через спеціально уповноважений орган – Комітет міністрів РЄ, контролює хід їхнього виконання державою-відповідачем у справі, прийнятої Судом, стосовно неї, та має право застосовувати до держави-відповідача санкції юридичного та політичного характеру, якщо держава не виконує рішення ЄСПЛ; *по-третє,* рішення ЄСПЛ як правозастосовні акти передбачають індивідуальне, формально обов'язкове правило поведінки, яке полягає у визнанні наявності чи відсутності порушення Конвенції та протоколів до неї, а також, залежно від наслідків порушення, у призначенні справедливої сатисфакції; *по-четверте*, обов'язковість рішень ЄСПЛ розрахована завжди на персоніфіковані суб'єкти, якими є заявник/скаржник та держава-відповідача, хоча у факультативному порядку, вдаючись до заходів загального характеру, держава може

вживати відповідні заходи для уникнення у майбутньому аналогічних порушень щодо інших суб'єктів; *по-п'яте,* рішення ЄСПЛ регулюють лише конкретні випадки суспільного життя, тому їх юридична чинність вичерпується фактом реалізації індивідуального припису, тобто рішення Суду в конкретній справі не може бути застосоване до іншого, навіть аналогічного випадку автоматично без належного обґрунтування позиції ЄСПЛ у новому рішенні, хоча Суд може посилатися, і насправді посилається, на свої попередні рішення під час ухвалення наступних в аналогічних за фабулами справах; *по-шосте,* рішенням ЄСПЛ притаманна пряма дія; *по-сьоме*, рішення ЄСПЛ мають письмову юридичну форму вираження і складаються з трьох основних частин: процедура його виконання, факт конкретної ситуації, питання права; *по-восьме,* рішення ЄСПЛ є необхідною передумовою належної реалізації захисту порушених прав і свобод, передбачених Конвенцією і протоколами до неї, та відновлення порушених прав і свобод, а також компенсування моральних і матеріальних затрат, спричинених вчиненим правопорушення прав і свобод людини, передбачених Європейською конвенцією про захист прав людини та протоколами до неї [104, с. 173–179; 100, с. 123–124].

Особливістю правоінтерпретаційної діяльності Європейського суду з прав людини є те, що її результати містяться у зовнішній юридичній формі правозастосовного акта, яким є винесене ним Рішення, проте такий правозастосовний акт має водночас і ознаки акта, який має інтерпретаційно-правову сутність і, як зазначають з цього питання П. Рабінович, С. Федик та А. Парехта, підтримує їх думку, а це, *по-перше,* Європейський суд з прав людини, відповідно до ст. 32 Конвенції та протоколів до неї, виносить рішення, що є юридичним актом компетентного суб'єкта, яким є сам ЄСПЛ; *по-друге,* інтерпретація Конвенції і протоколів до неї, які містяться у рішенні ЄСПЛ, є формально обов'язковою для всіх суб'єктів відносин, де національна держава визнає його рішення, тобто є обов'язковими на своїй території держави, оскільки лише Європейський суд з прав людини має повноваження здійснювати офіційне тлумачення Конвенції і протоколів до неї; *по-третє,* в рішеннях ЄСПЛ формалізуються правила розуміння змісту правових приписів Конвенції і протоколів до неї, які є досить абстрактними, а тому здійснюється їх конкретизація через тлумачення Судом; *по-четверте,* рішення ЄСПЛ має письмову

юридичну форму вираження; *по-п'яте,* рішення ЄСПЛ мають юридичну чинність, визначену статусом суб'єкта правотлумачення, який зафіксований у самій Конвенції та Протоколі № 11 до неї; *по-шосте,* правило розуміння змісту правових приписів Конвенції і протоколів до неї, що міститься у рішенні ЄСПЛ, яке не повинно виходить за її межі принаймні декларативно (у правових позиціях ЄСПЛ зазначається, що Суд не може, користуючись еволюційним тлумаченням, вивести з подібної норми таке право, яке не було включено в текст Конвенції раніше).

Зазвичай Європейський суд з прав людини використовує загальні формулювання і зазначає, що певне право, яке буквально не відображене у тексті Конвенції і протоколах до неї, випливає з певної норми у світлі цілей Конвенції або ж роз'яснює ознаки певного поняття, яке міститься у правових приписах Конвенції і протоколах до неї, тобто, з одного боку, ЄСПЛ ніби розвиває правові приписи Конвенції і протоколи до неї, а з іншого – Суд визнає, що не виходить за межі змісту цих правових приписів, хоча такі межі є досить варіативними; *по-сьоме,* рішення ЄСПЛ самі по собі не створюють нових і не змінюють та не скасовують чинних правових приписів, зафіксованих у Конвенції і протоколах до неї. З цього питання варто констатувати, що текст Конвенції з 1950 року змінюється лише через посередництво протоколів до неї, тоді, як правило, розуміння її змісту змінюються на розсуд ЄСПЛ за незмінністю тексту самих правових приписів Конвенції і протоколів до неї; *по-восьме,* правила розуміння змісту таких норм діють лише упродовж строку дії самої Конвенції і протоколів до неї; *по-дев'яте,* рішення ЄСПЛ не мають самостійного значення та діють лише в єдності з правовими приписами самої Конвенції і протоколами до неї [101, с. 141; 100, с. 124–125].

Щодо функціонального навантаження рішень Європейського суду з прав людини, то тут варто виходити з того, що правозастосовні органи під час застосування рішень Суду як джерел права повинні враховувати особливість рішень Європейського суду з прав людини, яка обумовлена їх багатоаспектною природою. Треба підкреслити, що рішення Європейського суду з прав людини сполучають у собі як деякі функції права, оскільки містять нормативні положення, так і функції судових актів, по суті, правозастосовних, а також функції актів тлумачення норм права.

Згідно з теоретичними надбаннями юриспруденції, функціями рішень суду взагалі і рішень Європейського суду з прав людини зокрема, то тут слід акцентувати увагу на напрямах правового впливу прийнятих Судом актів, що містять нормативно-правові положення, які впливають на правову систему держави, а рішень Європейського суду з прав людини – на правову систему держав-учасниць Конвенції, отже, рішення Європейського суду з прав людини є рішеннями органу міжнародного правосуддя, що визнає держава-підписант Конвенції та протоколів до неї для себе обов'язковими.

Серед основних функцій Європейського суду з прав людини, які знаходять своє відображення в рішеннях зазначеної інституції, варто виділити такі з них, як: а) повноваження щодо тлумачення положень Конвенції та протоколів до неї; б) напрацювання досвіду застосування Конвенції та протоколів до неї, який формується безпосередньо у процесі розгляду й вирішення справ за сутністю; в) вироблення положень щодо вдосконалення законодавства й правозастосовної практики; г) вдосконалення правосуддя, що може виражається як у зміні судової практики шляхом створення можливості для перегляду справи у випадку встановлення ЄСПЛ порушень Конвенції та протоколів до неї та у формуванні загальних підходів судів до тлумачення вітчизняного права, а також і у впливі на вироблення Конституційним Судом України власних правових позицій з конкретних справ і прийняття рішень, що відповідають міжнародним зобов'язанням нашої держави; д) інформаційна, оскільки інформація, яка міститься в рішеннях ЄСПЛ, необхідна для оцінки не тільки відповідності національного законодавства європейським стандартам дотримання прав людини, але й відповідності національної правозастосовної практики європейським канонам забезпечення прав людини та надає змогу виявити проблеми і протиріччя, а також визначити нові тенденції в розвитку законодавства й правозастосовної практики; е) вплив на правосвідомість, зокрема рішень ЄСПЛ на уявлення людей, причому не тільки учасників процесу, але й у цілому на співгромадян держав-членів Ради Європи та на право взагалі, а також безпосередньо на права людини та їх охорону і захист; ж) взаємодія з правничою наукою й розвиток правової доктрини, що полягає у виробленні ЄСПЛ у процесі своєї діяльності нових правових ідей, які надають змогу по-новому поглянути на певне суспільне явище і правильно його сприйняти [100, с. 126–127].

Враховуючи розглянуте, варто зазначити, що правова природа рішень Європейського суду з прав людини уособлюється у їх функціональному навантаженні, тому цілком логічним є той факт, що рішення ЄСПЛ мають використовуватися у вітчизняній правозастосовній практиці під час розгляду справ у судах. Однак таке застосування має відбуватися за чітко встановленими процедурами.

З цього питання варто зазначити, що у пункті першому Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» закріплено, що «Україна повністю визнає на своїй території дію ст. 46 Конвенції щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції» [66].

Однак ця норма не надає змоги правозастосовним органам використовувати рішення Європейського суду з прав людини як джерела права під час реалізації заходів, визначених у ст. 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», зокрема щодо внесення змін в адміністративну та правозастосовну практику з питань, які не регулюються Конвенцією, однак на недосконаліть чи суперечність яких прямо вказує ЄСПЛ у своєму рішенні.

Водночас хотілося б підкреслити, що відсутність загальнообов'язковості правових позицій, що містяться в рішеннях Європейського суду з прав людини, для національних судових систем, зокрема і для судів держав, проти яких такі рішення ухвалені, не означає, що самі такі рішення не є обов'язковими для цих держав [78].

У науковій літературі зазначається, що суперечливою є оцінка європейськими фахівцями правової природи постанов Європейського суду з прав людини з позиції національної правової системи. Так, у своїх постановах та рішеннях Суд неодноразово наголошував, що Конвенція і протоколи до неї не є статичними правовими актами, вони відкриті для тлумачення у світлі сьогодення. Отже, предмет і мета Конвенції та протоколів до неї як нормативно-правових актів, що забезпечують захист прав людини, вимагають, щоб їх правові приписи тлумачилися, тобто еволюціонували у правосвідомості людини, суспільства, держави. Такий підхід отримав у науці назву «еволютивне тлумачення» [105, с. 31].

Своєю практикою розгляду і вирішення справ Європейський суд з прав людини реалізує своє право бути інструментом гармонізації національних юридичних режимів стосовно прав людини. Рішення Європейського суду з прав людини слугують не тільки правовою підставою вирішенню конкретних справ, які впроваджуються ЄСПЛ. Вони також є базою більш розширеного висвітлення, збереження, розвитку та впливу правових приписів Конвенції і протоколів до неї в плані зумовлення держав виконати свої зобов'язання як договірної сторони Конвенції і протоколів до неї. Отже, у своїх рішеннях ЄСПЛ надає розширене тлумачення правових приписів Конвенції і протоколів до неї, причому тлумачить їх настільки широко, що може скластися враження, що Європейський суд з прав людини «творить право». Однак це поверхневий і не зовсім правомірний висновок, оскільки Європейський суд з прав людини лише формує та дає пояснення правовим приписам Конвенції і протоколам до неї, які, на думку ЄСПЛ, закладені в них творцями цих документів. Отже, ЄСПЛ впроваджує правові приписи Конвенції і протоколів до неї в юридичну практику, надаючи при цьому їм гнучкості та створюючи сприятливі умови для більш об'ємного їх втілення в життєдіяльність особистості, суспільства, держави. Отже, рішення ЄСПЛ варто трактувати не як породження нової «правової норми», а як своєрідну конкретизацію відповідного правового припису Конвенції чи протоколу до неї, яке здійснюється Європейським судом з прав людини.

Відтак якщо судовий прецедент розглядати в національному праві як «джерело права», то, на нашу думку, його треба сприймати як «джерело тлумачення права». Так, стосовно діяльності Європейського суду з прав людини можна зазначати про те, що він не створює правових прецедентів, що містять створення «норм права», Суд формує прецеденти тлумачення правових приписів Конвенції і протоколів до неї. З цього варто зазначити, що ЄСПЛ у своїй практиці дотримується не самого правовстановлюючого прецеденту як такого, він ставить відповідні правові питання та відповідає на них у процесі тлумачення Конвенції і протоколів до неї.

Стаючи на позицію тих науковців, які дотримуються думки, що правова природа рішень Європейського суду з прав людини полягає в тому, що вона породжена прецедентами тлумачення права, а саме прецедентами тлумачення правових приписів Конвенції і протоколів

до неї, мабуть, треба погодитись з тим, що практика ЄСПЛ, зокрема його рішення та ухвали, а також ухвали Комісії, є «джерелом тлумачення права», а правові приписи Конвенції і протоколів до неї, якщо вони безпосередньо застосовуються національними судами, є «джерелом права». Тому нами підтримується точка зору тих учених, які пропонують вживати у правовому побуті поняття «прецедент тлумачення права». Саме Європейському суду з прав людини, згідно з Конвенцією, належить право її тлумачення, що повністю узгоджується з положеннями Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, де у ст. 31 «Загальне право тлумачення» передбачено, що разом з текстом міжнародних договорів враховується і практика його застосування та тлумачення, якщо на це надається згода сторін договору [98].

Відтак національні суди використовують практику Європейського суду з прав людини для цілей тлумачення та відповідного застосування положень Конвенції і протоколів до неї як міжнародного договору, що є, згідно з поточним законодавством України, його складовою частиною.

Отже, визначаючи юридичну природу рішень Європейського суду з прав людини з урахуванням їх праворегулятивної функції, варто зазначити, що такі рішення можна розглядати як правоконкретизаційний прецедент, а саме як правозастосовний акт, у якому через правоположення конкретизуються норми Конвенції і протоколів до неї і який має прецедентний характер для самого Суду та правотворче значення для правових систем держав-учасниць Конвенції [154].

Тому, на думку науковців, яка нами підтримується, доцільно переформулювати правовий припис ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», в якому практика Європейського суду з прав людини повинна проголошуватись не джерелом права. З цього питання як науковцями, так і нами стосовно цього підкреслювалось, що практика Європейського суду з прав людини для правової системи, яку сповідує наша держава, не має джерельного характеру правотворення, тому її треба вважати не джерелом права, а джерелом конкретизації правових приписів Конвенції і протоколів до неї в правовому полі України.

При цьому варто погодитися з тим, що рішення Європейського суду з прав людини мають змішану юридичну природу, де, з одного

боку, вони поєднують у собі ознаки правозастосовних та інтерпретаційно-правових актів, а з іншого – є результатом правозастосовної конкретизації, водночас у будь-якому випадку рішення Суду не є результатом правотворчості. За праворегулятивною функцією, рішення Суду є чимось середнім між класичним англосаксонським прецедентом та континентальною правозастосовною практикою як сталою та послідовною позицією судів з певних питань правозастосування [106, с. 396–402; 100, с. 129].

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що з початку функціонування Європейського суду з прав людини його рішення були правозастосовними актами стосовно практичної реалізації норм Конвенції та протоколів до неї. Однак з розвитком правових доктрин та правової науки, а також з огляду на процеси еволюції правових систем та їх взаємної інтеграції рішення ЄСПЛ почали набувати риси прецедентів, використання яких у правозастосовній практиці країн-членів підписантів Конвенції та протоколів до неї сьогодні стає однією з необхідних передумов на шляху розбудови демократії держави та формування громадянського суспільства.

Розглядаючи аспекти, пов’язані з поняттям реалізації рішень ЄСПЛ у правовому просторі України та їх форми, треба враховувати, що реалізацію рішень Європейського суду з прав людини на теренах України регулюють правові приписи як національного законодавства, так і положення, які утримуються у міжнародно-правових документах, що в установленому Конституцією та законами України порядку набирають чинності на території держави, і які таким чином стають складовою частиною національного законодавства. Отже, зазначаючи про співвідношення національного законодавства та положень міжнародних договорів, які укладає держава Україна чи правомочні представники від її імені у сфері забезпечення прав людини, необхідно враховувати, що в Основному Законі нашої держави передбачена процедура, яка передбачає, що під час укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, потрібно спочатку внести відповідні зміни до неї і лише після цього можна укладати відповідні міжнародно-правові договори [1].

Реалізуючи конституційне положення, Закон України «Про міжнародні договори України» у ст. 19 закріпив, що чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною

Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для правових приписів національного законодавства [25].

Враховуючи зазначені положення щодо реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні, потрібно з'ясувати, яким чином здійснюється впровадження в українську правову дійсність прийняти ЄСПЛ рішення, відповідальним за якими є держава Україна [66].

Наголошуючи про впровадження в українську дійсність рішень Європейського суду з прав людини в Україні, варто акцентувати увагу на вживанні терміна «реалізація» щодо цього питання.

Конституція України та інші нормативно-правові активи у своїх редакціях певною мірою використовують термін «реалізація», зокрема, у ст. 39 Основного Закону нашої держави цей термін використаний у зв'язку з положеннями стосовно прав на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

У Законі України «Про Конституційний Суд України» у ст. 42 цей термін також вживається стосовно забезпечення «реалізації» і захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина [107].

Про використання зазначеного терміна, наприклад, йдеться також у Законі України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», де у ст. 13 зафіксовано положення про обмеження «реалізації» (продажу) тютюнових виробів [108].

Про використання терміна «реалізація» йдеться також у Положеннях про центральні органи державної виконавчої влади. Так, у Положенні «Про Державну фіскальну службу України» у ст. 3 зафіксовано, що одним із основних завдань Державної фіскальної служби України є реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи тощо [109].

Зазначений термін у своїх редакціях використовує також ряд інших нормативно-правових актів.

Варто зазначити, що слово «реалізація» є іншомовного походження. Воно походить від латинського ralis – речовий, здійснення будь-чого (наприклад, ідеї, проєкту, плану) [110, с. 143].

Словник іншомовних слів та висловлювань визначає, що «реалізація» є слово пізньолатинського походження, де ralis – речовий, дійсній – здійснення будь-якого плану, ідеї тощо [54, с. 400].

Сучасний словник іншомовних слів слово «реалізація» тлумачить як слово, що походить від французького ralisation, англійського ralization – здійснення якогось плану, проєкту, програми тощо [55, с. 581–582].

Енциклопедичний словник за сучасною версією вищезазначене слово трактує як «здійснення» [111, с. 483].

Енциклопедія Бізнесмена, Економіста, Менеджера зазначене слово у латинському визначенні ralis тлумачить як виконання задуму, отримання результату [112, с. 493].

Тлумачний словник живої великоруської мови тлумачить, що слово «реалізація» є похідним від слова реальний і розуміється як дія [113, с. 515].

Великий тлумачний словник сучасної української мови слово «реалізація» трактує як дію, що є такою, під якою розуміється як здійснення чогось, що робить реальним щось, яке втілює у життя щось [19, с. 1018].

Під поняттям форма, зокрема права, розуміється спосіб організації змісту та зовнішнього існування (прояву) і функціонування правових приписів [62, с. 948].

Переведення ситуаційної конструкції, що передбачена і формалізована в нормативно оформленому приписі в життєдіяльність особистості, суспільства, держави, розпочинається з певних життєво значимих вчинків, які знаходять свій прояв через прийняті рішення та шляхом вчинення діяння у вигляді дій або бездіяльності.

Цей процес може бути здійснений у вигляді діянь, де за допомогою права регулюються суспільних відносини, де: а) визначаються самі моделі цих відносин; б) докладаються зусилля до перетворення конструкцій цих моделей в об’єктивну правову дійсність суспільного, державного життя; в) оптимальним результатом (підсумком) якої є фактичне досягнення модельованих результатів, тобто бажаного стану регульованих відносин [114, с. 180].

Варто зазначити, що процес правового регулювання суспільних відносин, залежно від конкретних обставин чи виходячи з конкретних ситуацій, може бути надто простим або ж більш-менш складним та надто деталізованим.

У цілому, на думку науковців, цей процес має такі основні етапи, зокрема це:

– створення правових приписів, тобто розробка й прийняття нових нормативно-правових актів або санкціонування уже встановлених життєвих звичаїв та ділових регламентувань як правові норми;

– надання в них статусу обов'язкової загальнодержавної суспільної поведінки, яке зумовлене: 1) легітимізацією нормативно-правових актів та доведення їх до відома громадян і конкретних виконавців, тобто використовуючи спеціальний термін – промульгацію (від лат. promulgatio – публічне оголошення будь-якого нормативно-правового акта); 2) сприйняттям їх у ролі стандартної поведінки суб'єкта правовідносин у суспільстві, державі;

– реалізація положень правових приписів пов'язана з фактичним впровадженням моделей поведінки суб'єктів, передбачених у них реальну суспільну практику в різних формах з використанням певних засобів і способів.

Отже, реалізація моделей поведінки суб'єктів, яка передбачена в правових приписах, являє собою завершальний етап правового регулювання.

Згідно з теоретичними дослідженнями та практикою їх реалізація правових норм – це така поведінка суб'єктів права, яка узгоджується з правовими приписами, що передбачені в правових нормах, та виходить з них, це не що інше, як практична діяльність людей зі здійснення суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, яка може здійснюватися в різних формах та різними способами.

В юридичній науці є розбіжності в підходах до визначення форм і способів реалізації права. У загальному вигляді виділяють дві принципово різні форми або два шляхи реалізації норм права: 1) реалізація положень правових приписів через правові відносини, тобто шляхом їхнього встановлення (виникнення), зміни та припинення; 2) реалізація положень правових приписі поза правовідносинами, а це без їх створення і будь-яких наступних модифікацій.

Поряд з формою реалізації розрізняють ще й способи реалізації норм права.

Спосіб впровадження правових приписів знаходить свій вияв у конкретній специфічній поведінці, в результаті якої реалізується їх положення. Спосіб реалізації перебуває в прямій залежності від змісту правового припису, тобто можливостей або вимог, які, відповідно, надаються або пред'являються (ставляться) до суб'єкта правовідносин.

Способи здійснення (реалізації) права: 1) додержання юридичних норм, тобто вимог, що становлять їх зміст. Цей спосіб полягає в утриманні від вчинків, що заборонені нормами права, та не вимагає активних дій; 2) виконання юридичних обов'язків. Цей спосіб передбачає активні дії. Відмова від виконання або неналежне виконання обов'язків, як правило, спричиняє застосування санкцій; 3) використання суб'єктивних прав. Цей спосіб дістає вияв в активних діях. Здійснення їх або утримання від них повністю залежить від розсуду самого суб'єкта – носія прав й обов'язків. Утримання від дій для використання наданих законом прав не може тягти за собою застосування санкцій; 4) застосування норм права. Цей спосіб дістає вияв в активній діяльності посадових чи службових осіб або ж державних інституцій, яка має спонукати інших осіб (суб'єктів правовідносин) до здійснення правомірних діянь з реалізації права. Наслідком його є прийняття правозастосовного акта.

Перші три способи реалізації права: додержання, виконання, використання – мають на меті узгодження власної поведінки суб'єкта з приписами правової норми. Цими трьома способами правова норма може бути реалізована в будь-якій формі – як поза правовідносинами, так і через правовідносини.

Додержання юридичних норм здебільшого відбувається без створення правовідносин, тобто суб'єкт просто утримується від заборонених вчинків. Але додержання юридичних норм можливе і в процесі правовідносин, наприклад під час укладання цивільно-правових угод, тобто тоді, коли виникають відповідні правовідносини, в яких суб'єкти утримуються від дій, які, згідно із законом, можуть викликати визнання угоди недійсною.

Що стосується такого способу, як застосування правових приписів, то він завжди пов'язаний з правовідносинами, які пов'язані з їх виникненням, зміною або припиненням. Наприклад, реагування компетентного державного органу на правопорушення завжди відбувається в процесі розвитку відповідних правовідносин між суб'єктами, що в них вступають.

Продовжуючи розгляд зазначеного питання, варто зазначити, що до цього йшлося про форми і способи реалізації норм права з юридичною специфікою, коли їх реалізація пов'язана зі здійсненням прав, свобод та юридичних обов'язків. Водночас як форму реалізації

права, окремо можна виділити як загальноідейний вплив права, який здійснюється і поза рамками юридичних форм його реалізації, але вона пов'язана зі здійсненням прав, свобод та юридичних обов'язків.

До визначення способів реалізації норм права позаправовими відносинами можна підходити з урахуванням різних критеріїв. З'ясуванню цієї проблеми допоможе аналіз її з таких позицій, зокрема із застосуванням такого критерію, як характер поведінки, через яку реалізується норма права. Відповідно до нього реалізація правових приписів поза правовідносинами здійснюється або шляхом утримання від дій, заборонених правовим приписом (пасивна поведінка), або шляхом активних дій з реалізації правомочностей та виконання юридичних обов'язків, передбачених правовим приписом (активна поведінка).

Отже, згідно з розглянутої позиції ніяких інших специфічно-юридичних засобів, крім дії самого правового припису, реалізація велінь, закладених у правовому приписі поза правовідносинами, не потребує. Серед велінь у таких правових приписах закладено: а) утримання від дій, заборонених правовим приписом; б) активні дії суб'єктів правовідносин з реалізації передбачених правовими приписами правомочностей та виконання юридичних обов'язків.

Інший критерій до визначення способів реалізації велінь правових приписів поза правовідносинами пов'язаний з проникненням у змістову характеристику (специфіку) правового припису, що реалізуються.

В основу зазначеної класифікації покладено характер правових приписів, де регулюються обов'язки, права, що реалізуються шляхом виконання (додержання, використання), і їх регулювання, яке не зумовлюється виникненням конкретних правових відносин. Іншими словами, цей підхід дає відповідь на питання, які за змістом правові приписи можуть бути реалізовані поза правовідносинами.

Реалізація правових приписів шляхом виконання не тягне виникнення конкретних правовідносин, тобто їх втілення в життєдіяльність суспільства і держави здійснюється поза правовідносинами й охоплює такі види правових приписів: а) *виконання* юридичних обов'язків загального характеру, встановлених забороняючими правовими приписами (додержання їх положень); б) *використання* та *виконання* загальних прав і юридичних обов'язків, що встановлюються деякими зобов'язуючими та уповноважуючими правовими приписами;

в) *виконання (додержання)* загальних юридичних обов'язків, що випливають з правових приписів, які встановлюють абсолютні суб'єктивні права, які, на відміну від суб'єктивних прав, що належать до змісту правовідносин, не стосуються конкретних осіб; г) *використання* абсолютних суб'єктивних прав, передбачуваних дозволяючими правовими приписами, коли воно не потребує опосередкування правовідносинами.

Наголошуючи про реалізацію правових приписів поза конкретними правовідносинами, варто зазначити про те, що жодних реальних юридичних зв'язків, які опосередковували б фактичні суспільні відносини, взагалі не встановлюється, вони існують лише потенційно, але зазначене не виключає юридичної специфіки реалізації правових приписів поза правовідносинами, оскільки модель поведінки визначає все ж таки правовий припис.

Досліджуючи реалізацію правових приписів за допомогою правовідносин, доцільно зазначити, що залежно від характеру взаємовідносин між їх суб'єктами та механізмом їх виникнення розрізняють такі форми реалізації правових приписів через правовідносини.

Одна з них пов'язана з реалізацією положень правових приписів через правовідносини, які виникають на базі договорів. Ця форма використовується у правовідносинах між суб'єктами, які є формально рівними, автономними один до одного. Тут утворюються так звані горизонтальні відносини (цивільно-правові, трудові правовідносини тощо).

Інша форма реалізації правових приписів умовно може бути названа адміністративною, тому що вона пов'язана з виникненням у суб'єктів правовідносин таких ситуацій, коли одна сторона наділена функцією веління, тобто користується спеціальними владними повноваженнями, які надають їй право імперативно впливати на поведінку іншого суб'єкта правовідносин, які реалізуються в цій ситуації. Це відносини влади та підпорядкування, вони можуть бути охарактеризовані як вертикальні. У них обов'язково бере участь державний орган, орган місцевого самоврядування або їх посадові і службові особи або іноді інший орган за уповноваженням держави.

Адміністративна форма реалізації правових приписів характеризується двома підходами залежно від того, яка зі сторін – підлегла чи владна виступає ініціатором правовідносин.

Перший різновид адміністративної форми реалізації правових приписів притаманний правовідносинам, що виникають з ініціативи сторони, яка зацікавлена в розв'язанні питання, що виникло, проте вона в цій ситуації не наділена повноваженнями самостійно його вирішувати. Такими суб'єктами можуть бути: а) суб'єкт, якій не наділений функцією веління (громадянин, організація); б) суб'єкт – орган, що перебуває з органом, який приймає рішення, у відносинах адміністративної підлеглості (підлеглий орган); в) суб'єкт – орган, що не перебуває у відносинах адміністративної підлеглості з органом, який наділений прерогативою розв'язання питань, ініційованих першою стороною.

Другий різновид реалізації правових приписів, що притаманний адміністративній форми, пов'язаний з правовідносинам, що виникають на основі владного розпорядження компетентного органу, який наділений функцією веління. Цей суб'єкт виступає активною стороною, його воля відіграє вирішальну роль.

Варто зазначити, що процес соціальної дії правових приписів досить складний та неоднорідний, їх потенціал створюється та реалізується через взаємодоповнююче спільне функціонування соціальних механізмів різної природи.

З цього питання в теорії держави і права розрізняють неюридичні механізми дії правових приписів та юридичний механізм або механізм правового регулювання [114, с. 181–187].

Серед неюридичних механізмів дії правових приписів функціонують такі: а) соціальний механізм дії правових приписів; б) психологічний механізм дії правових приписів; в) орієнтаційний (або ціннісно-орієнтаційний) механізм дії правових приписів; г) інформаційний (або інформаційно-мовний) механізм дії правових приписів.

Соціальний механізм дії правових приписів зумовлений використанням умов та факторів, що перебувають поза правовими приписами, але вони утворюють для них певне середовище для функціонування.

Психологічний механізм дії правових приписів у своїй основі базується на психологічній структурі особистості, яка відтворює інтелект, волю, мотиви, мету (цілі), установки, потреби, інтереси та інші властивості, що притаманні людині. Усе це є надзвичайно важливим, оскільки правове регулювання – це управління соціумом.

Певне місце в процесі соціальної дії правових приписів посідає ціннісно-орієнтаційний механізм управління поведінкою людей. Він знаходить прояв у тому, що в правових приписах визначається та закріплюється орієнтація на повагу: *по-перше,* до людських цінностей – життя, здоров'я, честі, гідності, ділової репутації, особистої свободи, економічної ініціативи, непорушності політичних прав, майнових інтересів, що охороняються правовими устоями суспільства та держави; *по-друге*, до права, законності, справедливості, віри у правосуддя, правовий захист загальнолюдських надбань.

Інформаційний механізм впливу на поведінку людей пов'язаний з тим, що самі по собі правові приписи взагалі та конкретні правові приписи створюються і реалізовуються, остільки містять інформацію про поведінку людей у рамках соціальних відносинах. Сам процес правового регулювання супроводжується створенням, збиранням, переробкою, поширенням інформації та опрацюванням на її основі нової інформації. Отже, своє інформаційне життя, образно висловлюючись, має не тільки нормативно-правовий акт у процесі його створення та одержання статусу загальнообов'язкового масштабу поведінки, але й окремі правові приписи певного нормативно-правового акта [114, с. 187–189].

Як нами уже відмічалось, науковці зазначають, що під час реалізації правових приписів нормативно-правових актів застосовуються різні форми їх втілення в життєдіяльність суспільства, держави, зокрема такі, як:

– використання – це форма реалізації повноважних правових приписів, яка полягає в активній чи пасивній поведінці суб'єктів, що здійснюється ними за їх власним бажанням;

– виконання – це форма реалізації зобов'язальних правових приписів, яка полягає в активній поведінці суб'єктів, що здійснюється ними незалежно від їхнього власного бажання;

– дотримання – це форма реалізації заборонного характеру правових приписів, яка полягає у пасивній поведінці суб'єктів, зокрема шляхом утримання від здійснення заборонених діянь.

Суб'єкти використання, виконання і дотримання є недержавні та громадські об'єднання, органи їх управління, службові особи та громадяни, зокрема іноземці, особи без громадянства, особи з подвійним громадянством тощо. Це так звані форми безпосередньої реалізації,

оскільки суб'єкти правових приписів реалізують положення, передбачених у них безпосередньо і самостійно в процесі своєї діяльності з метою досягнення матеріальних або ідеологічних результатів.

Застосування ж правових приписів є особливою формою їх реалізації. Вона передбачає собою організаційно-правову діяльність компетентних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також уповноважених на це громадських об'єднань чи їх службових осіб, яка полягає у встановленні підзаконних формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними таких правових приписів. Цю дефініцію П. Рабінович сформулював спільно з Г. Шмельовою [115, с. 110].

Розглядаючи питання, пов'язані з реалізацією в правовому полі України рішень Європейського суду з прав людини, треба мати на увазі такі умови:

по-перше, правовою підставою реалізації рішення ЄСПЛ є рішення Європейського суду з прав людини, яке прийняте Судом стосовно держави Україна;

по-друге, заявником звернення до Європейського суду з прав людини є суб'єкт, який на момент звернення перебував під юрисдикцією держави Україна;

по-третє, суб'єкт має звертатись до Європейського суду з прав людини за захистом порушених стосовно нього прав і свобод тільки тих, що передбачені Європейською конвенцією з прав людини та протоколами до неї;

по-четверте, Європейський суд з прав людини розглядає заяви/скарги від суб'єктів, які на момент звернення перебували під юрисдикцією держави Україна, тільки після ратифікації Конвенції та протоколів до неї, тобто після вересня 1997 року;

по-п'яте, сама процедура реалізації рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих щодо держави Україна, цілком покладається на державу.

На національному рівні законодавчим актом, який закріплює основні засади реалізації рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих щодо держави Україна, є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [79]. Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом

формою реалізації рішень ЄСПЛ варто вважати їх виконання, яке здійснюється шляхом опублікування стислого викладу рішення Суду в газетах «Урядовий кур'єр» і «Голос України». Після цього Орган представництва надсилає стислий вигляд зазначеного рішення Заявнику (стягувачеві), Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та іншим суб'єктам прямо причетним до справи. При цьому забезпечується автентичність перекладу повних рішень ЄСПЛ заінтересованим суб'єктам.

Безпосереднє виконання рішення починається шляхом звернення його до виконання в частині виплати відшкодування, що здійснюється згідно з положеннями, передбаченими у стст. 7, 8, 9 зазначеного закону, а також шляхом застосування додаткових заходів індивідуального характеру, передбачених у стст. 10, 11. 12 вказаного закону, та заходів загального характеру, які вчиняються згідно зі стст. 13, 14 вказаного закону та дій Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів загального характеру (ст. 15 закону).

Поряд з виконанням рішень Європейського суду з прав людини в Україні національним законодавством передбачено застосування в правовому полі нашої держави Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї та практики Європейського суду з прав людини. Застосування в Україні Конвенції і протоколів до неї та практики ЄСПЛ здійснюється шляхом посилання на них національними судами, а також шляхом використання у сфері законодавства та адміністративній практиці (стст. 17, 18, 19 зазначеного закону).

1.3. Нормативно-правове регламентування виконання рішень ЄСПЛ в Україні

Розглядаючи питання правового регламентування виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні, варто звернути увагу на застосування терміна «правове регламентування» та його співвідношення з терміном «правове регулювання» суспільних відносин взагалі.

Згідно з лінгвістично та юридично довідниковими джерелами термін «правове регулювання» у своїй основи базується на слові латинського походження regulare – спрямовувати, впорядкувати – один

із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави. Воно є різновидом соціального регулювання. Предметом правового регулювання є правові, політичні, економічні та суспільні відносини, впорядкування яких неможливо без використання правових приписів [116, с. 692]. «Правове» бере своє походження від терміна «право», який, на думку вітчизняних науковців, що займаються розробкою теоретичних питань права, є загальносоціальним явищем як природно-історична категорія. На думку П. Рабиновича, який зазначає, що у слов'янських мовах словом (терміном) «право» позначаються поняття, які відображають різні соціальні явища, зокрема це явище, яке виникає та існує незалежно від держави, має загальносоціальну природу, є загальносоціальним феноменом. Інше явище, на думку вченого, – це наслідок виключно державної діяльності, втілення її волевиявлення. Враховуючи зазначене, необхідно розрізняти, відповідно, «право» загальносоціальне і «право» так би мовити спеціально соціальне або юридичне [117, с. 6].

У контексті зазначеної проблеми такі вітчизняні науковці, як В. Марчук та Л. Николаєва, розкривають етимологію (походження) та семантику (значення) таких слів, як «право» та «юридичний». Вони зазнають, що «право» етимологічно пов'язане зі словом «правда». В українській мові цим словом позначаються два поняття – поняття права, закону («Правда Ярослава», «Руська правда») і поняття істини, «...воно утворилося з прадавнього словосполучення «пра-в-да», яке означало «дитя неба», тобто божественну істину і водночас – вищий (небесний) закон» [118, с. 65].

«Юридичний» та споріднені з ним «юриспруденція», а також «юстиція» походять від латинського слова jus (називний відмінок), juris (родовий відмінок), значення якого – право, справедливість та сукупність законів, система правил людського співжиття; можливість, що надається законом, правоздатність тощо. У перекладі «юридичний» – це «juristic».

Вказані науковці зазнають, що терміну «право» притаманна певна полісемантичність, полізначність (багатозначність). На їх думку, сучасна теорія права розрізняє декілька, а конкретно – три значення «права», кожне з яких має свій зміст. Водночас усі вони разом становлять певну цілісність, своєрідну тріаду. З їх точки зору суспільний

феномен, право – це триєдине поняття, що охоплює: 1) усвідомлення можливостей людини взагалі (абстрактної людини) в системі суспільних відносин; 2) нормування цих можливостей; 3) визнання відповідних можливостей за конкретними особами. Анатомувати цю тріаду, тобто розглядати її структуру, анатомію, вони вбачають та виділяють три частини, три окремих елементи, кожний з яких також носить назву «право», може розглядатись як самостійне автономне поняття, а саме: а) право в загальносоціальному розумінні (природно-соціальне право); б) об'єктивне (позитивне) право; в) суб'єктивне право.

Але кожний з цих елементів без взаємодії з іншими, без доповнення іншими елементами втрачає соціальний сенс. Між ними існує своєрідний генетичний зв'язок: від права в загальносоціальніому розумінні через об'єктивне право до суб'єктивного права, реалізація якого становить кінцеву мету функціонування права як триаспектного соціального явища.

У цій тріаді право виступає в трьох іпостасях (сутностях), зокрема: 1) «право» як усвідомлена справедливість; 2) «право» як нормативний регулятор, тобто система інституціолізованих норм; 3) «право» як особиста суб'єктивна можливість.

Ця триєдність робить право засобом, знаряддям існування цивілізованого суспільства, висхідним у цій будові є загальносоціальне (природне) право, центральною ланкою є інституціональне (об'єктивне) право, оскільки природне право для своєї реалізації потребує виразу у конкретних формах об'єктивного права, що дає змогу здійснювати нагляд за додержанням норм права. Ці останні містять чіткі орієнтири щодо меж суб'єктивного права.

Але констатація зазначеної триєдності не виключає того, що термін «право» в сучасній теоретико-правовій науці вживається в таких трьох значеннях: а) право загальносоціальне; б) об'єктивне (позитивне) право; в) суб'єктивне право [119, с. 37].

Теоретик права та держави О. Скакун, підтримуючи точку зору П. Рабіновича, зазначає, що загальносоціальне, або безпосередньосоціальне, випливає безпосередньо із соціального життя і не залежить від держави, водночас як спеціально-соціальне, юридичне є наслідком державної діяльності, втіленням волевиявлення держави. Як зазначає названий науковець, юридичне право ще називають «законодавчим правом», на відміну від звичаїв – «передзаконодавчого права» [120, с. 207].

У науково-довідникових джерелах зазначається що «регулятивне право» – це складна структурна частина юридичного права, під якою розуміють певну комплексну сукупність галузевих норм і принципів, які встановлюють юридичні права й обов'язки учасників суспільних відносин, що розраховані на правомірну поведінку і, як правило, не містять у своїх конструкціях санаційних положень [121, с. 422].

«Правова регламентація» – це спосіб імперативного регулювання поведінки суб'єктів правовідносин шляхом точного та детального визначення правил (підстав, меж, способів, засобів, заходів тощо) такої поведінки в обов'язкових для виконання та дотримання положень передбачених у нормативно-правових приписах [122, с. 355].

Досліджуючи питання законодавчого регламентування виконання рішень Європейського суду з прав людини в України, необхідно акцентувати увагу на положеннях Основного Закону держави – Конституції України. Так у ст. 55 в п'ятій частині закріплено, що «…кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна…» [1].

Наступними законодавчими актами, які регламентують це питання, є Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод та шістнадцять Протоколів до неї, які стали частиною національного законодавства України відповідно до ст. 9 Конституції України, в якій передбачено, що «…чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України…», тому ратифікація Конвенції відбулася на підставі Закону України від 17.07.1997 № 475/97-ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року», Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 і 11 до Конвенції. Вказана Конвенція та зазначені Протоколи до неї набули чинності для України 11.09.1997.

Доречно мати уявлення про інформацію, що стосується дати прийняття Конвенції та Протоколів до неї:

04.11.1950 відбулось підписання Конвенції.

Прийняття протоколів до Конвенції відбулось у такі роки:

20.03.1952 – Перший протокол;

16.09.1963 – Протокол № 4;

28.04.1983 – Протокол № 6;
22.11.1984 – Протокол № 7;
06.11.1990 – Протокол № 9;
25.03.1992 – Протокол № 10;
11.05.1994 – Протокол № 11;
04.11.2000 – Протокол № 12;
03.05.2002 – Протокол № 13;
14.05.2004 – Протокол № 14;
27.05.2009 – Протокол № 14-bis;
24.06.2013 – Протокол № 15;
02.10.2013 – Протокол № 16.

Розглядаючи історію ратифікації та набрання чинності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколами до неї для України, вона також пройшла кілька етапів, а саме:

17.07.1997 – ратифікація Конвенції, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7 та 11 на підставі Закону України № 475/97-ВР;

11.09.1997 – набрання чинності для України Конвенції, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7 та 11;

03.05.2002 – Протокол № 13 ратифіковано на підставі Закону України від 28.11.2002 № 318-IV;

13.05.2004 – Протокол № 14 ратифіковано на підставі Закону України від 09.02.2006 № 3435-IV;

09.02.2006 – змінено назву Конвенції (в українському перекладі) на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» № 3436-IV;

23.03.2006 був прийнятий Закон України № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»;

01.06.2010 – набрання чинності для України Протоколу № 14 [123, с. 5–6].

Ратифікувавши Конвенцію та Протоколи до неї, Українська держава передусім зобов'язалася гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, визначені у Конвенції та у Протоколах до неї. У пункті 1 частини першої Закону України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР, на підставі якого відбулася ратифікація Конвенції та окремих Протоколів до неї, зазначено засадниче положення про те, що «…Україна повністю визнає на своїй території дію

ст. 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини… щодо обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції» [124, с. 3].

Таке законодавче визнання обов'язкової юрисдикції ЄСПЛ в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, зумовлює знання правозастосовникам прав, свобод, передбачених Конвенцією, та вивчення практики ЄСПЛ під час застосування національним законодавством з урахуванням позиції ЄСПЛ, оскільки саме в рішеннях ЄСПЛ розкривається зміст більшості положень Конвенції.

Імперативне положення зафіксовано в ст. 17 Закону України № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», передбачає застосування судами Конвенції та практики ЄСПЛ як джерела права, а ст. 18 зазначеного закону визначає порядок посилання на Конвенцію та практику Суду. При цьому варто враховувати, що в цій статті йдеться саме про «практику Суду» у значенні, розкритому у статті 1 цього закону, тобто мається на увазі про практику ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини взагалі, а не лише про рішення щодо України. Важливо враховувати, що у Законі України № 3477-IV немає положень, які б забороняли застосовувати рішення чи ухвали ЄСПЛ, постановлені щодо інших країн.

У разі коли Європейський суд з прав людини визнає факт порушення прав заявника з боку держави відповідача, така держава зобов'язана не тільки вжити заходів індивідуального характеру (наприклад, виплатити справедливу сатисфакцію чи здійснити перегляд справи у судовому порядку), але також у багатьох випадках вжити певних заходів загального характеру. Відповідно до статті 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» заходи загального характеру вживаються з метою усунення зазначеної в рішенні ЄСПЛ системної проблеми та її першопричини, тобто недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Європейським судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді.

Згідно із зафіксованим у законі положенням заходами загального характеру, зокрема, є:

• внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування;

• внесення змін до адміністративної практики;

• забезпечення юридичної експертизи законопроєктів;

• забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду для прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана з правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи, та інші заходи [78].

Отже, нормативно-правове регламентування виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні базується на положеннях, зафіксованих у національному законодавстві, зокрема на положеннях, закріплених у правових приписах Конституції України та в законах нашої держави.

Також нормативно-правове регламентування виконання рішень ЄСПЛ в Україні базується на положеннях, зафіксованих у міжнародних правових документах, які в установленому Конституцією та законами України порядку стають нормативно-правовими актами національного законодавства.

1.4. Практичні підстави застосування процедури виконання рішень ЄСПЛ на теренах українських земель

В останні роки наша держава посідає одне з перших місць за кількістю справ, які перебувають на розгляді у ЄСПЛ.

Так, за статистичною інформацією, наявною на сайті ЄСПЛ, станом на 31 грудня 2014 року у Європейському суді перебувало на розгляді 13 650 заяв проти України, що становить 19,5 % усіх заяв, які перебувають на розгляді. Це найбільша частка однієї країни. Для порівняння, щодо Італії на розгляді перебувало 10 100 заяв (14,4 %), Росії – 10 000 (14,3 %), Туреччини – 9 500 (13,6 %), Румунії – 3 400 (4,9 %).

За період 2007–2014 рр. щодо України було винесено 1 002 рішення; з них у 987 рішеннях було констатовано щонайменше одне порушення Конвенції або Протоколів до неї [125, с. 6].

У навчальному посібнику, підготовленому для суддів, зазначається, що рішення, які були ухвалені Європейським судом з прав людини, де винною визнана держава Україна упродовж 2007–2014 рр. складаються так:

2007 р. таких справ було 109;
2008 р. – 110;
2009 р. – 126;
2010 р. – 109;
2011 р. – 105;
2012 р. – 71;
2013 р. – 69;
2014 р. – 40.

Усього станом на 31.12.2014 таких справ було 1 002 [126, с. 6].

Згідно зі статистичними даними, наприклад на 31 грудня 2015 року, на розгляді у Європейському суді з прав людини перебувало загалом 64 850 справ проти держав-підписантів Конвенції і Протоколів до неї, з яких 13 850 справ стосуються України, а це – 21,4 % від загальної кількості справ, що розглядалися ЄСПЛ, водночас щодо Італії, то це 10 100 заяв (14,4 %), Росії – 10 000 (14,3 %), Туреччини – 9 500 (13,5 %), Румунії – 3 400 (4,9 %) [126, с. 1].

Станом на 31 грудня 2010 року в Європейському суді на розгляді загалом перебувало 139 650 справ проти держав-сторін Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (станом на 31 грудня 2009 року – 119 300). З них 10 450 справ проти України, що становить 7,5 % від загальної кількості справ (станом на кінець 2009 року – 8,7 %) [127].

Досліджуючи стан розгляду справ у Європейському суді, варто мати на увазі, що, як зазначено в щорічному звіті про результати діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини 2018 року, станом на 31.12.2018 на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 56 350 справ проти держав-сторін Конвенції, з них 7 250 справ проти України, що становить 12,9 % від загальної кількості справ (станом на кінець 2017 року – 12,6 %). Понад 4 000 справ проти України стосуються порушення прав заявників в Автономній Республіці Крим і на тимчасово окупованій території Луганської та Донецької областей [128].

У подальшому, досліджуючи питання про результати діяльності щодо виконання ЄСПЛ, варто зазначити, що станом на 31.12.2019 на

розгляді в Європейському суді перебувало загалом 59 800 справ проти держав-сторін Конвенції, з них 8 850 справ проти України, що становить 14,8 % від загальної кількості справ. Понад 5 000 справ проти України стосуються порушення прав заявників в Автономній Республіці Крим і на тимчасово окупованій території Луганської та Донецької областей.

Варто зазначити, що упродовж багатьох років Україна займала одне з перших місць серед держав-членів Ради Європи за кількістю справ, які перебували на розгляді в Європейському суді. Це має своє підтвердження і в останній рік. Так, станом на 31.12.2019 Україна займала третє місце за кількістю заяв, які поступили від громадян України до ЄСПЛ [129].

Щороку на виконання рішень ЄСПЛ в Україні з держбюджету виділяються мільйони гривень на покриття позовів, які Українська держава програла своїм громадянам у Європейському суді з прав людини. Очевидно, що однією з причин цього є незадовільне адміністративно-правове забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ.

Неналежне виконання рішень національних судів або надмірно довге їх виконання, безпосередньо пов'язане з поданням скарг від громадян України до ЄСПЛ, про що свідчать як річні звіти Урядового уповноваженого України з прав людини у Європейському суді, так і моніторинг правозахисниками цього питання.

Щодо виконання рішень Європейського суду, то виплата коштів, присуджених за рішеннями Європейського суду з Державного бюджету, становить суттєві суми. Так, наприклад, 2006 року виплачена справедлива сатисфакція, яка становила понад 9,3 млн грн. Зокрема, справедлива сатисфакція, присуджена Європейським судом у справі «Науменко проти України», становила 20 500 €, у справі «Тімотієвич проти України» – 25 000 €, у справі «Гонгадзе проти України» – 100 000 €, у справі «Совтрансавто Холдінг проти України» – 625 000 € [130].

2010 року, наприклад, на виконання рішень Європейського суду з прав людини з Державного бюджету України було сплачено 29 174 853,54 грн. Ця сума складається з таких виплат:

– 8 952 922,05 грн – сума, присуджена Європейським судом як справедлива сатисфакція;

– 3 263 595,48 грн – сума виплат за невиконаними рішеннями національного суду, зобов'язання щодо виконання яких містилось у рішеннях Європейського суду;

– 261 564,25 грн – сума виплат справедливої сатисфакції за ухвалами Європейського суду про затвердження умов дружнього врегулювання;

– 16 655 433,81 грн – сума виплат за невиконаними рішеннями національного суду, сплачених відповідно до ухвал Європейського суду про затвердження умов дружнього врегулювання;

– 41 337,95 грн – сума сплаченої пені за несвоєчасну виплату заявникам грошових коштів за рішеннями Європейського суду [131].

2016 року на виконання рішень Європейського суду з прав людини з державного бюджету було сплачено вже аж 612 294 315,54 грн [132].

Міністерство юстиції України зазначає, що вся інформація щодо прийнятих рішень Європейського суду з прав людини та здійснених за ними виплат доступна кожному громадянину. Причому Міністерство юстиції України наголошує, що жодних боргів за рішеннями ЄСПЛ відносно громадян України наша держава не має. Виплати за більше ніж 5 000 справ виконані, згідно з рішеннями ЄСПЛ, у передбачений українським та міжнародним законодавством порядок і строк. Ще 2014 року Міністерство юстиції України взяло на себе зобов'язання ліквідувати заборгованість у справах ЄСПЛ. Так, за даними Мінюсту України, 2014 року держава виплатила 169,8 млн грн, які були присуджені заявникам згідно з рішеннями ЄСПЛ, 2015 року ця сума становила 640 млн грн, 2016 року – 612,3 млн грн, 2017 року – 56,9 млн грн [133].

Інституції Ради Європи дещо по-іншому констатують проблеми виконання рішень ЄСПЛ Україною. Відповідно до звіту, підготовленого Комітетом Міністрів Ради Європи, 2014 року Україна суттєво зменшила виплати у справах, програних позивачам у ЄСПЛ, накопичивши через це значну заборгованість. У квітні 2015 року Уряд України наголошував на необхідності покращення механізму виконання судових рішень. Пропонувалося часткове погашення боргів з виплат за судовими рішеннями (як національними, так і ЄСПЛ), а саме 7,5 млрд грн боргу за рахунок фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років (стаття 20 Закону України «Про Державний бюджет на 2016 рік»). Однак цей механізм має численні недоліки, насамперед те, що виплати за векселями передбачаються упродовж семи років, що є великим періодом у часі [133].

Більше того, запропонований механізм не став ефективним реалізатором виконання рішень ЄСПЛ на території України як відносно

своїх зобов'язань, які дала Україна як держава-підписант Європейської Конвенції, так і відносно прийнятих рішень ЄСПЛ щодо інших держав, і які можуть єстрополюватись до умов нашої країни. Цей механізм зумовив у деякому відношенні стан, в який Україна як держава-учасниця Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стала суб'єктом підвищеної уваги з боку ЄСПЛ та КМ РЄ щодо моніторингу виконання Україною рішень ЄСПЛ. Така увага з боку ЄСПЛ та КМ РЄ відносно Української держави зумовлює її беззастережно дотримуватися процедури виконання рішень ЄСПЛ, які винесені ЄСПЛ щодо самої України, так і врахування процедури виконання рішень, винесених ЄСПЛ щодо інших держав.

У Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачені остаточні рішення ЄСПЛ, які прийняті Судом щодо держави Україна і які вона повинна виконати, зокрема це «…рішення: а) остаточне рішення Європейського суду з прав людини у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (995_004); б) остаточне рішення Європейського суду з прав людини щодо справедливої сатисфакції у справі проти України; в) рішення Європейського суду з прав людини щодо дружнього врегулювання у справі проти України; г) рішення Європейського суду з прав людини про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України; Абзац шостий частини першої статті 1 із змінами, внесеними згідно із Законом України від 15.03.2011 № 3135-VI (3135-17) [134].

Отже, на сьогодні фактичними підставами виконання рішень Європейського суду з прав людини є остаточні рішення ЄСПЛ, які суд виніс відносно винності держави Україна як підписанта Конвенції щодо захисту прав людини і основоположних свобод, передбачених в Європейській конвенції захисту прав і свобод людини.

РОЗДІЛ 2
ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття та сутність механізму процесуально-правового регулювання виконання рішень ЄСПЛ в Україні та практики їх застосування

Існуюча в життєдіяльності суспільства та правовому житті держави сформована система правового регулювання суспільних відносин передбачає аспекти застосування правових приписів матеріального права і норм процесуального права. Причому треба акцентувати увагу на тому, що первинними є матеріальні норми права, а процедурно-процесуальні є похідними, тобто такими, що супроводжують впровадження в життя людини, суспільства та держави правового впливу в їх повсякденне буття.

Форми та методи такого впливу змінюються залежно від суспільних потреб, що обумовлює необхідність постійної уваги правників до аналізу та розробки нових і ефективних процесуально-правових засобів регулювання, які в сукупності у теоретико-правовій доктрині іменують терміном «механізм правового регулювання». На сьогодні в науковій вітчизняний юридичній літературі відчувається гострий дефіцит комплексних досліджень, які присвячені проблемам загального процесуально-правового впливу та процесуально-правового регулювання. Особливо це торкається розробки такої сфері теоретико-правового регулювання та регламентування суспільних відносин, які виникають під час застосування норм матеріального адміністративного права в правове поле держави. У цьому випадку йдеться про питання, пов’язані з формуванням та побудовою механізму адміністративних процесуальних аспектів регулювання суспільних відносин.

Свого часу такі науковці, як Р. Калюжний та І. Атаманчук, у монографії «Розвиток процесуального права України» акцентували свою увагу на дослідженні теоретичних засади розвитку процесуального права України як самостійної категорії, що характеризується певними ознаками, особливостями та призначенням [135, с. 2].

Звертаючись до генезису впливу права на суспільні відносини, автори монографії відмічають, що радянський науковець Н. Александров у своїх дослідженнях обґрунтував ідею механізму впливу права на суспільні відносини в перехідний період від соціалізму до повної побудови комунізму [136, с. 183–196], а його колега С. Алексеев, дослідив характеристику та визначив конструкцію механізму правового регулювання соціалістичної держави [137, с. 146].

Водночас ці науковці зауважили, що комплексні дослідження процесуально-правового механізму в Україні відсутні, а тому вони звертають увагу на роботу російського науковця В. Протасова та його наукову працю «Основи загальноправової процесуальної теорії» [138, с. 134], в якій ним обґрунтовується потреба у виділенні правової категорії процесуально-правового механізму, формуються поняття та структура процесуально-правового механізму, але не характеризуються його елементи, та на посібник Є. Лук'янової «Теорія процесуального права», в якому розглядається поняття, ознаки, елементи механізму процесуально-правового регулювання сучасного процесуального права [139, с. 132].

В Україні це питання піднімалося лише в рамках галузевих досліджень та на рівні загального аналізу правового регулювання, форм та механізмів реалізації права. Можна констатувати, що в часи формування перехідного права становлення в національному праві механізм процесуального регулювання є однією з відносно новітніх категорій у правовій науці та потребує окремого, глибокого теоретичного дослідження, тому автори здійснили спробу сформулювати визначення поняття механізму процесуально-правового регулювання та дослідити його елементарну будову шляхом комплексного аналізу наукових підходів до розуміння механізму правового регулювання та процесуально-правового регулювання, приділяючи при цьому особливу увагу виявленню елементарної побудови механізму процесуально-правового регулювання [135, с. 106].

Досліджуючи питання механізму процесуального правового регулювання суспільних відносин взагалі, варто проаналізувати наукові підходи до розуміння категорії механізму правового регулювання.

Аналізуючи думки з цього питання Л. Тіунової [140, с. 29], М. Кельмана, О. Мурашина, [141, с. 372–373], О. Скакун [142, с. 166–170] О. Зайчука та Н. Оніщенко [143, с. 115], А. Малька [144, с. 68],

В. Нерсесянца [145, с. 476], дослідники Р. Калюжний, І. Атаманчук узагальнюючи погляди зазначених науковців, констатують, що за допомогою механізму правового регулювання обґрунтовується потреба у здійсненні правового регулювання в суспільстві, впорядковуються явища правової дійсності, забезпечується їх єдність, взаємозв'язок та взаємодія, відбувається процес трансформації правових приписів щодо реальної поведінки суб'єктів права у повсякденному житті [135].

Характеризуючи процесуальний правовий механізму, варто зазначити, що уявлення про процесуальне право як об'єкт загальноправової теорії права почало стверджуватись у вітчизняній науковій свідомості. У сучасній теорії права прийнято вважати, що матеріальні правові приписи первинні, а процесуальні є опосередкованими, підлеглими матеріальним, які спрямовані на їх забезпечення. Відповідно до цього пріоритет у системі українського права надається нормам матеріального права, які визначають певні варіанти правомірної поведінки, і саме з ними пов'язується встановлення правопорядку в суспільстві [146, 147]. Водночас належна реалізація матеріальних норм права і встановлення правопорядку значною мірою пов'язані з процесуальними нормами.

Для формування визначення процесуально-правового механізму треба констатувати, що процесуальне право в загальній структурі права виконує серйозне навантаження, тому його механізм відрізняється крайньою складністю.

Під час визначення процесуально-правового механізму та виділення його структурних елементів треба мати на увазі, що процесуальний правовий механізм вступає в дію на окремих етапах загального правового регулювання у випадках виникнення перешкод нормальній реалізації правових норм і має охоронну спрямованість. Він є складовим елементом загального механізму правового регулювання, відносно самостійною підсистемою правових засобів, за допомогою якої упорядковується охоронна діяльність уповноважених органів у галузі юрисдикційного правозастосування [135, с. 105].

На основі теорії «широкого» розуміння процесуального права можна сформувати таке визначення: процесуально-правовий механізм як сукупність процесуально-правових засобів, способів, форм, методів тощо, за допомогою яких нормативність права забезпечує впорядкування суспільних відносин, відповідає інтересам суб'єктів права,

вирішує спори, сприяє досягненню соціального компромісу в правовій сфері, а за його відсутності виконує правоохоронну функцію [135, с. 107].

Характеристика механізму правового регулювання дозволяє встановити його складові, забезпечити їх єдність та взаємоузгодженість. Потреба у різних правових засобах обумовлюється неоднозначністю задоволення інтересів різних суб'єктів права. Варто зазначити, що ці засоби як певні інструменти правового впливу повинні бути різноманітними та взаємопов'язаними, бути певною системою й у своїй сукупності спрямовуватися на досягнення ефективності правового регулювання [135, с. 106].

О. Зайчук і Н. Оніщенко, характеризуючи сучасні підходи до визначення елементів механізму правового регулювання, виділяють такі два види підходів: один з них – широкий підхід, що характеризується наявністю сукупності елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин, а саме: *норма права*, яка визначає моделі можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин; *нормативно-правовий акт* – юридичний документ, що надає правовій нормі формально-визначеного, офіційного та обов'язкового характеру; *юридичні факти* – конкретні життєві обставини, які спричиняють дію норми права; *правовідносини* – різновид суспільних відносин, що регламентуються правовою нормою та виконують функцію взаємодії правової норми з конкретним суб'єктом і функцію визначення конкретної поведінки для персоніфікованих суб'єктів; *тлумачення* – діяльність з визначення дійсного змісту норми права у разі її незрозумілості чи невідповідності вимогам юридичної техніки; *реалізація* правових приписів як можливість втілення положень правової норми шляхом дотримання, виконання, використання та застосування; *законність* як один з принципів реалізації правових приписів через дотримання вимог норми права суб'єктами права; *правосвідомість* як рівень усвідомлення суб'єктами права правових приписів; *правова культура* як різновид загальної культури, що складається з духовних та матеріальних цінностей, які належать до правової дійсності; *правомірна поведінка* – усвідомлена діяльність суб'єктів, яка відповідає нормі права та соціально корисній меті і перебуває в установлених законодавством межах; *протиправна поведінка* така, що протирічить правовим приписам; *юридична*

відповідальність – це міра державного примусу (особистого, майнового чи організаційного характеру), яка застосовується до суб'єктів, які вчинили правопорушення, та пов'язана з покладенням на них нового додаткового обов'язку.

Інший підхід до складових елементної побудови механізму правового регулювання є вузьким та включає лише елементи, які складають основу регулятивної функції права. Серед них виділяють *норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізацію правових приписів*, *законність* [143, с. 119].

З огляду на складові побудови механізму правового регулювання, розглядаючи процесуальне право як вторинне комплексне утворення національної правової системи, спробуємо виділити структурні елементи механізму процесуального регулювання, відповідні до кожного випадку: *процесуально-правові норми*; *юридичні факти як конкретні життєві обставини, що зумовлюють виникнення, зміну чи припинення процесуальних правовідносин* (фактична система процесуально-правового механізму); *процесуальні правовідносини, які врегульовуються нормами процесуального права і виникають, змінюються або припиняються на підставі юридичних фактів* [135, с. 109].

У результаті проведеного дослідження Р. Калюжний та І. Атаманчук дійшли висновку, що процесуальний правовий механізм – *це сукупність процесуально-правових засобів, способів, форм (методів тощо – ред. авторів) за допомогою яких нормативність права забезпечує впорядкування суспільних відносин, відповідає інтересам суб'єктів права, вирішує спори, сприяє досягненню соціального компромісу в правовій сфері, а за його відсутності виконує правоохоронну функцію* [135, с. 108–109].

Процесуально-правовий механізм складається з таких складових: відповідні до кожного випадку *процесуально-правові норми; юридичні факти* як конкретні життєві обставини, що зумовлюють виникнення, зміну чи припинення процесуальних правовідносин (*фактична система процесуально-правового механізму); процесуальні правовідносин*, які врегульовуються нормами процесуального права і виникають, змінюються або припиняються на підставі юридичних фактів. Виділені елементи мають складну побудову, обумовлену складністю процесуально-правового регулювання суспільних відносин [135, с. 109].

Отримані висновки сприятимуть подальшому з'ясуванню особливостей побудови процесуально-правового механізму виконання рішень ЄСПЛ на теренах українських земель.

2.2. Особливості нормативно-правового регулювання реалізації рішень ЄСПЛ в Україні

Поточні закони, розвиваючи і доповнюючи конституційне законодавство, регламентують різні питання державної діяльності, зокрема, в ньому регламентований і такий напрям державної діяльності, як реалізація рішень Європейського суду з прав людини в Україні.

Питання реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні стали предметом практичної діяльності національних державних інституцій після ратифікації Україною Конвенції та протоколів до неї [66] і прийнятого 2006 року Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [78], а також застосування положень інших нормативно-правових актів національного законодавства та міжнародно-правових документів.

Демократична, соціальна правова держава вбачає, що основний напрям її діяльності є забезпечення функціонування найвищої соціальної цінності, якою є людина, при цьому охорона і захист її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки є священним обов'язком держави. Саме людина як особистість, її властивості визначають практичну діяльність держави з реалізації її прав і свобод, гарантування їх охорони та захисту щодо створення для цього відповідного механізму їхнього забезпечення.

Поточне законодавство, деталізуючи положення, що торкається визнання і закріплення права та свободи людини й громадянина, уточнює їх права та обов'язки у суспільних відносинах, а також встановлює нові, але менш значущі права та свободи, не розширюючи при цьому обов'язки громадян перед державою.

Розглядаючи питання стосовно механізму реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні, треба акцентувати увагу на такому понятті, як механізм правового регулювання суспільних відносин взагалі та механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ зокрема.

У дослідницький літературі щодо регулювання найважливіших суспільних відносин науковці насамперед зазначають про правове регулювання їх, зокрема, і правовими приписами адміністративно-правового законодавства.

У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням (від лат. regulare – «спрямування, впорядкування») розуміють один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держав. Правове регулювання є різновидом соціального регулювання. Його предметом є політичні, економічні соціально-культурні та інші суспільні відносини, впорядкування яких неможливо без використання норм права. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою юридичного механізму [61, с. 692].

Юридичний механізм у загальному значенні характеризується як сукупність взятих у взаємодію правових норм, фактів, документів, основних форм і способів тощо їх організації та здійснення.

Варто зазначити, що юридичний (правовий) механізм реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина – *це взяті в сукупність і взаємодію набір засобів, заходів, способів, форм, прийомів, методів правових приписів, за допомогою яких в умовах дотримання законності з позиції гуманізму та соціальної справедливості кожною людиною і громадянином в України здійснюються їхні можливості для реалізації наданих їм прав і свобод, а також задоволення їхніх потреб та законних інтересів і знешкоджуються негативні умови, які можуть завдати шкоди практичному використанню можливих соціальних благ, наданих особі у її повсякденному житті.*

Відповідно до цієї тези до елементів юридичного (правового) механізму реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина науковці відносять: а) правові приписи та індивідуально-правові акти, які закріплюють суб'єктивні, права, свободи та законні інтереси; б) самі юридичні права, свободи та законні інтереси, їх зміст, структура та гарантії здійснення; в) юридичні обов'язки органів держави, органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб; г) їхню діяльність, яка становить сутність процедурно-процесуального порядку реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; д) законності під час реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; е) правосвідомість людини

і громадянина, яка формує правильне розуміння ними своїх прав, свобод та законних інтересів як у їхній сукупності, так і кожного з них окремо; ж) шляхи (напрями) їх реалізації; и) стадії реалізації кожного конкретного права, кожної конкретної свободи, кожного конкретного законного інтересу [148, с. 155].

Що ж до галузевого підходу стосовно механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, прийнято виділяти, як зазначає Т. Коломоєць, органічні та функціональні складові.

Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин треба вважати ті, що визначають сутність самого явища зазначеного механізму, тобто такими його складовими, без яких не може функціонувати сам механізм.

Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання є ті з них, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, проте не є обов'язковими його елементами [149, с. 32].

Надаючи визначення адміністративно-правовому регулюванню суспільних відносин, науковці зазначають, що це цілеспрямований вплив правових приписів адміністративно-правового законодавства на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів реалізації прав свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб та нормального функціонування громадянського суспільства і держави [150, с. 88].

Адміністративно-правові приписи надають можливість реалізації прав і свобод людини й громадянина через механізм їх впровадження у життєдіяльність суспільства і держави шляхом забезпечувальної діяльності правомочних суб'єктів. При цьому в науковій літератури зазначається, що термін «забезпечення» є як об'єктивно концентруючий, конкретизуючий, що вживається у процесі реалізації прав і свобод людини й громадянина [151, с. 7].

Використання під час реалізації прав людини терміна «забезпечення» у вітчизняній юриспруденції носить проблемний характер. Незважаючи на те, що він застосовується досить часто, його визначення у правових джерелах з позиції юриспруденції не надається. Наприклад, «Юридична енциклопедія» не надає визначення забезпечення прав і свобод громадян, у ній лише роз'яснюються терміни «забезпечення виконання зобов'язань», «забезпечення доказів та забезпечення

позову» [152, с. 444–445]; у «Великому юридичному словнику» немає цього поняття взагалі [153].

Для досягнення мети, поставленої суспільством перед законодавцем, під час прийняття ним правових приписів, що забезпечують права людини і громадянина, нагальною потребою є її реалізація. Про це зазначають дослідники цієї проблеми у різних галузях права [154, с. 85–95; 155, с. 75; 156, с. 73–77; 157, с. 57–61; 158, с. 57–62], оскільки саме правомірна реалізація правовідносин є серцевиною забезпечення, його метою. Для визначення механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина треба насамперед з'ясувати в загальних ознаках, що означає термін «забезпечення» взагалі та «адміністративно-правове забезпечення» зокрема.

Автори навчального посібника «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина» відмічають, що для з'ясування цього поняття варто звернутися до тлумачення терміна «забезпечити» (рос. «обеспечить»). Це слово означає надання (постачання) чогось кимось у достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення, гарантування чогось [136, с. 88].

Великий тлумачний словник сучасної української мови слово «забезпечувати» тлумачить як створення надійних умов для здійснення будь-чого; гарантувати щось, захищати, охороняти кого-, щонебудь від небезпеки [19, с. 281].

Відповідно до цього можна констатувати, що забезпечення прав і свобод людини та громадянина передбачає створення належних умов їх реалізації.

Адміністративно-правове законодавство регулює порядок застосування правових приписів Конституції України, в яких визначаються фундаментальні права і свободи людини та громадянина. Варто зазначити, що правові приписи адміністративно-правового законодавства також визначають окремі права і свободи людини, але такі права, свободи є, як правило, похідними від конституційних прав, свобод і здебільшого пов'язані з реалізацією конституційних прав і свобод.

Отже, адміністративно-правове забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина передбачає насамперед регулювання за допомогою правових приписів адміністративно-правового законодавства суспільних відносин, що виникають у процесі їх застосу-

вання шляхом впливу на них за допомогою передбачених цим законодавством засобів.

Варто зазначити, що адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина є важливим засобом у процесі реалізації правових приписів адміністративно-правового законодавства щодо забезпечення прав і свобод людини. Такі способи реалізації громадян своїх прав як використання, додержання та виконання базуються на самостійності прийнятих рішень і дій та бездіяльності, водночас особливістю характеризується їх застосування з метою надання можливості особистості реалізувати передбачене право, свободу для отримання певних благ.

У механізмі адміністративно-правового забезпечення правового регулювання суспільних відносин важливим є з'ясування кількості і якості елементів, необхідних для його функціонування, причому в цьому механізмі важливе місце займають як засоби регулювання, так і засоби реалізації суспільних відносин, коли це стосується забезпечення саме прав і свобод людини та громадянина.

Адміністративно-правове забезпечення механізму правового регулювання суспільних відносин зумовлює використання організаційних форм для впровадження повноти, достатності, доступності процесу реалізації правових приписів і встановлення відносин, які б надали можливість вільно реалізовувати права та свободи для кожної особистості.

Конструкція адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина обумовлена механізмом адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, враховуючи при цьому правову культуру та правосвідомість. У цьому контексті необхідна повнота забезпечення всіх елементів адміністративно-правового впливу.

Науковці зазначають, що правове регулювання – це специфічна нормативна частина правового впливу, тобто особливий його порядок, що визначається підвищеною чіткістю нормативної регламентації. Дія і вплив на відносини, їхнє регулювання правом співвідносяться між собою як ціле, особливе й окреме. Адміністративно-правовий вплив – це особливий вид правового впливу, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративно-правовим законодавством, особливостями його є правові приписи [159, с. 92].

Правові приписи адміністративно-правового законодавства впливають на суспільні відносини через спеціальну систему елементів, що називаються у літературі механізмом дії, впливу, регулювання.

У механізмі адміністративно-правового впливу правові приписи як базисні підвалини відіграють роль вихідного засобу, за допомогою якого здійснюється регулювання забезпеченості реалізації прав і свобод людини та громадянина у повсякденному житті.

Норми адміністративно-правового законодавства є важливим інститутом держави й особливо органів управління, за допомогою яких суб'єкти управління шляхом видання нормативно-правових актів організують систему галузей і сфер управління суспільством, державою, встановлюють їх обов'язки і права (власне, правила поведінки), організовують запобігання і протидію правопорушеннями, створюють систему інформації та передбачають комунікаційні зв'язки між суб'єктами управлінських відносин [160, с. 100].

Поряд з правовими приписами у механізмі адміністративно-правового впливу чільне місце займають також джерела адміністративного права, що зумовлено певними об'єктивними передумовами. Якщо правовий припис містить правило поведінки індивіда, то джерело права вказує на порядок дії правого припису у просторі, часі чи за колом осіб.

У складову механізму адміністративно-правового регулювання, на думку науковців, треба включати також акти реалізації правових приписів.

До складових механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин науковці відносять також правовідносини, які виникають завдяки дії правових приписів на зазначені відносини.

Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин не може повноцінно їх регулювати без функціональних складових, зокрема таких, як юридичні факти (фактичні склади діянь суб'єкта права), правова свідомість і правова культура, а також законність.

До елементів механізму адміністративно-правового регулювання належать також акти офіційного тлумачення правових приписів адміністративно-правового законодавства та акти застосування їх у життєдіяльності особи, суспільства, держави [161, с. 65].

Враховуючи викладене, що торкається механізму адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, варто підкреслити, що

нехтування хоча б одним з елементів зазначеного механізму впливу під час забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина може суттєво вплинути на результати їх охорони і захисту.

Адміністративно-правове регулювання забезпечує також порядок оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, тобто надає можливість людині та громадянину поновити порушені раніше права, свободи через систему оскарження в органах виконавчої влади або використовувати можливості, передбачені законодавством, які регулюють порядок подання звернення до адміністративного суду [76], а під час використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членами або учасниками яких є Україна [1].

На захист прав і свобод людини та громадянина адміністративно-правовими засобами спрямовані також правові приписи, що встановлюють адміністративну відповідальність. У Кодексі України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Отже, адміністративне правопорушення посягає на певні об’єкти, зокрема і на права та свободи громадян. За такі посягання законодавець встановив адміністративну відповідальність [162].

Аналізуючи підходи науковців-адміністративістів до питання про сукупності елементів механізму адміністративно-правового регулювання, автори колективної монографії «Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття)» відносять до сукупності елементів механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: а) правові приписи адміністративно-правового законодавства; б) їхнє зовнішнє вираження – джерела права, тобто нормативно-правові акти; в) публічну адміністрацію, уповноважені на те державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи; г) принципи діяльності публічної адміністрації; д) індивідуальні акти публічної адміністрації; е) адміністративно-правові відносини; ж) форми адміністрування публічної

адміністрації; и) методи адміністрування публічної адміністрації; к) тлумачення правових приписів адміністративно-правового законодавства; л) процедури реалізації правових приписів адміністративно-правового законодавства [163].

Що торкається механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини, винесених вказаним Судом проти України, то варто зазначити, що до елементів його складу доцільно включити такі складові: а) *правові приписи* (норми права) адміністративно-правового законодавства; б) *джерела права*, правові акти, які є підставами виникнення адміністративно-правових відносин, пов'язаних з реалізацією в Україні рішень Європейського суду з прав людини, які постановлені Судом стосовно України, тобто самі рішення Суду як правові акти, що зумовлюють відкриття за ними провадження щодо їх виконання і застосування; в) *нормативно-правові акти національного законодавства* та міжнародно-правові документи, в яких зафіксовані правові приписи, що регулюють процедурно-процесуальний порядок реалізації в Україні рішень Європейського суду з прав людини, постановлених зазначеним Судом щодо України; г) *інституції публічного адміністрування, їх посадові чи службові особи,* які виконують рішення Європейського суду з прав людини в Україні та контролюють хід їхнього виконання; д) *індивідуальні акти,* видані компетентними державними інституціями, їх посадовими чи службовими особами під час реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні; е) *акти тлумачення правових приписів Конвенції і протоколів до неї* Європейським судом з прав людини та рішень винесених самим Судом щодо національних держав підписантів Конвенції та Протоколів до неї.

Отже, механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні – це сукупність засобів адміністративно-правового характеру, що застосовуються уповноваженими на те національними державними інституціями, посадовими і службовими особами під час реалізації на території України і в її правовому полі рішень Європейського суду з прав людини, винесених Судом проти держави Україна, з метою забезпечення захисту та відновлення порушених прав і свобод особи, що передбачені в Конвенції і протоколах до неї стосовно заявника шляхом виконання рішень Європейського суду з прав людини та

застосування практики Суду під час здійснення правосуддя і в адміністративний практиці національної держави.

Реалізовуючи рішення Європейського суду з прав людини, які прийняті Судом щодо України, треба враховувати, що процедурно-процесуальний аспект їх виконання і застосування перебуває не тільки у сфері національного законодавства. Особливості імплементації європейських стандартів щодо прав людини в правове поле України передбачає їх впровадження в національний механізм охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина з урахуванням європейських підходів до його функціонування та правового забезпечення на щаблях правових приписів Європейської спільноти. Усе зазначене повною мірою належить і до сфери, яка пов'язана з механізмом реалізації рішення Європейського суду з прав людини, які прийняті Судом стосовно України, тобто з їх виконанням і застосуванням.

Розглядаючи окремі аспекти проблеми реалізації рішень Європейського суду з прав людини, які прийняті Судом стосовно України в плані правового забезпечення їх процедурно-правового регулювання, зокрема і правовими приписами, що напрацьовані в рамках Європейської спільноти, варто виходити з того, як саме вони імплементуються в національне законодавство.

Щодо процедури імплементації в національне законодавство положень правових приписів Ради Європи та її виконавчого органу Комітету Міністрів Ради Європи, то згідно з положеннями, які закріплені у ст. 9 Конституції України, а це, зокрема, положення про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язкову дію яких на території України надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. У Конституції України також закріплено, що укладання міжнародних договорів, які входять у протиріччя з положеннями Основного Закону нашої держави, можливо лише після внесення відповідних змін до Конституції України [1].

З цього питання в Законі України «Про міжнародні договори України» у ст. 19 задекларовано, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язкову дію яких на території України надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для національного законодавства. Причому в зазначеному законодавчому акті закріплений принцип

примату норм міжнародного права над нормами національного законодавства. Так, у зазначеному законі закріплено, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [25].

Таким чином, враховуючи положення Основного Закону нашої держави – Конституції України та Закону України «Про міжнародні договори України» стосовно питання реалізації рішень Європейського суду з прав людини, які прийняті Судом щодо України, то варто зазначити, що міжнародно-правові документи, які регулюють цю сферу діяльності, якщо вони в установленому порядку набули чинності в Україні, стають правовими приписами національного законодавства.

Базовим документом, що визначає європейські стандарти захисту прав, свобод людини і громадянина в межах Європейського континенту, є Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 року та протоколи до неї, учасником якої шляхом підписання і ратифікації її стала Україна.

Процедурне підписання Європейської Конвенція з прав людини Україна здійснила 9 листопада 1995 року, ратифікація Конвенції Україною відбулась 17 липня 1997 року, коли Верховною Радою України був проголосований Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 і 11 до Конвенції». Юридична дієвість для громадян України Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року та протоколів до неї набула чинності з 11 листопада 1997 року, тобто з моменту депонування Україною її Ратифікаційної грамоти, шляхом передачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи [66].

Правозастосовниками відмічається, що під час застосовування і тлумачення певної статті Конвенції та протоколів до неї належить спиратися на положення, що відображені у рішеннях ЄСПЛ, оскільки предмет та мета Конвенції вимагають, щоб її положення тлумачили та застосовували у такий спосіб, який би дієво зробив її вимоги не теоретичними або ілюзорними, а практичними й ефективними.

Варто зазначити, що положення Конвенції і протоколів до неї поширюються на адміністративні правовідносини країн-учасниць у

таких площинах, як: доктринальній, матеріально-правовій, процесуальній, а також процедурній.

Аналіз показує, що ряд статей Конвенції і протоколів до неї безпосередньо стосується адміністративних правовідносин, визнаючи умови втручання держави у приватне життя, свободу думки й віросповідання, свободу вираження поглядів і свободу зібрань та об'єднань тощо.

Право на справедливий судовий розгляд гарантує ст. 6 Конвенції. У ній встановлені процесуальні вимоги, яких повинні дотримуватися національні суди під час розгляду справ у них.

При цьому процесуальні стандарти Конвенції застосовуються до адміністративного судочинства за умови, якщо спір стосується цивільних прав і обов'язків у розумінні Конвенції і протоколів до неї.

Позиція Європейського суду з прав людини щодо поширення ст. 6 Конвенції на процедуру розгляду адміністративних справ не є однозначною та вичерпною. Вона полягає у тому, що «Суд не вважає, що він повинен у кожному випадку давати узагальнене визначення концепції «цивільних прав та обов'язків».

У таких випадках, відповідно до підходу, що запропонував Європейський суд з прав люди, застосування ст. 6 Конвенції та протоколів до неї не залежить ні від характеру законодавства, яке регулює вирішення певного питання, ні від виду суб'єкта, який приймає рішення, а її застосування залежить лише від природи самого права. Крім того, коли суб'єкт владних повноважень приймає рішення або вчиняє дії, які впливають на існуючі права, свободи особи, якими вона наділена відповідно до національного законодавства, то ці права вважаються цивільними. Результатом цього підходу є практика, відповідно до якої, якщо право існує відповідно до законодавства країни-учасниці Конвенції і протоколів до неї, то не потрібно додаткових ознак або умов для того, щоб визнати його цивільним. Таким чином, будь-яке право, яке юридично закріплене в національному законодавстві і на яке впливають адміністративні процедури, може вважатися цивільним правом у розумінні ст. 6 Конвенції. Зрештою, положення ст. 6 Конвенції належить застосовувати до адміністративних правовідносин у будь-якій ситуації, коли ці правовідносини впливають на цивільні права [164].

Під час розгляду Конвенції і протоколів до неї у світлі адміністративних правовідносин особливий інтерес викликають стст. 8–11.

Кожна із зазначених статей гарантує певні права та свободи, такі як: право на повагу до приватного та сімейного життя, свободу думки, совісті та віросповідання, свободу вираження поглядів, свободу зібрань та об'єднань. Ці статті побудовані за однією схемою: *перший* пункт визначає право чи свободу, що належить захищати, а *другий* – встановлює умови, відповідно до яких держава-підписант Конвенції і протоколів до неї може законно втручатися у реалізацію цих прав та свобод. Дотримання державою як позитивних (передбачених першими пунктами), так і негативних (визначених другими пунктами) зобов'язань може бути предметом адміністративної юрисдикції в Україні. Тому розуміння змісту цих статей у світлі тлумачення Європейського суду з прав людини є надзвичайно важливим, особливо враховуючи наявність рішень проти України, ухвалених судом за порушення стст. 8–10 Конвенції. Що ж до позитивних зобов'язань держави, то ЄСПЛ у своїй практиці наголошує, що йдеться не лише про захист особи від свавільного втручання органів публічного адміністрування, але й про вжиття ними, що спрямовані на дотримання гарантованих прав, свобод, а також у відносинах між приватними особами [164].

Відповідно до практики ЄСПЛ національні публічні інституції повинні гарантувати такі умови: а) особи могли реалізувати своє право чи свободу ефективно; б) інші приватні особи не перешкоджали особі реалізувати її право чи свободу; в) самі приватні особи вживали заходи для гарантування реалізації прав і свобод іншими особами.

Щодо правового регулювання процедури реалізації рішень Європейського суду з прав людини, винесених ЄСПЛ проти України і їх реалізації на території нашої держави, після доповнення Конвенції Протоколом № 11, який встановив перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією, передбачено у ст. 46, що держави-підписанти Конвенції і протоколів до неї зобов'язуються виконувати рішення ЄСПЛ у будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Остаточне рішення Європейського суду з прав людини передається Комітету Міністрів Ради Європи, який здійснює нагляд за його виконанням. При цьому треба мати на увазі, що згідно зі ст. 19 Конвенції щодо дотримання зобов'язань держав-учасників положень Конвенції та протоколів до неї створюється Європейський суд з прав людини, який функціонує на постійній основі. Згідно зі ст. 32 Конвенції юрисдикція Європейського суду з прав людини поширюється на

всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд, з дотриманням застережень, що обумовлені державою-підписантом Конвенції, за умов, зазначених у стст. 56, 57 Конвенції [164].

Отже, держави-учасники Конвенції, ратифікувавши її та протоколи до неї, визнають їх дію на своїй території. Вони також визнають на своїй території юрисдикцію Європейського суду з прав людини. Це зумовлює те, що на території держави-учасниці Конвенції поряд з Конвенцією і протоколами до неї має юридичні повноваження і Європейський суду з прав людини, а також на їх територію розповсюджується дія Регламенту Європейського суду з прав людини та методичні вказівки Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права, які оформлюються Комітетом Міністрів Ради Європи у вигляді рекомендацій чи резолюцій.

Так, зокрема в Резолюції (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів в адміністративних органів влади зазначається, що, незважаючи на відмінності між адміністративними і правовими системами держав-членів, існує широкий консенсус стосовно основних принципів, які мають застосовуватися в адміністративних провадженнях і, зокрема, за необхідності забезпечення справедливості у стосунках між особою та адміністративними органами влади [165, с. 641–642].

Рекомендація № К (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам передбачає, що стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень варто:

а) керуватися у своєму праві та адміністративній практиці принципами, викладеними в додатку до цієї Рекомендації;

б) у встановленому порядку інформувати Генерального секретаря Ради Європи про будь-які значні події у сфері, про яку йдеться в Рекомендації [165, с. 652].

Рекомендація № К (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду рекомендує урядам держав-членів:

а) у своєму праві й практиці керуватися принципами, викладеними в додатку до цієї Рекомендації;

б) розглянути доцільність створення у своєму внутрішньому порядку, якщо це необхідно, відповідного механізму, який би не допускав

невиконання органами державної влади своїх обов'язків з відшкодування шкоди через нестачу коштів [165, с. 666].

У Рекомендації № К (87) 16 Комітету Міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб, зазначається, що ця Рекомендація застосовується у сфері захисту прав, свобод та інтересів осіб у зв'язку з ненормативними адміністративними рішеннями (адміністративними актами), які стосуються великої кількості осіб, а саме:

а) яким адресовано адміністративний акт (далі – перша категорія осіб);

б) на індивідуальні права, свободи чи інтереси яких може вплинути адміністративний акт, навіть незважаючи на те, що він їм не адресований (далі – друга категорія осіб);

в) які, згідно з національним правом, мають право заявити про певний колективний інтерес, на який може вплинути адміністративний акт (далі – третя категорія осіб) [165, с. 683].

У Рекомендації № К (89) 8 Комітету Міністрів державам-членам стосовно тимчасового судового захисту в адміністративних справах рекомендується, що треба враховувати те, що:

– діяльність адміністративних органів влади здійснюється в численних сферах і може впливати на індивідуальні права, свободи та інтереси;

– негайне і повне виконання адміністративних актів, які стали або можуть стати предметом оскарження, спроможні за деяких обставин завдавати інтересам осіб непоправної шкоди і що необхідно, заради справедливості, не допускати таких наслідків;

– доцільності гарантувати особам, які цього потребують, тимчасовий захист з боку судів, не ігноруючи при цьому потребу у забезпеченні ефективності адміністративної діяльності;

– загальні принципи забезпечення захисту особи стосовно актів адміністративних органів влади, викладені в Резолюції (77) 31, та про принципи стосовно реалізації адміністративними органами дискреційних повноважень, наведені в Рекомендації К (80). Тому урядам держав-членів варто керуватися в своєму праві та адміністративній практиці принципами, викладеними в цій Рекомендації [165, с. 701; 166].

Рекомендація № RPC (2001) 9 Комітету Міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між

адміністративними органами влади та приватними особами передбачає, що Комітет Міністрів, керуючись положеннями ст. 15.b Статуту Ради Європи з огляду на те, що, з одного боку, велика кількість справ, а в деяких державах також постійне зростання цієї кількості, може підірвати спроможність судів, до компетенції яких входить розгляд адміністративних справ, розглядати такі справи в межах розумного строку, як цього вимагає ч. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини; з іншого боку, на практиці судова процедура не завжди виявляється найбільш доцільним шляхом вирішення певного адміністративно-правового спору.

Широке поширення використання альтернативних засобів вирішення адміністративно-правових спорів може допомогти вирішенню цих проблем і наближенню адміністративних органів влади до громадян, та принциповими перевагами альтернативних засобів вирішення адміністративно-правових спорів можуть бути, залежно від конкретної справи, використання більш простих і гнучких процедур, які сприяють оперативному вирішенню спору і з меншими витратами.

Досягнення дружнього врегулювання передбачає можливість залучення експертів для врегулювання спору та вирішення спорів у світлі принципу справедливості, а не лише у світлі суворих правових норм, а також надає більшої свободи розсуду. У зв’язку з цим вважати за необхідне передбачити можливість у відповідних випадках вирішувати адміністративно-правові спори за допомогою засобів, альтернативних судовому провадженню з огляду на те, що використання альтернативних засобів не повинно надавати адміністративним органам влади або приватним особам будь-які можливості ухилення від виконання своїх обов’язків чи дотримання принципу верховенства права. Тому використання альтернативних засобів має завжди передбачати можливість судового перегляду справи, оскільки це становить основну гарантію захисту прав як осіб, так і адміністративних органів влади. Треба також враховувати те, що засоби, альтернативні судовому вирішенню спору, повинні передбачати дотримання принципів рівності та безсторонності, а також забезпечення поваги до прав сторін у спорі [164].

Цією Рекомендацією передбачено урядам держав-членів сприяти використанню альтернативних засобів вирішення спорів між адміністративними органами та приватними особами, дотримуючись у

своєму законодавстві та практиці принципів добросовісної практики, викладених у додатку до цієї Рекомендації [167].

Рекомендація № RPC (2003) 16 Комітету Міністрів торкається питань виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права, зокрема, в ній зазначається, що Комітет Міністрів, керуючись положеннями ст. 15.b Статуту Ради Європи, акцентує увагу на потребі у забезпеченні довіри приватних осіб до адміністративної і судової системи і з огляду на це також на необхідності забезпечення виконання як рішень адміністративних органів, які покладають обов'язки на приватних осіб, так і судових рішень у сфері адміністративного права, які визнають права приватних осіб.

У ній зазначається, що діяльність адміністративних органів передбачає ефективне виконання їхніх рішень приватними особами, враховуючи те, що під час виконання адміністративних рішень повинні бути дотримані права та інтереси приватних осіб щодо врахування загальних принципів забезпечення захисту особи стосовно актів адміністративних органів, які викладені в Резолюції (77) 31, та принципи здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень, які наведені в Рекомендації К (80)2, а також додержуючись положень Рекомендації К (89) 8 з попереднього судового захисту в адміністративних справах, згідно з якою у разі ймовірності завдання приватним особам значної шкоди внаслідок виконання адміністративного рішення, яке стосується цих осіб, правомочний судовий орган повинен вжити відповідних заходів попереднього захисту.

У цій Рекомендації зазначається, що дієвість правосуддя вимагає виконання судових рішень у сфері адміністративного права, особливо коли вони стосуються адміністративних органів, та акцентується у зв'язку з цим увага на права, які захищає Європейська конвенція з прав людини, а також на тому, що невід'ємною частиною їх є виконання судових рішень у межах розумного строку, посилаючись при цьому на Рекомендацію К (84) 15 стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, яка зумовлює держав-членів Конвенції створити відповідний механізм, який би не дозволяв органам державної влади не виконувати своїх обов'язків з відшкодування такої шкоди, посилаючись на нестачу коштів. При цьому варто дотримуватись положень Резолюції № 3, яка була ухвалена на 24-й Конференції міністрів юстиції європейських країн, що проходила у

Москві з 4 до 5 жовтня 2001 року і присвячувалася «загальному підходу та засобам досягнення ефективного виконання судових рішень». Її учасники закликали Раду Європи «визначити на європейському рівні загальні норми й принципи щодо виконання судових рішень», також рекомендували урядам держав-членів забезпечувати ефективне виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права, дотримуючись у законодавчій сфері і на практиці принципів добросовісної діяльності, які наведені в додатку до цієї Рекомендації.

Виконання адміністративних рішень стосовно приватних осіб як сфера застосування базується на принципах, які містяться у зазначеній частині, і застосовується до будь-якого окремого заходу або рішення, вжитого (ухваленого) під час здійснення державно-владних повноважень, який/яке внаслідок свого характеру безпосередньо чи у фізичному, чи в юридичному сенсі впливає на права, свободи або інтереси осіб.

Практичне виконання зумовлює, що: а) держави-члени повинні створити належні правові умови, які забезпечують виконання приватними особами адміністративних рішень, доведених до їхнього відома відповідно до закону, хоча при цьому має забезпечуватися захист їх прав та інтересів з боку судових органів; б) якщо закон не передбачає автоматичного призупинення набрання рішенням законної чинності у разі подання апеляції, відповідні приватні особи повинні мати змогу звернутися до адміністративного чи судового органу з вимогою призупинити практичне виконання оскаржуваного рішення, що має на меті захист їх прав та інтересів; в) для реалізації такої можливості має передбачатися у межах розумного строку з метою недопущення блокування діяльності адміністративних органів без нагальної необхідності та забезпечення юридичної визначеності; г) ухвалюючи рішення стосовно вимоги призупинити набрання рішенням законної чинності або практичне виконання оскаржуваного рішення, адміністративний орган, і якщо це не виключається законом, судовий орган мають враховувати суспільний інтерес, а також права та інтереси третіх осіб.

У зазначеній рекомендації зафіксовано, що примусове виконання рішення передбачає:

1) вжиття адміністративними органами примусових заходів з виконання рішень має підлягати таким гарантіям: а) примусове

виконання рішень, що має бути прямо передбачене законом; б) приватним особам, проти яких передбачається примусове виконання рішення, необхідно надати можливість виконати адміністративне рішення в межах розумного строку за винятком випадків, коли існують відповідні підстави для його негайного виконання; в) приватні особи, проти яких передбачається застосування примусових заходів з виконання рішення, мають бути повідомлені про такі заходи та проінформовані про відповідні підстави для їх вжиття; г) застосування примусових заходів з виконання рішення і, зокрема, застосування додаткових фінансових санкцій має здійснюватися з дотриманням принципу пропорційності;

2) у невідкладних випадках сутність процедури примусового виконання має бути пропорційною до невідкладності справи;

3) приватні особи повинні мати можливість оскаржити у судовому порядку процедуру примусового виконання рішення з метою захисту своїх прав та інтересів;

4) у випадку незастосування адміністративним органом процедури примусового виконання рішення ті особи, права та інтереси яких мали бути захищені цим невиконаним рішенням, повинні мати можливість звернутися за захистом до судового органу.

Виконання судових рішень стосовно адміністративних органів передбачає загальні положення, де держави-члени Конвенції мають дбати про забезпечення практичного виконання адміністративними органами судових рішень. Для цього у межах національної держави треба створити відповідний механізм, який би не дозволяв органам державної влади не виконувати свої обов'язки з відшкодування такої шкоди, посилаючись на нестачу коштів.

Виконання судового рішення, яке містить обов'язок сплатити певну грошову суму, згідно з цією рекомендацією, передбачає, що: а) державам-членам необхідно дбати про те, щоб адміністративні органи, які зобов'язані сплатити певну грошову суму, виконували такий обов'язок у межах розумного строку; б) сума компенсації, призначена для сплати адміністративним органом у разі невиконання ним судового рішення, яке зобов'язує цей орган сплатити певну грошову суму, має бути не меншою, ніж сума компенсації, яка підлягає сплаті приватною особою адміністративному органу в подібній ситуації; в) необхідно передбачити відповідні умови, які не дозволяють адміністративному

органу посилатися на відсутність коштів як підставу для невиконання свого обов'язку сплатити певну грошову суму; г) у разі невиконання адміністративним органом судового рішення, яке зобов'язує цей орган сплатити певну грошову суму, держави-члени мають також передбачити можливість накладення арешту на майно такого органу в межах, передбачених законом [168].

Рекомендація № RPC (2004) 20 Комітету Міністрів щодо судового перегляду адміністративних спорів акцентує увагу на ст. 6 Конвенції, яка проголошує, що «кожен має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом», та про відповідну судову практику Європейського суду з прав людини стосовно адміністративних спорів.

У рекомендації зазначається, що ефективний судовий перегляд адміністративних актів з метою забезпечення захисту прав та інтересів приватних осіб є невід'ємним елементом системи захисту прав людини. Тому з огляду на потребу у забезпеченні балансу законних інтересів усіх сторін, піклуючись при цьому про уникнення затягування відповідної процедури і дбаючи про дієвість та ефективність публічного управління, взяти до уваги результати моніторингу за дотриманням державами-членами Конвенції своїх зобов'язань щодо «функціонування судової системи» та виконанням ними рішення, яке заступники міністрів ухвалили на своїй 693-й нараді 21 січня 2000 року про можливості і межі судового перегляду адміністративних рішень у світлі висновків Першої конференції голів вищих адміністративних судів в Європі на тему «Можливості і межі судового контролю за адміністративними рішеннями у державах-членах», яка відбулася в Страсбурзі 7–8 жовтня 2002 року. Повинні враховувати юридичні документи Ради Європи у сфері адміністративного права і, зокрема, Резолюцію (77) 31 про захист особи у зв'язку з відповідними актами адміністративних органів влади та Рекомендацію К (94) 12 про незалежність, ефективність і роль суддів, а також Рекомендацію К (2003) 16 щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права. Спрямовуючи при цьому зусилля на зміцнення верховенства права і забезпечення прав людини, які є основними цінностями правових систем держав-членів Ради Європи, намагаючись забезпечити ефективний доступ до судового

перегляду адміністративних актів, з огляду на переконання в тому, що інші методи контролю за адміністративними актами, такі як процедури оскарження в межах самої системи адміністративних органів влади та контроль з боку інституту омбудсмена, а також звернення до альтернативних, позасудових засобів вирішення спору між адміністративними органами влади та приватними сторонами, можуть сприяти покращенню функціонування юрисдикцій та ефективному захисту прав кожного, рекомендує урядам держав-членів Конвенції впроваджувати у своїх національних правових системах і застосовувати на практиці принципи, що наведені в зазначеній Рекомендації [169].

Рекомендація № 11 (2000) 2 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» передбачає, що, згідно зі ст. 46 Конвенції, Договірні Сторони взяли на себе зобов'язання виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини в будь-якій справі, сторонами якої вони є, і на тому, що Комітет Міністрів здійснюватиме нагляд за виконанням цих рішень.

У цій Рекомендації зазначено, що за певних обставин згадані вище зобов'язання зумовлюють вжиття інших заходів, крім справедливої сатисфакції, яку присуджує Суд, згідно зі ст. 41 Конвенції, та/або загальних заходів, якими потерпілій стороні забезпечується, наскільки це можливо, відновлення попереднього правового становища, яке ця сторона мала до порушення Конвенції, наголошуючи при цьому на тому, що компетентні органи держави-відповідача самі вирішують, які заходи, зважаючи на наявні в національній правовій системі засоби, є найбільш відповідними для досягнення restitutio in integrum; пам'ятаючи про те, що практика Комітету Міністрів у здійсненні нагляду за виконанням рішень Суду показує, що у виняткових випадках повторний розгляд справи або поновлення провадження є найбільш ефективним, якщо не єдиним засобом досягнення restitutio in integrum.

Звертається увага з огляду на ці міркування до Договірних Сторін з рекомендацією забезпечити на національному рівні адекватні можливості досягнення, наскільки це можливо, restitutio in integrum та закликає Договірні Сторони, зокрема, до перегляду своїх національних правових систем з метою забезпечення адекватних можливостей

повторного розгляду справи, включаючи поновлення провадження, у випадках, коли Суд визнав порушення Конвенції.

Особливо в таких випадках:

1) коли потерпіла сторона і надалі зазнає значних негативних наслідків рішення, ухваленого на національному рівні, наслідків, щодо яких справедлива сатисфакція не була адекватним засобом захисту і які не можна виправити інакше, ніж через повторний розгляд або поновлення провадження;

2) коли рішення Суду спонукає до висновку, що: а) оскаржене рішення національного суду суперечить Конвенції за сутністю; б) в основі визнаного порушення полягали суттєві процедурні помилки чи недоліки, які ставлять під серйозний сумнів результат оскарженого провадження на національному рівні [170].

Регламентуючи питання, пов'язані з виконанням рішень національних судів на рівні базових законодавчих актів, а також на рівні процесуальних кодексів, законодавець у питаннях виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини на території України виходив з того, що ефективне виконання і застосування рішень ЄСПЛ вимагає особливої процедури їхнього впровадження в українську дійсність. З огляду на те, що рішення ЄСПЛ є досить складними і вимагає злагодженої роботи всіх державних інституцій, в Україні 23 лютого 2006 року був прийнятий спеціальний Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який зафіксував на законодавчому рівні систему інституційних і процедурно-процесуальних засад виконання та застосування рішень ЄСПЛ і запобігання нових порушень Конвенції та протоколів до неї з боку української держави.

Прийняття зазначеного закону в Україні було обумовлено тим, що, згідно з його положень, Україна як держава стала стороною Конвенції і протоколів до неї і тим самим на загальнодержавному рівні зобов'язалась дотримуватися і поважати права і свободи людини, передбачені в Конвенції та протоколах до неї, і, відповідно, виконувати рішення Європейського суду з прав людини, де вона є стороною на своїй території.

Український законодавець, імплементуючи положення Конвенції та протоколів до неї Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», визначає

перелік рішень, винесених ЄСПЛ як такі, що підлягають виконанню на території України. Так, згідно з цього законодавчого акта до них належать:

а) остаточне рішення Європейського суду з прав людини у справі проти України, яким визнано порушення державою прав і свобод людини, передбачених у Конвенції та протоколах до неї;

б) остаточне рішення Європейського суду з прав людини щодо справедливої сатисфакції у справі проти України;

в) рішення Європейського суду з прав людини щодо дружнього врегулювання у справі проти України.

Ці три види рішень Європейського суду український законодавець визначив, що вони повинні виконуватися на території України (згідно з редакцією Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV);

г) рішення Європейського суду з прав людини щодо схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України передбачено Законом України від 15.03.2011 № 3135-VI. Цим законом був доповнений Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV [171].

Отже, вищезазначений закон визначає чотири види рішень Європейського суду з прав людини, які національний законодавець включає в загальне поняття «рішення» і які, згідно із зазначеним законом, підлягають виконанню на території України.

Розглядаючи ці види рішень, вітчизняні науковці називають їх рішеннями одного і того самого порядку, які є рівнозначними у контексті правозастосування [124, с. 772–773; 125, с. 275–276].

Український законодавець включає в поняття остаточне рішення, що має бути виконане на території нашої держави, ***такі види рішень Європейського суду з прав людини.***

Перший вид рішень – остаточне рішення Європейського суду з прав людини у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції і протоколів до неї. Статус остаточного таке рішення набуває після набрання ним законної чинності.

Поняття «остаточне рішення» не регламентується законодавством України. Більш детально воно визначається в положеннях ряду статей Конвенції і протоколах до неї.

Так, згідно з положеннями п. 1 ст. 27 Конвенції суддя, який здійснює розгляд поданої в ЄСПЛ заяви фізичної особи, групи осіб або неурядової організації (ст. 34 Конвенції), одноосібно може оголосити

таку заяву неприйнятою або ж своїм рішенням виключити заяву, яку подано до Суду, з реєстру справ, якщо таке рішення може бути прийнято без додаткового вивчення. Таке рішення ЄСПЛ має статус остаточного (п. 2 ст. 27 Конвенції). Якщо ж суддя не виносить такого рішення, а передає заяву на розгляд комітету або палаті, то щодо такої заяви комітет у разі одностайного рішення його членів може:

а) оголосити заяву неприйнятою і вилучити її з реєстру справ, якщо таке рішення може бути прийнято без додаткового вивчення;

б) оголосити заяву прийнятою та одночасно винести щодо неї рішення за сутністю, якщо викладені в заяві питання щодо тлумачення або застосування Конвенції і протоколів до неї є напрацьованою практикою самого ЄСПЛ.

Рішення і рішення за сутністю, прийняті комітетом у випадках, передбачених п. 1 ст. 28 Конвенції, набувають статусу остаточних (п. 2 ст. 28 Конвенції).

Якщо, відповідно до ст. 27 або ст. 28 Конвенції, не прийнято жодного рішення або відповідно до ст. 28 не прийнято жодного рішення за сутністю, палата приймає рішення щодо прийнятності індивідуальних заяв, поданих згідно зі ст. 34.

Якщо справа, яку розглядає палата, порушує істотні питання тлумачення Конвенції чи протоколів до неї або якщо вирішення питання, яке вона розглядає, може призвести до несумісності з рішенням, винесеним ЄСПЛ, постановленим раніше, палата може в будь-який час до винесення свого рішення відмовитися від розгляду справи на користь Великої палати, якщо жодна зі сторін не заперечує проти цього.

Згідно зі ст. 43 Конвенції рішення звичайної палати ЄСПЛ у складі семи суддів набувають статусу остаточного, відповідно до п. 2 ст. 44 Конвенції, тоді, коли:

а) сторони заявляють, що вони не звертатимуться з клопотанням про передачу справи на розгляд Великої палати;

б) після трьох місяців від дати винесення рішення, якщо клопотання про передання справи на розгляд Великої палати не було заявлено;

в) коли колегія Великої палати у складі п’яти її суддів відхиляє клопотання про передання справи на розгляд Великої палати згідно зі ст. 43 Конвенції.

Велика палата:

а) приймає рішення щодо заяв, поданих згідно зі ст. 33 або ст. 34, якщо звичайна палата відмовляється від розгляду справи згідно зі ст. 30 або якщо справу було передано їй на розгляд згідно зі ст. 43;

б) приймає рішення з питань, поданих ЄСПЛ Комітетом Міністрів відповідно до п. 4 ст. 46 (про дотримання державою взятих на себе зобов'язань);

в) розглядає запити про надання консультативних висновків, подані згідно зі ст. 47.

Варто зазначити, що, відповідно до ст. 44 п. 1, остаточним є рішення Великої палати, тобто палати у складі сімнадцяти суддів Суду, в яку входять: Голова Суду, заступники Голови, голови палат та інші судді, яких визначено відповідно до Регламенту Суду (ч. 3. ст. 27 Конвенції).

Стосовно цього питання також необхідно враховувати, що, відповідно до ст. 37, ЄСПЛ може на будь-якій стадії провадження у справі прийняти рішення про вилучення заяви з реєстру, якщо обставини дозволяють зробити висновок, що:

а) заявник не має наміру надалі підтримувати свою заяву;

б) спір уже вирішено;

в) з якоїсь іншої причини, встановленої Судом, подальший розгляд заяви не є виправданим.

Однак ЄСПЛ продовжує розгляд заяви, якщо цього вимагає повага до прав людини, гарантованих Конвенцією та протоколами до неї.

Отже, підбиваючи підсумки висловленому, варто звернути увагу, що рішення Європейського суду з прав людини набирають статусу остаточного, якщо таке рішення приймає суддя ЄСПЛ *одноособово* (згідно з п. 1 ст. 27 Конвенції і відповідно до п. 2 зазначеної) або таке рішення *одноголосно прийняв комітет палати у складі трьох суддів* (п. 1 підпункти a) і b) і, відповідно, прийнято рішення або рішення поза сутністю, які набувають статусу остаточного відповідно до п. 2 ст. 28 Конвенції), а також остаточним є рішення *палати у складі семи суддів або палати з п'яти суддів, якщо Комітет Міністрів Ради Європи одноголосним рішенням створить таку палату* (п. 2 підпункти a); b); c) ст. 44 Конвенції). Остаточним є також рішення в тому випадку, *якщо колегія з п'яти суддів Великої палати*

ухвалює клопотання про задоволення звернення звичайної палати про передачу справи на розгляд Великої палати і Велика палата вирішує справу шляхом винесення рішення (п. 3 ст. 43 Конвенції), яке є остаточним (п. 1 ст. 44 Конвенції).

З цього питання треба враховувати, що у всіх справах, які розглядаються звичайною палатою або Великою палатою, Комісар Ради Європи з прав людини має право направляти свої письмові зауваження і брати участь у їх слуханнях (п. 3 ст. 36 Конвенції).

Остаточними рішення Європейського суду можуть бути і відповідно до положень, передбачених у п. 1 підпунктах «a»; «b»; «з» ст. 37 Конвенції, коли ЄСПЛ може на будь-якій стадії провадження у справі прийняти рішення про вилучення заяви з реєстру, якщо обставини дозволяють зробити висновок: а) заявник не має наміру надалі підтримувати свою заяву; б) спір уже вирішено; в) що з якоїсь іншої причини, встановленої Судом, подальший розгляд заяви не є виправданим.

Другий вид рішень – остаточне рішення Європейського суду з прав людини щодо справедливої сатисфакції у справі проти України, згідно зі ст. 41 (справедлива сатисфакція), ЄСПЛ може оголосити, що мало місце порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд за необхідності надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію. Згідно з Правилом 751 Регламенту ЄСПЛ (постанова щодо справедливої сатисфакції), якщо палата або комітет встановлять порушення Конвенції та протоколів до неї, то до цього рішення приєднується постанова про застосування ст. 41 Конвенції за умови подання відповідного клопотання за умовами, передбаченими правилом 60 Регламенту суду (вимоги справедливої сатисфакції), і за умови готовності питання для вирішення [79].

Третій вид рішень – рішення Європейського суду з прав людини щодо дружнього врегулювання спору у справі проти України.

Поняття такого рішення не знайшло належного розкриття ні в зазначеному Законі України, ні в Конвенції і протоколів до неї, проте буквальне тлумачення цього словосполучення дозволяє провести умовну паралель з мировою угодою сторін, а саме угодою уповноваженого представника держави та заявника, яке затверджується ЄСПЛ під час дотримання всіх необхідних умов.

Відповідно до положень ст. 38 і ст. 39 Конвенції визначено порядок прийняття таких рішень. Так, якщо ЄСПЛ визнає заяву прийнятною, він: а) розглядає справу разом з представниками сторін і в разі необхідності проводить розслідування, для ефективного здійснення якого заінтересовані держави створюють усі необхідні умови; б) надає себе в розпорядження заінтересованих сторін для забезпечення дружнього врегулювання спору на основі поваги до прав людини, які визначає Конвенція та протоколи до неї. Причому процедура дружнього врегулювання спору, відповідно до п. 2 ст. 39 Конвенції, є конфіденційною, тобто не підлягає офіційному оприлюдненню.

У разі укладення дружнього врегулювання ЄСПЛ вилучає справу з реєстру, ухваливши рішення, в якому відбивається лише стислий виклад фактів і досягнутого рішення. Це рішення передається Комітету Міністрів Ради Європи, який здійснює нагляд за виконанням умов дружнього врегулювання, викладених у рішенні.

Четвертий вид рішень – рішення Європейського суду з прав людини про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України. Цей вид рішення в системі Конвенції з'явився 2001 року. Офіційно в системі ЄСПЛ цей вид рішень з'явився тільки 2012 року після прийняття додаткового правила 62 А до Регламенту Європейського суду з прав людини 2 квітня 2012 року [79; 174, с. 198].

Схвалення Європейським судом з прав людини умов односторонньої декларації у справі проти України є альтернативною процедурою судовому розгляду справи проти України.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що поняття «рішення» Європейського суду з прав людини, які виконуються в Україні, визначаються національним законодавством. Базовим з цього питання є Закон України «Про виконання та застосування рішень Європейського суду з прав людини». Основоположним нормативно-правовим актом після ратифікації 1997 року Верховною Радою України стала Конвенція і протоколи до неї, а також Регламент Європейського суду з прав людини. Зазначені міжнародно-правові документи з цього моменту стали частиною національного законодавства, а їх положення – загальнообов'язковими для правової системи України. Таким чином, положення, які регулюють поняття та сутність остаточного рішення, рішення Європейського суду з прав людини, які зафіксовані в Європейській конвенції, протоколах до неї, Регламенті Суду, є керівними

началами під час тлумачення поняття терміна «рішення» Європейського суду, яке підлягає виконанню і застосуванню на території України [174, с. 198; 175, с. 60–64].

2.3. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні

Розглядаючи питання, пов'язане з реалізацією рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих Судом щодо України, варто зазначити, що, згідно з Конвенції (ст. 46) та протоколів до неї, держави-підписанти Конвенції зобов'язуються виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини у будь-якій справі, в якій вони є стороною.

У функціонуючому механізми реалізації рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих Судом щодо України, провідна роль покладається на суб'єкти, які на національному рівні реалізують рішення ЄСПЛ. У дослідженні нами зазначено, що реалізація рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих Судом щодо України, здійснюється у формах виконання, застосування та шляхом посилання.

У Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [78] зазначається, що органом, відповідальним за забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та за координацію виконання рішень ЄСПЛ в Україні, є Орган представництва.

Згідно із зазначеним законом Орган представництва відповідає за виконання таких завдань: 1) забезпечення представництва України у Європейському суді з прав людини; 2) забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих Судом щодо України; 3) інформування Комітету Міністрів Ради Європи про хід виконання рішень Європейському суду з прав людини щодо України.

Відповідно до Указу Президента України від 25 червня 2002 року № 581 «Про Порядок здійснення захисту прав та інтересів України під час розгляду справ у закордонних юрисдикційних органах» [176], а також Постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання

рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [177] функції органу, відповідального за забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини, та виконання його рішень, тобто функції Органу представництва, покладено на Міністерство юстиції України.

У пункті 3 вказаної Постанови Кабінету Міністрів України визначено, що представництво України в Європейському суді з прав людини бере участь у розгляді питань дотримання державою Європейської конвенції щодо захисту прав людини, зокрема і в ЄСПЛ, а також здійснює звітування про хід виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України. Від імені Уряду України цими питаннями займається Міністерство юстиції України, яке через Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ акумулює всю роботу у цьому напрямі діяльності.

Законодавчо врегульовано, що Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням міністра юстиції України.

Посаду Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини може обіймати громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менш ніж три роки та володіє однією з офіційних мов Ради Європи (англійською чи французькою). При цьому за умовами оплати праці, матеріально-побутового та іншого забезпечення Урядовий уповноважений прирівнюється до посади заступника міністра юстиції України.

Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини здійснює діяльність відповідно до Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 784 [177].

У Положенні зафіксовано, що основними завданнями Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ є:

1) забезпечення представництва України в ЄСПЛ під час розгляду справ про порушення державою Конвенції і протоколів до неї та справ за заявами України щодо порушення Конвенції і протоколів до неї іншими державами-учасницями Конвенції, а також як третьої сторони під час розгляду справ за заявами громадян України або юридичних осіб-резидентів України проти інших держав-учасниць Конвенції;

2) координація роботи, пов'язана з підготовкою матеріалів для розгляду справ у ЄСПЛ та виконанням його рішень, а також співпраця з цією метою з іншими органами державної влади й органами місцевого самоврядування;

3) підготовка та внесення на розгляд ЄСПЛ необхідних матеріалів та участь у слуханні справ, які розглядаються Європейським судом з прав людини щодо України;

4) інформування в установленому порядку Комітет Міністрів Ради Європи про хід виконання Україною рішень ЄСПЛ;

5) виявлення причин порушення Конвенції і протоколів до неї державою Україна та розроблення пропозицій щодо їхнього усунення, а також недопущення вчинення порушень у майбутньому;

6) організація роботи із створення необхідних умов для проведення ЄСПЛ розслідування у справі про порушення Конвенції і протоколів до неї та вжиття заходів відповідно до регламенту Європейського суду з прав людини;

7) подання необхідної інформації уповноваженим особам, які проводять перевірку дотримання Конвенції і протоколів до неї інституціями держави Україна [150].

Відповідно до покладених на Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини завдань він:

1) вивчає факти та обставини справи про порушення Конвенції запитів ЄСПЛ;

2) відповідає в установленому порядку на запити ЄСПЛ, надає докази, надсилає повідомлення та додаткові письмові зауваження, а також іншу інформацію щодо справ про порушення Конвенції і протоколів до неї Україною;

3) надсилає до державних органів запити стосовно надання матеріалів і пояснень у справах про порушення Конвенції і протоколів до неї, координує роботу з підготовки пропозицій з організаційно-правових, процедурних та інших питань, пов'язаних із забезпеченням представництва України в ЄСПЛ та виконанням його рішень;

4) визначає заходи, необхідні для створення умов для проведення ЄСПЛ, розслідування у справах про порушення Конвенції і протоколів до неї;

5) визначає порядок вжиття заходів відповідно до регламенту Європейського суду з прав людини;

6) виступає доповідачем під час розгляду в ЄСПЛ справ щодо порушення Україною Конвенції і протоколів до неї;

7) проводить переговори із заявником, у разі потреби узгоджує на міжвідомчому рівні умови дружнього врегулювання у справах проти України, укладає у передбаченому законодавством порядку угоду про дружнє врегулювання;

8) готує інформацію про хід розгляду у ЄСПЛ справ про порушення Україною Конвенції і протоколів до неї та про виконання його рішень;

9) готує та подає Комітету Міністрів Ради Європи інформацію та звіти про хід виконання Україною рішень ЄСПЛ;

10) здійснює аналіз практики ЄСПЛ, передусім у справах проти України, з метою виявлення причин, що призвели чи можуть призвести до порушення Конвенції і протоколів до неї, готує відповідні аналітичні огляди та висновки;

11) подає до Міністерства юстиції України пропозиції щодо методики проведення експертизи проєктів законів та підзаконних актів, а також актів законодавства на відповідність Конвенції та практиці ЄСПЛ;

12) розробляє пропозиції до навчальних програм з вивчення Конвенції і протоколів до неї, практик ЄСПЛ;

13) подає органам публічної адміністрації пропозиції щодо можливих шляхів запобігання порушенням прав людини в Україні;

14) вживає необхідні заходи щодо залучення представників органів державної влади за погодженням з їх керівниками для забезпечення представництва України в ЄСПЛ та виконання його рішень [177].

Під час здійснення покладених на нього завдань Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ має право:

1) звертатися із запитами до органів публічної адміністрації та отримувати від них необхідні матеріали й інформацію;

2) утворювати експертні та робочі групи, залучати спеціалістів, науковців та експертів до вирішення питань, що належать до його компетенції;

3) звертатися до публічної адміністрації, підприємств, установ та організацій з метою надання сприянь у здійсненні заходів щодо забезпечення представництва України в ЄСПЛ та виконання його

рішень, а також із створення необхідних умов для проведення ЄСПЛ розслідування у справі про порушення Конвенції і протоколів до неї та вжиття заходів відповідно до його регламенту.

У разі відсутності Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ його обов'язки за дорученням міністра юстиції України виконує його заступник, до повноважень якого належать питання координації та контролю за роботою Секретаріату Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ, який забезпечує його діяльність.

Секретаріат Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ утворюється у складі центрального апарату Міністерства юстиції України на правах департаменту.

На регіональному рівні діяльність Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ забезпечують його представники, що працюють у складі Головного управління юстиції Міністерства юстиції в АРК, обласних, Київському та Севастопольському міських управліннях юстиції та очолюють регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Оскільки Органом представництва, який забезпечує представництво України в ЄСПЛ, згідно з поточним законодавством, виступає Міністерство юстиції України, а діяльність Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ пов'язана з роботою Європейського суду з прав людини, на нього покладено функцію, пов'язану з інформуванням Комітету Міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ, то він як представник Міністерства юстиції України працює у складі Постійного представництва України при Раді Європи.

Важливо зазначити, що Орган представництва забезпечує представництво України під час розгляду справ у ЄСПЛ відповідно до спеціального порядку, який визначає механізм забезпечення представництва України під час розгляду справ у ЄСПЛ за поданими проти України заявами окремих осіб або груп осіб, неурядових організацій, заявами громадян України та юридичних осіб-резидентів, поданими проти інших держав-учасниць Конвенції і протоколів до неї, а також під час розгляду міждержавних справ відповідно до ст. 33 зазначеної Конвенції. Цей порядок затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 року № 553 «Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини» [178].

Згідно з п. 2 цього Порядку відповідальним за забезпечення представництва України у ЄСПЛ є Міністерство юстиції України в особі Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ після отримання матеріалів справи для подання зауважень щодо прийнятності та сутності заяви, яка перебуває на розгляді у ЄСПЛ, розробляє план організаційно-правових заходів щодо забезпечення захисту інтересів України у ЄСПЛ.

Відповідно до плану організаційно-правових заходів Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ надає своїм представникам доручення щодо збирання необхідних документів та інформації, надсилає до органів виконавчої влади запити або доручення, які підлягають обов'язковому виконанню. На підставі отриманих даних він готує зауваження щодо прийнятності поза сутністю заяви і надсилає їх до ЄСПЛ в установлені Судом строки. У разі прийняття ЄСПЛ рішення про проведення усних слухань Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ вносить до Кабінету Міністрів України погоджені з Міністерством закордонних справ України пропозиції щодо складу делегації, яка представлятиме Україну на слуханнях у ЄСПЛ, і несе відповідальність за формування її позиції.

З метою підготовки пропозицій з організаційно-правових, процедурних та інших питань, пов'язаних із забезпеченням представництва України в ЄСПЛ, Урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ утворюється у разі потреби міжвідомча робоча група, до складу якої включаються представники відповідних органів публічної адміністрації, підприємств, установ та організацій. У разі коли обставини справи надають підстави прогнозувати констатацію ЄСПЛ порушення Україною положень Конвенції і протоколів до неї або свідчать про можливість звернення до Суду з аналогічними скаргами, міжвідомча робоча група розробляє заходи, які необхідно вжити для запобігання відповідним порушенням, і вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

У разі коли обставини справи надають підстави для висновку про необхідність внесення до нормативно-правових актів змін з метою запобігання порушенню прав, гарантованих Конвенцією і протоколами до неї, Міністерство юстиції України до винесення ЄСПЛ рішення про порушення Конвенції і протоколів до неї розробляє в

установленому порядку відповідний проєкт нормативно-правового акта та виносить його на розгляд Кабінету Міністрів України.

У тих випадках, коли обставини справи та попередня прецедентна практика ЄСПЛ надають підстави прогнозувати констатацію Європейським судом з прав людини порушення положень Конвенції і протоколів до неї, Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ вживає заходи для дружнього врегулювання спору із заявником. Міжвідомча робоча група (у разі її утворення) ухвалює рішення про укладення угоди про дружнє врегулювання спору у порядку, передбаченому законодавством України. Угода між Урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ і заявником про досягнення дружнього врегулювання спору надсилається до ЄСПЛ. Після затвердження ЄСПЛ рішення про врегулювання спору Міністерство юстиції України передає органу Державної казначейської служби України доручення на здійснення у межах відповідних асигнувань на забезпечення представництва України в ЄСПЛ платежу за угодою на користь заявника.

Якщо вимоги заявника стосуються інших способів відновлення порушеного права, крім виплати коштів, яку може бути здійснено заінтересованими органами публічної адміністрації, підприємствами, установами чи організаціями, укладається відповідна угода про дружнє врегулювання спору, яка підписується заявником, керівником органу публічної адміністрації, підприємства, установи чи організації та Урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ.

У разі надходження повідомлення з ЄСПЛ про те, що ним розглядається заява громадянина України або юридичної особи-резидента України, подана проти іншої держави-учасниці Конвенції, Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ доводить зазначену інформацію до відома Міністерства закордонних справ України.

Згідно з національним законодавством (ст. 7 закону) з дня отримання повідомлення ЄСПЛ про набуття його рішенням щодо України статусу остаточного Орган представництва надсилає до Державної виконавчої служби України оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточного рішення Суду у справі проти України: а) яким визнано порушення Конвенції Україною; б) щодо справедливої сатисфакції у справі проти України; в) щодо дружнього врегулювання у справі проти України; г) про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України.

Державна виконавча служба України з дня надходження документів, зазначених у законодавстві, відкриває виконавче провадження згідно з положеннями пункту «…2.2. Порядку взаємодії Державної виконавчої служби України та Секретаріату Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ під час забезпечення представництва України в ЄСПЛ та виконання рішень Європейського суду з прав людини», затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 січня 2008 року № 26/5 [179].

Державна виконавча служба України з метою виконання рішення Європейського суду з прав людини вживає такі заходи:

1) вивчає обставини, що стали причиною надходження до Європейського суду відповідної заяви;

2) проводить перевірку виконавчого провадження;

3) вживає термінові заходи щодо виконання рішення суду, про невиконання якого йдеться у справі Європейського суду, якщо на момент надходження запиту Секретаріату воно не виконане;

4) інформує Секретаріат відповідно до запиту.

У процесі виконання рішень ЄСПЛ Державна виконавча служба України: а) надає доручення відповідному органу Державної виконавчої служби здійснити збір усіх матеріалів, які висвітлюють перебіг виконання рішення суду, та усієї наявної інформації щодо боржника; б) самостійно здійснює або організовує перевірку повноти, адекватності та законності виконавчого провадження; в) аналізує причини невиконання або тривалого виконання рішення суду, розробляє пропозиції щодо усунення причин невиконання рішення суду, вживає заходи реагування на виявлені порушення під час виконання рішення суду, зокрема заходи для притягнення до передбаченої законодавством України відповідальності працівників та посадових осіб органів Державної виконавчої служби, що допустили порушення законодавства під час здійснення виконавчого провадження, а також інших осіб, що не виконують законних вимог державного виконавця щодо виконання рішення суду; г) бере участь у терміновому виконанні відповідним органом Державної виконавчої служби рішення суду шляхом надання роз'яснень та практичної допомоги; д) інформує Секретаріат про перебіг виконання рішення суду, надає копії матеріалів виконавчого провадження, наявну інформацію про боржника, копію постанови за

результатами перевірки виконавчого провадження, інформацію про вжиті заходи для притягнення до відповідальності працівників та посадових осіб органів Державної виконавчої служби, що допустили порушення законодавства під час здійснення виконавчого провадження, інформацію про заходи, вжиті з метою виконання рішення суду.

У випадку якщо на цей час рішення виконати неможливо, інформує Секретаріат про вжиті заходи, перепони до виконання рішення та реальні строки такого виконання з відповідним обґрунтуванням.

Якщо рішення суду не виконано, Державна виконавча служба України вживає всі заходи для його якнайшвидшого виконання. Вказане питання перебуває на постійному контролі Державної виконавчої служби України до повного виконання рішення суду.

У тому випадку, коли кошти, присуджені заявнику рішенням ЄСПЛ, було виплачено з порушенням строку, встановленого у рішенні Європейського суду з прав людини, Державна виконавча служба України після отримання підтвердження сплати пені повідомляє про це Секретаріат Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ із зазначенням причин пропуску строку виплати та дати сплати пені. До зазначеної інформації має бути додано копії платіжних документів, що підтверджують сплату пені.

У разі необхідності Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ може ініціювати проведення перевірки дій чи бездіяльності посадових осіб Державної виконавчої служби України, якщо такі дії чи бездіяльність впливають на виконання рішення ЄСПЛ. Про результати перевірки Державна виконавча служба України повідомляє Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ після її проведення.

Державна виконавча служба України після надходження від Органу представництва оригінального тексту і перекладу резолютивної частини Рішення відкриває виконавче провадження в порядку, визначеному Законом України «Про виконавче провадження» [180].

Виплата заявнику (стягувачу) відшкодування має бути здійснена у тримісячний строк з моменту набуття рішенням ЄСПЛ статусу остаточного або у строк, передбачений у рішенні Суду.

У разі порушення зазначеного строку, передбаченого в законодавстві, на суму відшкодування нараховується пеня відповідно до рішення Суду.

Упродовж одного місяця від дня відкриття виконавчого провадження за рішенням ЄСПЛ Орган представництва надсилає до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, постанову про відкриття виконавчого провадження та документи, передбачені законодавством.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, упродовж 10 днів від дня надходження зазначених документів здійснює списання на вказаний заявником (стягувачем) банківський рахунок, а в разі його відсутності – на депозитний рахунок Державної виконавчої служби України коштів з відповідної бюджетної програми Державного бюджету України. Порядок збереження коштів на депозитному рахунку Державної виконавчої служби України визначається Законом України «Про виконавче провадження» [180].

Підтвердження списання відшкодування, отримане від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, та підтвердження виконання всіх вимог, зазначених у резолютивній частині остаточного рішення ЄСПЛ, є для Державної виконавчої служби України підставою для закінчення виконавчого провадження: а) у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції; б) щодо справедливої сатисфакції у справі проти України; в) щодо дружнього врегулювання у справі проти України; г) про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України [180].

Після закінчення виконавчого провадження Державна виконавча служба України упродовж трьох днів надсилає Органу представництва постанову про закінчення виконавчого провадження та підтвердження списання коштів [180].

Орган представництва, здійснюючи заходи загального характеру, щоквартально готує та надсилає до *Кабінету Міністрів України* подання щодо вжиття заходів загального характеру. У подання надаються пропозиції щодо вирішення зазначеної в рішенні ЄСПЛ системної проблеми та усунення її першопричини, в ньому, зокрема, відображаються:

а) аналіз обставин, що призвели до порушення Конвенції і протоколів до неї;

б) пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства;

в) пропозиції щодо внесення змін до адміністративної практики;

г) пропозиції для врахування під час підготовки законопроєктів;

д) пропозиції щодо забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції і протоколів до неї та практики ЄСПЛ для суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи;

е) пропозиції щодо здійснення інших заходів загального характеру, спрямованих на усунення недоліків системного характеру, припинення спричиненого цими недоліками порушення Конвенції і протоколів до неї та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень;

ж) перелік центральних органів виконавчої влади, які є відповідальними за вжиття кожного з пропонованих у поданні заходів [180].

Одночасно з поданням Орган представництва готує аналітичний огляд для *Верховного Суду,* який включає:

а) аналіз обставин, що спричинили порушення Конвенції і протоколів до неї; б) пропозиції щодо приведення судової практики відповідно до вимог Конвенції і протоколів до неї.

Також одночасно з поданням Орган представництва готує та надсилає до *Апарату Верховної Ради України* пропозиції для врахування під час підготовки законопроєктів.

Здійснюючи діяльність щодо вжиття заходів загального характеру, Кабінет Міністрів України визначає центральні органи виконавчої влади, які є відповідальними за виконання заходів загального характеру, та невідкладно надає їм відповідні доручення.

Центральний орган виконавчої влади, визначений у дорученні Прем'єр-міністра України, у встановлений у дорученні строк:

а) забезпечує в межах своєї компетенції видання відомчих актів на виконання заходів загального характеру та контролює їх виконання;

б) вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо прийняття нових, скасування чинних нормативно-правових актів або внесення до них змін.

Кабінет Міністрів України:

а) видає в межах своєї компетенції акти на виконання заходів загального характеру; б) вносить у порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України законопроєкти щодо прийняття нових, скасування чинних законів або внесення до них змін.

Відповідні акти мають бути видані та відповідний законопроєкт має бути винесений Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України упродовж трьох місяців від дня видання доручення Прем'єр-міністра України, передбаченого законодавством.

У разі невиконання або неналежного виконання Рішення винні службові особи, до повноважень яких належить це виконання, несуть адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність, передбачену законами України [153].

Згідно зі ст. 46 Конвенції рішення ЄСПЛ, прийняті щодо Високої Договірної Сторони, є обов'язковими через те, що кожна сторона-підписант Конвенції зобов'язується виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами [78; 164].

Остаточне рішення Європейського суду з прав людини передається *Комітету Міністрів Ради Європи,* який здійснює нагляд за його виконанням.

Якщо Комітет Міністрів Ради Європи вважає, що нагляд за виконанням остаточного рішення ускладнений проблемою тлумачення рішення, він може звернутися до ЄСПЛ з метою надання відповідного роз'яснення. Рішення про звернення ухвалюється більшістю у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті Міністрів Ради Європи.

У тому випадку, коли Комітет Міністрів Ради Європи вважає, що держава відмовляється виконувати остаточне рішення у справі, в якій вона є стороною, Суд може після формального повідомлення відповідної держави шляхом ухвалення рішення більшістю у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті Міністрів Ради Європи, звернутися до Європейського суду з прав людини з питанням про додержання цією державою свого зобов'язання згідно з пунктом 1 ст. 46 Конвенції.

Якщо ж Європейський суду з прав людини встановлює порушення пункту 1 ст. 46 Конвенції, Суд передає справу Комітету Міністрів Ради Європи з метою визначення заходів, яких необхідно вжити.

У тому випадку, коли ЄСПЛ не встановлює порушення пункту 1 ст. 46 Конвенції, то Суд передає справу Комітету Міністрів Ради Європи, який приймає рішення про закриття розгляду справи (ст. 46 у редакції Протоколу від 13.05.2004 № 14) [154].

З цього питання варто констатувати, що реалізація рішень ЄСПЛ та застосування його практики покладається насамперед на національні державні інституції, які передбачені законодавством України, водночас варто зазначити, що контроль щодо виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини здійснює Комітет Міністрів Ради Європи.

У процесі дослідження автором встановлено, що суб'єкти адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ пропонується диференціювати за критерієм, відповідно до форми реалізації рішення ЄСПЛ, на: а) суб'єкти, що забезпечують виконання рішення (Міністерство юстиції України, Державна казначейська служба України, управління та відділи Державної виконавчої служби України територіальних управлінь юстиції); б) суб'єкти, що забезпечують вжиття заходів загального характеру (Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України); в) суб'єкти, що забезпечують застосування рішень ЄСПЛ в адміністративній практиці (Міністерство юстиції України).

Варто зазначити, що центральне місце у системі адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ в Україні відведено Міністерству юстиції України, що зумовлено виконанням цією державною інституцією специфічної функції представництва України у Європейському суді з прав людини. Як орган представництва від Уряду України, Міністерство юстиції України, зокрема Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ, здійснює інформування уповноважених на виконання рішень ЄСПЛ національних інституцій про винесення остаточного рішення або іншого рішення ЄСПЛ, координацію і контроль застосування додаткових заходів індивідуального характеру, юридичну експертизу всіх законопроєктів, а також підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, забезпечує постійну та з розумною періодичністю перевірку чинних законів і підзаконних актів на відповідність рішенням ЄСПЛ.

Під час розгляду питань, пов'язаних з характеристикою суб'єктів, що здійснюють реалізації рішень Європейського суду з

прав людини, звернена увага на те, що органи місцевого самоврядування не отримали достатньої регламентації їх діяльності щодо здійснення процедур реалізації рішень ЄСПЛ, а тому їх адміністративна практика залишається поза увагою суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ в України.

Об'єднуючи викладені в матеріалах монографії думки, автором зазначається, що провідною державною інституцією, на яку покладені обов'язки здійснювати комунікативні зв'язки з Європейським судом з прав людини стосовно справ, що розглядаються у Суді щодо України, є Урядовий уповноважений у справа Європейського суду з прав людини, який, маючи певний апарат, здійснює представництво в ЄСПЛ, координує та контролює хід виконання на території України рішення, винесені ЄСПЛ щодо України, та інформує про наслідки їх виконання Комітет Міністрів Ради Європи. Безпосередньо питаннями у виконання рішень Європейського суду з прав людини в межах Української держави займалася Державна виконавча служба України, яка нині реформована, згідно із Законом України від 02.06.2016 «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» цими питаннями займається Державна казначейська служба України та її відділення на місцях. Крім виплати відшкодування, застосовуються також заходи індивідуального характеру, зокрема відновлення настільки, наскільки це можливо заявнику попереднього юридичного стану, які він мав до порушення, що здійснюються шляхом повторного розгляду справи судом або ж повторного розгляду справи адміністративним органом. Контролює цей процес Орган представництва, виконавцями є органи, на які вчинити такі дії покладені Судом.

Крім заходів індивідуального характеру, які здійснюються під час виконанні рішень Європейського суду з прав людини в Україні, застосовуються також заходи загального характеру, це заходи, які спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні системної проблеми та її першопричини, зокрема: а) внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування; б) внесення змін до адміністративної практики; в) забезпечення юридичної експертизи законопроєктів; г) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників,

професійна діяльність яких пов'язана з правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи; д) інші заходи, які визначаються за умови нагляду з боку Комітету Міністрів Ради Європи державою-відповідачем, відповідно до Рішення, з метою забезпечення усунення недоліків системного характеру, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції і протоколів до неї та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень [180].

Відповідальним за організацію виконання заходів загального характеру є Орган представництва, який готує подання, що включає пропозиції щодо вирішення зазначеної в Рішенні системної проблеми та усунення її першопричини, зокрема: а) аналіз обставин, що призвели до порушення Конвенції і протоколів до неї; б) пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства; в) пропозиції щодо внесення змін до адміністративної практики; г) пропозиції для врахування під час підготовки законопроєктів; д) пропозиції щодо забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції і протоколів до неї та практики ЄСПЛ для суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана з правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи; е) пропозиції щодо здійснення інших заходів загального характеру, спрямованих на усунення недоліків системного характеру, припинення спричиненого цими недоліками порушення Конвенції і протоколів до неї та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень; ж) перелік центральних органів виконавчої влади, які є відповідальними за вжиття кожного з пропонованих у поданні заходів [180].

Поряд з поданням Орган представництва готує аналітичний огляд для Верховного Суду, що включає: а) аналіз обставин, що спричинили порушення Конвенції і протоколів до неї; б) пропозиції щодо приведення судової практики у відповідність з вимогами Конвенції та протоколами до неї, а також готує та надсилає до Апарату Верховної Ради України пропозиції для врахування під час підготовки законопроєктів [180].

2.4. Адміністративні процедури виконання рішень ЄСПЛ в Україні

Досліджуючи питання виконання рішень Європейського суду з прав людини, винесених Судом щодо держави Україна, варто зазначити, що нині Європейський суд з прав людини є єдиним у світі міжнародним судом, в який особа може звертатися зі скаргою на державу щодо порушення державою її прав і свобод, але тільки тих, що передбачені у Конвенції із захисту прав людини й основоположних свобод і протоколів до неї, причому такою особою може бути тільки та, що перебуває під юрисдикцією хоч однієї із держав-підписантів Конвенції.

Європейський суд з прав людини – постійно діючий міжнародний судовий орган, заснований Радою Європи з метою захисту громадян її держав-членів, виявлення порушень Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у країнах, що її підписали (сьогодні це 47 держав Європи), та перевірки дотримання державами прав і гарантій їх забезпечення, передбачених цією Конвенцією. ЄСПЛ приймає до розгляду скарги щодо порушення прав людини державою (державними установами) після того, як відповідні скарги пройшли всі судові інстанції в цій державі та не були ними задоволені. Він не може виступати апеляційним органом щодо національних судів; проводити нові слухання у справах; скасовувати, змінювати чи переглядати ухвали національних судів або закони, прийняті на національному рівні. Сьогодні під юрисдикцією Європейського суду з прав людини перебуває близько 755 мільйонів людей [181].

Найважливішим чинником реалізації правозахисної функції Європейського суду з прав людини є чітке виконання конкретних судових рішень, починаючи з 11 вересня 1997 року, коли Конвенція та протоколи до неї набули чинності для України [164].

Актуальність проблеми виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні полягає в тому, що нині до Європейського суду від громадян України направляється досить велика кількість заяв, пов’язаних з порушенням державою Україна прав, передбачених Конвенцією і протоколами до неї, причому з кожним роком їх потік збільшується.

Статистичні дані направлених від громадян України на розгляд Європейським судом з прав людини заяв показують, що стосовно України Європейського суду з прав людини у період до 2004 року було винесено 23 рішення. За весь 2005 рік було ухвалено 120 рішень, з яких 119 констатували порушення державою Україна прав і свобод громадян [182, с. 546].

Так, упродовж 1997–2009 рр. на розгляд суддів Європейського суду з прав людини надійшло 27 тис. заяв проти України (з них 16 тис. 224 заяви визнані неприйнятними або були такими, що не внесені в реєстр справ). Станом на 1 жовтня 2010 року із загальної кількості 139 тис. 700 нерозглянутих заяв, які перебували безпосередньо на розгляді суддів Європейського суду, 10 тис. 850 заяв (7,8 %) подані проти України. За цим показником Україна зайняла четверте місце після Росії, Туреччини та Румунії. На 1 жовтня 2010 року Європейським судом з прав людини загалом ухвалено 662 рішення стосовно України. Лише у чотирьох з них Суд встановив відсутність порушення Конвенції повністю (у ряді рішень встановлено відсутність порушення частково) [125, с. 271].

Свого часу голова Верховного Суду зазначав, що коли оцінюється робота українських судів з точки зору європейських стандартів, то треба знати, що за останні 11 років, зокрема станом на вересень 2012 року, Європейський суд з прав людини ухвалив проти України 1 282 справ, в яких зафіксовано 1 405 порушень Європейської конвенції з прав людини [183].

Станом на 31 грудня 2013 року на розгляді в Європейському суді перебувало 13 700 справ проти України, що становить 13,3 % від загальної кількості справ, які були в цілому на розгляді ЄСПЛ.

Порівняно з іншими державами Україна перебувала на четвертому місці після Росії, Туреччини та Італії за кількістю справ, які перебувають на розгляді Європейського суду. Крім них, Європейський суд визнав неприйнятними 8 049 заяв українських громадян. При цьому щодо 2 827 справ Європейський суд з прав людини веде комунікацію з українським урядом [184].

У щорічному звіті про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини за 2014 рік зазначається, що станом на 30.11.2014 в Європейському суді загалом перебувало 71 600 справ проти держав-сторін Європейської Конвенції, з

них 13 600 справ, а це 13,3 % від загальної кількості справ, справи проти України. За цим показником у зазначений період Україна займала перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді Європейського суду з прав людини [185].

Європейський суд з прав людини є єдиним міжнародним судовим органом, юрисдикція якого обов'язкова для країн-членів Ради Європи, які ратифікували Конвенцію та протоколи до неї. Передбачив побудову контрольного механізму, створеного Конвенцією, протоколами до неї, Європейським судом з прав людини, іншими правовими документами Ради Європи, які регулюють зазначені питання. Європейський суд діє на європейському просторі країн-підписантів Конвенції згідно з регламентом Європейського суду з прав людини, чинна редакція якого схвалена на пленарному засіданні Суду 2010 року [79]. Отже, Європейський суд з прав людини безпосередньо розповсюджує свою юрисдикцію щодо громадян держав-підписантів Конвенції, тобто з моменту вступу у дію положень Конвенції стосовно певної держави, рішення Європейського суду з прав людини, винесені щодо конкретної національної держави, є для неї обов'язковим і підлягають виконанню нею.

Виконання рішення Європейського суду з прав людини, винесеного щодо конкретної національної держави, починається з моменту набуття цим рішенням статусу остаточного, що передбачено ст. 44 Конвенції і покладено на відповідні інституції держав-відповідачів рішень Європейського суду з прав людини.

Варто зазначити, що вчені-адміністративісти пропонують розглядати виконавче провадження в трьох основних аспектах: як інститут адміністративного процесу; як процедуру вчинення виконавчих дій; як конкретну справу, що перебуває на виконанні у відповідних органах державної виконавчої влади [173, с. 21–22; 172, с. 117–119].

Ця думка цілком належить і до виконання рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих Судом щодо України. Тому як інститут адміністративного процесу, виконання рішень базується на сукупності норм, що регулюють відносини, які виникають між органами та посадовими особами, що здійснюють виконавчі дії, з одного боку, та іншими суб'єктами виконавчого провадження (наприклад, стягувачем або боржником) з приводу реалізації рішень Суду – з іншого; як процедуру вчинення виконавчих дій, це – діяльність

уповноважених на це органів і посадових осіб, направлена на реалізацію рішення Суду з її початку до закінчення; і як конкретну справу, що перебуває на виконанні у відповідних державних органах чи посадових осіб, що зобов'язані виконувати рішення Суду.

Розглядаючи виконання рішень Європейського суду з прав людини як інститут адміністративного процесу, можна виокремити такі його ознаки:

1) орган представництва входить до системи органів Міністерства юстиції України, тобто виконує рішення Європейського суду з прав людини як орган виконавчої влади, а це є функція органу державного управління. Також до функцій державного управління можна віднести контроль за діями державних органів і посадових осіб, що виконують рішення Європейського суду з прав людини;

2) орган представництва має визначений законодавством правовий статус органу виконавчої влади, а його працівники є державними службовцями;

3) органи, посадові особи, що виконують рішення Європейського суду з прав людини, є інституціями, що здійснюють адміністративні дії;

4) правовідносини, які виникають у зв'язку з виконання рішень Європейського суду з прав людини, варто визначити як адміністративно-процесуальні.

З огляду на визначення виконавчого провадження як адміністративно-процесуального інституту можна дійти висновку, що відносини, які виникають під час виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні, є також адміністративно-процесуальними. Тому можна зазначити, що реалізація рішень Європейського суду з прав людини в України – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, направлена на забезпечення виконання, а також застосування в адміністративній практиці рішень Європейського суду з прав людини, винесених Судом щодо України, з метою захисту передбачених у Конвенції і протоколах до неї порушених державними інституціями прав, свобод заявника (стягувача) – громадянина України.

Управлінська діяльність органів виконавчої влади та їх посадових і службових осіб з використанням засобів адміністративно-

правового характеру здійснюється з дотриманням певних процедурних рамок:

по-перше, це сукупність системно-послідовних здійснюваних суб'єктами публічного права дій;

по-друге, це порядок здійснення юридично значимих дій, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами;

по-третє, адміністративний процес як діяльність суб'єктів публічного права складається зі стадій, на кожній з яких учасниками процесу здійснюються певні юридичні дії, спрямовані на досягнення конкретно значимого юридичного результату, зокрема, це може бути прийняття акта управління, видача юридичного документа; надання інформації тощо;

по-четверте, кінцевою метою і результатом адміністративного процесу є реалізація суб'єктами правовідносин наданих ним прав та виконання покладених на них обов'язків на основі відповідних матеріальних правових приписів.

З цього питання науковцями зазначається, що адміністративний процес включає в себе три складові: адміністративні процедури, адміністративну юрисдикцію, адміністративну юстицію, де адміністративні процедури – це впорядковані в нормативному порядку дії органів виконавчої влади, їх посадових чи службових осіб та утворюваних цими органами державних установ, спрямованих на реалізацію передбачених законодавством або підзаконними нормативними правовими актами прав і свобод громадян, прав і законних інтересів організацій [186, с. 5].

Зазначаючи про виконання в Україні рішення Європейського суду з прав людини, яке винесене Судом проти держави Україна, треба мати на увазі, що воно повинно набрати статус остаточного і тільки потім підлягає виконанню.

Конвенція захисту прав людини й основоположних свобод не встановлює чітко визначеного механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини, який був би однаковим та обов'язковим для застосування усіма державами-підписантами Конвенції. Такий механізм встановлюється національним законодавством кожної окремої держави або взагалі може бути і не передбачений національним законодавством певної держави-підписанта Конвенції та протоколів до неї.

Як нами вже зазначалось, в Україні у лютому 2006 року був прийнятий Закон України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» [78], подібного якому немає в будь-якій іншій країні, яка підписала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод.

У цьому законі встановлено, що він регулює відносини, які виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України, а також у зв'язку з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини й основних свобод і протоколів до неї, а також у зв'язку з упровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини. Метою регулювання цих відносин, відповідно до згаданого закону, є також створення передумов для зменшення кількості звернень громадянами України із заявами/скаргами до Європейського суду з прав людини проти держави Україна.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», по-перше, поширюється на виконання остаточних рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України, якими встановлені порушення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, по-друге, закон поширюється на виконання остаточних рішень Суду щодо справедливої сатисфакції у будь-якій справі проти України; по-третє, дія закону поширюється на виконання рішень Європейського суду щодо дружнього врегулювання справ проти України; по-четверте, дія закону поширюється на виконання рішень Європейського суду щодо схвалення умов односторонньої декларації у справи проти України [160, с. 5].

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зафіксував на законодавчому рівні систему інституційних та процедурних механізмів виконання рішень Європейського суду з прав людини та запобігання новим порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Законом також запроваджено механізм взаємодії органів державної влади у процесі виконання рішень Суду та розписано дії органів і посадових осіб, відповідальних за вжиття заходів індивідуального та загального характеру [181, с. 3; 175, с. 61].

Звернення рішення до виконання в частині виплати відшкодування здійснюється відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Виконання рішень Європейського суду з прав людини за справами, прийнятими Судом проти України, пов'язано також із застосуванням додаткових заходів індивідуального характеру, зокрема це:

а) відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який заявник/стягувач мав до порушення Конвенції (restitutio in integrum);

б) інші заходи, передбачені у рішенні Європейського суду з прав людини.

Відновлення попереднього юридичного стану заявника/стягувача здійснюється шляхом:

– повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі;

– повторного розгляду справи адміністративним органом.

Процедура повторного розгляду справи національним судом стосовно реалізації рішення Європейського суду з прав людини починається так: упродовж десяти днів від дня одержання повідомлення про набуття рішенням Європейського суду з прав людини статусу остаточного Орган представництва:

а) надсилає заявнику/стягувачу повідомлення з роз'ясненням його права порушити провадження про перегляд справи та/або про його право на відновлення провадження відповідно до чинного національного законодавства;

б) повідомляє органи, які є відповідальними за виконання передбачених у рішенні Європейського суду з прав людини додаткових заходів індивідуального характеру, про зміст, порядок і строки виконання цих заходів.

До повідомлення додається переклад рішення Європейського суду з прав людини, автентичність якого засвідчується Органом представництва.

Важливим питанням виконання судових рішень є визначення справедливої сатисфакції та її практичне забезпечення в рамках виконавчого провадження. Причому варто мати на увазі, що Суд, діючи з метою виконання судових рішень, фактично надає можливість держави-

відповідачу самостійно забезпечити відповідну компенсацію заявникові, який визнаний жертвою порушення Конвенції. Тому питання про справедливу сатисфакцію може вирішуватися з огляду на різні обставини, а також з розуміння державою механізмів, обсягів та строків компенсації для потерпілої особи.

Аналіз рішень Суду, а також міжнародно-правових документів надає можливість розрізняти випадки, коли існує спроможність забезпечення сатисфакції, та випадки, коли така можливість відсутня. У першому випадку Європейський суд з прав людини залишає за собою право вирішувати питання справедливої сатисфакції лише тоді, коли національне законодавство таку сатисфакцію не забезпечує. У другому випадку Європейський суд з прав людини за будь-яких обставин розглядає питання сатисфакції. Під час призначення заявникові справедливої сатисфакції рішенням Європейського суду, як правило, встановлюється конкретна сума грошової компенсації на користь заявника, що має бути сплачена державою-відповідачем.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлює процедуру виконання рішень Європейського суду з прав людини в частині відшкодування різних збитків, під чим треба розуміти: а) суму справедливої сатисфакції, визначену рішенням Європейського суду з прав людини; б) визначену в рішенні Європейського суду з прав людини стосовно дружнього врегулювання суму грошової виплати на користь заявника/стягувача.

Заходи індивідуального характеру застосовуються у випадках, якщо виявлене Європейським судом порушення продовжує негативно впливати на заявника, а отже, наслідки такого впливу не є «покритими» призначеною сумою компенсації.

Заходи індивідуального характеру можуть набувати різноманітних форм. Наприклад, це може бути відновлення внутрішньої судової або адміністративної процедури, яка надає змогу переглянути судові рішення національних судів, та інше.

З метою ефективності вживання заходів індивідуального характеру Комітет Міністрів Ради Європи розробив рекомендації для держав-учасниць Конвенції, які містять схематичний виклад процедури, якої могли б дотримуватися держави у випадку перегляду раніше прийнятих «внутрішніх» рішень на виконання рішення Суду.

Рекомендації були прийняті Радою Європи 19 січня 2000 року. Цей документ нагадує державам-учасницям Конвенції їхні міжнародно-правові зобов'язання, які випливають із статей 46 та 41 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї, та вказує на конкретні випадки, коли відновлення внутрішньої процедури є найбільш ефективним способом виконання прийнятого Європейським судом з прав людини рішення. Зокрема, такими є випадки, коли постраждала особа продовжує відчувати досить серйозні негативні наслідки від «національного» рішення, які не можна компенсувати справедливою сатисфакцією, а також коли ситуація не може бути виправлена інакше, ніж шляхом перегляду рішення чи поновлення провадження у справі. Крім того, відновлення внутрішньої процедури рекомендується тоді, коли рішення Суду надає підстави для висновку, що відповідне рішення, по суті, суперечить Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і протоколів до неї, або порушення останньої є наслідком настільки вагомих процесуальних помилок чи зловживань, що вони ставлять під сумнів увесь результат національної процедури.

Незважаючи на те, що ця рекомендація не має зобов'язуючого характеру, вона активно використовується державами під час вирішення питання про вжиття заходів індивідуального характеру. Наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає можливість поновлення розгляду справи за винятковими обставинами у разі визнання міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, оскаржуваних рішень такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Прикладами заходів індивідуального характеру, які можуть вживатися державою-відповідачем з метою виконання прийнятого Європейським судом з прав людини рішення, є, наприклад, погашення судимості заявника у тій частині, у якій обвинувачення було визнане Судом таким, що суперечить положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і протоколам до неї.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановив, що з метою забезпечення відновлення порушених прав і свобод особи, крім виплати відшкодування, вживаються додаткові заходи індивідуального характеру, серед яких принциповим є відновлення попереднього

юридичного стану, який особа (заявник) мала до порушення Конвенції і протоколам до неї. Це здійснюється шляхом: а) повторного розгляду справи національним судом, включаючи відновлення провадження у справі; б) повторного розгляду справи адміністративним органом. Як уже зазначалось, норми згаданого закону та норми Конвенції і протоколи до неї не є пов'язаними між собою і можуть застосовуватися автономно. При цьому для кожної індивідуальної справи переважне значення мають норми Конвенції і протоколам до неї та відповідне рішення Суду.

Практика Європейського суду з прав людини свідчить про те, що порушення норм Конвенції і протоколам до неї, яке констатоване у рішенні Суду, часто пов'язане не тільки з неправомірними діями держави-відповідача щодо потерпілої особи. Таке порушення може бути пов'язане з невідповідністю правових приписів матеріального чи процесуального права держави-відповідача положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї або за відсутністю ефективних національних засобів здійснення правозахисних функцій, що може стосуватися багатьох осіб. При цьому іноді буває досить складно визначити заходи, необхідні для виправлення становища.

Застосування таких заходів потребує встановлення національними інстанціями та Комітетом Міністрів причин порушень, виявлених Судом під час розгляду індивідуальної заяви. Виправлення порушень може вимагати внесення змін до законодавства або в практику застосування законодавства юрисдикційними органами держави-відповідача. Також може виникнути потреба у скасуванні адміністративного рішення органу державної влади, створення системи контролю за його діяльністю тощо.

Отже, Суд у своєму рішенні поряд із заходами індивідуального характеру передбачає заходи загального характеру.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» подає перелік заходів загального характеру, що мають вживатися з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції і протоколів до неї.

Порушення положень, встановлених рішенням Європейського суду з прав людини, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також

усунення умов для заяв до Суду проти України є підставами для застосування заходів загального характеру, якими можуть бути:

а) внесення змін до чинного законодавства та практика його застосування;

б) внесення змін до адміністративної практики;

в) забезпечення юридичної експертизи законопроєктів;

г) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції і протоколів до неї та практики Європейського суду з прав людини для прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана з правозастосуванням, а також з утриманням людей в умовах позбавлення свободи [78].

Розглянуті проблеми виконання рішень Європейського суду з прав людини мають вирішуватися відповідно до стандартів, які напрацьовані європейською юридичною спільнотою. При цьому мають враховуватися особливості національної правової системи. Для України досить важливим є імплементація в повсякденну практику європейських стандартів вирішення юридичних питань, пов'язаних з реалізацією прав громадян у сфері виконавчої влади, оскільки саме в цій сфері виявляється відповідальність держави за додержання принципів Європейської конвенції з прав людини.

РОЗДІЛ 3
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

3.1. Процедурно-процесуальні аспекти виконання рішень ЄСПЛ у зарубіжних державах та їх використання в умовах України

Конвенція про захисту прав людини й основоположних свобод не передбачає будь-якого конкретного шляху застосування її норм у національне законодавство, обсяги введення Конвенції в дію через національне право істотно розрізняються у різних державах Європи.

В одних державах правова традиція схиляється до застосування підходу «монізму», який відображає прагнення звести до мінімуму відмінності між національним і міжнародним правом та передбачає пряме «вживляння», інкорпорування Європейської конвенції в національне законодавство. В інших державах традиція віддає перевагу «дуалізму», який чітко розмежовує національне і міжнародне право, де Конвенція функціонує як самостійний акт. Немає необхідності давати виклади різних тенденцій, підходів до імплементації в національну правову систему певної держави, але варто навести декілька прикладів для подальшого аналізу ситуації в Україні.

Так, Австрія надала Конвенції конституційний статус, тобто Конвенція в цій державі має пріоритет щодо норм національного права. У Бельгії, Франції, Нідерландах та Швейцарії положення Конвенції, які не інкорпоруються в законодавство держав, мають пряму дію в національному праві та пріоритет щодо невідповідних їм положенням національного законодавства.

У Німеччині та Італії положення Конвенції, які мають пряму дію, часто функціонують як норми ординарного законодавства, тобто мають пріоритет щодо положень тих законодавчих актів, які вступили в дію до набуття Конвенцією чинності в національному праві. Наприклад, 1987 року Федеральний Конституційний суд Німеччини постановив, що, як правило, Конвенція переважає над законодавством,

прийнятим після набуття нею чинності, якщо лише чітко не встановлено, що законодавчий орган виразив протилежну волю, а також що Основний Закон повинен тлумачитися у світлі Конвенції.

У зв'язку з тим, що місце Європейської конвенції в національних правових системах держав визначається по-різному, відповідно порядок виконання рішень Європейського суду з прав людини характеризується певними особливостями в різних державах [187, с. 58].

Зокрема, у Чеській Республіці порядок виконання рішень ЄСПЛ склався в рамках суспільного і політичного консенсусу відносно високої цінності прав і свобод людини і громадянина, необхідності інтеграції в європейські структурі для успішного розвитку держави. Цей підхід був нормативно закріплений у Конституції держави, що не тільки встановлює верховенство міжнародного права, але і зобов'язує всі державні інституції брати участь у виконанні міжнародних зобов'язань держави [188, с. 141–145].

Порядок виконання рішень ЄСПЛ формалізований. Він визначений нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність офісу Уповноваженого представника держави в ЄСПЛ, а також законами і нормативно-правовими актами, які визначають компетенцію різних органів влади.

Інституційно процес виконання рішень ЄСПЛ забезпечується такими органами публічного адміністрування держави. Зокрема, функцію інформування органів влади про рішення ЄСПЛ здійснює Представник держави в ЄСПЛ при співпраці з Міністерством юстиції [189], що забезпечує роботу його офісу. Представник зобов'язаний повідомляти не тільки про рішення за скаргами стосовно Чехії, але і надавати інформацію про розвиток і застосування практики ЄСПЛ у цілому. Функція виплати компенсації покладена на Міністерство фінансів. Компенсація виплачується з резервних фондів. Водночас виконання заходів індивідуального характеру зумовлюється специфікою побудови судової системи Чеської Республіки, в якій значну роль відіграє Конституційний Суд. Він уповноважений розглядати питання не тільки про конституційність законів, але і скарги на порушення прав і свобод людини, що зумовлені рішеннями і діями органів влади. З цієї причини Конституційний Суд є тією інстанцією, яку необхідно пройти перед зверненням до ЄСПЛ [190]. При цьому законодавством Чехії не передбачено можливості їх перегляду

за цивільними і адміністративними справами, що ускладнює виконання рішень ЄСПЛ за деякими категоріями справ. Однак у законодавстві передбачено процедуру перегляду вироків з кримінальних справ, щодо яких є рішення ЄСПЛ. Функцію відміни вироку і направлення справи на новий розгляд покладено також і на Конституційний Суд. А сам перегляд справи здійснюється нижчим судом відповідно до загальних правил судочинства.

Виконання заходів загального характеру в Чехії реалізується різними державними інституціями. Так, представник держави в ЄСПЛ відповідає за розробку рекомендацій про необхідні заходи загального характеру. Як правило, представник залучає до розробки рекомендацій різні органи публічного адміністрування і громадські організації (профспілки, асоціації юристів тощо).

Координацію діяльності органів публічного адміністрування щодо виконання рішень ЄСПЛ здійснює Міністерство юстиції. Крім того, в державі створено механізм, направлений на приведення законів та правозастосовної практики відповідно до Європейських стандартів. *По-перше*, це завдання виконує Конституційний Суд, який проводить моніторинг практики ЄСПЛ і роз'яснює її зміст нижчестоящим судам у вигляді рекомендацій. *По-друге*, гармонізація національного законодавства зі стандартами Європейського суду з прав людини забезпечується участю Представника держави в Європейському суді у процесі правотворення.

Парламент зобов'язаний отримувати висновки на кожен законопроєкт у Міністерства юстиції, структурним підрозділом якого є офіс Представника.

Контроль за виконанням рішень ЄСПЛ здійснює Конституційний Суд. Через те, що Конституція зобов'язує органи влади виконувати міжнародні зобов'язання держави, Конституційний Суд має повноваження розглядати справи про виконання міжнародних договорів. Ці повноваження поширюються і на рішення ЄСПЛ, оскільки чеська правова доктрина розглядає їх як невід'ємну частину Конвенції [191, с. 234].

Щодо такої держави, як Франція, то в ній процедура виконання рішень ЄСПЛ слабо формалізована, за винятком процедури перегляду вироків у зв'язку з прийняттям рішень ЄСПЛ. Спеціалізованих інститутів, які повинні займатися виконанням рішень ЄСПЛ, також немає.

Однак, незважаючи на це, у Франції склалася практика виконання рішень ЄСПЛ, і це насамперед зумовлено високим статусом судових актів у національній системі держави. Судові рішення розглядаються як найважливіше джерело права, оскільки в них надається інтерпретація законів. Аналогічно рішення ЄСПЛ розглядаються як джерела стандартів Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод.

Практика виконання рішень ЄСПЛ у Франції зумовлена рядом факторів, серед яких:

– досить вагомий статус виконавчої влади;

– нерозвиненість системи конституційного правосуддя за наявності розвиненої системи цивільних, кримінальних і адміністративних судів. Крім того, певний вплив на підхід щодо виконання рішень ЄСПЛ має конституційний принцип верховенства міжнародного права.

У виконанні рішень Європейського суду з прав людини беруть участь різні інституції публічної влади. Так, функцію інформування органів про рішення ЄСПЛ виконує Міністерство юстиції.

Виконання рішень у частині індивідуальних заходів врегульовано лише стосовно перегляду вироків з кримінальних справ, щодо яких було винесено рішення ЄСПЛ. У цьому випадку процедура перегляду може бути ініційована або самим засудженим (його представником чи спадкоємцем), або органом публічної влади (міністром юстиції чи Генеральним прокурором при Касаційному суді). Перегляд справи здійснюється комісією з п’яти суддів Касаційного суду.

Варто зазначити, що Франція прагне виконувати рішення ЄСПЛ не шляхом зміни законів, а шляхом удосконалення правозастосовної практики за конкретними категоріями справ, а також через використання принципів і стандартів, що визначені в Конвенції та рішеннях ЄСПЛ (наприклад, принцип пропорційності обмеження прав і свобод людини, принцип якості закону та інші). У результаті основну роль щодо виконання рішень ЄСПЛ у частині заходів загального характеру відіграють судові органи держави, органи прокуратури та інші суб’єкти правозастосування.

Координацію діяльності цих органів здійснює Міністерство юстиції. Щодо функції контролю за виконанням рішень ЄСПЛ, то у Франції вона інституційно незабезпечена [192, с. 85].

Порядок виконання рішень ЄСПЛ, що склався в Німеччині, зумовлений специфікою її державно-правового устрою. По-перше, Німеччина є федерацією, що передбачає розподіл компетенції і відповідальності між органами публічного адміністрування земель і федеративними органами. публічного адміністрування. По-друге, Німеччина – це парламентська республіка, в якій представницький орган влади має виняткові повноваження щодо контролю за діяльністю виконавчих органів. По-третє, у правовій системі Німеччини велику роль відіграє Конституційний Суд, який має право перевіряти конституційність не тільки законів, але і підзаконних нормативно-правових актів і правозастосовної практики судових і виконавчих органів усіх рівнів. По-четверте, у правовій системі держави Конвенція про захист прав людини основоположних свобод та рішення ЄСПЛ мають статус федеральних законів.

Німеччина вважає за необхідне виконувати не тільки рішення ЄСПЛ, що винесені стосовно неї, а також інтегрувати у свою правову систему рішення, що винесені відносно інших держав. У Німеччині процедури виконання рішень ЄСПЛ у цілому формалізовані законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами, що визначають компетенцію і порядок роботи різних органі влади, однак спеціального закону, в якому б були зведені всі норми, які стосуються виконання рішень ЄСПЛ, у Німеччині немає. Найбільш детально врегульовано питання виплати компенсацій. Також є норми, що визначають порядок перегляду вироків і адміністративних рішень, якщо за справою було винесено рішення ЄСПЛ. Порядок перегляду судових рішень за цивільними та іншими категоріями справ на сьогодні не врегульовані.

Інституційно виконання рішень ЄСПЛ забезпечується наступним чином. Завдання щодо інформування органів влади та суспільства про рішення ЄСПЛ покладені на Уповноваженою з прав людини при Міністерстві юстиції, який одночасно представляє Німеччину перед Європейським Судом з прав людини. Він також відповідає за публікацію рішень ЄСПЛ німецькою мовою.

Виплату компенсацій, що визначена ЄСПЛ, здійснює Федеральне міністерство фінансів. Якщо під час порушення Конвенції були повністю або частково винні органи земель, Федеральне міністерство фінансів може повністю або частково вилучити потрачені на виплату компенсації кошти з бюджетів земель.

Реалізація заходів індивідуального характеру, що зумовлені рішенням ЄСПЛ, покладається на той орган влади, дії якого призвели до порушення прав і свобод заявника. За бажанням заявника вказаний орган влади переглядає свої рішення за цією справою (можуть бути переглянуті адміністративні або судові рішення). Якщо заявник не погоджується з результатами перегляду і вважає, що вони не привели до повного захисту його прав і свобод, він має право звернутися зі скаргою в Конституційний Суд.

Завдання щодо реалізації заходів загального характеру розподіляються між різними органами влади, координацію діяльності яких у сфері виконання рішень ЄСПЛ здійснює Уповноважений з прав людини при Міністерстві юстиції.

Значне навантаження щодо реалізації заходів загального характеру виконують судові органи, до обов'язків яких входить тлумачення і застосування національних законів, зважаючи на рішення ЄСПЛ, якщо це не призводить до зниження рівня забезпечення прав і свобод громадян порівняно з національною Конституцією [193]. З огляду на таку позицію Федерального Конституційного Суду Німеччини за винятком можливе недотримання прав, що визначені міжнародними договорами, за умови, що це є єдиним можливим способом уникнути порушень основних конституційних принципів [194, с. 112]. У зв'язку з цим юрисдикція ЄСПЛ слугує допоміжним засобом тлумачення змісту й обсягу основних прав і фундаментальних правових принципів Основного Закону.

Отже, Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччина визначив положення Основного Закону за юридичною чинністю вище, ніж положення Конвенції, що передбачає здійснення національного конституційного контролю положень Конвенції і практики її тлумачення Європейським судом. Яскравим прикладом, що підтверджує таку позицію Федерального Конституційного Суду Німеччини, є резонансна справа «Гергюлю проти Німеччини» [195, с. 40].

Виконавчі органи влади, зокрема уряд, відповідають за розробку законопроєктів і адміністративних заходів, які необхідні для виконання рішень ЄСПЛ у частині реалізації заходів загального характеру. Законодавчий орган бере участь у процесі в тому випадку, якщо під час виконання рішень ЄСПЛ необхідне прийняття закону.

Контроль за виконанням рішень ЄСПЛ здійснюють різні органи. Так, представницький орган (Бундестаг) через парламентські запити і

слухання контролює реалізацію заходів загального характеру органами виконавчої влади. Бундестаг має практику роботи із запитами з приводу виконання конкретних рішень ЄСПЛ і розвитку системи виконання рішень ЄСПЛ у цілому. Також контроль за виплатою компенсацій і реалізацією заходів загального характеру здійснює Уповноважений з прав людини при Міністерстві юстиції.

Конституційний Суд контролює виконання індивідуальних заходів: за запитом заявника він може відмінити рішення нижчого суду або органу, який переглядав справу заявника після рішення ЄСПЛ. Крім того, Конституційний Суд контролює реалізацію заходів загального характеру, оскільки він наділений повноваженнями щодо вирішення колізій між міжнародними нормами і національними законами, а також має право перевіряти правозастосовну практику, зокрема, на її відповідність конституційному принципу «дружелюбності міжнародному праву» [196].

Щодо питання дослідження процедурно-процесуальних засад виконання та застосування рішень Європейського суду в правову систему України, варто зазначити, що, порівнюючи порядок виконання рішень ЄСПЛ у країнах ЄС та в Україні, можна побачити певні подібні риси, хоча кожна з розглянутих країн характеризується своїм особливим підходом. Однозначним є залучення до процедури виконання рішень Міністерства юстиції, а також фінансових органів для виплати компенсацій.

Однак варто вказати на особливості, що притаманні для розглянутих держав Європейського Союзу:

а) визначна роль щодо контролю за виконанням рішень ЄСПЛ відводиться Конституційному Суду;

б) відсутність можливості перегляду рішень національних судів з адміністративних чи господарських справ;

в) наявність контрольних функцій за виконанням рішень ЄСПЛ у законодавчому органі держави;

г) участь у реалізації рішень ЄСПЛ Уповноваженого з прав людини, Генерального прокурора.

На нашу думку, запозичення процедури виконання рішень Європейського суду з прав людини в розглянутих зарубіжних державах в Україні сприяло б ефективності реалізації виконання рішень ЄСПЛ щодо прийнятих відносно Української держави.

3.2. Проблемні питання правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ в Україні та шляхи їх вирішення

Досліджуючи питання, пов'язані з реалізацією рішень Європейського суду з прав людини, встановлено, що у законодавстві Української держави відсутній окремий нормативно-правовий акт, який би передбачав правову основу для функціонування механізму реалізації права на звернення до Європейського суду з прав людини. Автори з цього питання дотримуються думки, що це не є прогалиною національної правової системи, оскільки ст. 9 Конституції України зазначений механізм імплементований у національне законодавство шляхом ратифікації Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також протоколів до неї.

У проведеному дослідженні зазначається, з огляду на реалії нашої держави, а також особливостей національної правової системи зазначений механізм потребує свого вдосконалення на національному рівні. Зокрема, в процесі дослідження автори дійшли висновку про те, що в Законі України «Про звернення громадян» необхідно внести такі текстуальні доповнення у ст. І закону: після слів «…посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків…» доповнити словами «…а також звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна» і далі за текстом.

На думку авторів, варто також доповнити Закон України «Про звернення громадян», зокрема ст. 3 «Основні терміни, що вживаються в цьому Законі» частиною п'ятою в такій редакції: «У разі незгоди з рішенням компетентного державного органу, який є кінцевою інстанцією, що вичерпує всі національні засоби юридичного захисту прав і свобод особи в Україні, кожен, хто перебуває під її юрисдикцією, має право в строк до шести місяці звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна».

У монографії зазначається, що правовою підставою можливого винесення рішень Європейським судом з прав людини щодо держави Україна є підписання нею 9 вересня 1995 року Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до

неї, її ратифікації 17 липня 1997 року та набуття нею чинності для України 11 вересня 1997 року.

У роботі обґрунтовано, що правовою підставою для розгляду у Європейському суді з прав людини питань стосовно порушень державними інституціями України прав і свобод людини, передбачених Конвенцією і протоколів до неї, є правові приписи нормативно-правових актів національного законодавства, зокрема Конституції України, та інших законодавчих актів, а також положень, ратифікованих державою міжнародно-правових документів. Це – підписання Україною Конвенції і протоколів до неї, їх ратифікації та набуття Конвенцією чинності для України.

Приводом до звернення громадян України про порушення прав і свобод людини до Європейського суду з прав людини, передбачених Конвенцією і протоколами до неї, є звернення потерплої особи у формі заяви/скарги до ЄСПЛ про невдоволеність нею рішенням компетентної національної державної інституції, яка остаточно вирішила правовий спір на національному рівні.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» закріплює, що реалізація положень Конвенції та протоколів до неї, а також рішень Європейського суду з прав людини, їх практики, а також ухвал Європейської Комісії здійснюється шляхом їхнього виконання, застосування та посилання.

Щодо поняття застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні, автор пропонує ввести доповнення до Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини», зокрема, у ст. 1 «Визначення термінів» зазначеного закону доповнити після пункту «виконання рішення» пунктом «застосування практики», надавши йому таке поняття: «…– як юридично-владна діяльність спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб щодо завдань, що започатковані в Конвенції і протоколах до неї та зазначених у рішеннях Європейського суду з прав людини та ухвалах Європейської Комісії під час здійснення національними судами правосуддя та використання їх положень в адміністративній практиці суб’єктів публічного адміністрування».

Позитивно оцінюючи прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», автори зазначають, що не можна не помітити певні

неузгодженості зазначеного нормативно-правового акта. Так, безумовно, позитивним є те, що весь механізм реалізації рішень Суду спрямований на захист прав, свобод осіб, які рішенням Європейського суду з прав людини визнані потерпілими в порушенні Конвенції і протоколів до неї державою. Такий механізм спрямований на виконання тих завдань, які покладені на Україну в конкретних судових справах у випадку прийняття Європейським судом з прав людини остаточного рішення на користь заявника. Маючи статус національного закону, зазначений нормативно-правовий акт, на нашу думку, не забезпечує повним обсягом захист інтересів самої держави, яка внаслідок прийняття рішення на користь заявника щодо сатисфакції зазнає збитків. Механізм відшкодування зазначених збитків не передбачений цим законом. Мається на увазі, що винуватцями порушення Конвенції і протоколів до неї, як правило, виступають конкретні посадові і службові особи органів публічного адміністрування, а також юридичні особи, проте відшкодування збитків, які у вигляді сатисфакції виплачені заявникові, відбуваються за рахунок державних коштів, водночас як конкретні винуватці фактично ніяких негативних для себе наслідків не зазнають.

За загальним правилом, держава в особі Кабінету Міністрів України може звернутися з регресним позовом до відповідних посадових чи службових осіб, які своїми діями створили ситуацію, яка призвела до порушення прав, свобод людини, передбачених Європейською Конвекцією, а відтак це зумовило Європейський суд з прав людини прийняти рішення, яке передбачає сатисфакцію відповідним заявникам. Проте в самому законі такий механізм обов'язкового регресного звернення до осіб, які винні в порушенні Конвенції і протоколів до неї, не передбачено. Це є одним із суттєвих недоліків цього нормативно-правового акта.

Дослідження показало, що у більшості справ, які були закінчені Європейським судом з прав людини, щодо яких Україна визнана винною і Суд призначив сатисфакцію, регресні позови до конкретних винних осіб на національному рівні, як правило, не застосовувалися, хоча такі компенсаційні виплати інколи мають значний розмір. Так, наприклад, у справі «Совтрансавто проти України» ЄСПЛ 25 липня 2002 року у Рішенні, по суті, вирішив одноголосно, що є порушення першого параграфа статті 6 Конвенції, вирішив шістьма голосами

проти одного, що є порушення статті 1 Протоколу № 1. 2 жовтня 2003 року у Рішенні щодо справедливої сатисфакції ЄСПЛ присудив з України на користь заявника: *500 000* € (п'ятсот тисяч євро) як відшкодування за матеріальну шкоду; *75 000* € (сімдесят п'ять тисяч євро) як відшкодування за моральну шкоду; *50 000* € (п'ятдесят тисяч євро) як відшкодування судових витрат. Загальна сума компенсації була присуджена у розмірі 625 тис. євро. На виконання цього рішення Європейського суду тільки упродовж 2001–2010 рр. державою було сплачено майже 50 млн гривень, поряд з цією справою ЄСПЛ 5 квітня 2005 року у справі «Вараніця проти України» констатував, що публічний орган влади не має права посилатись на брак коштів, щоб виправдати невиконання рішення Суду про виплату боргу [173, с. 272]. Унаслідок такого становища створюється й особливе морально-етичне підґрунтя щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини, оскільки конкретні винні особи до відповідальності не притягаються, регресні позови не подаються, а держава за рахунок «загальнонародних» коштів виплачує відповідні компенсації.

Тому з огляду на зазначене доцільно було б у Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» закріпити правовий припис, згідно з яким до осіб, що приймали на національному рівні рішення щодо порушення особою прав і свобод людини, передбачених Конвенцією і протоколів до неї, і Європейським судом щодо України з цього питання ухвалено рішення проти держави, в ст. 16 «Відповідальність за невиконання чи неналежне виконання рішення» доповнити частиною другою у такій редакції: «Після виплати державою заявнику відшкодування, присудженого рішенням Європейського суду з прав людини, відповідні національні державні інституції до осіб, що винні в порушенні прав і свобод людини, передбачених Конвенцією і протоколах до неї, подають до суду регресні позові щодо затрати, понесених державою у зв'язку з виконанням рішення ЄСПЛ».

Також зазначено, що згідно із щорічним звітом про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини 2015 року основними проблемами, які призводять до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції і протоколів до неї, і надалі залишаються: а) невиконання або тривале виконання рішень національних судів; б) надмірна тривалість

провадження у цивільних і кримінальних справах; в) жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держави (в місяцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань); г) неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на жорстоке поводження представників державних органів, зокрема у місцях досудового тримання осіб під вартою в установах виконання покарань; д) неналежні матеріально побутові умови тримання осіб, які перебувають у місцях досудового тримання під вартою або в установах виконання покарань, а також ненадання вказаній категорії осіб належної медичної допомоги; е) недоліки законодавства та судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд [185].

У звіті констатовано, що найбільш масштабною проблемою, встановленою Європейським судом у справах щодо України, залишається невиконання або тривале виконання рішень національних судів (наприклад, група справ «Юрій Миколайович Іванов проти України»).

З метою вжиття заходів на виконання рішень Європейського суду цієї групи справ та забезпечення виконання рішень національних судів Урядовий уповноважений спільно з представниками Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України та АТ «Ощадбанк» брав участь у робочих нарадах щодо реалізації Порядку реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 1 січня 2015 року за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України коштами та фінансовими казначейськими векселями, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 703 [197].

Цією постановою затверджений Порядок реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 1 січня 2015 р. за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, коштами та фінансовими казначейськими векселями. Зазначений Порядок встановлює, що погашення заборгованості за рішеннями Європейського суду з прав людини щодо дружнього врегулювання та схвалення умов односторонньої декларації у справах проти України за згодою стягувача може здійснюватися відповідно до нього. Цей Порядок визначає механізм реструктуризації заборгованості,

що виникла станом на 1 січня 2015 року за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України (далі – заборгованість), шляхом часткового погашення у розмірі до 10 % суми за зазначеними рішеннями за рахунок коштів державного бюджету (далі – бюджетні кошти) та видачі на решту суми фінансових казначейських векселів (далі – векселі), а також механізм видачі, обігу, обліку векселів і сплати за ними.

Іншою системною проблемою, встановленою рішенням Європейського суду, є відсутність інституційної незалежності суддів та невідповідність порядку притягнення їх до дисциплінарної відповідальності європейським стандартам (вказане порушення встановлено рішенням Європейського суду у справі «Олександр Волков проти України»). У цьому рішенні Європейський суд вказав на потребу у реформуванні судової дисципліни та інституційної системи судової влади.

Так, з метою підтримки органів влади України у реформуванні системи суддівської відповідальності та для забезпечення виконання рішення Європейського суду у справі «Олександр Волков проти України», а також групи справ «Салов проти України» у січні 2015 року було розпочато імплементацію проєкту Ради Європи «Підтримка реформи системи суддівської відповідальності в Україні».

18 лютого 2015 року в Україні відбулось офіційне відкриття проєкту Ради Європи «Підтримка реформи системи суддівської відповідальності в Україні». Метою проєкту є надання допомоги у сфері формування змін до законодавства, необхідних Україні для виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» та «Салов проти України». Також підтримка у сфері вдосконалення норм і процедур дисциплінарних органів у системі судочинства з метою забезпечення справедливого та ефективного розгляду будь-яких скарг на дії суддів. Про це у вступному слові розповіла Голова Департаменту з питань правосуддя та правового співробітництва Ради Європи Ханне Юнкер [198].

З метою включення інформації про порядок виконання рішень Європейського суду до навчальних програм юридичних закладів вищої освіти України і, таким чином, покращення виконання рішень Європейського суду Урядовим уповноваженим спільно з проєктом та

Координатором проєктів ОБСЄ в Україні у червні 2015 року на базі Львівського національного університету імені Івана Франка було проведено круглий стіл, присвячений цим питанням. Представники Міністерства юстиції України та Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи ознайомили присутніх з механізмами координації виконання рішень Європейського суду, а представники юридичних факультетів поділилися своїм досвідом щодо викладання студентам дисциплін з Конвенції та практики Європейського суду.

З метою інформування представників органів законодавчої, виконавчої та судової влади про роль та функції Урядового уповноваженого (представництво) інтересів держави в Європейському суді, експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду, координації виконання рішень Європейського суду та звітування Комітету Міністрів Урядовим уповноваженим спільно з проєктом за підтримки Фонду з прав людини 24 листопада 2015 року було організовано круглий стіл на тему «Національні механізми виконання рішень Європейського суду з прав людини. Посилення інституційної спроможності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини». На цьому заході було обговорено особливості виконання рішень Європейського суду, а також можливі шляхи покращення співпраці органів державної влади з метою забезпечення належної імплементації висновків Європейського суду в національне законодавство та правозастосовну практику.

У зв’язку з тим, що непроведення ефективного розслідування на виконання рішень Європейського суду становить системну проблему та у продовження роботи щодо забезпечення проведення такого розслідування Міністерство юстиції України звернулося до Генеральної прокуратури України з пропозицією щодо розробки спільно з Урядовим уповноваженим методичних рекомендацій для працівників органів прокуратури щодо проведення ефективного розслідування у справах, у яких Європейський суд встановив порушення статей 2 і 3 Конвенції.

У жовтні 2015 року Урядовий уповноважений взяв участь у круглому столі, організованому Департаментом виконання рішень

Європейського суду у м. Страсбург (Французька Республіка) і присвяченому питанням ефективного виконання національними судовими установами рішень Європейського суду з прав людини, а також покращення національних стандартів судочинства та забезпечення права на справедливий суд. Серед інших питань порядку денного круглого столі обговорювались проблеми комплексного дотримання судами вищих інстанцій вимог статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції, а також норм національного процесуального права під час перегляду рішень національних судів на підставі рішення Європейського суду.

З метою вирішення іншої системної проблеми, встановленої Європейським судом, а саме неналежних умов тримання під вартою в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань, а також відсутність на національному рівні ефективних засобів юридичного захисту у червні 2015 року Урядовим уповноваженим спільно з Департаментом виконання рішень Європейського суду було організовано круглий стіл з метою обговорення з представниками органів державної влади звіту щодо можливих превентивних та компенсаційних засобів правового захисту від неналежних умов тримання під вартою в Україні, підготовленого експертами Ради Європи після їхнього візиту до України у грудні 2014 року [185].

Для поліпшення стану дотримання прав людини в України Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 була затверджена «Національна стратегія у сфері прав людини на період до 2020 року» [199], в якій передбачено, що з метою вдосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні Кабінету Міністрів України доручили розробити із залученням представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів та затвердити у тримісячний строк План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (далі – План дій).

Виконуючи вказівку Президента України, Кабінетом Міністрів України було розроблено План дії щодо реалізації названого Указу. Вказаний План дій був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р «Про затверджений План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав

людини на період до 2020 року» [200]. Цим документом зазначено, що міністерствам, іншим державним органам необхідно забезпечити виконання передбачених Планом дій, а Міністерству юстиції України забезпечувати щороку: а) до 1 листопада здійснювати підготовку та оприлюднення звіту про виконання передбачених планом дій у поточному році; б) до 10 грудня здійснювати публічне обговорення звіту про виконання передбачених планом дій у поточному році за участі представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій та внесення за потреби змін до плану дій з урахуванням результатів такого обговорення, одночасно міністерствам, іншим державним органам подавати щокварталу Міністерству юстиції України звіт про стан виконання Плану дій для проведення аналізу та інформування Кабінету Міністрів України.

У квітні 2015 року Урядовим уповноваженим було підготовлено звіт [201] про імплементацію в Україні Брайтонської декларації, яку було ухвалено на Конференції високого рівня держав-учасниць Ради Європи 19–20 квітня 2012 року і яка підкреслює важливість ефективної імплементації державами-членами положень Конвенції та забезпечення належного виконання рішень Європейською суду [166].

Варто зазначити, що в Законі України «Про Державний бюджет України» на 2016 рік у ст. 20 закріплено, що Кабінету Міністрів України надається право у встановленому ним порядку реструктурувати фактичну заборгованість *обсягом до 7 544 562 370 гривень, що виникла станом на 1 січня 2016 року,* за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом часткового погашення за рахунок коштів, передбачених цим законом на ці цілі, у розмірі до 10 % суми за зазначеними рішеннями та видачі на решту суми фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років, з відстроченням платежів за цією заборгованістю на два роки та відсотковою ставкою 9,3 % річних. Право видачі таких векселів надати органам, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів [202].

Український центр економічних і політичних досліджень у науковому виданні «Національна безпека і оборона» № 3–4 (179–180) 2019 року надрукував ряд проведених ним розвідок, зокрема таких, як

«Першопричина невиконання рішень національних судів України» та «Виконання судових рішень в Україні: стан, проблеми, міжнародні аспекти», а також «Стислий виклад звіту за результатами аналізу першопричин невиконання рішень національних судів України», які авторами монографічного дослідження використані для обґрунтування проблемності питань, що розглядаються в запропонованій нами монографії.

Дослідження здійснено відповідно до «Методології для проведення експертного аналізу міжнародними та/або національними експертами для визначення основних причин, що призводять до невиконання рішень, винесених національними судами України», в рамках проєкту Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини».

Необхідність цього дослідження зумовлена, зокрема, досить низьким рівнем виконання судових рішень та, відповідно, потребою у покращенні ситуації у цій сфері діяльності Української держави.

Реалізація проєкту дала змогу виявити основні першопричини ***невиконання судових рішень у трьох категоріях*** *(соціальні спори, трудові спори та рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або щодо держави безпосередньо),* а також інші проблеми, пов'язані зі статистикою та реєстром судових рішень.

Першою проблемою виявилася неможливість віднайти необхідні справи. Стосовно всіх зазначених категорій рішень виявлені системні недоліки в обліку та можливостях зіставлення даних Єдиного державного реєстру судових рішень (далі – ЄДРСР) і Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень (далі – ЄДРВП). Так, у категорії «соціальні спори» для аналізу було відібрано 2 760 рішень, проте за наявними реквізитами у ЄДРСР знайдено лише 2 254 судових рішення. За результатами аналізу виявлено системні порушення відповідного законодавства у вигляді незаконного зменшення відповідних виплат, істотне звуження нормативно-правовими підзаконними актами обсягу прав позивачів, неправильне застосування бюджетного законодавства уповноваженими органами державної влади.

У категорії «трудові спори» експертному аналізу було піддано 1 505 невиконаних судових рішень. Серед переліку причин невиконання цієї категорії – відсутність належного фінансування з боку держави (відсутність бюджетних призначень) на момент виникнення

спірних правовідносин, неналежне виконання повноважень органами державної влади, підприємствами, недоліки нормативного регулювання трудових відносин, неодноразові процедури реорганізації одних і тих самих підприємств, що призводило до плутанини у тлумаченні цих процедур та їх неналежного виконання.

У категорії «рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави» експертному аналізу було піддано 250 із 14 324 судових рішень. Виявлено неефективність діяльності державної виконавчої служби під час стягнення таких боргів, неналежне виконання державними виконавцями їх посадових обов'язків, неправомірне сприяння боржнику чи зволікання з виконанням судових рішень, перешкоджання позивачам у використанні права застосувати механізм, передбачений Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».

У рамках дослідження також аналізувалося національне законодавство, що регулює систему органів та процедуру виконання судових рішень.

Отже, результати проєкту, представлені в цьому виданні, в разі взяття їх до уваги відповідними органами влади можуть сприяти кращому розумінню ситуації з виконанням судових рішень та виробленню шляхів, спрямованих на підвищення рівня їх виконання.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому стисло окреслена ситуація з виконанням Україною судових рішень.

У другому проаналізовано виконання судових рішень за трьома категоріями: «соціальні спори», «трудові спори» та «рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави».

У третьому проаналізовано національне законодавство, що регулює відповідальність держави перед позивачами.

У четвертому розділі наводяться висновки та рекомендації, спрямовані на подолання причин невиконання судових рішень.

Розділ 1 «Виконання судових рішень в Україні: стан, проблеми, міжнародні аспекти» присвячено дослідженню питань, пов'язаних з обґрунтуванням права на справедливий суд, гарантоване ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – КЗПЛОС; Європейська конвенції з прав людини – ЄКПЛ; Конвенції),

є також необхідною умовою дотримання принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України.

Невиконання судових рішень, які постановляються іменем України, призводить до втрати сенсу правосуддя, підривають довіру до судової влади зокрема і до державної влади в Україні в цілому.

Виконання судових рішень у різні часи існування української держави було організовано по-різному.

Так, за часів СРСР виконання судових рішень здійснювалося судовими виконавцями. При цьому виконавче провадження було частиною судового процесу і суддя контролював процесуальні дії судових виконавців. Оскільки система влади була авторитарною, що не могло не позначитися на системі правосуддя, то і судові рішення виконувалися переважно добровільно і своєчасно. Відповідно, питання ефективності виконання судових рішень було не надто актуальним. Але вже з перших днів існування незалежної Української держави, коли було формально проголошено судовий захист усіх прав людини і громадянина, що згодом було як один з конституційних принципів у Конституції України 1996 року, це питання набуло особливої гостроти через різке зниження рівня добровільного виконання судових рішень.

У різні роки рівень виконання судових рішень був різним, однак він *ніколи не перевищував 40–45 %,* а в окремі роки *знижувався до критичних позначень 5–10 %.* Як наслідок, згідно з офіційними урядовими джерелами, до *початку реформи державної виконавчої служби, задекларованої в Україні урядом В. Гройсмана після 2014 року, рівень виконання судових рішень у цивільних справах становив лише близько 6 %,* а *загальна вартість невиконаних рішень у цій сфері становила близько 400 млрд грн, що стало одним з основних бар'єрів на шляху до утвердження верховенства права в державі та ефективної роботи судів і суддів.*

Конституційна реформа у сфері правосуддя в Україні, яка була запропонована і здійснена в часи президенства П. Порошенка, мала своїм наслідком не лише зміну системи судоустрою, а й передбачала потрібність проведення новелізації процесуального законодавства. Ця реформа також була направлена на реформування ***такої похідної сфери, як виконання рішень судів та інших органів.***

Передусім привертає увагу конституційне гарантування вимоги виконання судових рішень, адже відповідно до ст. 129-1 Конституції

України судове рішення визнається обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення покладено на суд.

Зазначені конституційні положення впроваджуються і на рівні галузевого законодавства. Так, згідно з положеннями ст. 18 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України судові рішення, що набули чинності, є обов'язкові для всіх органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, також за її межами. Невиконання судового рішення є підставою для відповідальності, встановленої законом.

Одночасно з прийняттям змін до Конституції України 2 червня 2016 року було ухвалено два закони, які безпосередньо торкалися регламентування інституту примусового виконання судових рішень, зокрема це закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження», що зафіксовують нові організаційно-функціональні та процедурні засади регламентування зазначеного сегмента юридичної практики в Україні.

Проведення зазначеного реформування у сфері правосуддя та реформування сфери судочинства і суміжних інститутів в Україні було направлене на гармонізація національного законодавства до європейських стандартів справедливого судочинства. Ключовим з цієї точки зору є положення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до якого кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом у встановлені законом процедури, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру.

Вказане положення в науковому вживанні отримало назву «право на справедливий судовий розгляд» як невід'ємне право порталу, людини, що органічно пов'язане з міжнародно-правовим принципом верховенства права та є його частиною. Невід'ємною складовою права на справедливий судовий розгляд, що була виведена з практики Європейського суду з прав людини, зокрема з питань застосування та

тлумачення зазначеної статті, є вимога обов'язковості виконання судових рішень, що передбачає в остаточному її реалізації і гарантії їх примусового виконання.

Здавалося б, таке удосконалення законодавства щодо зазначеної проблеми, спрямоване на приведення національного процесуального законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, мало б значно підвищити ефективність виконавчого провадження, проте статистичні дані свідчать про наявність системних проблем у цій сфері. Так, 2017 року Україна посіла четверте місце за кількістю скарг, поданих до ЄСПЛ, що становить 12, 6% (7 100 скарг) загальної кількості скарг, поданих до ЄСПЛ 2017 року, а також третє місце (після РФ та Туреччини) за кількістю ухвалених проти неї рішень 2017 року (87 рішень, що становить 8,14 % усіх ухвалених 2017 року рішень). Станом на грудень 2018 року, проти України було подано 7 250 скарг, що становить 12,9 % загальної кількості скарг, поданих 2018 року.

Загалом за весь період дії ЄКПЛ до 2017 року проти України ЄСПЛ було розглянуто 82 514 скарг, принаймні 29 тис. з яких стосувалися саме системних недоліків у сфері виконання судових рішень.

Варто зазначити, що за статистичними даними самого ЄСПЛ за весь період діяльності ЄСПЛ (з 1959 року) до 2017 року, 39,68 % усіх порушень ЄКПЛ, що були визнані ЄСПЛ, становили порушення права на справедливий судовий розгляд, при цьому 17,21 % порушень становили порушення справедливості судового розгляду, а 20,7 % – порушення розумності строків судового розгляду та виконання судових рішень. Зазначені статистичні дані свідчать про наявність проблем у сфері дотримання розумних строків судового розгляду та виконавчого провадження в цілому на рівні європейського регіону.

Невиконання рішень національних судів України – найбільш масштабна та серйозна проблема функціонування судової системи. *Існування цієї проблеми було встановлено в пілотному рішенні ЄСПЛ «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2009 рок).*

Зусиллям держави Україна на це пілотне рішення ЄСПЛ було прийняття 5 червня 2012 року Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який передбачив окремі державні гарантії у цій сфері, а саме компенсацію за несвоєчасне виконання рішення суду у вигляді стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за якими є: державний орган; державне

підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства, тобто діє так званий мораторій на відчуження. Відповідно до цього закону, якщо центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів упродовж трьох місяців не перерахував кошти за рішенням суду про стягнення коштів, то на стягувану суму виплачується компенсація в розмірі 3 % річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду. Державна казначейська служба України має виконувати рішення, винесені національними судами проти державних органів і компаній упродовж трьох місяців з дня подання заявником усіх необхідних документів. Якщо ж рішення залишаються невиконаними більше трьох місяців, держава зобов'язана відшкодувати особі 3 % річних від непогашеної заборгованості за рік. Проте зазначені гарантії обмежуються коштами, передбаченими законом про бюджет на кожен рік.

Очевидно, що сьогодні в Україні цей закон не здатен вирішити проблему в цілому, оскільки держава взяла на себе відповідальність за забезпечення виконання лише обмеженого кола судових рішень, причому зазначений засіб правового захисту не є судовим та не дозволяє враховувати конкретні обставини справи під час визначення розміру компенсації.

Окремо треба звернути увагу на розмір компенсації. У своїй прецедентній практиці ЄСПЛ неодноразово наголошував на тому, що розмір відшкодування на національному рівні не повинен бути незрозумілим, порівняно з розміром відшкодувань, призначених ЄСПЛ в аналогічних справах, і це є одним з критеріїв, за яким ЄСПЛ перевіряє ефективність компенсаторного засобу захисту щодо надмірно тривалих проваджень. Однак Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» передбачає фіксований розмір компенсації, що, порівняно з компенсацією, яка присуджується ЄСПЛ, є необґрунтованим і непропорційним. З огляду на зазначене запропонований механізм компенсації не може вважатися ефективним засобом правового захисту права особи на судовий розгляд та виконання судового рішення у розумний строк у контексті Протоколів до Європейської конвенції і стст. 6 та 13 самої Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також прецедентної практики ЄСПЛ.

Як показує практика останніх років, держава Україна виявилася неспроможною виконувати свої зобов'язання навіть за вказаним законом, що призвело до утворення значного боргу. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про Державний бюджет на 2018 року» Кабінету Міністрів України у встановленому ним порядку надається право реструктурувати фактичну заборгованість обсягом до 7 544 562 370 грн за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями ЄСПЛ, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом видачі фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років з відстроченням платежів за цією заборгованістю на один рік та відсотковою ставкою 9,3 % річних. Зазначений захід був запропонований як альтернативний засіб правового захисту права на виконання судових рішень у розумний строк. Проте, за інформацією самого уряду, жодних заяв щодо застосування зазначеного засобу правового захисту з боку зацікавлених осіб не надходило.

Запропоновані заходи правового захисту неодноразово ставали предметом обговорення Комітету Міністрів РЄ (КМ РЄ) у ряді проміжних резолюцій, зокрема: CM/К.езОН(2008)19; CM/Ке80Н(2009)15910; CM/КезОН(2010)22211; CM/К.Є8ОН(2011)18412; CM/КезОН(2012)23413.

Нарешті, у проміжній резолюції КМ РЄ М/К.Є8ВН(2О17)184 було закріплено ряд заходів, що їх мала вжити Україна для подолання кризової ситуації у сфері, що розглядається. Так, була запропонована триступенева стратегія, яка включала:

1) розрахунок суми боргу, що виникає внаслідок невиконання рішень;

2) запровадження системи виплат за певних умов або альтернативне рішення для забезпечення виконання рішень, які ще не були виконані;

3) запровадження необхідних коригувань у державному бюджеті з тим, щоб забезпечити достатні кошти для ефективного функціонування згаданої вище платіжної схеми, а також необхідних процедур для забезпечення належного врахування бюджетних обмежень під час прийняття законодавства для запобігання ситуаціям невиконання рішень національних судів проти держави або державних підприємств.

Проте зазначена стратегія, як свідчить подальша практика ЄСПЛ проти України, так і не була реалізована, і Європейський суд з прав людини відновив розгляд скарг у подібних справах через незабезпечення ефективних засобів національного захисту. За підрахунками, зробленими самим ЄСПЛ, після подання першої заяви з 1999 року до 2016 року до ЄСПЛ було подано близько 29 тис. «заяв типу Іванова». З початку 2016 року ЄСПЛ продовжував отримувати велику кількість таких заяв – понад 200 на місяць.

Незважаючи на вказане рішення ЄСПЛ та тривалий час, що минув після його ухвалення, в Україні й досі немає відповідних механізмів ефективного захисту зазначеного права. Таке зволікання та нескінченна кількість аналогічних скарг, поданих уже після пілотного рішення, змусили ЄСПЛ вжити кардинальних заходів, наслідком чого стало ухвалення рішення у справі «Бурмич та інші проти України» від 12 жовтня 2017 року, де ЄСПЛ по-новому поглянув на проблему невиконання пілотних рішень державами, проти яких вони були ухвалені, переглянувши свою роль у тих випадках, коли держава-відповідач не вживає рекомендованих ЄСПЛ заходів з усунення системної проблеми. У цій справі ЄСПЛ до п’яти скарг заявників приєднав ще 12 143 «справи типу Іванова», в яких заявники скаржилися на порушення п. 1 ст. 6 ЄКПЛ щодо несвоєчасного виконання судових рішень, за якими боржником виступає держава, об’єднавши їх в одне провадження.

У цьому рішенні ЄСПЛ висловив побоювання щодо того, що він ризикує стати частиною української системи виконання судових рішень та підмінити собою українські органи влади, зазначивши, що таке завдання несумісне з допоміжною роллю, яку ЄСПЛ має відігравати щодо Високих Договірних Сторін відповідно до статей 1 та 19 ЄКПЛ, а також прямо суперечитиме логіці процедури пілотних рішень, виробленої ЄСПЛ.

Наголосивши на розподілі завдань між ЄСПЛ та КМ РЄ, ЄСПЛ зауважив, що він може допомогти державі-відповідачу у виконанні її зобов’язань за ст. 46, намагаючись вказати тип заходів, які можуть бути прийняті державою для того, щоб покласти край системній проблемі, виявленій ЄСПЛ.

Варто зазначити, що у практиці ЄСПЛ були вироблені певні критерії ефективності засобів правового захисту права на розгляд

справи та виконання судового рішення в розумний строк, відповідно до яких:

1) засіб є ефективним, якщо його можна використати для прискорення ухвалення рішення судом, що розглядає справу, або якщо він надає учаснику процесу адекватну компенсацію за затримку, що вже відбулася;

2) найбільш ефективними є засоби, спрямовані на попередження, а не на компенсацію за затримку розгляду справи чи виконання судового рішення;

3) поєднання пришвидшувального та компенсаторного засобів захисту є найкращим варіантом;

4) засоби захисту мають застосовуватися як щодо проваджень, що не завершилися, так і до проваджень, за якими ухвалені рішення;

5) засоби мають забезпечувати відшкодування як моральної, так і матеріальної шкоди;

6) рівень компенсації має бути адекватним компенсації, присудженої ЄСПЛ;

7) засоби мають поширюватися як на стадію судового розгляду, так і на виконання рішення.

Згідно із встановленою процедурою КМ РЄ повинен контролювати виконання рішення і забезпечити виконання свого юридичного зобов'язання за ст. 46 Європейської конвенції державою-відповідачем включно з ужиттям таких загальних заходів на виправлення ситуації, які можуть вимагатися пілотним рішенням щодо надання захисту всім іншим потерпілим, існуючим або потенційним, виявленого системного дефекту.

Відповідно до цього ЄСПЛ зазначив, що юридичні питання, які стосуються ЄКПЛ у частині тривалого невиконання національних рішень в Україні, вже були вирішені в пілотному рішенні у справі Іванова. Отже, ЄСПЛ виконав свою функцію відповідно до ст. 19 ЄКПЛ. За принципом субсидіарності, який лежить в основі всієї ЄКПЛ, а не лише процедури пілотного рішення, питання, про яке йдеться у пілотному рішенні у справі Іванова, у т. ч. забезпечення відшкодування потерпілим від системного порушення ЄКПЛ, виявленого у справі Іванова, є питанням виконання рішення згідно зі ст. 46 ЄКПЛ. На підставі вказаного ЄСПЛ постановив, що всі зазначені заяви мають розглядатися відповідно до зобов'язань, які випливають з пілотного

рішення. Як наслідок, зазначені справи були вилучені з реєстру справ ЄСПЛ та передані КМ РЄ з тим, щоб вони могли розглядатися в рамках загальних заходів з виконання пілотного рішення у справі Іванова. Крім того, ЄСПЛ виходить з того, що будь-які «справи типу Іванова», що можуть бути подані після винесення цього рішення, крім заяв, що будуть визнані неприйнятними відповідно до ст. 35 ЄКПЛ, Європейський суд з прав людини також може вилучити з реєстру справ і передати безпосередньо до КМ РЄ.

12–14 березня 2019 року КМ РЄ опублікував рішення за групою справ «Юрій Миколайович Іванов», «Група Жовнер» і «Бурмич та інші проти України» (заява № 40450/04). У ньому КМ РЄ серед іншого «…наполегливо закликав владу без будь-яких подальших затримок завершити роботу з виявлення причин і перейти від попереднього бачення першопричин до всеохоплюючої стратегії, що визначатиме необхідні інституційні, законодавчі, фінансові та інші практичні заходи на основі ретельного експертного аналізу, прецедентного права Суду і попередніх вказівок, даних Комітетом». 4–6 червня 2019 року КМ РЄ вкотре вивчив стан виконання і ступінь прогресу у виконанні Україною пілотних рішень ЄСПЛ за групою справ «Юрій Миколайович Іванов», «Група Жовнера» і «Бурмич та інші проти України» КМ РЄ «…з інтересом прийняв до відома зведений план дій, представлений українськими властями, в якому викладені заходи, раніше вжиті для виконання пілотного рішення за справою Іванова, а також заходи, здійснені у співробітництві з Радою Європи для виявлення основних причин проблеми невиконання рішень, винесених щодо держави і державних чи контрольованих нею суб'єктів…».

КМ РЄ, крім усього, «…вітав із завершенням роботи влади з виявлення першопричин, одночасно з занепокоєнням нагадав, що до закінчення крайнього строку, встановленого Європейським судом з прав людини – 12 жовтня 2019 року – для імплементації рішення у справі Бурмича, влада ще не прийняла комплексної стратегії…».

Проєкт такої стратегії був представлений Мін'юстом України Комітету Міністрів Ради Європи 31 травня 2019 року із зазначенням необхідних інституційних, законодавчих, фінансових та практичних заходів.

Заступник міністра юстиції, Уповноважений у справах ЄСПЛ І. Ліщина заявив, що у зв'язку з політичною ситуацією в Україні

(дострокові парламентські вибори) можуть відбутися зміни у складі уряду, що є відповідальним за реалізацію відповідних заходів. Це спонукає Мін'юст України звернутися до ЄСПЛ з проханням про подовження встановленого ЄСПЛ строку (жовтень 2019 року) для вжиття заходів за пілотними рішеннями у справах «Юрія Іванова» та «Бурмич» для реалізації відповідної стратегії.

Для виконання завдань щодо виконання рішень як національних судів, так рішень ЄСПЛ у співпраці з європейськими експертами був розроблений проєкт Національної стратегії вирішення проблеми невиконання судових рішень, постановлених проти держави. І Комітет Міністрів Ради Європи схвально оцінив ці зусилля. Комітет міністрів рекомендував Україні спочатку прийняти проєкт Стратегії як рекомендаційний, а потім – як обов'язковий до виконання стратегічний документ. Позитивно була оцінена і практика Великої палати Верховного суду та Конституційного суду України стосовно цієї проблеми.

Документ рекомендує реформувати систему виконання рішень з точки зору її законодавчого, інституційного та практичного наповнення, створити систему «автоматичного виконання» та відповідних «засобів захисту», зокрема створити можливості отримання компенсації або пришвидшення виконання судового рішення.

На сьогодні вже зроблено чимало, але реформи у цій сфері повинні продовжуватися. Адже ці питання стосуються кожного українського громадянина, можуть негативно впливати на інвестиційну діяльність, довіру до суду та судової системи, загалом можуть завдавати значних репутаційних втрат державі на міжнародній арені.

І. Ліщина заявив, що така національна стратегія уже розроблена спільно з працівниками Уряду України та експертами Ради Європи. Після розгляду на спеціальній міжвідомчій групі вона має бути прийнята урядом. Реалізація стратегії потребуватиме розробки і прийняття ряду спеціальних законів для законодавчого забезпечення подолання першоджерел невиконання судових рішень проти держави [203, с. 1–6].

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У монографії наведено теоретичне узагальнення й обновлений підхід до вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності й особливостей механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні. За результатом проведеного дослідження, сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них, на думку авторів, такі:

1. Механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ в Україні вимагає створення належного правового підґрунтя цієї діяльності, додаткових заходів адміністративно-правового й організаційного характеру, визначення правомочних суб'єктів його здійснення та суттєвого удосконалення процедур виконання рішень ЄСПЛ і практики їх застосування в адміністративній та судовій практиці Української держави.

2. Право особи на звернення до ЄСПЛ являє собою сукупність встановлених і гарантованих як національним законодавством, так і міжнародними документами правомочностей, що полягають у можливості подання заяви (скарги**)** до міжнародної регіональної судової установи з метою захисту та відновлення порушених публічною адміністрацією прав і свобод особи. Право на звернення особи до Європейського суду з прав людини є невід'ємною складовою конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також вимогою принципу доступу до правосуддя з метою захисту порушених прав і свобод особи національними інституціями публічної адміністрації.

3. Рішення ЄСПЛ в Україні мають подвійну правову природу, що залежить від суб'єкта та способу їх реалізації. У діяльності органів публічної адміністрації такі рішення можуть виступати джерелами тлумачення матеріальних і процесуальних норм адміністративного права під час здійснення правозастосовної діяльності та джерелами відповідних норм під час нормотворчості. У діяльності судів такі рішення виконують роль прецедентів та є обов'язковими до застосування в аналогічних категоріях справ.

4. Формами реалізації рішень ЄСПЛ в України доцільно визначати виконання та застосування.

Виконання рішень ЄСПЛ являє собою вчинення ряду процедурно-процесуальних дій щодо забезпечення доступу до рішення ЄСПЛ як зацікавлених осіб, так і громадськості шляхом повідомлення про прийняття ЄСПЛ остаточного рішення у справі, перекладу й оприлюднення такого рішення; звернення рішення до виконання у частині виплати відшкодування та застосування заходів індивідуального і загального характеру.

Застосування рішення ЄСПЛ передбачає його використання як джерела тлумачення матеріальних і процесуальних норм адміністративного права в адміністративній практиці та під час здійснення правосуддя, а також як джерела норм адміністративного права у правотворчості.

5. Нормативно-правове регулювання реалізації рішень ЄСПЛ здійснюється на двох рівнях: національному та міжнародному. З огляду на те, що чинне міжнародне та вітчизняне законодавство визначає лише загальні процедурні правила виконання та застосування рішень ЄСПЛ в Україні, виникає потреба у підзаконному процедурному регулюванні цієї діяльності, що сприятиме забезпеченню реалізації рішень ЄСПЛ у діяльності органів публічної адміністрації, ефективному застосовуванні заходів індивідуального характеру. Виконання рішень ЄСПЛ у частині виплати відшкодування та вжиття заходів загального характеру вимагає закріплення відповідних процедур на рівні законів України.

6. Суб’єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ в Україні є органи виконавчої влади України, уповноважені спеціальним законом здійснювати заходи щодо виконання рішень ЄСПЛ, впровадження таких рішень у правотворчу та правозастосовну діяльність органів публічної адміністрації. Адміністративно-правовий статус названих суб’єктів визначає їхнє правове положення у відносинах виконання та застосування рішень ЄСПЛ як щодо міжнародних судових установ, так і органів публічної адміністрації та громадян під час реалізації рішень ЄСПЛ. Він складається з таких елементів: ***цільового,*** що визначає мету і завдання органу виконавчої влади під час реалізації рішень ЄСПЛ, ***структурно-організаційного,*** що визначає особливості побудови, підпорядкування та взаємодії конкретного суб’єкта з іншими органами виконавчої влади під час реалізації рішень ЄСПЛ в Україні, ***компетенційного***, що визначає

предмет відання, територіальні межі та власне повноваження суб'єкта щодо забезпечення реалізації рішень ЄСПЛ в Україні.

7. Адміністративна процедура реалізації рішень ЄСПЛ в Україні являє собою врегульовану нормами адміністративного законодавства послідовність юридично значущих дій, операцій, стадій органів публічної адміністрації, встановлену і гарантовану державою на підставі і в межах прийнятих міжнародних зобов'язань, з метою оперативного, своєчасного та повного виконання рішень ЄСПЛ в Україні. Адміністративні процедури реалізації рішень ЄСПЛ поряд із загальними ознаками, притаманними будь-якій адміністративній процедурі, наділені й рядом специфічних, притаманних лише їм характеристикам, що залежать від форми реалізації рішень ЄСПЛ і дозволяють здійснити видовий їх поділ на процедури виконання рішень ЄСПЛ та процедури застосування рішень ЄСПЛ.

8. Рішення Європейського суду з прав людини мають застосовуватися щодо держави Україна тільки за наявності порушення національними публічними інституціями певних умов, а саме: а) порушення повинно бути пов'язане з недотриманням прав і свобод, передбачених у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і Протоколах до неї; б) таке порушення вчинено після ратифікації Україною Конвенції і протоколів до неї; в) повинні бути вичерпані всі на національному рівні юридичні захисні процедури порушених прав і свобод; г) заява (скарга) в ЄСПЛ повинна бути подана в строк не пізніше шести місяців з дня прийняття остаточного рішення щодо неї державною інституцією на національному рівні; д) заява (скарга) з цього питання подається вперше до міжнародної судової інстанції.

9. Серед проблемних питань адміністративно-правового забезпечення виділено: 1) недостатність процедурного регулювання такої форми реалізації рішень ЄСПЛ, як застосування таких рішень в адміністративній практиці; 2) відсутність законодавчого визначення поняття «кінцева інстанція, яка вичерпує усі національні засоби правового захисту в Україні», строк звернення особи до ЄСПЛ, строк набуття рішенням ЄСПЛ статусу остаточного на території України; 3) відсутність законодавчо визначених процедур стягнення коштів, виплачених державою стягувачеві на підставі рішення ЄСПЛ з особи, винної у порушенні прав і свобод особи, що призвели до порушення Конвенції та відповідного прийняття рішення проти України;

4) відсутність механізмів залучення органів місцевого самоврядування до процедур застосування рішень ЄСПЛ в Україні.

10. На підставі аналізу наукової літератури й законодавства зарубіжних країн запропоновано:

– з метою вдосконалення процедур реалізації особою права на звернення до ЄСПЛ внести зміни до статей 1 та 3 Закону України «Про звернення громадян», зокрема у статтю 1 «…та звертатися з заявою (скаргою) за захистом своїх прав, свобод та законних інтересів до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних інституцій міжнародних організацій, членом або учасником яких є держава Україна» і далі за текстом. Статтю 3 Закону України «Про звернення громадян» ***«Основні терміни, що вживаються в цьому Законі»*** доповнити частиною п'ятою в такій редакції: «У разі незгоди з рішенням компетентного державного органу, який є кінцевою інстанцією, що вичерпує всі національні засоби правового захисту прав і свобод особи в Україні, кожен, хто перебуває під її юрисдикцією, має право в строк до шести місяців звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна»;

– з метою вдосконалення форм реалізації рішень ЄСПЛ в Україні доповнити статтю 1 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» пунктом такого змісту: ***«застосування практики*** – це юридично-владна діяльність спеціально уповноважених на те органів публічного адміністрування, посадових і службових осіб щодо вирішення завдань, започаткованих у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї та зазначених у рішеннях, ухвалах Європейського суду з прав людини та ухвалах Європейської Комісії під час здійснення національними судами правосуддя та використання їх положень в адміністративній практиці суб'єктів публічного адміністрування»;

– удосконалити зміст Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016, включивши норми про призначення компенсації особі за тривале невиконання рішення Суду відповідно до рекомендації Європейського суду та Комітету Міністрів Ради Європи.

11. Констатовано, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не передбачає будь-якого конкретного шляху застосування її норм у національне законодавство. Зазначено, що обсяги введення Конвенції в дію через національне право істотно розрізняються у державах-підписантах Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. В одних державах правова традиція схиляється до застосування підходу *«монізму»*, який відображає прагнення звести до мінімуму відмінності між національним і міжнародним правом та передбачає пряме *«вживлення»,* інкорпорування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в національне законодавство. В інших державах традиція віддає перевагу *«дуалізму»*, який чітко розмежовує національне і міжнародне право, де Конвенція функціонує як самостійний акт. Немає необхідності давати виклади різних тенденцій, підходів до імплементації в національну правову систему певної держави-підписанта Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, але автори в монографії акцентували увагу на деяких варіантах, які можуть бути корисними для України.

12. Дослідивши рекомендаційні матеріали Комітету Міністрів Ради Європи експертів Ради Європи, національних джерел та Меморандуми щодо невиконання рішень національних судів в Україні, автори звертають увагу на такі моменти, що базуються на положеннях, розглянутих, зокрема, на:

у Меморандуми щодо невиконання рішень національних судів в Україні, прийнятому на 997-му засідання КМ РЄ у червні 2007 року, на якому визначені такі основні недоліки, пов’язані з практикою виконання рішень національних судів проти органів державної влади або державних підприємств в Україні:

• відсутність належного бюджетного фінансування виконання судових рішень проти державних органів чи державних підприємств;

• складні правові норми щодо конфіскації та арешту майна держави, включно з її рахунками, які, крім того, не мали ефективного практичного застосування;

• відсутність належних та ефективних положень про забезпечення

ефективної компенсації за затримки виконання рішень;

• відсутність ефективної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільної) державних службовців за

невиконання рішень і відсутність відповідальності розпорядників у процедурах банкрутства та ліквідації за невиконання рішень;

• неефективна діяльність Державної виконавчої служби України;

у Меморандум «Справи, розглянуті Комітетом Міністрів Ради Європи стосовно невиконання чи несвоєчасного виконання рішень національних судів в Україні (справа «Юрій Миколайович Іванов проти України») 2018 року перелічує такі джерела проблеми, які було розглянуто в рішеннях КМ РЄ:

1) відсутність належного бюджетного фінансування виконання судових рішень проти державних органів чи державних підприємств;

2) неможливість арешту будь-якого майна, розташованого в Чорнобильській зоні, без спеціального дозволу держави;

3) неможливість арешту будь-якого майна держави чи компаній-банкрутів, що належать державі, відповідно до мораторію на примусову реалізацію майна від 2001 року;

4) відсутність відповідних процедур виконання рішень;

5) відсутність належної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільної) державних службовців за невиконання рішень і відсутність відповідальності розпорядників у процедурах банкрутстві та ліквідації за таке невиконання рішень;

6) неефективна діяльність виконавчої служби;

7) відсутність належних та ефективних правил забезпечення ефективної компенсації за затримки у виконанні рішень та необхідність впровадження ефективних національних засобів юридичного захисту, які повинні відповідати основним вимогам Конвенції, після пілотного рішення Суду;

8) відсутність інформації щодо точної суми боргу, який держава зобов'язана сплатити особам, на користь яких постановлені національні судові рішення.

Висновки експертів Ради Європи щодо першопричин невиконання рішень національних судів в Україні:

I. Правові причини:

– недоліки законодавства про соціальне забезпечення;

– мораторії.

II. Фінансові причини:

– недостатнє фінансування витрат на виконання судових рішень.

III. Інституційні причини (недоліки практики):

– рішення зобов'язального характеру;

– проблеми щодо обліку невиконаних судових рішень;

– корупція;

– координація між різними гілками влади;

– державні виконавці, приватні виконавці;

– розвиток інформаційних і комунікаційних технологій.

Експертні рекомендації:

• вивчення ситуації (експертний аналіз невиконаних рішень, виконавчих документів, сум заборгованості, глибокий аналіз характеру та походження боргів);

• скасування мораторіїв із запровадженням належної системи гарантій виконання судових рішень, винесених проти державних підприємств;

• збільшення обсягу фінансування бюджетної програми 4040, оскільки брак коштів перешкоджає успішному функціонуванню цієї програми;

• погашення заборгованості держави перед юридичними особами через механізм казначейських векселів з виплатою відповідних відсотків і можливістю обігу облігацій на ринку;

• створення функціональних і взаємопов'язаних реєстрів: населення, банківських рахунків, соціальних пільг. Надзвичайно важливим є зв'язок між Єдиним державним реєстром судових рішень і Автоматизованою системою виконавчого провадження;

• координація між усіма гілками влади на найвищому рівні з метою підготовки та впровадження ефективних і комплексних засобів вирішення проблем, що призводять до невиконання;

• обмін досвідом та взірцевою практикою з іншими країнами, зокрема з країнами з високим рівнем автоматизації виконавчого провадження.

Аналіз перспектив внесення змін до законодавства з метою надання приватним виконавцям можливості здійснювати провадження у справах проти держави та посилити спроможність приватних виконавців через навчання, дієвий доступ до реєстрів тощо.

Щодо виконання рішень зобов'язального характеру (судовий контроль за виконанням рішень):

– застосування статті 382 КАСУ щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень надавати звіт про виконання судового рішення

(за наслідками розгляду такого звіту або в разі його неподання – накладення на керівника суб'єкта владних повноважень штрафу);

– запровадження аналогічної або подібної норми в Цивільному та Господарському процесуальних кодексах;

– запровадження штатної одиниці працівника апарату суду для здійснення контролю за виконанням судового рішення;

– внесення змін до національного законодавства та надання можливості суду зазначати в судовому рішенні еквівалент зобов'язання, який боржник повинен сплатити у випадку неможливості виконання первісного – негрошового зобов'язання (приклад: стаття 206 Цивільного процесуального кодексу Української РСР 1963 року, згідно з якою «суд, присуджуючи майно в натурі, повинен вказати в рішенні вартість майна, яку належить стягнути з відповідача, якщо при виконанні рішення присудженого майна не буде в наявності»);

– розвиток судової практики щодо зміни способу та порядку виконання судових рішень у тих справах, де це можливо;

у Меморандум 1331-го засідання Комітету міністрів Ради Європи (CM OH) 4–6 грудня 2019 року:

– попередньо надана інформація щодо першопричин невиконання рішень національних судів в Україні та законопроєкт № 8533 не вирішить проблему невиконання, але є першими кроками у цьому напрямі;

– детальний експертний аналіз недоліків законодавства та практики повинен лягти в основу глобальної стратегії щодо вирішення довгоіснуючої проблеми невиконання судових рішень.

На сьогодні Кабінет Міністрів України створив спеціальну комісію з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини. Про це повідомили в Мін'юсті 2 квітня 2020 року. За словами очільника Мін'юсту Д. Малюськи, створення комісії дозволить забезпечити ефективну взаємодію органів державної влади для своєчасного виконання рішень ЄСПЛ. Станом на 20 березня 2020 року Європейським судом ухвалено 1 434 рішення, якими констатовано порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї. Маємо забезпечити виконання цих рішень ЄСПЛ. Для цього необхідно залучити різні органи державної влади, причетні до порушення, забезпечити чітку взаємодію всіх гілок влади – як законодавчої, так і виконавчої та судової, і напрацювати

відповідні рішення, щоб виплатити відшкодування у встановлені строки.

Заступник міністра юстиції І. Ліщина повідомив, що комісія створюється як постійно діюча структура, яку за посадою очолює Віце-прем'єр з Євроінтеграції. У склад комісії входять представники виконавчої, законодавчої та судової влади, Уповноважений з прав людини, заступник Генерального прокурора, представники інших зацікавлених органів, а також представники Офісу Ради Європи і ЄС та третього сектору, а саме члени Української Гельсінської спілки з прав людини та Харківської правозахисної групи. Як зазначається, «Комісія – це не панацея і не вирішення всіх проблем, але це може стати ефективним інструментом для їхнього вирішення та форумом, на якому зможуть обговорюватися системні заходи, необхідні для виконання рішень ЄСПЛ», тому що за десять років Україна не виконала 67 % зі 117 провідних рішень Європейського суду з прав людини проти України. Під провідними мають на увазі ті рішення, які визначають нову значну або системну проблему в держави.

Далі в монографічному дослідженні авторами дослівно наводиться «ЗВІТ за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» (Додаток А).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства: в 2-х т. / И. Я. Фойницкий. – Т. 1. – СПб. : Альфа, 1996. – 552 с.

3. Градовский А. Д. Собрание сочинений: в 9-ти т. / А. Д. Градовский. – Т. 2. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – 492 с.

4. Духовський М. В. Русский уголовный процессъ / М. В. Духовський. – М. : Складъ изданія в книжномъ магазинъ М. В. Клюкина, 1905. – 472 с.

5. Яблочков Т. М. Учебник русского гражданского судопроизводства / Т. М. Яблочков. – 2-е изд., доп. – Ярославль : Книгоизд-во Гассанова, 1912. – 630 с.

6. Гордон В. М. Система русского гражданского судопроизводства: конспект лекций / В. М. Гордон. – Ярославль : Тип. Губерн. Правления, 1902. – Вып. 1. – 79 с.

7. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія / О. М. Овчаренко. – Харків : Право, 2008. – 304 с.

8. Васьковский Е. В. Курс гражданского процесса / Е. В. Васьковский. – Т. 1. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1913. – 691 с.

9. Рязановский В. А. Единство процесса : учеб. пособие / В. А. Рязановский. – М. : Изд. Дом «Городец», 2005. – 80 с.

10. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія / О. М. Овчаренко. – Х. : Право, 2008. – 304 с.

11. Jacob H. Access to Justice In England // Access to Justice. – Milan, 1979. – Vol. 1.

12. Cappelletti M., Garth B. Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective: A General Report // Access to Justice. – Milan, 1979. – Vol. 1. – P. 5–124.

13. Блакенбург Э. Юристы и правовые инновации в Германии и США (сравнительный анализ) / Э. Блакенбург // Государство и право. – 1997. – С. 100–108.

14. Cappelletti M., Garth B. Access to Justice: the World wide Movement to Make Rights Effective: A General Report // Access to Justice. – Milan, 1979. – Vol. 1. – P. 5–124.

15. Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства / В. М. Семенов. – М. : Юридична література, 1982. – 152 с.

16. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : дис. … канд. юр. наук : 12.00.03 / Н. Ю. Сакара. – Харків, 2006. – 209 с.

17. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Рус. Яз., 1991. – 917 с.

18. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В. Даль. – Т. 1 – М. : Рус. Яз., 1981. – 699 с.

19. Великий тлумачний словник сучасної української мови 170 000 слів / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

20. Івченко А. І. Тлумачний словник української мови / А. І. Івченко; худож.-оформл. І. В. Осипов. – Харків : Фоліо, 2006. – 540 с.

21. The American Century Dictionary / Edited by Urdang L. – WarnerBooks, 1997. – 692 p.

22. Black's Law Dictionary. – St. Paul, Minn.: West 1. Publishing Co., 1990. – 1657 p.

23. Англо-русский юридический словарь / сост.: С. Н. Андрианов, А. С. Берсон, А. С. Никифоров. – 2-е изд., стереотип. – М. : РУССО, 1998. – 512 с.

24. Improving Access to Justice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http // www.worldbank.org.htm

25. Про міжнародні договори : Закон України : від 29 червня 2004 року № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 54031; Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

26. Про судоустрій України : Закон України : від 15 грудня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

27. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529, в редакції Закону України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, № 19–20. – Ст. 132.

28. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 2 червня 2016 року № 1402-VIII // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 162. – 31 серпня.

29. Загальна декларація прав людини 1948 року // Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / авторський колектив; відп. ред. Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с. – (Серія : Людина. Суспільство. Поліція).

30. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року: Ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII // Міжнародні документи по правам людини. – Харків : РИФ «Арсин, ЛТД», 2000. – С. 64–85.

31. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

32. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою : від 29 листопада 1985 року // Права человека и судопроизводство : собр. междунар. док. – OSCE; Vena; Warshava, 1997. – С. 231.

33. Права человека : сборник универсальных и региональных международных документов / составитель Л. Н. Шестаков. – М. : Изд-во МГУ, 1990. – 201 с.; Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія / О. М. Овчаренко. – Харків : Право, 2008. – 304 с.

34. Омельяненко Г. М. Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя відносно неповнолітніх (Пекінські правила) / Г. М. Омельяненко / Провадження у справах про злочини неповнолітніх як диференціація кримінально-процесуальної форми : навч. посіб. – К. : Атіка, 2002. – С. 75–102.

35. Конвенція про статус біженців: від 14 грудня 1950 року / Правова регламентація статусу біженців і осіб, які шукають притулку: навч. посіб. / за заг. ред. М. Ю. Черкеса, С. А. Погрібного. – О. : Латстар, 2002. – С. 119–139.

36. Про незалежність, дієвість та роль суддів : Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (94) 12 // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 4 (6). – С. 10–11.

37. Про альтернативи судовому розгляду спорів між органами виконавчої влади і приватними особами : Рекомендації № R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи : від 5 вересня 2001 року // Консти-

туционное право: Восточноевропейськое обозрение. – 2002. – № 3 (40). – С. 111–113.

38. 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.

39. Пушкар П. В. Концепція справедливості у судовому розгляді / П. В. Пушкар // Держава і право : зб. наук. пр. «Юрид. І політ. Науки». – К. : ІДП НАН України, 2002. – Вип. 17. – С. 377–382.

40. Максимов С. И. Справедливость и эффективность как критерии оценки права / С. И. Максимов // Проблеми законності: Республік. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. Акад. України, 2001. – Вип. 49. – С. 195–204.

41. Толочко О. Право на справедливий судовий розгляд (стаття 6 ЄКПЛ) у світлі українського законодавства та правозастосовної практики / О. Толочко // Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. – К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. – 960 с.

42. Левченков О. І. Права і свободи в державах перехідного періоду: пріоритети та перспективи (спроба філософсько-правового аналізу сучасного стану в Україні та Росії / О. І. Левченков, О. Б. Левченкова // Філософія і право: культурно-історичні аспекти взаємодії : монограф. / О. М. Литвинов, М. Ф., Максимов, О. М., Єроменко та ін.; О. М. Литвинова; МВС України, Луган. Держ. Ун-т внутр. Справ ім. Є. О Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Є. О Дідоренка, 2010. – 312 с.

43. Алексеев С. С. Теория права : учебник / С. С. Алексеев. – М. : Издательство БЕК, 1994. – 224 с.

44. Боннер А. Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / А. Т. Боннер. – М. : Рос. право, 1992. – 320 с.

45. Вязов А. Л. Принцип справедливости в современном российском правоприменении (теоретико-правовое исследование) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Л. Вязов. – М., 2001. – 156 с.

46. Чечина Н. А. Категория справедливости в советском гражданском процессуальном праве / Н. А. Чечина, А. И. Экимов // Материальное право и процессуальные средства его защиты: межвуз. темат. сб. – Калинин, 1981. – С. 19–21.

47. Жилин Г. А. Конституционные основы правосудия по гражданским делам и его эффективность / Г. А. Жилин // Проблемы

доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Москва, 31.01–01.02.2001. – М. : ООО Юрид. Фирма «Лиджист», 2001. – С. 272–282.

48. Ролз Д. Теорія справедливості / Д. Ролз; пер. з англ. О. Мокровольського. – К. : Основи, 2001. – 822 с.

49. Ломанн Г. Соціальні права людини та питання справедливості. Філософія прав людини / Г. Ломанн, Ш. Госепат; за ред. Ш. Госепат, Г. Ломанн; пер. з нім. О. Юдіна та Л. Доронічевої. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 320 с.

50. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. Фундація; вид-во «Право», 1996. – 544 с.

51. Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. – 784 с.

52. Про звернення громадян : Закон України : від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

53. Антипов В. И. Научно-практический комментарий Закона Украины «Об обращениях граждан / В. И. Антипов. – К. : НВЦ «Правові джерела», 1997. – 137 с.

54. Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Е. С. Зенович. – М. : Олимп; ООО «Фирма» Издательство АСТ», 1998. – 608 с.

55.Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад. О. І. Скопенко, Т. В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.

56. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / С. И. Ожегов; под ред. д-ра филос. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М. : Рус. Яз., 1983. – 816 с.

57. Словарь русского языка : в 4-х т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А. П. Евгеньевой. – 3-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1985–1988. – Т. 3: П–Р. – 1987. – 752 с.

58. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1985. – 1 600 с.

59. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 368 с.

60 Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 790 с.

61. Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 4 : Н–П / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін. – К. : Укр. Енцикл., 2002. – 720 с.

62. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид. «Юридична думка», 2007. – 992 с.

63. Російсько-український словник наукової термінології: Суспільні науки / Й. Ф. Андерш, С. А. Воробйова, М. В. Кравченко та ін. – К. : Наук. думка, 1994. – 600 с.

64. Права человека: учебник для вузов / ответ. ред. член-корр. РАН, д.ю.н. Е. А. Лукашева. – М. : Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. – 573 с.

65. Липачова Л. М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини: монографія / Л. М. Липачова. – Д. : Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра ЛТД, 2005. – 216 с.

66. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до вказаної Конвенції : Закон України : від 17 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263; 1997. – № 22–23. – Ст. 197; 2004. – № 3. – Ст. 76; 2006. – № 26. – Ст. 216.

67. Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод людини // Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / авторський колектив; відп. ред. Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с. – (Серія : Людина. Суспільство. Поліція).

68. Бурменський М. В. Звернення до Європейського суду з прав людини: практика Суду і особливості українського законодавства / М. В. Буроменський. – Харків : Фоліо, 2000. – 32 с.

69. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод: збірник законодавчих і нормативних актів станом на 11 жовтня 2012 року / упорядник Ю. І. Руснак. – К. : Центр учбової літератури, 2912. – 116 с.

70. Конвенція про захист прав людини та основних свобод (з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11) // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 2. – С. 15–32.

71. Карташкин В. А. Как подать жалобу в Европейский суд по правам человека. Комментарий к правилам обращения в органы Совета Европы по защите прав человека / В. А. Карташкин. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 96 с.

72. Гомьен Д. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная Хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, П. Зваак. – М. : МНИМП, 1998. – 598 с.

73. Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 784 с.

74. Липачова Л. М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейському суду з прав людини: дис. … наук. ступ. к.ю.н. / Л. М. Липачова. – Дніпропетровськ, 2002. – 190 с.

75. Проект Адміністративно-процедурного кодексу Україні // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор упоряд. В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

76 Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : від 06.07.2005 № 2747-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

77. Конвенція про захист прав людини та основних свобод (із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11) // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 2. – С. 15–32.

78. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України : від 22 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

79. Регламент Європейського суду з прав людини. Страсбург, 10 червня 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://document. Ua/reglament-evropeiskogo-sudu-z-prav.

80. Про використання терміна скарга (заява) як правової термінології. Див. наприклад, ст. 93. Дисциплінарне провадження щодо судді. У редакції цієї статті використовується термін «право на звернення зі скаргою (заявою) щодо поведінки судді», яка може мати наслідок дисциплінарної відповідальність судді і яку може подати будь-яка особа-учасник розгляду справи тим чи іншим суддею / Про

судоустрій і статус суддів : Закон України : від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

81. Шептулин А. П. Система категорий диалектики / А. П. Шептулин. – М. : Наука, 1967. – 375 с.

82. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.

83. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1972. – 291 с.

84. Європейська конвенція про захист прав і основоположних свобод людини: від 4 листопада 1950 року зі змінами, внесеними Протоколом № 11 // Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / автор. колектив; відп. ред. Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 749 с. – (Серія : Людина. Суспільство. Поліція).

85. Дешко Л. М. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини / Л. М. Дешко, О. В. Боднар // Правовий часопис Донецького університету. – 2008. – № 2(20). – С. 76–80.

86. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Європейським суду з прав людини : навч. посіб. / автор. кол. : М. В. Мазур, С. Р. Тагієв, А. С. Беніцький, В. В. Костріцький; відп. ред. к.і.н., доцент В. М. Карпунов. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. – 594 с.; Авер'янов В. Б. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна, Д. М. Лук'янець. – К. : Наук. вироб. підприємство «Вид. «Наукова думка» НАН України, 2007. – С. 262–268; Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / М. І. Козюбра // Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». – 2004. – Т. 26. – (Серія : Юрид. науки); Кононенко В. Рішення Європейського суду з прав людини як прецедент тлумачення Конвенції про захист прав людини та основних свобод / В. Кононенко // Право України. – 2008. – № 3. – С. 13–14 та інші.

87. Третьяков Д. Застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні / Д. Третьяков // Віче. – 2007. – № 9–10. – С. 41–44.

88. Павлік В. Методика застосування положень Конвенції про захист прав людини і основних свобод (деякі аспекти цього питання) /

В. Павлік // Досвід застосування Європейської конвенції з прав людини в судочинстві України та Польщі : матер. наук.-практ. конф. / упоряд. О. П. Корнієнко. – К. : Видавництво «А.П.Н.», 2006.

89. Зайцев Ю. Потреба використання практики Європейського суду з прав людини / Ю. Зайцев // Практика Європейського суду з прав людини : Рішення. Коментарі. – 2002. – № 3. – С. 5–13.

90. Шишкіна Є. В. Деякі аспекти правової природи рішень Європейського суду з прав людини / Є. В. Шишкіна // Право України. – 2005. – № 4. – С. 102–104.

91. Тимченко Л. Д. Международное право : учеб. / Л. Д. Тимченко – 3-є изд., стереотип. – Харьков : Консум; Нац. ун-т внутр. Дел, 2004. – 333 с.

92. Волосюк П. В. Значение решений Европейского суда по правам человека в уголовном праве России : автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук [Электронный ресурс] / П. В. Волосюк. – Ростов-на-Дону, 2007. – Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat. – Режим доступа : http://www.dissercat. Com/content/znachenie-reshenii-evropeiskogo-suda-po-pravam-cheloveka-v-ugolovnom-prave-rossii#ixzz4JlSWZnql

93. Зайцев Ю. Заборона катування – право на розслідування / Ю. Зайцев // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2005. – № 4. – С. 9.

94. Зимненко Б. Л. Решения Европейского суда по правам человека и правовая система Российской Федерации / Б. Л. Зимненко // Моск. журн. Междунар. права. – 2004. – № 3(55). – С. 73–88.

95. Климович О. Застосування прецедентної практики Європейського суду з прав людини судами України / О. Климович // Адвокат. – 2002. – № 2. – С. 34–41.

96. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / М. Сапунцев // Стислий виклад договорів Ради Європи. – К., 2000. – 80 с.

97. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, що не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї // Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / автор. колектив; відп. ред. Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 749 с. – (Серія : Людина. Суспільство. Поліція).

98. Віденська конвенція про право міжнародних договорів схвалена та подана на розгляд Постановою Ради Міністрів Української РСР: від 26 березня 1986 року № 102. Рішення про приєднання до Конвенції із застереженнями затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР : від 14 квітня 1986 року № 2077-XI // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1986. – № 17. – Ст. 343.

99. Міжнародний суд ООН. Статут. Ст. 38 частина перша пункт «d» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ ru/icj/ statut.shtml# chap2

100. Парехта А. А. Специфіка застосування рішень Європейського суду з прав людини у правовій системи України / А. А. Парехта // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1(13). – С. 117–131.

101. Рабінович П. М. Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини) / П. М. Рабінович, С. Є. Федик // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина, державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / редкол. : П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. – Л., 2004. – 145 с.

102. Туманов В. А. Европейский суд по правам человека. Очерк организации и деятельности / В. А. Туманов. – М., 2001. – 304 с.

103. Середа Т. М. Практика Європейського суду з прав людини як джерело судового правозастосування / Т. М. Середа // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1. – С. 133–140.

104. Дудаш. Т Юридична природа рішень Європейського суду з прав людини (загальнотеоретичний аспект) / Т. Дудаш // Право України. – 2010. – № 2. – С. 173–179.

105. Ершов В. В. Прецеденты толкования Европейского суда по правам человека / В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2007. – № 1(9). – С. 22–33.

106. Кайдаш Л. Ю. Про питання застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини як нормативних актів національного законодавства / Л. Ю. Кайдаш, М. В. Коваль // Право та управління. – 2012. – № 2. – С. 396–402.

107. Про Конституційний Суд України: Закон України: від 16 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

108. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення : Закон України : від 22 вересня 2005 року № 2899-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 565; 2006. – № 26. – Ст. 213; 2009. – № 49. – Ст. 730.

109. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України : від 21 травня 2014 року № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF

110. Школьный словарь иностранных слов: пособие для учащихся / В. В. Одинцов и др.; под ред. В. В. Иванова. – М. : Просвещение, 1983. – 207 с.

111. Энциклопедический словарь. Современная версия. – М. : Изд-во Эксмо, 2003. – 672 с.

112. Енциклопедія Бізнесмена, Економіста, Менеджера. Наукове видання / під ред. Р. Дяківа. – К. : Вид. ТзОВ «КНИГОДРУК», 2000. – 704 с.

113. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4-х томах. – Т. 3 : П–Р. – М. : Изд. «ОЛМА-ПРЕСС». – 574 с.

114. Марчук В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2004. – 304 с.

115. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. Видання / П. М. Рабінович. – 2-ге вид. зі змін. й допов. – К., 1994. – 238 с.

116. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

117. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – 2-е вид. – К. : 1994. – 238 с.

118. Братко-Кутинський О. Феномен України / О. Братко-Кутинський. – К., 1996. – С. 65.

119. Марчук В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. / В. М. Марчук, Л. В. Николаєва. – К. : Істина, 2004. – 394 с.

120. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Харків : Консум, 2009. – 656 с.

121. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. В. К. Гіжевский, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

122. Адміністративне право України – словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. Нац. ун-тет». – К. : Ін. Юре, 2014. – 520 с.

123. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів / Т. І. Фулей. – 2-ге вид. випр., допов. – К., 2015. – 208 с.

124. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Збірник законодавчих актів: станом на 23 жовтня 2015 року. Офіц. текст. – К. : Алерта, 2015. – 96 с.

125. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів / Т. І. Фулей. – 2-ге вид. випр., допов. – К., 2015. – 208 с.

126. Кайдаш О. Ю. Адміністративно-правове забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. / О. Ю. Кайдаш. – Ірпінь, 2016. – 20 с.

127. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/m/zviti-pro-rezultati-diyalnosti-upovnovajenogo-u-spravah-evropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini

128. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2018 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/files/general/ 2019/03/13/20190313101 256-68.pdf

129. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2019 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/Nikolay/ Documents/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%202019%20% D1%80%D1% 96%D0%BA.pdf

130. Міністерство юстиції України. Деякі питання застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/m/str_14103

131. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/files/general/ 2007/04/19/ 200704190000007877.pdf

132. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/files/general/ 2017/10/25/20171025143300-81.pdf

133. Усі виплати Мін'юсту по справах ЄСПЛ доступні у публічному доступі. Новини Міністерства юстиції України. 14 грудня 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/news/ ministry/usi-viplati-minyustu-po-spravah-espl-dostupni-v-publichnomu-dostupi

133. Кайдаш О. Ю. Адміністративно-правове забезпечення реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні : дис. … к.ю.н. за спеціальності : 12.00.07 / Кайдаш О. Ю. – Ірпінь, 2016. – 196 с.

134. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України : від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Документ 3477-IV чинний, поточна редакція від 02.12.2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

135. Калюжний Р. А. Розвиток процесуального права України / Р. А. Калюжний, І. В. Атаманчук. – К. : МП Леся, 2015. – 188 с.

136. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма [Текст] / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.

137. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 188 с.

138. Протасов В. Н. Основи общеправовой процессуальной теории [Текст] / В. Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 143 с.

139. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права [Текст] / Е. Г. Лукьянова. – М. : Издательство НОРМА, 2003. – 240 с.

140. Тиунова Л. Б. О понятий правовой системні [Текст] / Л. Б. Тиунова // Правоведение. – 1985. – № 1. – С. 29.

141. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2008. – 477с.

142. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник [Текст] / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 256 с.

143. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник [Текст] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

144. Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах [Текст] : учебно-методическое пособие / А. В. Малько. – М. : Юристь, 2001. – 272 с.

145. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства [Текст] : учебник для юридических вузов и факультетов / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма-Инфра, 1999. – 552 с.

146. Теорія держави і права [Текст] : навч. пос. для дистанц. навчання / Ю. А. Ведєрніков, С. О. Мосьондз, О. Ю. Поклонська та ін.; за ред. Ю. А. Ведєрнікова, О. Ю. Поклонської. – Сімферополь : ДІАЙПІ, 2010. – 282 с.

147. Калюжний Р. А. Загальна теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / Р. А. Калюжний, С. М. Тимченко, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша. – К. : Видавець Паливода А.В., 2007. – 296 с.

148. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія / А. Ю. Олійник. – К. : Алерта; КНТ; Центр навчальної літер, 2008. – 472 с.

149. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

150. Курс адміністративного права України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

151. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. Нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.

152. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид.-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. – Т. 2 : Д–И. – 741 с.

153. Большой юридический словарь / В. А. Белов, В. В. Бойцов и др.; А. Я. Сухарев, В. Е. Крутських (ред.). – 2-е изд., перераб. и допол. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 704 с.

154. Вівчаренко О. Проблеми гарантій охорони права власності на землю в Україні / О. Вівчаренко // Право України. – 2003. – № 12. – С. 88–93.

155. Вівчаренко О. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми) / О. Вівчаренко. – Івано-Франківськ, 1998. – 179 с.

156. Голосніченко І. П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення / І. П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 7. – С. 73–77.

157. Цимбалюк М. Формування правосвідомості громадян у процесі реформування інституту власності / М. Цимбалюк // Право України. – 2003. – № 9. – С. 57–61.

158. Козьяков І. Проблеми теорії та практики застосування статі 187 КПК України / І. Козьяков // Право України. – 2003. – № 4. – С. 57–62.

159. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. пос. / І. О. Ієрусалімова та інші. – К. : Знання, 2007. – 223 с.

160. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І. П. Голосніченко. – К. : Вища школа, 1991. – 207 с.

161. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

162. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток № 51. – Ст. 1122.

163. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П., Онищук О. О., Гридасов Ю. В., Новіков М. М., Палієнко У. О., Дьомін І. А., Єщук О. М.; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.

164. Конвенція по захисту прав людини і основоположних свобод (зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 11 від 11 травня 1994 року та Протоколом № 14 від 13 травня 2004 року). Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.Ua/laws/show/995_004

165 Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів України про захист особи стосовно актів в адміністративних органів влади, прийнята Комітетом Міністрів 28 вересня 1977 року на 275-й нараді заступників міністрів: науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного

судочинства України : в 2-х томах. Том 1 / В. К. Матвійчук, І. О. Хара; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К. : КНТ, 2007. – 788 с.

166. Рекомендація № К (89) 8 Комітету Міністрів державам-членам стосовно тимчасового судового захисту в адміністративних справах, прийнята Комітетом Міністрів 13 вересня 1989 року на 428-й нараді заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf

167. Рекомендація № RPC (2001) 9 Комітету Міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, прийнята Комітетом Міністрів 5 вересня 2001 року на 762-й нараді заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : show /994_739

168 Рекомендація № RPC (2003) 16 Комітету Міністрів державам-членам щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права прийнята Комітетом Міністрів 9 вересня 2003 року на 851-й нараді заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_692

169. Рекомендація № RPC (2004) 20 Комітету Міністрів державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів, прийнята Комітетом Міністрів 15 грудня 2004 року на 909-й нараді заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : show/994_574

170. Рекомендація № 11(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», прийнято Комітетом Міністрів на 694-му засіданні заступників міністрів від 19 січня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_175

171. Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України : від 15 березня 2011 року № 3135-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 39. – Ст. 391.

172. Фурса С. Я. Закони України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Науково-

практичний коментар / С. Я. Фурса, Є. І. Фурса, С. В. Щербак. – К. : Видавець Фурса С. Я.; КНТ, 2008. – 1172 с.

173. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар законів України «Про виконавче провадження», «Про державну виконавчу службу», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 616 с.

174. Бурма С. К. Процедура схвалення умов односторонньої декларації у Європейському суді з прав людини / С. К. Бурма // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 12(2) – С. 198–200.

175. Кайдаш Л. Ю. К вопросу о понятии решений Европейского суда по правам человека в международном и украинском законодательстве / Л. Ю. Кайдаш, Н. В. Коваль // Международный научно-практический журнал «Legen si Viat». – Кишинев, 2016. – № 8. – С. 60–64.

176. Про Порядок здійснення захисту прав та інтересів України під час розгляду справ у закордонних юрисдикційних органах справ за участі іноземного суб'єкта та України : Указ Президента України : від 25 червня 2002 року № 581 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 118.

177. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» : Постанова Кабінету Міністрів України : від 31 травня 2006 року № 784 // Офіційний вісник. – 2006. – № 22. – Ст. 1655.

178. Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини. Порядок затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 року № 553 // Офіційний вісник. – 2004. – № 17. – Ст. 1183.

179. Про затвердження Порядку взаємодії Департаменту державної виконавчої служби та Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини під час забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та виконання рішень Європейського суду з прав людини : наказ Міністерства юстиції України : від 12.01.2008 № 26/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v26_5323-08; Про затвердження Порядку взаємодії державної виконавчої служби та

Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини під час забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та виконання рішень Європейського суду з прав людини : наказ Міністерства юстиції України : від 23.09.2013 № 1989/5 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 73. – Ст. 2719.

180. Про виконавче провадження : Закон України : від 21 квітня 1999 року № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

181. Севостьянова Н. І. Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізація прав на правосуддя / Н. І. Севостьянова // Реферат Циклу наукових праць на здобуття щорічної премії Президента України для молодих вчених / Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2014. – 14 с.

182. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації захисту / В. Б. Аверянов, М. А. Боярінцева, І. М. Кресіна, Д. М. Лукянець та ін.; за заг. ред В. Б. Авер'янова. – К. : Наукова думка, 2007. – 587 с.

183. Курінний Л. Слабкі ланки української судової системи / Л. Курінний // Юридичний вісник України. – 2013. – № 43. – 26 жовтня – 1 листопада.

184. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/file/34905

185. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини за 2014 рік : від 14 січня 2015 року № 12.0.1-9/ 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://just.ks.ua/news/zvit-uryadovogo-upovnovazhenogo-u-spravah-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-za-2015-rik/

186. Административный процесс : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / В. П. Волкова и др. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. – 175 с.

187. Завгородній В. А. Зарубіжний досвід виконання рішень Європейського суду з прав людини (на прикладі деяких країн Європейського Союзу) / В. А. Завгородній // Науковий вісник Дніпропет-

ровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 57–62.

188. Конституция Чехии (Чешской Республики) : от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы : в 3 т. – М., 2001.

189. Конституция Чехии (Чешской Республики) : от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы : в 3 т. – М., 2001.

190. Судебная система в Чехии (текст доклада заместителя председателя Совета Судей ЧР) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : ййр://еиго-а4уосаіе.сош/2011-06-28-08-18-49

191. Балик С. Опит Конституционного суда Чешской Республики по приведению в исполнение решений Европейского Суда по правам человека / С. Балик // Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы : сб. докладов. – М., 2006. – С. 232–237.

192. Коротеев К. Исполнение решений Европейского Суда по правам человека во Франции / К. Коротеев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – № 1 (68). – С. 83–97.

193. Мазур Т. В. Значение решений Европейского Суда по правам человека для судебной системы ФРГ [Электронный ресурс] / Т. В. Мазур. – Режим доступа : http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/3562-2012-08-14-06-03-36

194. Топорнин Б. Н. Европейские сообщества: право и институты / Б. Н. Топорнин. – М., 1992.

195. Любве-Вольф Г. Европейский суд по правам человека и национальные суды: дело Гергюлю / Г. Любве-Вольф // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 1(54). – С. 39–42.

196. Официальный сайт Федерального Конституционного суда Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.bundesverfassungsgericht

197. Питання реалізації статті 23 Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» : Постанова Кабінету Міністрів України : від 16.09.2015 № 703 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show/703-2015-%D0%BF

198. Підтримка реформи системи суддівської відповідальності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/spivrobitnitstvo-z-radou-evropi-ta-evr

199. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України : від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/501/2015/page2

200. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 23 листопада 2015 р. № 1393-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679

201. Брайтонська декларація 19–20 квітня 2012 року Ради Європи, прийнята на Конференції високого рівня держав-учасників Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://euroua.com/europe/coe/1420-brajtonskaya-deklaratsiya-perevod

202. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України : від 25.12.2015 № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 54.

203. Український центр економічних і політичних досліджень // Наукове відання «Національна безпека і оборона. – 2019. № 3–4 (179–180). – 92 с.

204. Звіт за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://rm.coe.int/expert-report-following-a-series-of-expert-discussions-ukr/16808f2559

205. «Юрій Миколайович Іванов проти України», № 40450/04, 15 жовтня 2009 р.

206. «Бурмич та інші проти України», № 46852/13, 47786/13, 54125/13 і наступні, (ВП) (вилучено з переліку), 12 жовтня 2017 р.

207. Пан Матьє Шардон, судовий виконавець, Генеральний секретар Міжнародного союзу судових виконавців, міжнародний експерт Ради Європи з питань примусового виконання судових рішень (брав участь лише в експертних дискусіях, що проходили 22 червня 2018 року) та пан Ліліан Апостол, міжнародний експерт Ради Європи з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини (брав участь у всіх трьох заходах).

208. «Кайсин та інші проти України», № 46144/99 (дружнє врегулювання).

209. «Жовнер проти України», № 56848/00, 29 червня 2004 р.

210. «Новоселецький проти України», № 47148/99, 22 лютого 2005 р.

211. «Дземюк проти України», № 42488/02, 4 вересня 2014 р.

212. Справа «Салов проти України» (№ 65518/01) є типовою справою для 5 повторюваних справ; «Олександр Волков проти України» (№ 21722/11) – типовою справою для 1 повторюваної справи; «Агрокомплекс проти України» (№ 23465/03) – типовою справою для 3 повторюваних справ.

213. «Світлана Науменко проти України» (№ 41984/98) є типовою справою для 244 повторюваних справ.

214. Дослідження феномена «рейдерства» в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ti-ukraine.org/wpcontent/uploads/2016/12/raider_attacks_-ti_ukraine_eng. pdf

215. Це припущення підтверджується висновками у справі Бурмич: «14. За статтею 46 Суд встановив, що справа Іванова стосується двох хронічних проблем: а) тривалого невиконання остаточних рішень національних судів, і б) відсутності ефективних національних засобів правового захисту для боротьби з цим явищем. Ці проблеми лежать в основі порушень Конвенції, встановлених Судом з 2004 року в понад 300 справах щодо України. Справа Іванова продемонструвала, що ці проблеми залишилися невирішеними, попри рішення Суду з чіткими закликами до України вжити належних заходів для вирішення цих питань (див. зазначене рішення у справі Іванова, §§ 73, 74 і 83)».

216. Навпаки, у всіх інших пілотних рішеннях суть проблеми становила частину судової оцінки. Наприклад, у пілотному рішенні в справі «Олару» проблема невиконання стосувалася лише одного типу рішень національних судів, пов’язаних із наданням соціального житла. Хоча ефективність молдовської системи примусового виконання судових рішень піддавали сумнівам, ЄСПЛ не насмілився її критикувати, лише зазначивши її неефективність у справах, пов’язаних із соціальним житлом, та щодо окремих категорій фізичних осіб. Іншими прикладами є рішення в справах «Герасимов» та «Бурдов-2», які стосувалися невиконання рішень національних судів, але розділяли їх на два типи. У першому рішенні невиконання стосувалося зобов’язань у

натурі, головним чином надання державного житла, тоді як у другому пілотному рішенні проблема полягала в нездійсненні державою та державними установами грошових виплат. Крім того, всі пілотні рішення в справах «Чоліч», «Атанасіу», «Манушаке Путо» і «Дриза» стосувалися невиплати компенсації за збитки, спричинені воєнними діями, питань реституції конфіскованих земель і невиконання рішень в адміністративних справах про присудження компенсації за конфісковану комуністичним режимом власність, відповідно. Усі наведені вище приклади, на відміну від пілотного рішення в справі Іванова проти України, ставили під сумнів ефективність національної системи примусового виконання судових рішень лише побічно і в зв'язку з характером невиконаних вимог. У всіх цих рішеннях першопричини проблеми були виявлені по суті, оскільки ЄСПЛ піддав глибокому аналізу характер питань, пов'язаних із невиконанням. Цього не сталося у випадку України, де ЄСПЛ поставив під сумнів національну систему примусового виконання судових рішень як таку, а не характер виконання.

217. Опис справ у низці резолюцій та рішень КМ РЄ: CM/ResDH(2008)1, CM/ResDH(2009)159, CM/ResDH(2010)222, CM/ResDH(2011)184, CM/ResDH(2012)234, CM/ResDH(2017)184, CM/Del/Dec(2017)1302/H46-38 і CM/Del/Dec(2018)1318/H46-29.

218. Програма № 4040 згідно із Законом про гарантії держави, Постанова № 845 про порядок здійснення виплат за рішеннями національних судів, винесених проти держави, державних підприємств тощо.

219. CM/Del/Dec(2018)1318/H46-29 (цитата): «… висловили глибоку стурбованість з приводу постійного браку на внутрішньому рівні спільного бачення корінних причин проблеми або можливих рішень; вважають, що ретельний експертний аналіз, із залученням усіх відповідних вітчизняних партнерів, корінних причин невиконання винесених проти держави судових рішень має бути невіддільною складовою у визначенні довгострокового вирішення проблеми».

220. Наприклад, пілотні рішення у справах «Ксенідес-Арестіс» і «Доґан та інші» про схеми виплати компенсацій на Північному Кіпрі або у справі «Грудіч», де державі-відповідачу поставили вимогу запровадити закони, аби забезпечити виплату пенсій застрахованим особам в Косово, невизнаному Сербією.

221. Наприклад, так звана «Програма № 4040» або розроблення змін і доповнень до спеціальних законів про соціальні виплати окремим категоріям осіб.

222. На сьогодні в Україні діють такі мораторії:

1. Мораторій на примусову реалізацію державного майна (Закон 2001 р.): він не супроводжувався ефективним механізмом виплати компенсацій; рішення національного суду не може бути виконане коштом майна боржника. 10.06.2003 Конституційний Суд визнав конституційність мораторію, зважаючи на його законну мету та тимчасовий характер.

2. Мораторій щодо підприємств паливно-енергетичного комплексу (Закон 2005 р.): запроваджено спеціальний порядок виконання судових рішень стосовно підприємств, занесених в особливий реєстр, – протягом строку дії процедури погашення заборгованості припинялося виконавче провадження у справах про заборгованість, яка виникла до 01.01.2013 (за винятком виплат заробітної плати), а заяви кредиторів про порушення провадження про неплатоспроможність підлягали відхиленню без розгляду. У грудні 2012 року Конституційний суд України постановив, що мораторій не є абсолютним і поширюється лише на випадки стягнення заборгованості з платежів за енергію.

3. Мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті.

4. Заборона відчуження приміщень державної та комунальної власності, де перебували чи перебувають суб'єкти видавничої діяльності.

5. Мораторій на звернення стягнення на активи ПАТ «Укрзалізниця» за зобов'язаннями підприємств залізничного транспорту, майно яких знаходиться на території проведення АТО.

6. Мораторій на припинення проваджень у справах про банкрутство ДАТ «Чорноморнафтогаз» до 01.01.2019 та припинення проваджень у поточних справах.

7. Особливий порядок звернення стягнення на майно, розташоване в зоні відчуження Чорнобильської АЕС. Ця особлива процедура, без жодного сумніву, переслідує законну мету, але не передбачає компенсаційного механізму (що було визнано Судом у справі «Деркач проти України» (34897/02).

8. Заборона звернення стягнення та накладення арешту на кошти суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проєктів (заходів) в Україні (законопроєкт).

223. Департамент із виконання рішень Європейського суду з прав людини.

224. Круглі столи за участю Асоціації правників України та підкомітету Верховної Ради України, що відбулися, відповідно, 18.10.2017 і 27.03.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uba.ua/ukr/news/5251/; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2326177-12143-sprav-v-ocikuvanni-rozgladu-obgovorennarisenna-evropejskogo-sudu-z-prav-ludini.html

225. Прес-реліз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/news/ministry/

nataliya-bernatska-minyust-rozrobivdieviy-mehanizm-virishennya-problemi-nevikonannya-rishen-natsionalnih-sudiv

226. Ліньова І. Бачення Ради Європи щодо першопричин невиконання судових рішень в Україні / І. Ліньова // Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини. Думки опубліковані 25 лютого 2019 року. Звернення 20.06.2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/Nikolay/Documents/Рада%20Європи%20про%20невиконання%20рішень%20ЄСПЛ%20в%20Україні.pdf

227. Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова // Національна безпека і оборона. 2019. № 3–4 (179–180).

ДОДАТКИ

Додаток А

COUNCIL OF EUROPE
Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини
CONSEIL DE LEUROPE
25 жовтня 2018 р.

ЗВІТ
за результатами експертних дискусій
щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень
Європейського суду з прав людини
«Юрій Миколайович Іванов проти України» та
«Бурмич та інші проти України» [204].

Цей документ – неофіційний робочий переклад, його остаточна версія українською редагується.

Зміст
Вступ
Загальна інформація
Короткий огляд дискусій
Загальні запитання
Конкретні запитання
Рішення зобов'язального характеру
Соціальне забезпечення
Борги державних підприємств
Висновки та рекомендації

Вступ

Проєкт Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» (далі – «Проєкт»), який упроваджується Генеральним директоратом з прав людини та верховенства права Ради Європи (далі – «ОСІ»), організував ***три експертних обговорення*** (далі – «експертні дискусії»), спрямованих на заохочення діалогу з українськими органами влади на тему виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі Іванова [205]та наступного рішення у справі Бурмич [206]. Метою цих заходів було встановлення першопричин невиконання судових рішень і надання допомоги українській владі в розробці заходів для усунення

цих першопричин, у тому числі шляхом удосконалення законодавства та впровадження найкращих практик.

Експертні дискусії відбулися *22 червня*, *19 липня* та *31 серпня* 2018 року в Києві у форматі відкритого та неформального обговорення. У заходах узяли участь представники профільних українських міністерств, урядових і неурядових установ, судових органів, а також громадських і правозахисних організацій. Експерти [207] виступили з доповідями про відповідні стандарти Рад Європи щодо кожної теми до обговорення, поклавши початок таким чином обміну думками про український контекст і щодо найбільш спірних питань. Стислі тексти презентацій додаються до цього Звіту.

У цьому Звіті узагальнені основні теми обговорень та запропоновані ідеї щодо спільного вирішення проблем. Він не ставить за мету ані применшити офіційну позицію української влади, ані надати вказівки від імені Ради Європи чи будь-якої іншої офіційної установи, що будь-яким чином залучена до виконавчого провадження. Його мета полягає лише в наданні сторонньої експертної думки поза межами офіційної системи виконання судових рішень. Усі думки, висловлені в цьому Звіті, належать лише автору і не є позицією жодного із зазначених вище органів та установ.

Загальна інформація

Перш ніж перейти до підсумкової частини цього Звіту, слід навести певні загальні міркування щодо проблеми невиконання судових рішень в Україні. Це проблема, що існує вже багато років. Першою ознакою його існування стала справа Кайсина[208] 1998 року, хоча уряд України запропонував в ній дружнє врегулювання. У пізніших справах, таких як справа Жовнера, [209] цю проблему було офіційно зафіксовано з погляду Конвенції. У 2004 році Європейський суд із прав людини (далі – «ЄСПЛ») встановив перше порушення, пов'язане з невиконанням рішень національних судів в Україні. Після цього було винесено низку судових рішень в аналогічних справах, які було об'єднано в групи з метою подальшого нагляду з боку Комітету Міністрів Ради Європи (далі – «КМ РЄ»). Провідною групою справ, що розглядалася КМ РЄ, стала група справ Жовнера. Окремі рішення, наприклад, у справах Новоселецького [210] чи Дземюка, [211]дещо відрізняються, хоча по суті стосуються аналогічних проблем невиконання чи несвоєчасного виконання судових рішень на національному рівні. Ці справи є поодинокими та розглядаються окремо.

Масштаб проблеми було виявлено пізніше, в рішенні ЄСПЛ у справі Іванова, ухваленому в 2009 році. У цьому рішення встановлювалася наявність в Україні системно-структурної проблеми, пов'язаної з невиконанням і (або) несвоєчасним виконанням національних судових

рішень (далі - «проблема невиконання»). Розгляд численних аналогічних заяв у ЄСПЛ було припинено, а справи повернуто до українських органів влади задля їх належного вирішення та вжиття заходів загального та індивідуального характеру. Однак зрештою в 2017 році було винесено рішення в справі Бурмич, згідно з яким тисячі заяв було повернуто українській владі до розгляду в рамках пілотного рішення в справі Іванова, яка перебуває під наглядом КМ РЄ. Надалі під час усіх дискусій навколо невиконання судових рішень цю проблему називали «криза справи Бурмич».

Короткий огляд дискусій

Цей Звіт не ставить за мету надати детальний опис усіх відповідних висновків ЄСПЛ та рекомендацій українській владі з боку КМ РЄ. Також він не прагне описати вже вжиті чи заплановані українською владою заходи. Цьому фактично присвячено багато інших відповідних документів. Їхня кількість зростає, тим самим посилюючи загальну плутанину навколо цієї проблеми. Вже зараз складно знайти сенс у всіх подіях, обговореннях, експертних висновках і офіційних документах, виданих з цієї тематики. Схоже на те, що українська влада не бачить світла в кінці тунелю, тоді як конвенційним установам уже набридло повторювати, що проблему невиконання в Україні треба терміново вирішувати. Таким чином, три експертні обговорення своєю метою мали дещо більше, аніж пошук рішень чи загальне оцінювання проблеми. Насправді це була спроба визначити ключові питання, які б допомогли змінити як ставлення до проблеми, так і методику її вирішення. Саме тому обговорення проходили в досить неформальній атмосфері. Представникам влади було запропоновано поділитися своїм головним занепокоєнням, а не лише підтвердити свою офіційну позицію, заявлену перед міжнародною спільнотою і громадянським суспільством усередині країни. Цей підхід у дусі «мозкового штурму» виявився корисним і може відтепер використовуватися, щоб залучити владу до відкритого діалогу.

Водночас знову була підтверджена наявність певних нагальних проблем, встановлених ЄСПЛ і КМ РЄ як з погляду судового, так і виконавчого провадження. Учасники заходів загалом домовилися про те, що, перш ніж переходити до обговорення можливих рішень, потрібно поставити ключові питання. Інакше кажучи, встановлення проблеми – це частина рішення, і сьогодні, з погляду влади, виявлення актуальних та суттєвих питань, що потребують термінового вирішення, саме по собі є проблема. Українська влада беззастережно визнає, що стикається з серйозною проблемою виконання рішень, але, очевидно, все ще нездатна зрозуміти, з чого вона витікає, в чому полягає її суть і з чого слід починати. Саме тому ці три дискусії першочерговим завданням поставили

виявлення першопричин невиконання, а потім – розробка засобів її вирішення.

Слід також зазначити, що під час обговорення ретельно було проаналізовано також заходи і процеси, які мають місце на даний час та які заплановані на майбутнє. У цьому сенсі, українській владі треба було впевнитися в тому, що її стратегія, зокрема заходи у світлі рішення

В справі Бурмич, відповідає виявленим першопричинам проблеми. Інакше кажучи, обсяг експертних дискусій охоплював не лише спільний пошук нових рішень, а і обговорення заходів, які вживаються на даний час або які заплановані на майбутнє.

Обговорювані питання слід розділити на загальні та конкретні. Під час експертних дискусій уся аргументація характеризувалася певною загальною проблематикою. Інші питання стосувалися лише окремих тем. Таким чином, загальні та конкретні питання буде розподілено до відповідних глав.

Загальні запитання

Одне з основних питань стосувалося термінів, встановлених у рішеннях ЄСПЛ і КМ РЄ у справі Бурмич. Встановлені ЄСПЛ терміни обов'язкові, тоді як визначені КМ РЄ терміни по суті не мають зобов'язального характеру. Вони покликані допомогти владі спланувати та організувати власні дії. Втім, КМ РЄ також має дотримуватися термінів, передбачених рішенням у справі Бурмич. Більшість учасників були занепокоєні коротким часом, виділеним на вирішення проблем. Однак всі вони погодилися з тим, що ситуація з браком часу викликана попередньою бездіяльністю, хоча й провину за це покладали на попередні уряди. Втім, вони також погодилися, що деякі виявлені першопричини проблем за своїм характером можуть потребувати на своє вирішення багато часу, і, таким чином, укластися в строки буде неможливо. Відповідно, стратегія має полягати не тільки в пошуку рішень до першопричин конкретних проблем, а також у формуванні чіткого бачення строків і перспектив її реалізації, інакше кажучи, треба оцінювати не лише те, що потрібно зробити, але також і скільки часу це займатиме.

Під час дискусій був помічений ще один аспект. Українська влада все ще формально і на практиці надає різний пріоритет виконанню рішень ЄСПЛ і виконанню рішень національних судів. Інакше кажучи, якщо рішення національного суду тривалий час не виконується, йому надаватимуться пріоритет та увага з боку влади лише тоді, коли воно пройде через ЄСПЛ і повернеться назад для виконання. Це явище пояснює, чому в українській правовій системі існують два види виконавчого провадження: одне, що спрямоване на виконання рішень ЄСПЛ, та загальний порядок виконання рішень національних судів. Це також пояснює, чому українська влада після рішення в справі Бурмич фактично

спрямувала всі свої зусилля на погашення так званої «заборгованості» та врегулювання справ типу Бурмич та Іванова за допомогою спеціальних засобів правового захисту. Для неї рішення національних судів бувають двох типів: до і після ЄСПЛ. Під час експертних дискусій відмінність між цими типами рішень національних судів була цілком очевидна. Іноді під час обговорень навіть складалося враження, що рішення національного суду має більш підстав для виконання, якщо воно було підтверджене ЄСПЛ.

У будь-якому разі, на нашу думку, залишається незрозумілим, чи таке розмежування допомагає виконанню рішень національних судів в українському контексті. Досьє невиконаних рішень українських судів чітко демонструє, що влада більше стурбована справами, що проходять через ЄСПЛ і КМ РЄ, аніж власними випадками невиконання рішень національних судів. Вона схильна радше вживати індивідуальних заходів у кожній окремій справі після винесення ЄСПЛ рішення. Українська влада вважає за кращий варіант виконувати в порядку черговості спочатку рішення ЄСПЛ, а вже потім – будь-яке інше рішення національного суду. Лише після цього, на думку української влади, було б доцільно загалом розглядати систему виконання судових рішень. Інакше кажучи, якщо читати між рядками рішення у справі Бурмич, то стає зрозумілим, що українська влада, протягом майже 20 років проблеми невиконання, займалася усуненням наслідків, а не причин.

Зазначений аспект є найскладніший. Він віддзеркалює різний ступінь довіри до національних судів та ЄСПЛ в Україні. Хоча ініціатива з надання пріоритету виконанню рішень ЄСПЛ гідна схвалення, однак у конкретному українському контексті вона зіграла проти влади. Безперечно те, що Україна проявляє готовність досягти стандартів, встановлених Конвенцією. Поряд із тим, як здається, українська влада поставила ЄСПЛ на неналежне місце в своїй національній системі. Вона наділила ЄСПЛ повноваженнями «четвертої інстанції» за рахунок власних судової системи та системи виконання судових рішень. Саме тому ЄСПЛ усі ці останні 20 років бомбардують заявами про невиконання рішень національних судів. Таким чином, влада віддала пріоритет виконанню рішень ЄСПЛ, менше довіряючи власній судовій системі та виконавчій службі. Органи влади неправильно витлумачили пілотне рішення в справі Іванова, зрозумівши його лише в плані застосування індивідуальних заходів. Заходи загального характеру, на пріоритетність яких обґрунтовано вказував ЄСПЛ, залишилася поза увагою влади, оскільки становили складну та масштабну проблему.

У цьому сенсі, всі дискусії під час заходів перемкнулися на зміщення пріоритетів у напрямку реалізації заходів загального характеру, передбачаючи застосування паралельного та комплексного підходу. Експерти зазначали, що порядок винесення пілотних рішень слід відрізняти

від інших рішень ЄСПЛ. Пілотні рішення прямо вимагають перш за все вжиття заходів загального характеру та запровадження засобів правового захисту. Індивідуальні аспекти кожної справи, в якій ухвалювалися пілотні та подальші рішення, мають вирішуватися паралельно. Владі не слід визначати черговість задоволення кожної вимоги, виходячи або з остаточного рішення національного суду, або з «повторного підтвердження» з боку ЄСПЛ. Критерієм першочерговості може бути лише характер скарг на невиконання рішень. Інакше кажучи, ЄСПЛ є субсидіарний орган, і його рішенням слід мати іншу, доволі загальну та запобіжну, дію. Вони не можуть і не мусять бути прирівняні до рішень національних судів.

Повертаючись до дискусій, слід відзначити, що жоден учасник фактично не ставив під сумнів обґрунтованість проблем, виявлених ЄСПЛ і КМ РЄ. Всі одностайно погодилися з тим, що перед Україною стоїть серйозна проблема довіри до її національної системи виконання судових рішень. Це також посилюється низьким рівнем довіри до української судової системи загалом, яка, серед іншого, проходить через процес реформ у світлі інших розглянутих ЄСПЛ справ та груп справ, що перебувають під наглядом КМ РЄ. Дійсно, рішення в групах справ Салова, Олександра Волкова та Агрокомплексу [212] вказують на наявність проблем, пов'язаних із незалежністю суддів, неправомірним втручанням, недоліками в системі судової дисципліни та в організації судоустрою. Крім того, слід також зважати на групу справ Світлани Науменко [213], пов'язаною з надмірною тривалістю цивільного провадження. Попри свій супутній характер стосовно проблеми невиконання, ці питання також розглядались під час експертних дискусій у пошуках можливості виявити першопричини невиконання судових рішень. Учасники дискусій погодилися з тим, що проблеми судової влади впливають на авторитет судових рішень відповідно, можуть призвести до небажання їх виконувати або до невиконання. Поряд із тим, дискусії були спрямовані на те, щоб відокремити ці проблеми від тематики невиконання. Учасники погодилися, що рішення національних судів, незалежно від їхньої якості та довіри до них, мають беззастережно виконуватися. У цьому сенсі, були підтверджені деякі основні структурні проблеми, пов'язані з невиконанням.

Коротко кажучи, в українському контексті залишаються актуальними три основні проблеми, встановлені ЄСПЛ. Україна: (i) не створила ефективну систему виконання рішень, (ii) зберігає законодавчі обмеження, що впливають на виконання рішень національних судів (мораторії), і (iii) ще не запровадила ефективних засобів правового захисту. Ці проблеми можуть вважатися першопричинами невиконання, але лише з погляду ЄСПЛ та КМ РЄ. Українська влада дивиться на них під дещо іншим кутом, посилаючись на низку інших проблем, що випливають з

виконання судових рішень або співвідносяться з ним. Наприклад, є потреба в реформуванні системи примусового виконання в цілому, але це означатиме ухвалення важких рішень. Влада досі не дійшла єдиної думки щодо того, чи варто залишати виконавців під державним керівництвом і контролем, або ж слід передати їх до приватного сектора. Під час дискусій висловлювалися думки про те, що, як варіант, можна було б повернутися до розгляду моделі виконавців під керівництвом судів, що свого часу діяла в Україні. Інший приклад: проблема мораторіїв викликає питання щодо свободи дій влади в захисті державних коштів і державного майна від рейдерських нападів, спрямованих на державну власність [214]. Учасники зазначили, що мораторії слід переглянути, але не скасовувати. І останній приклад: потреба у впровадженні ефективних засобів правового захисту наштовхується на брак достатнього фінансового забезпечення та повний імунітет державних органів від необґрунтованих і надмірних грошових вимог. На думку влади, хоча в засобі правового захисту і є потреба, він, по-перше, має бути спеціальним за своїм характером, тобто вирішувати нагальні проблеми невиконання судових рішень через сплату основної суми заборгованості, і вже згодом забезпечувати компенсаційний механізм щодо несвоєчасного виконання рішень у цілому.

Обговорювався також ще один, не менш важливий, аспект. Це те, як ЄСПЛ фактично розглядав справи, пов'язані з невиконанням судових рішень в Україні. Загалом усі погодилися з тим, що, попри інші винесені ЄСПЛ пілотні судові рішення, пілотне рішення в справі Іванова має один принциповий недолік, – принаймні, на думку української влади. Воно не робить відмінностей по суті між скаргами на невиконання, об'єднавши їх всі в одній групі[215].Інакше кажучи, рішення в справі Іванова дає підстави вважати, начебто в Україні всі рішення національних судів слід вважати за такі, що не виконуються. Це нібито викликано структурною неефективністю національної системи в цілому та браком відповідних засобів правового захисту. ЄСПЛ поширив це обґрунтування на всі рішення національних судів, незалежно від характеру скарг на невиконання [216]. Однак лише деякі типи рішень національних судів дійсно натрапляють на труднощі в процесі свого виконання, у тому числі наведені нижче.

З цієї причини українська влада, як видається, була спантеличена рішеннями у справах Іванова та Бурмич, які не розрізняли скарги на невиконання рішень за їх характером. Такий підхід ЄСПЛ не виявляв першопричин проблеми, як її бачать всередині країни. Відповідно, експертні дискусії поділялися за трьома тематиками, що відбивали проблеми невиконання рішень у справах, пов'язаних із: (i) виконанням рішень зобов'язального характеру, (ii) справами щодо соціального забезпечення, та (iii) заборгованістю державних підприємств. Всі учасники дискусій

визнали цей тематичний поділ гідним схвалення. Це, на їхню думку, надало більшої чіткості в плані встановлення першопричин невиконання рішень і визначення заходів, спрямованих на задоволення кожної скарги на невиконання. Однак, як вважають експерти, проблему невиконання слід вирішувати комплексно. Кожне рішення національних судів можна класифікувати та віднести до тієї чи іншої категорії, після чого розглядати відповідним чином. Поряд із заходами загального характеру, спрямованими на вдосконалення системи примусового виконання рішень національних судів, слід також запроваджувати конкретні механізми виконання зобов'язань у натурі, здійснення соціальних виплат і погашення заборгованості з боку державних підприємств. У цьому сенсі, першопричини проблеми треба розділити на загальні та супутні; перші стосувалися б фундаментальних проблем, що зачіпають систему в цілому, тоді як останні розкривали б додаткові причини. Деякі конкретні проблеми, що обговорювалися на кожному з тематичних круглих столів, розглядатимуться в наступному пункті цього Звіту.

Під час розгляду інших загальних питань в рамках дискусій, висловлювалося багато думок щодо поточних заходів, яких вживає українська влада за пропозиціями та рекомендаціями КМ РЄ. На думку КМ РЄ, Україна, вирішуючи проблему невиконання, може або могла б вдатися до різноманітних дій. Безумовно, КМ РЄ розглядає цю ситуацію як «серйозну структурну проблему невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів, переважно винесених проти держави та державних підприємств, яка пов'язана з браком ефективних засобів правового захисту в цих справах» [217]. Відповідно, з погляду КМ РЄ, можна виділити дві нагальні проблеми: (i) загальні недоліки системи примусового виконання судових рішень, і (ii) брак ефективних засобів правового захисту. Підхід, якого дотримується КМ РЄ, аналогічний підходу ЄСПЛ, за єдиним винятком. КМ РЄ фактично визнав характер скарг на невиконання судових рішень, але здебільшого в тому, що стосується так званої заборгованості з боку держави. На його думку, це найактуальніше питання, оскільки кількість цих справ перевищує лише зазначивши її неефективність у справах, пов'язаних із соціальним житлом, та щодо окремих категорій фізичних осіб. Іншими прикладами є рішення в справах «Герасимов» та «Бурдов-2», які стосувалися невиконання рішень національних судів, але розділяли їх на два типи. У першому рішенні невиконання стосувалося зобов'язань у натурі, головним чином надання державного житла, тоді як у другому пілотному рішенні проблема полягала в нездійсненні державою та державними установами грошових виплат. Крім того, всі пілотні рішення в справах «Чоліч», «Атанасіу», «Манушаке Путо» і «Дриза» стосувалися невиплати компенсації за збитки, спричинені воєнними діями, питань реституції конфіскованих земель і невиконання рішень в адміністративних справах

про присудження компенсації за конфісковану комуністичним режимом власність, відповідно. Усі наведені вище приклади, на відміну від пілотного рішення в справі Іванова проти України, ставили під сумнів ефективність національної системи примусового виконання судових рішень лише побічно і в зв'язку з характером невиконаних вимог. У всіх цих рішеннях першопричини проблеми були виявлені по суті, оскільки ЄСПЛ піддав глибокому аналізу характер питань, пов'язаних із невиконанням. Цього не сталося у випадку України, де ЄСПЛ поставив під сумнів національну систему примусового виконання судових рішень як таку, а не характер виконання.

Дискусії тривали в цьому ж ключі, зосередившись на умовному розподілі справ про невиконання судових рішень за характером скарг, після чого учасники перейшли до розгляду пропозицій КМ РЄ. Знову згадуючи пропозиції КМ РЄ, учасники послалися на вже вжиті заходи, такі як асі бос рішення, спрямоване на врегулювання поточних скарг фізичних осіб на невиконання судових рішень (погашення історичної заборгованості), включно з запланованою роботою із заявниками в групі справ Бурмич (проєкт змін до законів про гарантії держави та виконання рішень ЄСПЛ) [218]. Проте загалом було визнано, що, на жаль, ще «зберігається брак загального бачення» на національному рівні щодо першопричин проблеми та можливих шляхів її вирішення. КМ РЄ фактично підкреслив це у своєму останньому червневому рішенні[219]. У цьому сенсі, після втручання експертів всі учасники погодилися, що такий вакуум інформації лежить в основі проблем функціонування системи примусового виконання. Він становить як причину, так і наслідок. Але на думку КМ РЄ, брак інформації не має виправдовувати брак загального бачення. Створення відповідної системи збирання даних, розроблення єдиної бази виконавчих документів стануть першим кроком у формуванні цього спільного бачення. Бажано, щоб така база даних знаходилась в управлінні одного суб'єкта. Інакше кажучи, всі учасники погодилися з тим принципом, що знання проблеми – це частина її вирішення.

У зв'язку з останнім аспектом, дискусії точилися навколо браку відповідних джерел інформації щодо кількості виконавчих документів. Влада, зокрема, стверджувала, що перш ніж глибше розглядати першопричини проблеми невиконання, їй потрібно оцінити ситуацію загалом, як з погляду фінансів, так і статистики. Поки що в неї немає відповідного джерела інформації. Влада також не створила механізму обліку всіх рішень національних судів, що підлягають виконанню. За даними наявної системи, виконавчі документи реєструють не централізовано, а кожним окремим боржником, відповідальним за виконання рішень. Можливо, що деякі виконавчі документи не потрапляють до виконавчої служби. Ця ситуація викликає глибоку стурбованість. Саме вона була основною

причиною того, що влада виявилася нездатна розробити вищезгадане «спільне бачення» і, таким чином, довгострокове рішення.

У цьому сенсі, після втручання експертів всі учасники погодилися, що такий вакуум інформації лежить в основі проблем функціонування системи примусового виконання. Він становить як причину, так і наслідок. Але на думку КМ РЄ, брак інформації не має виправдовувати брак загального бачення. Створення відповідної системи збирання даних, розроблення єдиної бази виконавчих документів стануть першим кроком у формуванні цього спільного бачення. Бажано, щоб така база даних знаходилась в управлінні одного суб'єкта. Інакше кажучи, всі учасники погодилися з тим принципом, що знання проблеми – це частина її вирішення.

Під час дискусій пролунало одне невелике спостереження. Воно стосувалося підходу до потрібної реформи, тобто того, які мають бути пріоритети та порядок дій. Чи слід владі спочатку спробувати внести зміни до законодавства і вже потім братися за формування адміністративної практики впровадження нових правових норм? Чи, можливо, є інший спосіб вирішення актуальних проблем, спочатку через зміни до адміністративної та судової практики, а вже потім – до законодавства? Ці питання характерні не лише для українських національного менталітету та правової культури. Для більшості держав Східної Європи кращий спосіб реально почати реформи – це спочатку переглянути своє законодавство. Після цього зміни в законодавстві безпосередньо матимуть наслідком зміни в практиці, що дозволить досягти поставлених цілей.

Однак у всіх державах, що обирали підхід «спочатку міняємо закони», реформи законодавства натрапляли на труднощі під час впровадження. Це пояснювалося тим, що в більшості з них нові закони, можливо, виглядали гарними та якісними, але адміністративна та судова практика була зовсім іншою. З цього погляду, багато учасників погодилися з тим, що рівень законослухняності в Україні, як з боку влади, так і громадянського суспільства, лишає бажати кращого. Тому впровадження законів, навіть гарних, далеке від ідеалу. Отже, відповідь на питання стає очевидною: саме лише розроблення законів, без достатніх зусиль в напрямку зміни практики та проведення структурних адміністративних реформ не дозволить просунути жодну заплановану реформу. Експерти зазначили в зв'язку з цим, що ставити таке питання загалом неправильно. Не можна питати, що робити спочатку – змінювати закон чи практику, коли це треба робити паралельно. Впровадження в практику нового закону є передумовою його авторитету та легітимності; в іншому разі, закон без практики – лише папірець. Зміна адміністративної практики, з іншого боку, – це довгостроковий процес, що потребує ресурсів і часу. Висловлювалася думка про те, що владі, можливо, не варто чекати на

ухвалення нових законів, а слід вже замислитися над вдосконаленням своєї практики. Нормативно-правові акти й внутрішні регламенти змінювати простіше, ніж закони. Як тільки розпочнуться ці перетворення, влада навіть може стимулювати розроблення законопроєктів у світлі новоствореної практики. Учасники погодилися з тим, що ухвалені таким чином закони матимуть більше шансів на реалізацію. Принаймні, так це виглядає в теорії. Усі погодилися з тим, що проєкти законів мають достатнім чином спиратися на вітчизняну практику та ухвалюватися лише з огляду на перспективи їхньої майбутньої реалізації.

Наприкінці пролунали деякі загальні думки щодо інших аспектів невиконання судових рішень в Україні. Їхня релевантність може бути прямою або побічною. У зв'язку з цим треба згадати два аспекти.

Перший аспект – це загальне небажання вкладати фінансові та людські ресурси в комплексне реформування вітчизняного апарату примусового виконання в зв'язку з майбутніми парламентськими виборами. Учасники дали зрозуміти, що доля будь-яких істотних реформ залишається невизначеною, доки не проясниться баланс політичних сил у Верховній Раді. Розроблення змін до законодавства з метою впровадження реформ потребує політичного консенсусу та більшості депутатських голосів. Є ризик того, що певна стратегія, навіть прийнятна для всіх, розглядатиметься занадто довго і буде похована з приходом до влади нових політичних сил. Законодавчі пропозиції, що перебувають на розгляді, зокрема, стосовно скасування мораторіїв, можуть бути підтримані чи не підтримані поточним або нещодавно обраним складом парламентаріїв.

Другий аспект – це плутанина з тим, як виконувати рішення національних судів у контексті тривалого військового конфлікту в східній частині України та міжнародного спору навколо Криму. Загальновизнано, що українська влада позбавлена як доступу, так і «фактичного контролю» в обох регіонах. У цьому сенсі, учасники висловили занепокоєння з приводу того, чи має реформа всієї системи примусового виконання зважати на ці обставини. Якщо так, то як тоді влада має підходити до виконання, коли виникають серйозні сумніви щодо законності судових рішень, винесених невизнаними міжнародною спільнотою суб'єктами, і, до того ж, влада не має доступу до цих територій, щоби виконати свої приписи.

Учасникам не вдалося знайти рішення стосовно цих двох аспектів. Вони також не розглядалися детально під час дискусій. Однак учасники погодилися, що перший аспект, так звана «політична перспектива», не має бути ані підтверджений, ані спростований. Експерти вважають, що проблему невиконання в цілому визнають на найвищому політичному рівні .Гадані або несподівані політичні зміни не зможуть відволікти увагу політиків від цієї проблеми. Ця проблема радше може використовуватися для отримання політичної переваги. Навколо деталей реформи

можуть точитися певні дискусії та дебати. Але по суті, якщо стратегію буде розроблено, вона зможе витримати будь-який політичний опір. Ідея полягає в тому, щоб запустити процес, а не вчергове відкладати його до наступних виборів.

Що стосується другого аспекту, то, на думку експертів, яка була підтримана учасниками заходу, вона потребує окремого обговорення під час окремого заходу. Поточні експертні дискусії не могли розглядати ці питання, але звернули увагу на їхнє існування. Було наведено кілька прикладів того, як аналогічні питання вирішувалися КМ ЄР і ЄСПЛ, і яких заходів вживали інші держави.[220] Втім, вони лише проілюстрували чутливість проблем, пов'язаних з юрисдикційним спорами держави, а також те, що такі ситуації не є безвихідні. Відповідно, учасники погодилися, що цей аспект не слід розглядати в рамках поточних експертних дискусій. Для цього знадобляться додаткові дискусії в рамках окремих заходів.

На жаль, експертні дискусії приділили менше часу та уваги другому за значущістю питанню, пов'язаному з проблемою невиконання в Україні, – браком засобів правового захисту. Як вже неодноразово зазначалося ЄСПЛ і КМ РЄ, а також визнається українською владою, в Україні відсутні засоби правового захисту від невиконанням судових рішень. Експерти підкреслили, що **ad hoc** рішення, запропоновані українським урядом у відповідь на рішення Бурмич, не можна прирівнювати до засобів правового захисту. Крім того, що ці рішення мають тимчасовий характер і покликані подолати нагальні проблеми та вирішити питання заборгованості, вони не відповідають моделі засобів правового захисту, запровадженій іншими державами, перед якими поставали аналогічні проблеми.

Серед учасників спостерігалося певне нерозуміння того, що саме мали на увазі ЄСПЛ і КМ РЄ, вимагаючи від України розробити та впровадити засіб правового захисту. Більшість учасників плутали заходи загального характеру, потрібні для реформування всієї системи примусового виконання судових рішень, із засобом правового захисту. Деякі з них вважали, що засіб правового захисту, в сенсі рішень у справах Іванова та Бурмич, становить механізм, потрібний, щоб виконати всі вимоги, зазначені в цих рішеннях. Меншість учасників, переважно представники громадянського суспільства та правозахисник організацій, усвідомлювали, що засіб правового захисту, як правильно зауважували експерти, по суті покликаний зупинити надходження заяв до ЄСПЛ.

Далі було роз'яснено, що засіб правового захисту у сенсі Конвенції, згідно з усталеною практикою ЄСПЛ і КМ РЄ, становить загальні чи спеціальні компенсаційні механізми, запроваджені національною владою як критерій вичерпання. Їх не слід розуміти як заходи, покликані забезпечити виконання відповідно до виконавчих документів, що є

виключним обов'язком усієї системи примусового виконання судових рішень. Засоби правового захисту призначені усунути наслідки або покласти край порушенню. У конкретному контексті пов'язаних із невиконанням порушень, аналогічно проблемі надмірної тривалості проваджень, засоби правового захисту за своїм характером можуть бути лише компенсаційними або прискорювальними. Вони не можуть бути профілактичними, оскільки цій меті слугує ефективна система примусового виконання судових рішень. Зрештою, це тема засобів правового захисту залишилася відкритою для подальшого обговорення. Вона потребує окремого експертної дискусії, оскільки продовжує залишатись незрозумілою.

Конкретні питання

Далі в цьому Звіті наводиться коротка інформація про деякі конкретні питання, порушені під час експертних обговорень. Вони пов'язані з виконанням кожної категорії судових рішень, класифікованих за характером скарг на невиконання.

У Звіті не наводитимуться рекомендації учасників та положення національного законодавства або нормативно-правових документів. Ці окремі елементи виходять за обсяг як цього Звіту, так і завдань міжнародних експертів-консультантів. Як зазначалося вище, експертні дискусії були спрямовані на формування нового погляду на проблему і стимулювання творчого мислення. Таким чином, огляд посилань на конкретні положення внутрішнього законодавства виходить за рамки цього Звіту, оскільки він не ставить за мету оцінювати їхню правомірність чи сумісність. Повноваження з перегляду національного законодавства за результатами експертних дискусій залишаються за українською владою.

Виконання рішень зобов'язального характеру

Під час обговорення на відповідному заході були порушені два конкретних питання. ***По-перше***, це судова практика щодо ухвалення рішень зобов'язального характеру, і, ***по-друге***, чи можуть ці зобов'язання бути виконані в грошовій формі та яких зобов'язань це може стосуватися. Питання, пов'язані з цими двома аспектами, можна визначити як конкретні першопричини, що викликають труднощі з виконанням судових рішень. Зобов'язання цього типу важко виконати на практиці. Вони вимагають дій та (або) бездіяльності, що різняться за своїм характером і зазвичай залежать від бажання чи здатності їх виконувати. У разі грошових зобов'язань, навпаки, труднощі з виконанням викликані лише нестачею грошей. В рамках цієї ідеї експертні дискусії загалом зосереджувалися на так званій «реальній здійсненності» рішень національних судів. Зазначалося, що судді іноді виносять рішення

зобов'язального характеру, не беручи до уваги перспективи примусового виконання та пов'язані з цим практичні труднощі. Іноді судові рішення передбачають такі мізерні зобов'язання (за принципом «зобов'язати собаку не гавкати»), що вони не варті зусиль з виконання або явно нереальні. З іншого боку, представники національної судової системи, загалом погоджуючись із цією критикою, зазначили, що вітчизняне законодавство обмежує юрисдикцію суду у виконавчому провадженні. Заміна вимог заявників не входить до повноважень суддів. Суди скуті в своїх діях через недосконалість внутрішнього законодавства та обмеження, притаманні судовому розгляду.

Під час дискусій експерти зазначали, що можна було б знайти спосіб заміни зобов'язань грошовими платанами. Така заміна потребуватиме або перегляду справи судом, бо спеціальної процедури, яка б дозволяла дружнє врегулювання скарг про невиконання. З цього приводу учасники погодилися, що на сьогодні вітчизняне законодавство не допускає такого врегулювання чи перегляду. Крім того, можливість зміни способу примусового виконання недостатньо або ж взагалі не регламентована. Виконавці не мають засобів, які б дозволяли пристосувати примусове виконання до практичних реалій. Концепція дружнього врегулювання скарг на невиконання, здається, виходить за рамки української системи примусового виконання. Зміна способу виконання в будь-якій конкретній справі потребує або судового перегляду, або залежить виключно від бажання сторін звернутись до суду за такою заміною. До того ж, зміна порядку виконання не передбачає застосування спеціального або спрощеного порядку; на неї поширюються загальні процесуальні норми, що призводить до перенавантаження судів, які й без того відстають із розглядом справ, та до додаткових витрат часу. Таким чином, внесення змін до законодавства щодо виконавчого провадження вже не на порядку денному.

Особливу увагу під час дискусій приділяли відповідальності за невиконання. Це є актуальним в контексті виконання рішень зобов'язального характеру, оскільки такий тип зобов'язань зазвичай тягне за собою конфліктні ситуації та серйозну протидію з боку сторін, на яких покладені зобов'язання з виконання. Також обговорювалися питання браку ретельності виконавців. В обох випадках, як справедливо підкреслили експерти, основний принцип виконання полягає в тому, що будь-які санкції за невиконання мають не карати, а ставити за мету змусити відповідну сторону до виконання.

Соціальне забезпечення

Під час цього експертного обговорення відбувся обмін думками з двох гострих питань. *Перше питання* схоже на раніше висловлену занепокоєність з приводу чіткості судових рішень. *Другою проблемою* було одвічно питання недостатнього фінансування.

Усі учасники знову зазначили, що для того, аби бути здійсненними, судові рішення мають бути чіткими та зрозумілими. На практиці державні органи, які повинні виконувати рішення справах щодо соціального забезпечення, все ще ставлять під сумнів правомірність висновків суду. Зокрема, вони сумніваються в судових рішеннях про перерахунок пенсій, яким бракує чітких пояснень щодо того, як це треба робити й чому раніше використані розрахунки є невірними. З цього приводу експерти зазначили, що органи влади у сфері соціального забезпечення, незалежно від свого незадоволення результатами провадження, не мають законних підстав сумніватися в авторитетності судових рішень. З іншого боку, представники вітчизняної судової системи також погодилися з тим, що їхню власну практику в таких справах треба переглянути. Кількість цих справ значна і далі зростає. Національні суди страждають від так званого явища «копі паста», яке негативно позначається на якості їхніх рішень. Вони не вказують ані конкретних сум, що підлягають виплаті, ані методів розрахунку. З іншого боку, відповідні органи влади відомства дотримуються жорстких адміністративної практики та алгоритмів розрахунку соціальних виплат, які можуть бути змінені лише з часом та відповідно до закону, а не національними судами. У будь-якому разі, після цих дискусій учасники погодилися, що взаємні побоювання судової влади та соціальних відомств, відповідальних за виконання зобов'язань зі здійснення соціальних виплат, можуть бути усунені. Їм треба ділитися своїми побоюваннями та далі змінювати свою практику, включно з потрібними змінами до національного законодавства.

Друга фундаментальна проблема, що зачіпає здійснення соціальних виплат, полягає в браку достатнього фінансування. Говорилося, що українська влада цілком усвідомлює цю проблему і передбачає певні заходи, зокрема додаткове фінансування соціального забезпечення [221]. З цього приводу експерти знову зазначили, що брак коштів не може бути виправданням невиконання. Українська влада не має виправдовувати невиконання браком достатніх коштів. Вона мусить планувати та організувати свої бюджетні доходи та витрати. З цього погляду, українській владі слід запровадити механізм збору інформації для того, щоби бути в змозі розробляти ефективний фінансовий план. Усі скарги на невиконання мають реєструватися, включно з триваючими провадженнями, як потенційне навантаження на соціальний фонд у майбутньому. Лунали думки про потребу в загальному реформуванні сфери соціальних виплат. Хоча це було визнано актуальним, але й таким, що загалом виходить за рамки проблеми невиконання.

Борги державних підприємств

Серед багатьох інших тем, що обговорювалися під час відповідної експертної дискусії, центральне місце посідало питання про скасування

мораторіїв [222]. Так чи інакше, експерти зазначали, що ситуація з боргами державних підприємств, зокрема, є характерною для України. Це здебільшого пов'язано з успадкуванням попередньої (пострадянської) центральної та регульованої економічної системи. З неюридичного погляду, проблема невиплачених боргів державних підприємств має змінити ставлення української влади. З одного боку, влада визнає своє право власності на ці суб'єкти, але, з іншого боку, не бажає брати на себе всю відповідальність за їхні зобов'язання. Для обґрунтування цього суперечливого ставлення наводяться різні аргументи. Влада виправдовує невиконання судових рішень в основному наявністю проваджень у справах про банкрутство та складною економічною ситуацією. В інших випадках вона обґрунтовує невиконання потребою захищати громадські інтереси та державну власність, водночас ставлячи під сумнів правомірність судових рішень та характеризуючи їх як «рейдерство». З цих причин, на її думку, існує потреба в мораторіях.

Однак учасники дискусій погодилися з тим, що мораторії вже не слугують своїй первісній меті. Вони радше ускладнюють ситуацію, аніж забезпечують практично здійсненні рішення У принципі, їх слід скасувати, але замість них слід запровадити відповідні охоронні механізми, спрямовані на захист державних інтересів і державної власності на таких підприємствах. З цього приводу експерти зазначили, що мораторії як такі не заборонені Конвенцією, але, зважаючи на конкретну ситуацію в Україні, коли інших засобів гарантувати виконання судових рішень немає, такий захід явно стає несумісним. Органи державної влади мають право на свій розсуд вводити заборони на обтяження боргами державної власності, але вони мають служити конкретній меті та бути обмеженими в часі. Наприклад, мораторій у справі про банкрутство мусить забезпечувати черговість задоволення вимог кредиторів і діяти лише протягом провадження про неплатоспроможність. Він не має обмежувати або вилучати частину активів із конкурсної маси. Поряд із тим, під час експертної дискусії зазначалося, що питання про мораторії треба вирішувати окремо та терміново. У цьому контексті також актуальним є реформування процедури банкрутства та загалом державного сектора власності. Відповідним органам влади також слід об'єднати зусилля з розроблення спільного бачення статусу та надійності державних підприємств разом і з їхніми боргами.

Висновки та рекомендації

Під час експертних дискусій були підтверджені дві основні потреби, визначені як Європейським судом з прав людини, так і Комітетом Міністрів Ради Європи відносно України, зокрема це:

– загальна реформа системи примусового виконання рішень;

– запровадження загальних засобів правового захисту.

Також із цього приводу зазначалися вимоги КМ РЄ. Вони полягають у такому, що:

– комплексний довгостроковий план дій, який втілює спільне бачення влади щодо загальної реформи системи примусового виконання рішень;

– створення загальних засобів правового захисту, а не лише ***aci boc*** заходів;

– комплексний підхід, тобто справи типу Бурмич чи Іванова мають розглядатися разом з усіма іншими рішеннями національних судів.

До того ж, після діалогу між Департаментом з виконання рішень ЄСПЛ [223] та українською владою за результатами розгляду справи Бурмич сталися певні важливі події, а також відбулася низка обговорень на високому рівні [224]. Для цілей цього Звіту їх варто коротко нагадати. З цього погляду було рекомендовано реалізувати чотири етапну стратегію, основану на кращій практиці інших країн, накопиченій під час виконання пілотних судових рішень:

• 1-й етап: реєстрація й зібрання даних:

• Отримання «базових статистичних даних» про виконання судових рішень, винесених проти держави (наприклад, як у справі «Чоліч та інші»)

•Створення в Туреччині «комісій з оцінювання розміру збитків і компенсацій» стосовно внутрішньо переміщених осіб (наприклад, як у справі «Доґан та інші»)

2-й етап: вибір методів вирішення проблеми:

• «ізолювання проблеми», як вчинили в Італії щодо справ, пов'язаних із надмірною тривалістю проваджень

• рішення у вигляді «глобальної компенсації» з визначеними критеріями та строками (наприклад, як у справі «VaIIee»);

3-й етап: отримання фінансування з міжнародних та(або) національних джерел:

• міжнародне фінансування (МВФ, ЄБРР, ВБ, Банк розвитку РЄ)

+ міжнародне фінансування будівництва пенітенціарних установ у Молдові (наприклад, як у справі «Шишанов»);

+ допомога Всесвітнього банку в Албанії з метою забезпечити дієву схему повернення власності, націоналізованої колишнім комуністичним режимом (наприклад, як у справах «Манушаке Путо» і «Дриза»);

• внутрішнє фінансування, тобто податки, облігації (вільнообігові облігації, що продаються на ринку), державні резерви:

+ коштом податків та власних фінансових резервів держави. До такого заходу вдалась Словенія в рамках виплати компенсацій по валютних накопичувальних рахунках з негайним набранням чинності, тобто коштом податків і, можливо, державних резервів (наприклад, як у справі «Алішич та інші»);

+ схема компенсації безпосередньо з державного бюджету з негайним набранням чинності (наприклад, як у справі «УаІІее») ;

+ облігації. Прикладом таких виплат може бути Боснія-Герцеговина, де виплати були організовані за комбінованою схемою використання облігацій і готівкових розрахунків (яку справі «Чоліч та інші»). Проте Суд визнав, що розстрочення виплати компенсацій на 25 років – це занадто довго.

4-й етап: загальне управління процесом:

• труднощі з визначенням вигодонабувачів:

+ група справ щодо річки Буг, тобто труднощі з визначенням заявників і встановленням їхніх прав на отримання компенсації. Однак вони були успішно подолані польською владою (наприклад, як у справі «Броньовський»);

+ турецькі комісії з виплати компенсацій («Доґан та інші»);

• спеціальні рішення, покликані лише ізолювати проблему, щоб далі керувати цим процесом та розробити остаточні рішення (наприклад, як у справах «Ксенідес-Арестіс» і «Марія Атанасіу»);

• усунення першопричин проблеми через скасування соціально-орієнтованого законодавства, що кладе край надходженню нових заяв (наприклад, як у справі «Олару та інші»);

• вжиття загальних системних заходів із запобігання схожій ситуації в майбутньому або істотне реформування недосконалої системи (наприклад, як у справах «Олару та інші» і «Марія Атанасіу»);

• впровадження спеціальних засобів правового захисту як прискорювального, так і компенсаційного характеру, або вдосконалення загальних засобів правового захисту (наприклад, як у справах «Олару та інші» і «Доґан та інші»).

Наведені вище пропозиції КМ РЄ, а також чотири етапна стратегія вже можуть слугувати за можливі рекомендації загального характеру для української влади. Їх слід лише конкретизувати та реалізувати на практиці. Дійсно, ані в рамках нинішніх дискусій, ані експертами не ставилися під сумнів ці рекомендації чи формулювалися нові. Це не було метою експертних дискусій та цього Звіту.

Відповідно, наведені нижче рекомендації є результатом дискусій у зазначених вище рамках. Їм не слід надавати пріоритет над вже здійснюваними заходами або реалізацією згаданих рекомендацій. Ці висновки є лише попередніми, і до них треба ставитися з певною обережністю. Вони мають загальний характер і стосуються проблеми в цілому. Відповідно, вони не можуть забезпечувати перелік конкретних пропозицій з рекомендаціями для національних практики та законодавства. Для цього потрібен національний експерт.

Останній момент є першим міркуванням загального характеру. Міжнародний експертний досвід потребує ретельного аналізу з національної точки зору, тому міжнародні та національні консультанти повинні

працювати разом. Це міркування особливо актуальне для української влади, оскільки вона, як видається, вичерпала свої можливості в боротьбі з проблемою. Владі не вистачає творчого підходу та терпіння. Таким чином, рекомендується залучити національних і міжнародних експертів на постійній основі на умовах аутсорсингу з метою стратегічного реформування системи виконання судових рішень. Залучення громадянського суспільства, неурядових і правозахисних організацій було б вельми корисним.

Іншою загальною рекомендацією є потреба в розробленні комплексної стратегії, яка б охоплювала широке коло питань у довгостроковій перспективі. Українську владу не можна звинувачувати в бездіяльності у зв'язку з проблемою невиконання. Однак її дії здаються інстинктивними та імпульсивними, а не добре продуманими та спланованими. Допомогти тут може єдина комплексна стратегія, що розглядала б як основні питання, так і подробиці їхнього вирішення. За своїм характером вона може бути офіційно зобов'язальною та (або) рекомендаційною. Вона має включати до себе стратегічні напрями дій, опис першопричин проблем і пріоритетів. Вона також може містити часові рамки. Ця стратегія покликана призвести до вироблення детальних планів дій і строків їхньої реалізації. Крім того, така стратегія формулюватиме пріоритети та визначатиме ключові питання.

Другорядні питання не мають відволікати увагу від фундаментальних проблем.

Бажано, щоб цю стратегію розробляв один суб'єкт, спеціально створений з цією метою і до складу якого входили б представники всіх відповідних органів влади. Це може бути підкомітет Верховної Ради з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини або будь-яка інші міжвідомча комісія, наприклад, *урядова міжвідомча робоча група*. Головна вимога полягає в тому, щоб такому суб'єктові були доручені обидва завдання: розроблення стратегії та нагляд за її реалізацією.

Він мусить скористатися підходом у дусі «мозкового штурму», який застосовувався в рамках експертних обговорень, про які йшла мова в цьому звіті, та новими методами підвищення відповідальності влади (наприклад, обмін інформацією, періодичні звіти тощо).

Розглядаючи підсумки експертних дискусій, можна сформулювати такі загальні рекомендації за результатами обміну думками та виявлення першопричин проблем. Вони стосуються радше методів, а не конкретних дій. Насправді ці дії та конкретні кроки, як неодноразово повторювалося під час експертних дискусій, мають бути розроблені українською владою. Експерти не ставили собі за мету замінювати собою органи влади у виконанні цього завдання. Можна лише навести такі загальні пропозиції щодо стратегічних кроків і методології:

Збирання інформації. Треба створити механізми збирання інформації та обліку всіх рішень національних судів, включно з тими, що стосуються «історичної заборгованості», і новими судовими рішеннями. Усі рішення та суми заборгованості мають бути зареєстровані та внесені до єдиної бази даних. Ініціативи Міністерства юстиції з цього приводу, спрямовані на реєстрацію скарг, аналогічних заяві Бурмич [225], гідні схвалення, але недостатні. Має існувати одна постійна система обліку всіх судових рішень, що підлягають виконанню, або виконавчих документів. Детальна конфігурація такої бази даних – окреме питання. Однак потреба в окремій базі даних ніким не заперечується.

Комплексний підхід. Не слід приділяти першочергову увагу тимчасовим заходам на виконання рішень або примусовому виконанню рішень на кшталт «Бурмич». Крім того, не має бути офіційного розмежування та різниці в черговості виконання рішень ЄСПЛ національних судів. Українська влада мусить розглядати проблему невиконання загалом під різними кутами зору, як з погляду ізолювання конкретної критичної ситуації, так і з погляду перспективи реформування системи примусового виконання судових рішень. Тут слід брати до уваги реформування судоустрою, системи соціальних виплат та державного сектору економіки. Саме тому міжвідомчий підхід працює краще.

Стратегічне бачення. Зазначалося, що українська влада готова вирішувати проблему невиконання. Їй доводиться мати справу з реальними та актуальними проблемами. Проте їй, як видається, бракує стратегічного бачення результатів своєї діяльності та того, чого вона бажала б досягти конкретними діями. Наприклад, проєкт змін до закону про гарантії держави міг би передбачити врегулювання актуальної правової проблеми *щодо невизнання відповідальності держави за борги.* Це гарне бачення, але воно є неповним. Сьогодні ці зміни актуальні. Але слід добре подумати над тим, що станеться в довгостроковій перспективі, після загального реформування системи примусового виконання рішень та впровадження засобів правового захисту. Законодавче закріплення відповідальності держави простягається далі, ніж сама лише актуальність у контексті примусового виконання. Гіпотетично, це може вплинути двояко, добре чи погано, на інші сфери державного управління та економіки, а також на судову владу (наприклад, гарантована державою відповідальність може вичерпати державні кошти та стати тягарем для здійснюваної реформи виконавчої служби). Зрештою, українська влада мусить бачити реформи, які вона здійснює чи планує здійснити, в короткостроковій і довгостроковій перспективі та в ширшому контексті. Крім того, стратегічне бачення означає не тільки планування певних дій, але й розроблення альтернативних сценаріїв, якщо одна чи декілька дій не дадуть результатів.

Експертний рівень. Запропоновані стратегія та загальне бачення спочатку мають бути розроблені на експертному рівні, тобто особами, що мають справу з цією проблемою щодня.

Суб'єкт високого рівня, чи то урядовий або парламентський комітет, чи то підкомітет, мають виконувати лише функції ухвалення рішень.

Міжвідомча робоча група, однак, працює набагато краще. Тільки вона здатна розробити дієву стратегію. У цей спосіб можна буде уникнути ризиків зриву поточної роботи внаслідок політичних коливань. До того ж, вона здатна працювати неформально, без зайвої бюрократизації, заохочуючи творче мислення та метод «мозкового штурму».

Строки. Вони потрібні для самодисципліни. Їхня мета – не контролювати результати, а попереджати владу про ризики, пов'язані зі здійсненням реформи. З цього погляду строки є передумовою успішного результату.

Визначення пріоритетів. Передбачувані заходи мають бути оцінені за пріоритетністю. За результатами цього слід визначити терміни їхнього виконання.

Першопричини. Результати експертних дискусій слугуватимуть за орієнтир у встановленні та аналізі першопричин проблеми. Деякі з них вже були встановлені, проте потребують офіційного визнання з боку влади. Тому недоцільно докладно описувати їх у цій підсумковій частині Звіту.

Однак за підсумками дискусій їх можна виокремити таким чином:

Основні першопричини.

Загальна неефективність системи виконання рішень.

В її основі лежить інститут державних виконавців, які діють відповідно до недосконалого законодавства, без реальних механізмів примусового виконання та стимулів. З їхнього боку інтерес до виконання судових рішень мінімальний або взагалі відсутній. До того ж, за виконанням немає реального контролю як збоку судової влади, так і з боку інших органів (за винятком ЄСПЛ). Процесуальні норми примусового виконання не пристосовані до нових обставин і реалій виконання.

Законодавча система, адміністративна практика та інституційна організація могли би бути кращі.

Однак і далі вирують суперечки щодо того, як має виглядати примусове виконання: бути приватним, змішаним або виключно державним і підпорядковуватися судовій чи виконавчій владі. Крім того, українська система примусового виконання керується думкою, що будь-яке судове рішення потребує додаткових зусиль для свого виконання.

Доброзичливе ставлення до виконання судових рішень, не вдаючись до залучення державного виконавчого механізму, мінімальне або відсутнє.

Система мораторіїв. Вона більше не слугує цілям захисту інтересів держави. Також вона не допомагає стягнути борги чи визначати пріорите-

тність їхнього погашення під час провадження у справах про неплатоспроможність. Вона скоріше обтяжує державу новими боргами. Втім, скасування мораторіїв все ще сприймається як вельми чутливе політичне питання *Брак засобів правового захисту*. Немає чіткого уявлення того, що являють собою засоби правового захисту і як вони мають виглядати в українській правовій системі. Звідси витікає небажання їх впроваджувати.

Другорядні причини.

– *низький рівень органів судової влади* та, часто-густо, недовіра до судових рішень

– *відповідальність державних службовців* (у тому числі судових виконавців та суддів) низька чи відсутня, що, таким чином, формує загальне почуття безкарності за бездіяльність і перекладання відповідальності;

– *слабке представництво інтересів уряду та органів виконавчої влади, викликане браком як професійних кадрів*, так і стимулі чи інтересів належно виконувати роботу;

– *надмірне покладання на необхідність внесення змін до законодавства,* всупереч зобов'язанням щодо вдосконалення адміністративної та судової практики;

– *недостатня ініціатива щодо вдосконалення укоріненої адміністративної та судової практики;*

– *низький рівень правозастосування та законослухняності;*

– *невиконання судових рішень виправдовується лише браком фінансування та недостатніми фінансовими ресурсами*;

– *наявність недоліків у соціально-орієнтованому законодавстві та заформалізовані регламенти як в адміністративних суб'єктах, і в судах;*

– *глибоко укорінені менталітет державної власності та державного монопольного управління ринковою економікою.*

Це є не вичерпний перелік. Як першопричини проблеми, так і шляхи її вирішення можна точніше визначити під час тематичних дискусій на рівні експертів та в менш офіційних рамках.

Зазвичай рекомендації включають до себе позитивні дії. Однак іноді експерти також робили акцент на тому, чого слід уникати, здійснюючи реформи. У тому числі:

– розгляду в надзвичайному порядку судових рішень, що набрали чинності, оскільки це призводить до порушення принципу правової визначеності (див. проблеми, зазначені вирішеннях у групі справ Пономарьова або в справі «Совтрансавто-Холдинг»);

– виявів незгоди чи критики до рішень як національних судів, так і ЄСПЛ щодо справ Іванова та Бурмич; це не вирішить проблему, але призведе до марної трати зусиль підірве вже й без того слабку довіру до національних судів і судової влади;

– прихованих законодавчих методів, що перешкоджають імплементації законів, наприклад, свідомо нечітких правових норм, які можна витлумачувати по-різному, або паралельних законодавчих норм у спеціальних законах;

– зволікання.

Зрештою, деякі з питань, що обговорювалися під час круглих столів, потребують окремої уваги .Рекомендується провести спеціальну дискусію, але в ширшому контексті, з питань примусового виконання в регіонах, що перебувають поза фактичним контролем української влади (Крим і схід країни). Окремі заходи потрібні, щоб обговорити стандарти щодо чіткості судових рішень, обґрунтування суддями своїх рішень, перегляду та судового нагляду за виконавчим провадженням. Насамкінець, є потреба в проведенні окремого круглого столу та, ймовірно навіть серії дискусій, щоб роз'яснити та визначити концепцію засобів правового захисту та спосіб, яким українська влада має вирішити цю проблему. Як зазначалося вище, з її боку ще спостерігається багато плутанини та брак чіткого бачення цих питань.

Ліліан АПОСТОЛ

Додаток Б

Інна Ліньова, менеджер проєкту Ради Європи

Бачення Ради Європи щодо першопричин невиконання судових рішень в Україні. «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» Думки опубліковані 25 лютого/2019 року. [Електронний ресурс] Режим доступу: file:///C:/Users/Nikolay/Documents/Рада%20Європи%20про%20невиконання%20рішень%20ЄСПЛ%20в%20Україні.pdf. Звернення 20.06 2820 [226]

Рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України»:

«84. Суд не бачить підстав не погоджуватися з Урядом у тому, що причина затримок у виконанні остаточних рішень національних судів – в існуванні низки різних дисфункцій у правовій системі України. Зокрема, Суд нагадує свої висновки за пунктом 1 статті 6 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу в цій справі, а саме – що затримки у виконанні рішень, винесених на користь заявника, були спричинені поєднанням певних факторів, таких як брак бюджетних коштів, бездіяльність з боку державних виконавців та недоліки в національному законодавстві… В інших справах, в яких порушуються аналогічні питання, заявники не мали змоги домогтися вчасної виплати присудженого судом відшкодування через невжиття органами влади певних бюджетних заходів або через запровадження заборони на арешт і продаж майна, що належить підприємствам, які перебувають у державній власності або контролюються державою…»

Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України»:

«…відповідні проблеми мають виключно фінансовий та політичний характер» (п. 195)

Меморандум щодо невиконання рішень національних судів в Україні (997-е засідання КМ РЄ у червні 2007 року) визначив такі основні недоліки, пов'язані з практикою виконання рішень національних судів проти органів державної влади або державних підприємств в Україні:

• відсутність належного бюджетного фінансування виконання судових рішень проти державних органів чи державних підприємств;

• складні правові норми щодо конфіскації та арешту майна держави, включно з її рахунками, які, крім того, не мали ефективного практичного застосування;

• відсутність належних та ефективних положень про забезпечення ефективної компенсації за затримки виконання рішень;

• відсутність ефективної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільної) державних службовців за невиконання рішень та відсутність відповідальності розпорядників у процедурах банкрутства та ліквідації за невиконання рішень;

• неефективна діяльність Державної виконавчої служби.

Меморандум «Справи, розглянуті Комітетом Міністрів Ради Європи стосовно невиконання чи несвоєчасного виконання рішень національних судів в Україні (справа «Юрій Миколайович Іванов проти України розглянуто в рішеннях КМ РЄ:

1) відсутність належного бюджетного фінансування виконання судових рішень проти державних органів чи державних підприємств;

2) неможливість арешту будь-якого майна, розташованого в Чорнобильській зоні, без спеціального дозволу держави;

3) неможливість арешту будь-якого майна держави чи компаній-банкрутів, що належать державі, відповідно до мораторію на примусову реалізацію майна від 2001 року;

4) відсутність відповідних процедур виконання рішень;

5) відсутність належної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільної) державних службовців за невиконання рішень та відсутність відповідальності розпорядників у процедурах банкрутстві та ліквідації за таке невиконання рішень;

6) неефективна діяльність виконавчої служби:

7) відсутність належних та ефективних правил забезпечення ефективної компенсації за затримки у виконанні рішень та необхідність впровадження ефективних національних засобів юридичного захисту, які повинні відповідати основним вимогам Конвенції, після пілотного рішення Суду;

8) відсутність інформації щодо точної суми боргу, який держава зобов'язана сплатити особам, на користь яких постановлені національні судові рішення.

Висновки експертів Ради Європи щодо першопричин невиконання рішень національних судів в Україні:

I. Правові причини:

– недоліки законодавства про соціальне забезпечення;

– мораторії.

II. Фінансові причини

– недостатнє фінансування витрат на виконання судових рішень.

III. Інституційні причини (недоліки практики)

– рішення зобов'язального характеру;

– проблеми щодо обліку невиконаних судових рішень;

– корупція;

– координація між різними гілками влади;

– державні виконавці, приватні виконавці;
– розвиток інформаційних і комунікаційних технологій.

Експертні рекомендації:

• вивчення ситуації (експертний аналіз невиконаних рішень, виконавчих документів, сум заборгованості, глибокий аналіз характеру та походження боргів);

• скасування мораторіїв із запровадженням належної системи гарантій виконання судових рішень, винесених проти державних підприємств;

• збільшення обсягу фінансування бюджетної програми 4040, оскільки брак коштів перешкоджає успішному функціонуванню цієї програми;

• погашення заборгованості держави перед юридичними особами через механізм казначейських векселів з виплатою відповідних відсотків і можливістю обігу облігацій на ринку;

• створення функціональних і взаємопов'язаних реєстрів: населення, банківських рахунків, соціальних пільг. Надзвичайно важливим є зв'язок між Єдиним державним реєстром судових рішень і Автоматизованою системою виконавчого провадження;

• координація між усіма гілками влади на найвищому рівні з метою підготовки та впровадження ефективних і комплексних засобів вирішення проблем, що призводять до невиконання;

• обмін досвідом та взірцевою практикою з іншими країнами, зокрема з країнами з високим рівнем автоматизації виконавчого провадження.

Аналіз перспектив внесення змін до законодавства з метою надання приватним виконавцям можливості здійснювати провадження у справах проти держави та посилити спроможність приватних виконавців через навчання, дієвий доступ до реєстрів тощо.

Щодо виконання рішень зобов'язального характеру (судовий контроль за виконанням рішень):

– застосування статті 382 КАСУ щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень надавати звіт про виконання судового рішення (за наслідками розгляду такого звіту або в разі його неподання – накладення на керівника суб'єкта владних повноважень штрафу);

– запровадження аналогічної або схожої норми в Цивільному та Господарському процесуальних кодексах.;

– запровадження штатної одиниці працівника апарату суду для здійснення контролю за виконанням судового рішення;

– внесення змін до національного законодавства та надання можливості суду зазначати в судовому рішенні еквівалент зобов'язання, який боржник повинен сплатити у випадку неможливості виконання

первісного – негрошового зобов'язання (приклад: стаття 206 Цивільного процесуального кодексу Української РСР 1963 року, згідно з якою «суд, присуджуючи майно в натурі, повинен вказати в рішенні вартість майна, яку належить стягнути з відповідача, якщо при виконанні рішення присудженого майна не буде в наявності»);

– розвиток судової практики щодо зміни способу та порядку виконання судових рішень у тих справах, де це можливо.

1331-ше засідання Комітету міністрів Ради Європи (СМ ОН) 4 – 6 грудня 2019 р.:

– попередньо надана інформація щодо першопричин невиконання рішень національних судів в Україні та законопроєкт [№ 8533] не вирішить проблему невиконання, але є першими кроками у цьому напрямку;

– детальний експертний аналіз недоліків законодавства та практики повинен лягти в основу глобальної стратегії щодо вирішення довгоіснуючої проблеми невиконання судових рішень.»

Додаток В

Стислий виклад звіту

за результатами аналізу першопричин невиконання рішень національних судів України відповідно до грантової угоди між Радою Європи та Центром Разумкова [227]

ПЕРШОПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Дослідження здійснено відповідно до «Методології для проведення експертного аналізу міжнародними та/або національними експертами для визначення основних причин, що призводять до невиконання рішень, винесених національними судами України» *в рамках проєкту Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини».*

Необхідність цього дослідження зумовлена зокрема катастрофічно низьким рівнем виконання судових рішень та, відповідно, потребою у покращенні ситуації у цій сфері.

Реалізація проєкту дала змогу виявити головні першопричини невиконання судових рішень у трьох категоріях (соціальні спори, трудові спори та рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або щодо держави безпосередньо), а також інші проблеми, пов’язані зі статистикою та реєстром судових рішень.

Першою проблемою виявилася неможливість віднайти необхідні справи. Стосовно всіх зазначених категорій рішень виявлені системні недоліки в обліку та можливостях співставлення даних Єдиного державного реєстру судових рішень і Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень. Так, у категорії «соціальні спори» для аналізу було відібрано 2 760 рішень, проте за наявними реквізитами у ЄДРСР найдена лише 2 254 судових рішення. За результатами аналізу виявлено системні порушення відповідного законодавства у вигляді незаконного зменшення відповідних виплат, істотне звуження нормативно-правовими підзаконними актами обсягу прав позивачів, неправильне застосування бюджетного законодавства уповноваженими органами державної влади.

У категорії «трудові спори» експертному аналізу було піддано 1 505 невиконаних судових рішень. Серед переліку причин невиконання цієї категорії – відсутність належного фінансування з боку держави (відсутність бюджетних призначень) на момент виникнення спірних правовідносин, неналежне виконання повноважень органами державної влади, підприємствами, недоліки нормативного регулювання трудових відносин, неодноразові процедури реорганізації одних і тих же підприємств, що призводило до плутанини у тлумаченні цих процедур та їх неналежного виконання.

У категорії «рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави» експертному аналізу було піддано 250 із 14 324 судових рішень. Виявлено неефективність діяльності державної виконавчої служби під час стягнення такого роду боргу, неналежне виконання державними виконавцями їх посадових обов'язків, неправомірне сприяння боржнику чи зволікання із виконанням судових рішень, перешкоджання позивачам у використанні права застосувати механізм, передбачений Законом «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».

У рамках дослідження також аналізувалося національне законодавство, що регулює систему органів та процедуру виконання судових рішень.

Отже, результати проєкту, представлені в цьому виданні, в разі взяття їх до уваги відповідними органами влади, можуть сприяти кращому розумінню ситуації з виконанням судових рішень та виробленню шляхів, спрямованих на підвищення рівня їх виконання.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому стисло окреслена ситуація з виконанням Україною судових рішень.

У другому проаналізовано виконання судових рішень за трьома категоріями: «соціальні спори», розділі «трудові спори» та «рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави».

У третьому проаналізовано національне законодавство, що регулює відповідальність держави перед позивачами.

У четвертому наводяться висновки та рекомендації, спрямовані на подолання причин невиконання судових рішень.

1. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ

Право на справедливий суд, гарантоване ст.6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), є також необхідною умовою дотримання принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України. Невиконання судових рішень, які постановляються іменем України, призводить до втрати сенсу правосуддя, підривають довіру до судової влади зокрема і до влади в цілому.

Виконання судових рішень у різні часи існування української держави було організовано по-різному.

Так, за часів СРСР виконання судових рішень здійснювалося судовими виконавцями. При цьому виконавче провадження було частиною судового процесу і суддя контролював процесуальні дії судових виконавців. Оскільки система влади була авторитарною, що не могло не

позначитися на системі правосуддя, то і судові рішення виконувалися переважно добровільно і своєчасно. Відповідно питання ефективності виконання судових рішень було не надто актуальним. Але вже з перших днів існування незалежної Української держави, коли було формально проголошено судовий захист усіх прав людини і громадянина, що згодом було закріплено в якості одного з конституційних принципів у Конституції України 1996 р., це питання набуло особливої гостроти через різке зниження рівня добровільного виконання судових рішень.

У різні роки рівень виконання судових рішень був різним, однак ніколи не перевищував 40–45 %, а в окремі роки знижувався до критичних позначень 5–10 %. Як наслідок, згідно з офіційними урядовими джерелами, до початку реформи державної виконавчої служби, задекларованої в Україні Урядом В. Гройсмана після 2014 року, рівень виконання судових рішень у цивільних справах становив *лише близько 6 %,* а *загальна вартість невиконаних рішень у цій сфері склала близько 400 млрд грн,* що стало одним з головних бар'єрів на шляху до утвердження верховенства права в державі та ефективної роботи судів і суддів.

Конституційна реформа у сфері правосуддя в Україні також мала своїм наслідком не лише зміну системи судоустрою та новелізацію процесуального законодавства. Вона торкнулася і такої суміжної сфери, як виконання рішень судів та інших органів.

Передусім, привертає увагу конституційне гарантування вимоги виконання судових рішень, адже відповідно до ст. 129-1 Конституції України судове рішення визнається обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення покладено на суд.

Зазначені конституційні положення відбиваються і на рівні галузевого законодавства. Так, згідно зі ст.18 Цивільного процесуального кодексу (ЦПК) України судові рішення, що набули чинності, обов'язкові для всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, – і за її межами. Невиконання судового рішення є підставою для відповідальності, встановленої законом.

Нарешті, одночасно з прийняттям змін до Конституції України 2 червня 2016 року було ухвалено два закони, які безпосередньо стосуються регулювання інституту примусового виконання судових рішень: «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження», що відбивають нові організаційно-функціональні та процедурні засади регулювання зазначеного сегменту юридичної практики.

Безперечно, пріоритетним напрямом конституційної реформи у сфері правосуддя та реформування сфери судочинства і суміжних інститутів в Україні вважається гармонізація національного законодавства до європейських стандартів справедливого судочинства. Ключовим з цієї точки зору є п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), відповідно до якого кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру.

Вказане положення отримало назву «право на справедливий судовий розгляд» як невід'ємне право портал, людини, що органічно пов'язане з міжнародно-правовим принципом верховенства права та є його частиною. Невід'ємною складовою права на справедливий судовий розгляд, що була виведена у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) з питань застосування та тлумачення зазначеної статті, є вимога обов'язковості виконання судових рішень, тобто гарантія їх примусового виконання.

Здавалося б, суцільне удосконалення законодавства, спрямоване на приведення національного процесуального законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, мало б значно підвищити ефективність виконавчого провадження, проте статистичні дані свідчать про наявність системних проблем у цій сфері. Так, у 2017 року. Україна посіла четверте місце за кількістю скарг, поданих до ЄСПЛ, що склали 12,6 % (7 100 скарг) загальної кількості скарг, поданих до ЄСПЛ у 2017 року, а також третє місце (після РФ та Туреччини) за кількістю ухвалених проти неї рішень у 2017року (87 рішень, що становить 8,14 % усіх ухвалених у 2017 року рішень. Станом на грудень 2018 року, проти України було подано 7 250 скарг, що становить 12,9 % загальної кількості скарг, поданих у 2018 року.

Загалом, за весь період дії ЄКПЛ до 2017 року проти України ЄСПЛ було розглянуто 82 514 скарг, принаймні 29 тис. з яких стосувалися саме системних недоліків у сфері виконання судових рішень.

Варто зазначити, що за статистичними даними самого ЄСПЛ за весь період діяльності ЄСПЛ (з 1995 року) до 2017 року, 39,68 % усіх порушень ЄКПЛ, що були визнані ЄСПЛ, становили порушення права на справедливий судовий розгляд, при цьому 17,21 % порушень становили порушення справедливості судового розгляду, а 20,7 % – порушення розумності строків судового розгляду та виконання судових рішень. Зазначені статистичні дані свідчать про наявність проблем у сфері дотримання розумних строків судового розгляду та виконавчого провадження в цілому на рівні європейського регіону.

Невиконання рішень національних судів України – найбільш масштабна та серйозна проблема функціонування судової системи.

Існування цієї проблеми було встановлено в пілотному рішенні ЄСПЛ «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2009 року).

Реакцією держави на пілотне рішення ЄСПЛ було прийняття 5 червня 2012 року Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який передбачив окремі державні гарантії у цій сфері, а саме компенсацію за несвоєчасне виконання рішення суду у вигляді стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за якими є: державний орган; державне підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства. Відповідно до цього Закону, в разі, якщо центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, протягом трьох місяців не перерахував кошти за рішенням суду про стягнення коштів, стягувану виплачується компенсація в розмірі 3 % річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду. Державна казначейська служба України має виконувати рішення, винесені національними судами проти державних органів і компаній, протягом трьох місяців з дня подання заявником усіх необхідних документів. Якщо ж рішення залишаються невиконаними більше трьох місяців, держава зобов'язана відшкодувати особі 3% річних від непогашеної заборгованості за рік. Проте зазначені гарантії обмежуються коштами, передбаченими законом про бюджет на кожен рік.

Очевидно, що цей Закон не здатен вирішити проблему в цілому, оскільки держава взяла на себе відповідальність за забезпечення виконання лише обмеженого кола судових рішень, причому зазначений засіб правового захисту не є судовим та не дозволяє враховувати конкретні обставини справи під час визначення розміру компенсації.

Окремо слід звернути увагу на розмір компенсації. У своїй прецедентній практиці ЄСПЛ неодноразово наголошував на тому, що розмір відшкодування на національному рівні не повинен бути нерозумним, порівняно з розміром відшкодувань, призначених ЄСПЛ в аналогічних справах, і це є одним з критеріїв, за яким ЄСПЛ перевіряє ефективність компенсаторного засобу захисту щодо надмірно тривалих проваджень. Однак Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» передбачає фіксований розмір компенсації, що, порівняно з компенсацією, яка присуджується ЄСПЛ, є необґрунтованим і непропорційним. З огляду на зазначене, запропонований механізм компенсації не може вважатися ефективним засобом правового захисту права особи на судовий розгляд та виконання судового рішення у розумний строк у контексті п. і ст. 6 та ст. 13 ЄКПЛ та прецедентної практики ЄСПЛ.

Держава виявилася неспроможною виконувати свої зобов'язання навіть за зазначеним Законом, що призвело до утворення значного

боргу. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік» Кабінету Міністрів у встановленому ним порядку надається право реструктурувати фактичну заборгованість обсягом до 7 544 562 370 грн за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями ЄСПЛ, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом видачі фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років, з відстроченням платежів за цією заборгованістю на один рік та відсотковою ставкою 9,3 % річних. Зазначений захід був запропонований як альтернативний засіб правового захисту права на виконання судових рішень у розумний строк. Проте, за інформацією самого Уряду, жодних заяв щодо застосування зазначеного засобу правового захисту з боку зацікавлених осіб не надходило.

Запропоновані заходи правового захисту неодноразово ставали предметом обговорення Комітету Міністрів РЄ (КМРЄ) у низці проміжних резолюцій, зокрема: CM/К.езОН(2008)1, CM/Ке80Н(2009)159, CM/КезОН(2010)222, CM/К.Є8ОН(2011)184, CM/КезОН(2012)234. Нарешті у проміжній резолюції КМРЄ М/К.Є8ВН(2О17)184 було закріплено низку заходів, що їх мала вжити Україна для подолання кризової ситуації у сфері, що розглядається. Так, була запропонована триступенева стратегія, яка включала:

1) розрахунок суми боргу, що виникає внаслідок невиконання рішень;

2) запровадження системи виплат за певних умов або альтернативне рішення для забезпечення виконання рішень, які ще не були виконані;

3) запровадження необхідних коригувань у державному бюджеті з тим, щоб забезпечити достатні кошти для ефективного функціонування згаданої вище платіжної схеми, а також необхідних процедур для забезпечення належного врахування бюджетних обмежень під час прийняття законодавства для запобігання ситуаціям невиконання рішень національних судів проти держави або державних підприємств.

Проте зазначена стратегія, як свідчить подальша практика ЄСПЛ проти України, так і не була реалізована, і останній відновив розгляд скарг у подібних справах через незабезпечення ефективних засобів національного захисту. За підрахунками, зробленими самим ЄСПЛ, після подання першої заяви у 1999 року до 2016 року до ЄСПЛ було подано близько 29 тис. «заяв типу Іванова». З початку 2016 року ЄСПЛ продовжував отримувати велику кількість таких заяв – понад 200 на місяць.

Незважаючи на вказане рішення ЄСПЛ та тривалий час, що минув після його ухвалення, в Україні й досі немає відповідних механізмів ефективного захисту зазначеного права. Таке зволікання та нескінченна кількість аналогічних скарг, поданих уже після пілотного рішення, змусили ЄСПЛ вжити кардинальних заходів, наслідком чого стало ухвалення

рішення у справі *від 12 жовтня 2017 року*, де ЄСПЛ по-новому поглянув на проблему невиконання пілотних рішень державами, проти яких вони були ухвалені, переглянувши свою роль у тих випадках, коли держава-відповідач не вживає рекомендованих ЄСПЛ заходів з усунення системної проблеми. *У цій справі ЄСПЛ до п'яти скарг заявників приєднав ще 12 143 «справи типу Іванова», в яких заявники скаржилися на порушення п. 1 ст. 6 ЄКПЛ щодо несвоєчасного виконання судових рішень, за якими боржником виступає держава, об'єднавши їх в одне провадження.* У цьому рішенні ЄСПЛ висловив побоювання щодо того, що він ризикує стати частиною української системи виконання судових рішень та підмінити собою українські органи влади, зазначивши, що таке завдання несумісне з допоміжною роллю, яку ЄСПЛ має відігравати щодо Високих Договірних Сторін відповідно до статей 1 та 19 ЄКПЛ, а також прямо суперечитиме логіці процедури пілотних рішень, виробленої ЄСПЛ.

Наголосивши на розподілі завдань між ЄСПЛ та КМРЄ, ЄСПЛ зауважив, що він може допомогти державі-відповідачу у виконанні її зобов'язань за ст. 46, намагаючись вказати тип заходів, які можуть бути прийняті державою для того, щоб покласти край системній проблемі, виявленій ЄСПЛ.

Слід зазначити, що у практиці ЄСПЛ були вироблені певні критерії ефективності засобів правового захисту права на розгляд справи та виконання судового рішення в розумний строк, відповідно до яких:

1) засіб є ефективним, якщо його можна використати для прискорення ухвалення рішення судом, що розглядає справу, або якщо він надає учаснику процесу адекватну компенсацію за затримку, що вже відбулася;

2) найбільш ефективними є засоби, спрямовані на попередження, а не на компенсацію за затримку розгляду справи чи виконання судового рішення;

3) поєднання пришвидшувального та компенсаторного засобів захисту є найкращим варіантом;

4) засоби захисту мають застосовуватися як щодо проваджень, що не завершилися, так і до проваджень, за якими ухвалені рішення;

5) засоби мають забезпечувати відшкодування як моральної, так і матеріальної шкоди;

6) рівень компенсації має бути адекватним компенсації, присудженої ЄСПЛ;

7) засоби мають поширюватися як на стадію судового розгляду, так і на виконання рішення.

Проте, КМРЄ повинен контролювати виконання рішення і забезпечити виконання свого юридичного зобов'язання за ст.46 державою, включно з ужиттям таких загальних заходів на виправлення ситуації, які

можуть вимагатися пілотним рішенням щодо надання захисту всім іншим потерпілим, існуючим або потенційним, виявленого системного дефекту. Відповідно до цього ЄСПЛ зазначив, що юридичні питання, що стосуються ЄКПЛ у частині тривалого невиконання національних рішень в Україні, вже були вирішені в пілотному рішенні у справі Іванова. Отже, ЄСПЛ виконав свою функцію відповідно до ст. 19 ЄКПЛ. Відповідно до принципу субсидіарності, який лежить в основі всієї ЄКПЛ, а не лише процедури пілотного рішення, питання, про яке йдеться у пілотному рішенні у справі Іванова, у т.ч. забезпечення відшкодування потерпілим від системного порушення ЄКПЛ, виявленого у справі Іванова, є питанням виконання рішення згідно зі ст. 46 ЄКПЛ (18). На підставі вказаного ЄСПЛ постановив, що всі зазначені заяви мають розглядатися відповідно до зобов'язань, які випливають із пілотного рішення. Як наслідок, зазначені справи були вилучені з реєстру справ ЄСПЛ та передані КМРЄ з тим, щоб вони могли розглядатися в рамках загальних заходів з виконання пілотного рішення у справі Іванова. Крім того, ЄСПЛ виходить із того, що будь-які «справи типу Іванова», що можуть бути подані після винесення цього рішення, окрім заяв, що будуть визнані неприйнятними відповідно до ст. 35 ЄКПЛ, ЄСПЛ також може вилучити з реєстру справ і передати безпосередньо до КМРЄ.

12–14 березня 2019 року КМРЄ опублікував рішення по групі справ «Юрій Миколайович Іванов, Група Жовнер і Бурмич та інші проти України» (заява № 40450/04). У ньому він, серед іншого, «наполегливо закликав владу без будь-яких подальших затримок завершити роботу з виявлення причин і перейти від попереднього бачення першопричин до всеохоплюючої стратегії, що визначатиме необхідні інституційні, законодавчі, фінансові та інші практичні заходи на основі ретельного експертного аналізу, прецедентного права Суду і попередніх вказівок, даних Комітетом». 4–6 червня 2019 року КМРЄ вчергове вивчив стан виконання і ступінь прогресу у виконанні Україною пілотних рішень ЄСПЛ по групі справ «Юрій Миколайович Іванов», «Група Жовнера» і «Бурмич та інші проти України» КМРЄ «з інтересом прийняв до відома зведений план дій, представлений українськими властями, в якому викладені заходи, раніше вжиті для виконання пілотного рішення за справою Іванова, а також заходи, здійснені у співробітництві з Радою Європи для виявлення основних причин проблеми невиконання рішень, винесених щодо держави і державних чи контрольованих нею суб'єктів».

КМРЄ, окрім всього, «вітав з завершенням роботи влади з виявлення першопричин, одночасно з занепокоєнням нагадав, що до закінчення крайнього строку, встановленого Європейським судом з прав людини – 12 жовтня 2019 року – для імплементації рішення у справі Бурмича, влада ще не прийняла комплексної стратегії».

Проєкт такої стратегії був представлений Мін'юстом України Комітету 31 травня 2019 року, із зазначенням необхідних інституційних, законодавчих, фінансових та практичних заходів.

Заступник Міністра юстиції, уповноважений у справах ЄСПЛ, І. Ліщина заявив, що у зв'язку з політичною ситуацією в Україні (дострокові парламентські вибори) можуть відбутися зміни у складі Уряду, що є відповідальним за реалізацію відповідних заходів. Це спонукає Мін'юст звернутися до ЄСПЛ з проханням про подовження встановленого ЄСПЛ строку (жовтень 2019 року) для вжиття заходів за пілотними рішеннями у справах «Юрія Іванова» та «Бурмич» для реалізації відповідної стратегії. І. Ліщина заявив, що така національна стратегія уже розроблена спільно з працівниками уряду та експертами Ради Європи. Після розгляду на спеціальній міжвідомчій групі вона має бути прийнята Урядом. Реалізація стратегії потребуватиме розробки і прийняття низки спеціальних законів для законодавчого забезпечення подолання першоджерел невиконання судових рішень проти держави.

Додаток Г

Дані про щорічні Звіти по результатам діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини України по роках



УКРАЇНА
УРЯДОВИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Government Agent
before the European Court of Human Rights
Ukraine
вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001, Україна

Agent du Gouvernment
auprés de la Cour Européenne des Droits de l`Homme
l'Ukraine
13, Horodetskogo St. Kyiv, 01001, Ukraine

Тел.: +380 44 278-37-23, факс.: +380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua http://www.minjust.gov.ua

29 січня 2016 № 1512/12.0.1/9-16 На №

Кабінет Міністрів України

ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ
про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році

Протягом 2015 року Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини (далі – Урядовий уповноважений) вживались заходи з метою забезпечення належного здійснення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини (далі – Європейський суд), а також забезпечення належного виконання рішень Європейського суду та звітування про хід їх виконання Комітету міністрів Ради Європи (далі Комітет міністрів).

Щодо представництва України в Європейському суді з прав людини

Станом на 31 грудня 2015 року на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 64 850 справ проти держав-сторін Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) (станом на кінець 2014 року – 69 900), з них 13 850 справ – проти України, що складає 21,4 % від загальної кількості справ (станом на кінець 2014 року – 19,5 %).

Станом на 31 грудня 2015 року Україна займала перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Європейському суді.

У 2015 році Європейський суд надіслав Уряду України 8 863 справи проти України з пропозицією надати зауваження Уряду

України. З них 8 143 справи стосуються невиконання або тривалого виконання рішень національних судів і належать до групи справ за «пілотним» рішенням Європейського суду «Юрій Миколайович Іванов проти України».

У 2015 році Уряд України надіслав до Європейського суду позицію щодо 2 456 справ проти України, 2 108 з яких входять до вищезазначеної групи справ «Юрій Миколайович Іванов проти України».

Крім цього, протягом року Урядом України було надіслано 30 односторонніх декларацій та 103 пропозиції щодо дружнього врегулювання у інших категоріях справ.

Окремо варто зазначити, що у 2015 році Уряд України подав 1 міждержавну заяву «Україна проти Росії IV».

У 2015 році Європейським судом було розглянуто 83 справи проти України. За результатами розгляду справ Європейський суд постановив:

– 51 рішення щодо суті скарг, з них у 16 рішеннях Європейським судом було встановлено відсутність ознак одного чи декількох стверджуваних заявниками порушень та/або визнано відповідні скарги заявників частково неприйнятними;

– 12 рішень щодо дружнього врегулювання у справах, що об'єднують 522 заяви;

– 5 рішень про схвалення умов односторонніх декларацій Уряду у справах, що об'єднують 638 заяв;

– 22 ухвали про неприйнятність скарг заявників або про вилучення заяви з реєстру справ.

Також зазначаємо, що в 51 рішенні Європейського суду, в яких було констатовано порушення Україною положень Конвенції, заявники вимагали компенсацію на загальну суму 7 078 426,3 євро. Після розгляду справ з урахуванням позицій Уряду України Європейський суд зобов'язав Україну сплатити заявникам 527 146,61 євро. Таким чином, Європейським судом було відхилено вимоги заявників на суму 6 551 279,69 євро, що складає 92,6 %.

Основними проблемами, які призводять до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції, і надалі залишаються:

– невиконання або тривале виконання рішень національних судів;

– надмірна тривалість провадження у цивільних і кримінальних справах;

– жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держави (в місцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань);

– неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на жорстоке поводження представників державних органів, зокрема, у місцях досудового тримання осіб під вартою та в установах виконання

покарань;

– неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають в місцях досудового тримання під вартою або в установах виконання покарань, а також ненадання вказаній категорії осіб належної медичної допомоги;

– недоліки законодавства та судової практики, які призводять до тримання особи під вартою без належної законної підстави;

– недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд.

Здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів

Протягом 2015 року відповідно до пункту 2 статті 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» було здійснено юридичну експертизу 3 278 нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів на їх відповідність положенням Конвенції та протоколів до неї, а також практиці Європейського суду.

У ході здійснення експертизи надавалась практична допомога суб'єктам нормотворення щодо приведення проектів нормативних актів у відповідність до вимог Конвенції та роз'яснення особливостей застосування Конвенції та практики Європейського суду у відповідній сфері.

Щодо виконання рішень Європейського суду

І. Виплата коштів, присуджених за рішеннями Європейського суду

У 2015 році на виконання рішень Європейського суду з державного бюджету було сплачено 639 981 892, 09 тис. грн.

ІІ. Заходи індивідуального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського суду

Статтею 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (далі - Закон) передбачено, що з метою забезпечення відновлення порушених прав стягувана, крім виплати відшкодування, вживаються додаткові заходи індивідуального характеру. Гак, додатковими заходами індивідуального характеру є: відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який стягувач мав до порушення Конвенції) (restitutio in integrum); інші заходи, передбачені у рішенні.

Відновлення попереднього юридичного стану стягувана здійснюється, зокрема, шляхом: а) повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі; б) повторного розгляду справи адміністративним органом.

Так, з метою належного вжиття додаткових заходів індивідуального характеру та відповідно до статей 5–6 Закону протягом десяти днів від дня отримання повідомлення Європейського суду про набуття

рішенням Європейського суду статусу остаточного Урядовий уповноважений надсилав стислі виклади рішення стягувачеві, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, всім державним органам, посадовим особам та іншим суб'єктам, безпосередньо причетним до справи, за якою постановлено рішення.

Крім того, згідно частини першої статті 11 Закону у вказані строки Урядовий уповноважений також надсилав стягувачеві повідомлення з роз'ясненням його права порушити провадження про перегляд справи та/або про його право на відновлення провадження відповідно до чинного законодавства, а також повідомляв органи, які є відповідальними за виконання передбачених у рішенні Європейського суду додаткових заходів індивідуального характеру, про зміст, порядок і строки виконання цих заходів.

Крім того, з метою забезпечення вжиття додаткових заходів індивідуального характеру на виконання рішень Європейського суду шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі, у листопаді 2015 року Урядовим уповноваженим спільно з Верховним Судом України та проектом Ради Європи «Підтримка реформи системи суддівської відповідальності в Україні» за підтримки Фонду з прав людини було проведено круглий стіл на тему: «Відновлення судового провадження як один з національних механізмів виконання рішень Європейського суду з прав людини». Учасники заходу обговорили питання відновлення судового провадження на підставі рішень Європейського суду, а також питання взаємодії вищих судів України та Урядового уповноваженого у рамках процедури відновлення судового провадження.

З метою забезпечення вжиття додаткових заходів індивідуального характеру у справах, у яких Європейський суд своїми рішеннями встановив порушення статті 2 (право на життя) і 3 (заборона катування) Конвенції і у яких проведення ефективного розслідування необхідне для належного виконання таких рішень, Міністерство юстиції України передало Генеральній прокуратурі України перелік цих рішень разом з конкретними висновками Європейського суду щодо причин встановлення порушення у кожній справі для забезпечення внесення органами прокуратури відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та проведення у кожній із цих справ ефективного розслідування.

Також у рамках вжиття заходів індивідуального характеру для виконання рішення Європейського суду у справі *«Дземюк проти України»*, в якому Європейський суд констатував порушення статті 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції у зв’язку з розміщенням кладовища поблизу житла заявника з порушенням норм діючого законодавства, Урядовий уповноважений ініціював проведення міжвідомчої наради для визначення можливих шляхів виконання цього рішення. За результатами наради було досягнуто домовленості щодо

вжиття заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу кладовища на заявника та його родину.

III. Заходи загального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського суду

A. Інформаційні та освітні заходи

Статтею 13 Закону передбачено, що заходами загального характеру є заходи, спрямовані на усунення зазначеної в рішенні системної проблеми та її першопричини.

Відповідно до статті 5 Закону протягом десяти днів від дня одержання повідомлення про набуття рішенням Європейського суду статусу остаточного Урядовий уповноважений повідомляє про суть встановленого Європейським судом порушення органи, причетні до нього, та органи, до повноважень яких належить вжиття заходів загального характеру для попередження аналогічних порушень Конвенції.

Також Урядовий уповноважений забезпечує переклад усіх рішень Європейського суду проти України українською мовою, а також публікацію повних текстів рішень Європейського суду в офіційному друкованому щотижневому виданні «Офіційний вісник України» та їх розміщення на офіційному сайті Міністерства юстиції. Стислі виклади рішень Європейського суду також друкуються у виданні «Урядовий кур'єр».

Найбільш масштабною проблемою, встановленою Європейським судом у справах щодо України, залишається невиконання або тривале виконання рішень національних судів (група справ «*Юрій Миколайович Іванов проти України»).* З метою вжиття заходів на виконання рішень Європейського суду цієї групи справ та забезпечення виконання рішень національних судів Урядовий Уповноважений спільно з представниками Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України та АТ «Ощадбанк» брав участь у робочих нарадах щодо реалізації Порядку реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 1 січня 2015 року за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, коштами та фінансовими казначейськими векселями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 703.

Іншою системною проблемою, встановленою рішенням Європейського суду, є відсутність інституційної незалежності суддів та невідповідність порядку притягнення їх до дисциплінарної відповідальності європейським стандартам (вказане порушення встановлено рішенням Європейського суду у справі *«Олександр Волков проти України».* У цьому рішенні Європейський суд вказав на необхідність реформування судової дисципліни та інституційної системи судової влади.

Так, з метою підтримки органів влади України у реформуванні системи суддівської відповідальності та для забезпечення виконання

рішення Європейського суду у справі «*Олександр Волков проти України*», а також групи справ *«Салов проти України*», у січні 2015 року було розпочато імплементацію проекту Ради Європи «Підтримка реформи системи суддівської відповідальності в Україні» (далі – Проект). Урядовий уповноважений та представники Секретаріату Урядового уповноваженого брали активну участь у заходах, організованих в рамках Проекту.

Зокрема, з метою включення інформації про порядок виконання рішень Європейського суду до навчальних програм вищих навчальних юридичних закладів України і, таким чином, покращення виконання рішень Європейського суду, Урядовим уповноваженим спільно з Проектом та Координатором проектів ОБСЄ в Україні у червні 2015 року на базі Львівського національного університету ім. І. Франка було проведено круглий стіл, присвячений вказаним питанням. Представники Міністерства юстиції України та Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи (далі – Департамент виконання рішень Європейського суду) ознайомили присутніх з механізмами координації виконання рішень Європейського суду, а представники юридичних факультетів поділилися своїм досвідом щодо викладання студентам дисциплін з Конвенції та практики Європейського суду.

З метою інформування представників органів законодавчої, виконавчої та судової влади про роль та функції Урядового уповноваженого (представництво інтересів держави в Європейському суді, експертиза нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду, координація виконання рішень Європейського суду та звітування Комітету міністрів) Урядовим уповноваженим спільно з Проектом за підтримки Фонду з прав людини 24 листопада 2015 року було організовано круглий стіл на тему: «Національні механізми виконання рішень Європейського суду з прав людини: Посилення інституційної спроможності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини». На зазначеному заході було обговорено, серед іншого, особливості виконання рішень Європейського суду, а також можливі шляхи покращення співпраці органів державної влади з метою забезпечення належної імплементації висновків Європейського суду в національне законодавство та правозастосовчу практику.

У зв’язку з тим, що непроведения ефективного розслідування на виконання рішень Європейського суду становить системну проблему та у продовження роботи щодо забезпечення проведення такого розслідування Міністерство юстиції України звернулося до Генеральної прокуратури України з пропозицією щодо розробки спільно з Урядовим уповноваженим методичних рекомендацій для працівників органів прокуратури щодо проведення ефективного розслідування у справах, у яких Європейський суд встановив порушення статей 2 і 3 Конвенції.

Для організації роботи щодо розробки згаданих методичних рекомендацій та впровадження у діяльність органів прокуратури ефективних форм і методів роботи було створено тимчасову робочу групу у складі представників центрального апарату Генеральної прокуратури України, Національної академії прокуратури України та представників Секретаріату Урядового уповноваженого.

У жовтні 2015 року Урядовий уповноважений взяв участь у круглому столі, організованому Департаментом виконання рішень Європейського суду у м. Страсбург, Французька Республіка, і присвяченому питанням ефективного виконання національними судовими установами рішень Європейського суду з прав людини, а також покращення національних стандартів судочинства та забезпечення права па справедливий суд. Серед інших питань порядку денного круглого столу також обговорювались проблеми комплексного дотримання судами вищих інстанцій вимог статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції, а також норм національного процесуального права під час перегляду рішень національних судів на підставі рішення Європейського суду.

З метою вирішення іншої системної проблеми, встановленої Європейським судом, а саме неналежних умов тримання під вартою в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань, а також відсутність на національному рівні ефективних засобів юридичного захисту, у червні 2015 року Урядовим уповноваженим спільно з Департаментом виконання рішень Європейського суду було організовано круглий стіл з метою обговорення з представниками органів державної влади звіту щодо можливих превентивних та компенсаційних засобів правового захисту від неналежних умов тримання під вартою в Україні, підготовленого експертами Ради Європи після їх візиту до України у грудні 2014 року. За результатами проведення круглого столу було створено робочу групу, що продовжить роботу у напрямку впровадження ефективного механізму правового захисту від неналежних умов тримання під вартою в Україні відповідно до вимог Європейського суду. У жовтні 2015 року під головуванням Урядового уповноваженого відбулось перше засідання вказаної міжвідомчої робочої групи, до складу якої увійшли також представники вищих судів, Генеральної прокуратури України, Верховної Ради України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та громадськості. Під час засідання було наголошено на невідкладності розробки механізму забезпечення превентивних та компенсаційних засобів захисту від неналежних умов тримання під вартою та погоджено майбутній формат роботи. Очікується, що результатом роботи вказаної робочої групи стане запровадження національних засобів захисту, які забезпечуватимуть права засуджених та осіб, взятих під варту, відповідно до вимог Конвенції та практики Європейського суду.

Окремо слід зазначити, що з метою забезпечення належного виконання рішень Європейського суду у справах щодо України, зокрема тих, у яких встановлено порушення статей 2, 3, 5 та 6 Конвенції, Урядовий уповноважений та представники Секретаріату Урядового уповноваженого брали активну участь у розробці Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. Вказаний План дій було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р «Про затвердження Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року».

У липні 2015 року Урядовим уповноваженим було проведено круглий стіл на тему «Проблеми діяльності вищих навчальних закладів України, евакуйованих з Донецької та Луганської областей». Під час круглого столу Урядовий уповноважений звернув увагу присутніх на проблему порушення права на освіту, гарантованого статтею 2 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, в результаті агресії

Російської Федерації. При цьому було наголошено на тому, що вказане порушення є предметом міждержавної заяви *«Україна проти Росії*», поданої до Європейського суду з прав людини.

На початку вересня 2015 року Урядовий уповноважений разом із заступником Міністра юстиції України з питань європейської інтеграції взяли участь у консультаціях високого рівня щодо проекту Закону України «Про Державне бюро розслідувань», які пройшли у м. Страсбурзі (Французька Республіка) за сприяння Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи. Під час обговорення документу сторони підняли питання щодо дотримання європейських принципів ефективного розслідування при розробці законопроекту «Про Державне бюро розслідувань».

Також Урядовим Уповноваженим спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя за підтримки спільних проектів Європейського Союзу і Ради Європи «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні» та «Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні» започатковано серію семінарів-тренінгів для працівників Апарату Верховної Ради України щодо практики Європейського суду. 04 грудня 2015 року та 18 грудня 2015 року відбулись перші семінари, присвячені загальним питанням ролі та функцій Європейського суду, а також виконання його рішень та експертизі нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність положенням Конвенції та практиці Європейського суду.

У 2015 році Урядовий уповноважений та представники Секретаріату Урядового уповноваженого проводили заходи (наради, круглі столи,

семінари) для представників органів державної влади, вищих навчальних закладів України, а також брали участь у якості лекторів у заходах, присвячених питанням застосування Конвенції та практики Європейського суду. Крім того, протягом року проводились наради за участю представників органів державної влади та інших структурних підрозділів Міністерства юстиції України, спрямовані на усунення прогалин законодавства, встановлених Європейським судом. Так, наприклад, 28 липня 2015 року Урядовий уповноважений ініціював проведення наради з представниками Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства юстиції України з метою вирішення проблеми, встановленої у рішенні у справі *«Заїченко проти України (№ 2)»,* зокрема недосконалості законодавства щодо проведення психіатричних експертиз в адміністративних справах. За результатами вказаної наради було вирішено підготувати зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також до нормативно-правових актів МОЗ України щодо проведення психіатричної експертизи з метою забезпечення їх відповідності положенням Конвенції та практики Європейського суду.

Окремо варто зазначити, що протягом 2015 року за результатами розгляду звернень та інформаційних запитів Урядовим уповноваженим підготовлено та надано 587 роз'яснень щодо положень Конвенції, рішень Європейського суду, процедури та порядку звернення до Європейського суду.

У рамках тижня права співробітники Секретаріату Урядового уповноваженого взяли участь в організації та проведенні Міжнародного правничого конкурсу ім. В. М. Корецького та у проведенні Всеукраїнського відкритого уроку «Права людини».

В. Аналітичне дослідження проблем, які стали причиною порушення Конвенції та протоколів до неї, з метою забезпечення своєчасного та ефективного реагування всіх органів дерлсавної влади на рішення Європейського суду в справах проти України

На виконання Закону до Кабінету Міністрів України протягом 2015 року щокварталу вносились подання про виконання рішень Європейського суду з прав людини, які набули статусу остаточного у відповідному кварталі. У вказаних поданнях повідомлялось про рішення, постановлені Європейським судом щодо України, про причини встановлених Європейським судом порушень Конвенції, а також про заходи, необхідні для виконання зазначених рішень Європейського суду.

Крім цього, одночасно із вказаними поданнями Урядовим уповноваженим до Верховного Суду України та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ було надіслано аналітичні огляди відповідних рішень Європейського суду з метою приведення судової практики у відповідність до Конвенції та практики Європейського суду, а до Апарату Верховної Ради України – відповідні пропозиції для врахування під час підготовки законопроектів.

Також щоквартально Урядовим уповноваженим до Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України подавались звіти щодо виконання рішень Європейського суду, ухвалених у справах проти України.

IV. Щодо звітування перед Комітетом міністрів стосовно питань виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини

У 2015 році було підготовлено звіти до 1236-го та 1243-го засідання Комітету міністрів, які відбулися 22–24 вересня та 8–10 грудня 2015 року у м. Страсбург (Французька Республіка).

Крім того, у 2015 році Комітету міністрів було надано інформацію щодо вжиття державою заходів індивідуального та загального характеру за рішеннями Європейського суду у справах *«Юрій Волков проти України»*, *«Вєренцов проти України», «Юрій Миколайович Іванов проти України/група справ Жовнер», «Агрокомплекс проти України»*, *«Акопян проти України», «Чанєв проти України», ««East/West Alliance Limited» проти України», «Космата проти України», «Меріт проти України»* та *«Світлана Науменко проти України», «Руденко проти України», «Горшков проти України», «Кучерук проти України», «М. проти України», «Рудніченко проти України», «Олександр Волков проти України», «Веніамін Тимошенко проти України»* та ін.

За результатами звітування про вжиті заходи у 2015 році Комітет міністрів вирішив припинити здійснення контролю за виконанням Україною рішень Європейського суду в справах: «*Володимир Миколайович Карпенко проти України*», *«Валерій Петрович Майстренко проти України»*, *«Геннадій Олександрович Алєксєєв проти України»*, *«Олександр Михайлович Бідаьи та пятеро інших проти України»*, *«Людмила Олексіївна Божкова проти України»*, *«Надія Олександрівна Гриценко проти України»*, *«Тетяна Павлівна Коржова проти України»*, *«Роман Леонідович Мокренко проти України»*, *«Анастасія Андріївна Нікіфорова та Віктор Іванович Нікіфоров проти України»*, *«Любов Павлівна Жарікова та 13 інших проти України»*, *«Валентина Петрівна Лінцевич проти України», «Микола Миколайович Рижик проти України», «Олександр Григорович Серебрянський проти України» та «Костянтин Юрійович Тимковчи»* як таких, що вважаються виконаними в повному обсязі.

У квітні 2015 року Урядовим уповноваженим було підготовлено звіт про імплементацію в Україні Брайтонської декларації, яку було ухвалено на Конференції високого рівня держав-учасниць Ради Європи 20 квітня 2012 року і яка підкреслює важливість ефективної імплементації державами-членами положень Конвенції та забезпечення належного виконання рішень Європейського суду.

І. О. Коваль
В.о. Урядового уповноваженого

УКРАЇНА
УРЯДОВИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Government Agent
before the European Court of Human Rights
Ukraine
вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001, Україна

Agent du Gouvernment
auprès de la Cour Européenne des Droits de l'Homme
l'Ukraine
13, Horodetskogo St. Kyiv, 01001, Ukraine

Тел.: +380 44 278-37-23, факс.: +380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua http://www.minjust.gov.ua

31.01.2017 963/4/9-17

№ _____ На № _____

Кабінет Міністрів України

ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ
про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2016 році

Протягом 2016 року Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини (далі – Урядовий уповноважений) вживались заходи з метою забезпечення належного здійснення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини (далі – Європейський суд), а також забезпечення належного виконання рішень Європейського суду та звігування про хід виконання перед Комітетом міністрів Ради Європи,

Щодо представництва України в Європейському суді з прав людини

Станом на 31.12.2016 на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 79 750 справ проти держав – сторін Конвенції (станом на кінець 2015 року – 64 850), 1 них 18 150 справ – проти України, що складає 22,8 % від загальної кількості справ (станом на кінець 2015 року – 21,4 %).

Станом на 31.12.2016 Україна займає перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Європейському суді.

У 2016 році Європейський суд надіслав Уряду України 1 326 справ проти України з пропозицією надати позицію Уряду України, 3 них 1 092 справи стосуються невиконання або тривалого виконання рішень національних судів і належать до групи справ за «пілотиим» рішенням Європейського суду «Юрій Миколайович Іванов проти України».

Протягом 2016 року було підготовлено 3 025 правових позицій та зауважень Уряду України за комунікованими справами, які входять до групи справ «Юрій Миколайович Іванов проти України», 189 зауважень щодо тривалого розгляду національними судами справ заявників та

щодо інших порушень положень Конвенції, 88 відповідей на вимоги заявників щодо справедливої сатисфакції, 151 пропозицію щодо дружнього врегулювання спору та 332 односторонні декларації ,

Також слід зазначити, ще на цей час у провадженні Європейського суду перебувають п’ять міждержавних справ, поданих Україною проти Російської Федерації: «Україна проти Росії» за заявою № 20958/14, «Україна проти Росії (II)» за заявою № 43800/14, «Україна проти Росії (IV)» за заявою № 42410/15. «Україна проти Росії (V)» за заявою № 8019/16 та «Україна проти Росії (VI)» за заявою і№ 70856/16.

При цьому продовжується активна робота, спрямована не лише на підтримку та супроводження вже поданих міждержавних заяв, а й щодо збору та вивчення відповідної ізїформації па предмет формулювання скарг проти Російської Федерації, що в перспективі будуть надіслані до Європейського суду у вигляді нових міждержавних заяв або доповнень до існуючих. Такі матеріали на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 20.08.2015 № 33975/I/M5 надсилаються державними органами до Урядового уповноваженого на постійній основі, починаючи з серпня 2015 року.

Щодо здійснення експертиз» проектів нормативно-правових актів

Протягом 2016 року відповідно до пункту 2 етапі 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» було здійснено юридичну експертизу 2 419 нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів на їх відповідність положенням Конвенції та протоколів до неї, а також практиці Європейського суду.

У ході здійснення експертизи надавалась практична допомога суб'єктам нормотворення щодо приведення проектів нормативних актів у відповідність до вимог Конвенції та роз'яснення особливостей застосування Конвенції га практики Європейського суду у відповідній сфері.

Щодо виконання рішень Європейського суду

У 2016 році Європейським судом було ухвалено 172 рішення у справах проти України, За результатами розгляду справ Європейський суд постановив:

– 73 рішення щодо суті скарг, з них у 23 рішеннях Європейським судом було встановлено відсутність ознак одного чи декількох стверджуваних заявниками порушень та у 56 рішеннях скарги заявників було визнано частково неприйнятними:

– 31 рішення щодо дружнього врегулювання у справах, що об’єднують 448 заяв:

– 22 рішення про схвалення умов односторонніх декларацій Уряду у справах, що об’єднують 480 заяв;

– 46 ухвал про неприйнятність скарг заявників або про вилучення заяви з реєстру справ.

Основними проблемами, які призводять до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції, і надалі залишаються:

– невиконання або тривале виконання рішень національних судів;

– надмірна тривалість проваджень у цивільних і кримінальних спразах:

– тривале та неефективне розслідування обставин смерті осіб;

– жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держави (в місяцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань);

– неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на жорстоке поводження представників державних органів, зокрема, у місцях д осу ДОБОЮ тримання осіб під вартою та в установах виконання покарань;

– неналежні матеріально-побутош умови тримання осіб, які перебувають в місцях досудового тримання під вартою або в установах виконання покарань, а також не надання указаній категорії осіб належної медичної допомоги;

– нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження у зв'язку із застосуванням до заявників наручників під час перебування у лікарі і; в період досудового розслідування;

– недоліки законодавства та судової практики, які призводять до тримання особи під вартою без належної законної підстави;

– недоліки законодавства та судової практики, що унеможливлюють реалізацію заявниками свого права на відшкодування шкоди за незаконне застосування до них запобіжного заходу у вигляді взяття під варту;

– недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд;

– неналежна адміністративна практика органів державної влади, зокрема правоохоронних органів;

– відсутність у заявників ефективних засобів юридичного захисту' у зв'язку з встановленими порушеннями;

– НЕДОЛІКИ законодавства та судової практики, які призводять до притягнення особи до відповідальності двічі за одне І те саме правопорушення;

– недоліки судової практики щодо права на свободу вираження поглядів,

І. *Заходи індивідуального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського суду*

У 2016 році на виконання рішень Європейського суду з державного бюджету було сплачено 612 *294* 315, 54 гри,

У 73 рішеннях Європейського суду, в яких було констатовано порушення Україною положень Конвенції, заявники вимагали компенсацію на загальну суму близько П 713 166,92 евро. Після розгляду справ з урахуванням позицій Уряду України Європейський суд зобов'язав Україну сплатиш заявникам 434 347,00 евро. Таким чином, Європейським судом було відхилено вимоги заявників на суму 11 *278* 819,92 євро, що складає 96,3 *%.*

Відповідно до статті 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення Європейського суду *с* підставою для повторного розгляду справи (процедура *restitutio in integrum).*

Право звернутися до відповідного суду за переглядом рішенні національного суду па підставі рішення Європейського суду письмово роз'яснюється кожному заявнику у межах десяти днів від дня отримання повідомлення про набуття рішенням статусу остаточного.

Під час перегляду Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ та Верховним Судом України справ на підставі рішень Європейсько го суду Урядовим уповноваженим надавалися пояснення щодо застосування Конвенції та практики Європейського суду.

II. *Заходи загального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського суду*

А. Підготовка проектів нормативно-правових актів

З метою виконання рішень Європейського суду, у яких було констатовано порушення статті 3 Конвенції (заборона катування), було створено міжвідомчу робочу групу, за результатами роботи якої було розроблено проект Закону України «Про превентивні і компенсаційні засоби *у* зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поводженням або покаранням щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та запровадження інституту пенітенціарних суддів». До складу робочої групи входили представники Міністерства юстиції України. Державної пенітенціарної служби України, Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого адміністративного суду України, Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та експерти Ради Європи. Наразі проект (реєстраційний № 4936) знаходиться на опрацюванні в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності,

З метою усунення проблем, що призводять до тривалого невиконання рішень національних судів, було розроблено та внесено на розгляд Кабінету Міністр і н України проект Закону України «Про внесення

змін ло деяких законів України щодо способу виконання судових рішень», який передбачає запровадження альтернативного механізму виконання рішень судів, відповідальність за невиконання яких покладено на державу та які у зв'язку з відсутністю достатніх коштів у державному бюджеті на зазначені цілі не можливо своєчасно виконати.

На виконання підпункту 4 пункту 6 Плану дій з реалізації Маці опальної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (далі - План дій), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р,. Урядовим уповноваженим було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення проведення розслідування на виконання рішень Європейського суду з прав людини щодо України» (далі - проект Закону}; який було надіслано на погодження з Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством фінансів України. Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Генеральною прокуратурою України. Верховним Судом України, Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Міністерством внутрішніх справ України. Генеральною прокуратурою України, Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних **і** кримінальних справ було надано зауваження щодо суті проекту Закону. Станом на сьогодні зазначений проект опрацьовується.

На виконання підпункту 2 пункту 21 Плану заходів з метою приведення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у відповідність до міжнародних стандартів в частині застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту Урядовим уповноваженим було взято участь у розробленні проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу Украйні про адміністративні правопорушення щодо удосконалення положень Кодексу з урахуванням практики Європейського суду з прав людини з питань застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту».

На виконання підпункту 1 пункту 13 Плану дій за участі Урядового уповноваженого було розроблено проект Закону України «Про внесеш;я змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» шодо поміщення осіб до психіатричної лікарні для проведення судово-медичної експертизи виключне за наявності належних для цього підстав та з дотриманням гарантій від свавільного позбавлення особи свободи щодо врегулювання питання призначення медичної експертизи.

Також були підготовлені та надані пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (шодо вдосконалення процедури виконання рішень та пропозицій Європейського суду **з** прав людини) реестра цій ний № 5438 **від** 22.11.2016, внесений народним депутатом України Шиньковичем Л В.

Б. Інформаційні та освітні заходи

З метою виконання заходів загального характеру здійснюється переклад рішень Європейського суду у справах проти України українською мовою, а також забезпечується опублікування повних текстів рішень Європейського суду в офіційному друкованому щотижневому виданні «Офіційний вісник України» та їх розміщення на офіційному сайті Міністерства юстиції. Стислі виклади рішень Європейського суду також друкуються у виданні «Урядовий кур'єр».

Протягом 2016 року у відповідь на звернення та запити на отримання публічної інформації іромадян України, народних депутатів України, установ та організацій надано 678 роз'яснень щодо положень Конвенції, виконання рішень Європейського суду, процедури та порядку звернення до Європейського суду.

З метою забезпеченіія якісної професійної підготовки працівників органів державної влади з питань вивчення Конвенції та практики Європейського суду, а також неухильного належного виконання рішень Європейського суду у справах проти України, Урядовий уповноважений протягом 2016 року брав участь у заходах, присвячених питанням діяльності Європейського суду, та, зокрема, порядку звернення до нього, а також виконання рішень Європейського суду у справах проти України.

Щодо статей 2 (право на життя) і 3 (заборона катування) Конвенції

23.02.2016 та 25.02.2016 працівники Міністерства юстиції України взяли участь у науково-практичних семінарах для працівників органів прокуратури щодо питань дотримання критеріїв ефективного розслідування у кримінальних провадженнях, у яких Європейський сул встановив порушення статей 2 і 3 Конвенції, особливості виконання таких рішень та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходах приму со вого характеру.

Щодо статті 5 Конвенції (право на свободу та особисту недоторканність}

За результатами співпраці Урядового уповноваженого та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ було розроблено інформаційний лист щодо порушень, встановлених у відповідних рішеннях Європейського суду у справах проти України. Вказаний лист було опубліковано 30.12.2016 на офіційному вебсайті Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Міністерства юстиції України та надіслано головам апеляційних судів областей та Апеляційною суду м. Києва для подальшого врахування в роботі. Зазначений інформаційний лист є важливим Кроком на шляху впровадження належних та ефективних заходів загального характеру з метою виконання рішень Європейського суду у

справах проти України, спрямований на покращення національної судової практики, що дозволить значно зменшити кількість рішень Європейського суду у справах проти України.

Щодо статті 6 (право на справедливий суд)

22.06.2016 представники Міністерства юстиції України взяли участь у круглому столі, присвяченому питанню судовою захисту прав та свобод особи в умовах конфлікту в Україні та заяв щодо України до Європейського суду з прав людини, який було проведено у рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні».

16.09.2016 Урядовий уповноважений взяв участь у конференції «Відповідальність суддів у світлі нового законодавства України», організованій Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ та проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні»,

23–24.09.2016 Урядовий уповноважений взяв участь у круглому столі «Міжнародно-нравов і і національні механізми захисту прав людини», який відбувся у м. Одеса, Вказаний захід було організовано Національною школою суддів України спільно з проектом ОБОЄ «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя» та присвячено питанням впливу конституційної реформи на національно-правові механізми захисту прав людини, застосування рішень Європейського суду у національній практиці, міжнародно-правовим стандартам права на справедливий суд, захисту прав людини у кримінальному провадженні. Участь у вказаному заході також взяли судді Європейського та національних судів, науковці,

28.09.2016 28.09.2016 Урядовий уповноважений разом із представниками Міністерства юстиції України взяв участь у круглому столі, присвяченому питанням стану виконання рішень Європейського суду у справі *«Олександр Волков проти України»* та групі справ *«Салов прати України»* у світлі конституційних змін. Під час цього заходу учасники, серед іншого, обговорили питання щодо впливу конституційних змін щодо правосуддя на стан виконання Україною рішень Європейського сулу у вказаних справах, а також заходи, необхідні для забезпечення повного виконання рішень Європейського суду у зазначених справах і зняття їх з контролю Комітету міністрів Ради Європи.

22.11.2016 Урядовий уповноважений спільно з Верховною Радою України та проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» організував та провів круглий стіл на тему «Національні механізми виконання ріп юнь Європейського суду в Україні: роль судової **ГІЛКИ** влади». Захід відбувся за участю представників Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, Директора Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права

Ради Європи, Голови Офісу ради Європи в Україні, Голови відділу *з* реформ сектору правосуддя Департаменту правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Голови Ради суддів України, експерта Ради Європи, а також представникііз Кабінету Міністрів України, органів державної влади та громадськості, суддів Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України, інших органів судової влади України, науковців, міжнародних експертів. Одним з питань для обговорення була необхідність вирішення системної проблеми надмірної тривалості проваджень, яка була констатована Європейським судом у рішеннях проти України. У результаті заходу було напрацьовано механізм подальшого співробітництва щодо недопущення вищевказаного порушення в майбутньому.

20.12.2016 з метою обговорення прогресу у виконанні рішень, в яких було констатовано порушення статей 6 (право на справедливий суд), 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) 10 (свобода вираження поглядів), відбулася робоча зустріч Урядового уповноваженого та представників Верховного Суду України. Вищого адміністративного суду України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції України, Міністерства фінансів України. Майстерства соціальної політики України, Державної казначейської служби України та Пенсійною фонду України з представником Ради Європи. Під час наради були обговорені питання вирішення системної проблеми функціонування судової влади в Україні, зокрема судової дисципліни, стосовно незабезпечення її належного відділ синя від інших гілок влади, що у свою чергу не гарантує незалежності суддів І захисту від порушень і свавілля при застосуванні дисциплінарних заход і а.

Щодо статей 6 (право на справедливий суду), 13 право на ефективний засіб юридичного захисту), а також статті 1 Першого Протоколу до Конвенції (захист права власності)

12.05.2016 було проведено консультаційїзу нараду високого рівня, присячеЕЕу питанню виконання Україною рішешгя Європейського суду *«Юрій Миколаїюєич Іванов проти України*», за участю представників Ради Європи, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України та Місії Міжнародного валютного фонду.

10.06.2016 представник Міністерства юстиції України взяла участь у круглому столі на тему «Гарантії здійснення права власності та його захист в особливих умовах», метою якого, серед іншого, було обговорити гарантії здійснення та механізму захисту права власності а особливих умовах (збройний конфлікт, окупація, анексія територій, воєн **ЕЙ ДІЇ,** антитерористична операція, утворення самонроголошених «республік» тощо) та ознайомитися з міжнародними стандартами та практикою Європенського суду щодо питань захисту права на мирне володіння майном у контексті порушення цього права внаслідок дії особливих умов, а

також із досвідом іноземних держав, особливо тих, які свого часу стикалися з подібним ЕЕ проблемами захисту права власності в особливих умовах.

21.12.2016 відбулася робоча нарада з представниками Міністерства фінансів України, Міністерства соціальної політики України, Державної казначейської служби України га Пенсійного фонду України за участю представника Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини, під час якої були відзначені основні труднощі при виконанні рішень національних судів та можливі шляхи дая вирішення цієї проблеми.

Також у 2016 році Урядовим уповноваженим спільно із Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя було про веде по серію семінарів-тренінгів для працівників Апарату Верховної Ради України щодо практики Європейського суду.

Крім цього, з огляду на необхідність належної взаємодії з представимками Урядового уповноваженого в областях 27.12.2016 Урядовий уповноважений взяв участь у круглому столі на тему «Механізми вдосконалення співпраці між органами влади та регіональними відділеннями Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини», що відбувся у м. Львові. Під час проведення круглого столу учасники обговорили питання покращення ефективності співпраці Урядового уповноваженого та регіональних відділень Секретаріату Урядового уповноваженого, лід час виконання ними своїх повноважень підвищення координації роботи, пов'язаної з підготовкою матеріалів, необхідних для формування позиції Уряду у Європейському суді, проблеми виконання рішень Європейського суду та питання підвищення ефективності механізмів запобігання порушень прав людини в Україні,

Щодо статті 2 Протоколу № 7 (право на оскарження в крішіначнних справах)

У Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ було розглянуто та обговорено на оперативній нараді суда і в судової палати у кримінальних справах звернення Урядового уповноваженого щодо справи, яка перебуває на розгляді Європейського суду. За результатами обговорення питання щодо визначених кримінальним процесуальним законодавством підстав обмеження права на апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції, суддями судової палати у кримінальних справах відповідно до статті 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було надіслано інформаційний лист головам апеляційних судів областей, Апеляційного суду міста Києва з метою недопущення неправомірного обмеження права на апеляційне оскарження.

Вжиття інших заходів

04–07,09.2016 Урядовий уповноважений взяв участь у консультаціях з представниками Європейського суду та Департаменту виконання

рішень Європейського суду Комітету міністрів Ради Європи, під час яких обговорювалися, зокрема, питання, пов'язані із виконанням пілотного рішення Європейського суду у справі *«Юрій Миколайович Іванов проти України».*

За результатами проведених зустрічей представники інституцій Ради Європи тз представники Міністерства юстиції України дійшли згоди щодо посилення співпраці між Урядом України та Комітетом міністрів, зокрема, щодо необхідності посилення комунікації Урядового уповноваженого і Комітету міністрів **з** мною інформування останнього про хід виконання рішень Європейського суду у справах проти України. Крім цього, сторони дійшли висновку щодо необхідності продовження вжиття Урядом України невідкладних заходів для зменшення кількості невиконаних рішень національних судів в Україні, про що Урядовий уповноважений повідомив Кабінет Міністрів України.

На виконання Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та з метою забезпечення прозорості та відкритості діяльності Урядового уповноваженого відбулася двостороння зустріч Урядового уповноваженого з головою Департаменту виконання рішень Європейського суду, представниками Департаменту Ради Європи з виконання рішень Європейського суду з прав людини та директором відділу інформації та документації судової практики Європейського суду щодо можливості створення україномовної версії сайта «HUDOC» з подальшим розміщенням иа сайті перекладів рішень Європейського суду, попередньо перекладених на українську мову, результатом якої стало підписання Меморандуму щодо домовленості про розвиток українського інтерфейсу бази даних рішень Європейського суду HUDOC.

В Аналітичне дослідження проблем, які стали причиною порушення Конвенції та протоколів до неї, з *метою забезпечення своєчасного та ефективного реагування всіх органів державної влади на рішення Європейського суду в справах проти України*

На виконання Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду» до Кабінету Міністрів протягом 2016 року щокварталу вносились «Подання про виконання рішень Європейського суду з прав людини», які набули статусу остаточного, в яких повідомлялось про рішення, постановлені Європейським судом щодо України, про причини порушень Конвенції, констатованих Європейським судом, а також зазначались заходи, необхідні для виконання зазначених рішень Європейського суду.

Одночасно із вказаними поданнями Урядовим уповноваженим до Верховного Суду України та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ надсилались аналітичні огляди відповідних рішень Європейського суду з метою приведення судової

практики у відповідність до Конвенції та практики Європейського суду, а до Апарату Верховної Ради України - відповідні пропозиції для врахування під час підготовки законопроектів.

Також щоквартально Урядовим уповноваженим до Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України подавались звіти щодо виконання рішень Європейського суду, ухвалених у справах проти України.

Крім того, відповідно до статті 5 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» протягом десяти днів від дня одержання повідомлення про набула рішенням Європейського суду статусу остаточного органам, причетним до порушення, яке було визнано Європейським судом, та органам, до повноважень яких належить вжиття заходів загального характеру для попередження аналогічних порушень Конвенції, направлялись інформаційно-аналітичні матеріали стосовно рішень Європейського суду у справах проти України разом зі стислими викладами або автентичними перекладами відповідних рішень.

IV. Щодо звітування перед Комітетом міністрів з питань виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини

У 2016 році було підготовлено звіти до 1250-го, 1259-го. 1265-го та 1273-го засідань Комітету міністрів, які відбулися 08–10.03.2016, 07–08.06.2016, 20–21.09.2016 та 06–08.12.2016 відповідно, у м. Страсбург (Французька Республіка).

Крім того, у 2016 році Комітету міністрів було надано інформацію щодо вжиття державою заходів індивідуального та загального характеру за рішеннями *Європейського суду у* справах: *«Будченко проти України»* (заява № 38677/06. рішення від 24.04.2014. набуло статусу остаточною 24.07.2014). *«Вінтман проти України»* (заява № 28403/05, рішення від 23.10,2014. набуло статусу остаточною 23.01.2015), *«Гордієнко проти України»* (заява № 27620/09, рішення від 16.10.2014. набуло статусу остаточного 16.01.2015), *«Суханов та Ільченко проти України»* (заяви № 68385/10 та 71378/10, рішення від 26.06.2014, набуло статусу остаточного 26.09.2014), *«Сергій Шевченко проти України»* (заява № 32478/02, рішення від 04.04.2006, набуло статусу остаточного 04.07.2006), *«Бочан проти України (№ 2)»* (заява № 22251/08, рішення від 05.02.2015), *«Луценко проти України (№ 2)»* (заява № 29334/11, рішення від 11.06.2015, набуло статусу оста то ч кого 11.09.2015), *«Швидка проти України* (заява № 17888/12, рішення від 30.10.2014, набуло статусу остаточного 30.01.2015), *«Даєидов та інші проти України»* (заява № 39081/02. рішення від 01.07.2010, набуло статусу остаточного 01.10.2010), *«Мамчур проти України»* (заява № 10383/09, рішення від 16.07.2015, набуло статусу остаточного 16.10.2015), щодо групи *справ Харченко* (рішення у справах *«Харченко проти Україниз*аява № 40107/02, набуло статусу

остаточного 10.05.2011), *«Чанєв проти України»* (заява № 46193/13, набуло статусу остаточного 09.01.2015), *«Кориейкова проти України»* (заява № 39884/05, набуло статусу остаточного 19.04.2012). шодо *групи справ Найдьон* (рішення у справах *«Найдьон проти України»,* заява № 16474/03, набуло статусу остаточного 14.01.2011), *«Лобас проти України»* (заява № 21380/04, набуло статусу остаточного 07.02.2014), *«Коростильов проти України*» (заява № 33643/03, набуло статусу остаточного 13.03,2013), щодо *групи справ «Афанасьєє проти України»* (заяви № 23893/03, 38722/02, 38906/07, 4494/07) та *групи справ «Юрій Миколайович Іванов проти України»* (заява № 40450/04).

За результатами звітування про вжиті заходи у 2016 році Комітет міністрів вирішив припинити здійснення контролю за виконанням Україною рішень Європейського суду у справах: *«Чорній проти України»* (заява № 35227/06), *«Пічкур проти України»* (заява № 10441/06), *«Шаповалов проти У країни»* (заява № 45835/05) та *«Загородній проти України»* (заява № 27004/06) як таких, що вважаються виконаними в повному обсязі.



І. Ю. Ліщина

МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: +380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
http://www.minjust.gov.ua
Код ЄДРПОУ 00015622

31.01.2018 № 14-72/5.2.1/ін-18

На №

Кабінет Міністрів України

ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ
про результати діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2017 році

Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини є посадовою особою Міністерства юстиції, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини (далі – Європейський суд) під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), а також інформування Комітету міністрів Ради Європи (далі – Комітет міністрів) про хід виконання рішень Європейського суду.

Щодо представництва України в Європейському суді з прав людини

Станом на 31.12.2017 на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 56 250 справ проти держав-сторін Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), з них 7 100 справ – проти України, що складає 12,6 % від загальної кількості справ (станом на кінець 2016 року – 22,8 **%).**

Протягом багатьох років Україна займала перше місце серед держав-членів Ради Європи за кількістю справ, які перебували на розгляді в Європейському суді.

Станом на 31.12.2017 Україна займала четверте місце.

Протягом 2017 року було підготовлено 2 420 правових позицій у справах, що надійшли Уряду України з Європейського суду.

З них у 887 справах категорії «Юрій Миколайович Іванов проти України» до Європейського суду були направлені зауваження,

170 зауважень було надіслано до Європейського суду щодо тривалого розгляду національними

судами справ заявників та щодо інших порушень положень Конвенції, 84 відповіді на вимоги заявників щодо справедливої сатисфіакції, 35 пропозицій щодо дружньою врегулювання справ, 8 односторонніх декларацій, 8 пропозицій щодо вступу Уряду у справу як третьої сторони та 115 інших позицій Уряду.

У рамках здійснення представництва України в Європейському суді Уповноважений представив позицію Уряду України під час усних слухань у справі за заявою Анатолія Денісова проти України (№ 76639/11).

Заявник у цій справі стверджував, що Вища рада юстиції неправомірно звільнила його з посади голови Київського апеляційного адміністративного суду, а Вищий адміністративний суд відмовив у визнанні цього рішення незаконним.

Справа викликала широкий резонанс серед іноземних правозахисників. Зокрема, Міжнародна комісія юристів (International Commission of Jurists) вступила у справу як третьої сторони.

Слід також окремо звернути увагу на справу «*Ростовцев проти України*» (№ 2728/16), яка у 2017 році перебувала на опрацюванні в Уповноваженого. Заявник у цій справі скаржився, що його було позбавлено права на перегляд вироку в кримінальній справі щодо нього. Під час опрацювання справи було з'ясовано, що з огляду на рішення судів у справі заявника та, беручи до уваги національну судову практику, у національних судів відсутній уніфікований підхід в інтерпретації поняття «обставин, які не оспорюються», передбаченого частиною третьою статті 349 Кримінального процесуального кодексу України.

У зв'язку з цим Уповноважений звернувся до Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ) з листом, у якому було наголошено на існуванні зазначеної проблеми. За результатами цього звернення ВССУ було надіслано інформаційний лист головам апеляційних судів областей, Апеляційного суду міста Києва з роз'ясненням щодо підстав обмеження права на апеляційне оскарження вироку згідно з вимогами частини третьої статті 349 Кримінального процесуального кодексу України.

Розглянувши рішення у цій справі Європейський суд відзначив заходи, вжиті на національному рівні з метою попереджешня виникнення таких ситуацій у майбутньому. Крім цього, вимоги заявника щодо справедливої сатисфакції у розмірі 20 000 евро були відхилені. Європейський суд постановив, що констатація порушення прав заявника є належною справедливого сатисфакцією моральної шкоди, якої зазнав заявник.

Щодо роботи, здійсненої Уповноваженим у зв ’язку з агресією Російської Федерації проти України

У 2017 році було продовжено роботу у зв’язку з агресією Російської Федерації проти України, що має своїм наслідком масові порушення прав людини в Автономній Республіці Крим та східних областях України.

З 2014 року Урядом України було подано до Європейського суду декілька міждержавних заяв проти Уряду Російської' Федерації, які стосуються скарг на масові та систематичні порушення прав людини на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та Донецької і Луганської областей.

Зокрема, міждержавні заяви охоплюють скарги Уряду України на порушення прав людини, гарантованих статтями 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 Конвенції, статті 14 Конвенції у поєднанні зі статтями 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 Конвенції, статті 18 у поєднанні зі статтею 6 Конвенції та статтями 1, 2 та 3 Першого протоколу до Конвенції, статтею 2 Четвертого протоколу до Конвенції, статтею 1 Дванадцятого протоколу до Конвенції.

На цей час у провадженні Європейського суду перебуває 5 міждержавних справ:

– *«Україна проти Росії»,* подана 13.03.2014, доповнена 12.06.2014 та 20.11.2014, стосується порушень прав людини на території АР Крим внаслідок анексії Російською Федерацією в лютому-березні 2014 року з подальшими її наслідками;

– *«Україна проти Росії (II)»,* подана у 22.08.2014 стосовно фактів викрадення на території Донецької та Луганської областей дітей-сиріт та дітей- інвалідів представниками терористичних угрупувань «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» та їх незаконного або фактичного переміщення на територію Російської Федерації;

– *«Україна проти Росії (IV)»,* подана 26.08.2015, охоплює порушення прав людини Російською Федерацією на території АР Крим у період з вересня 2014 року до серпня 2015 року;

– *«Україна проти Росії (V)»* – 12.02.2016 Європейський суд повідомив сторони про рішення розділити міждержавну справу *«Україна проти Росії*» (від

13.03.2014) на окремі справи. Відповідно, справа *«Україна проти Росії (V)»* стосується порушень прав людини на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де діють підтримуванні Російською Федерацією терористичні організації так звані «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка».

– *«Україна проти Росії (VI)»* – 01.12.2016 ЄСПЛ повідомив сторони про рішення розділити міждержавну справу *«Україна проти Росії (IV)»* (від 26.08.2015) на окремі справи. Відповідно, справа *«Україна проти Росії (VI)»* стосується скарг про порушення Російською Федерацією прав людини на Донбасі у період з вересня 2014 до серпня 2015 року.

При цьому протягом 2017 року Урядом України було надано Європейському суду коментарі у відповідь на позицію Уряду Російської Федерації щодо трьох міждержавних справ.

Крім цього, протягом 2015–2017 років з Європейського суду до Уряду України надійшла низка справ, які стосуються подій на тимчасово окупованій території АР Крим та м. Севастополь та Донецької і Луганської областей, а саме:

– 35 справ проти України та Росії, які стосуються подій на Донбасі у 2014–2015 рр.

– 6 справ проти України та Росії, які стосуються подій в Криму у березні 2014.

– 1 справа проти Росії. У цій справі Україна подала до Європейського суду клопотання про залучення до розгляду справи в якості третьої сторони.

– 7 справ проти України зі скаргами, осіб які проживають в окупованому Донецьку щодо невиплати їм пенсій на території' Донецької області, яка перебуває поза контролем України.

– 4 справи проти України, які стосуються скарг родичів осіб, які загинули під час падіння літака рейсу МН-17 у липні 2014 року.

– 8 справ проти України, які стосуються скарг про порушення прав осіб, які були затримані в зоні проведення АТО та підозрювались у терористичній діяльності.

У зазначених вище справах, крім однієї, яка подана виключно проти Російської Федерації, вже надано позицію України:.

Щодо виконання рішень Європейського суду

На національному рівні процес координації виконання рішень Європейського суду передбачено, серед іншого, Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (від 23.02.2006 № 3477-IV).

Відповідно до статті 1 Закону України виконанням рішення Європейського суду є:

а) виплата Стягувачеві відшкодування та вжиття додаткових заходів індивідуального характеру;

б) вжиття заходів загального характеру.

У 2017 році Європейським судом було ухвалено 170 рішень у справах проти України. За результатами розгляду справ Європейський суд постановив:

– 87 рішень щодо суті скарг, з них у 21 рішенні Європейським судом було встановлено відсутність ознак одного чи декількох стверджуваних заявниками порушень та у 56 рішеннях скарги заявників було визнано частково неприйнятними;

– 15 рішень щодо дружнього врегулювання у справах, що об'єднують 229 заяв;

– 15 рішень про схвалення умов односторонніх декларацій Уряду у справах, що об'єднують 199 заіяв;

Крім цього, 25 справ Європейським судом: було вилучено зі свого реєстру справ у зв'язку із неприйнятністю скарг,

У 3 рішеннях Європейський суд не констатував жодного порушення Конвенції.

12 148 справ було вилучено з реєстру справ Європейського суду та передано Комітету міністрів для здійснення подальшого нагляду за вжиттям заходів загального характеру.

Основними проблемами, які призводять до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції, і надалі залишаються:

– невиконання або тривале виконання рішень національних судів;

– надмірна тривалість проваджень у цивільних і кримінальних справах;

– тривале та неефективне розслідування обставин смерті осіб;

– жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держ:ави (в місяцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань);

– неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на жорстоке поводження представників державних органів, зокрема, у місцях досудового тримання осіб під вартою та в установах виконання покарань;

– неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають в місцях досудового тримання під вартою або в установах виконання покарань, а також ненадання вказаній категорії осіб належної медичної допомоги;

– нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження у зв'язку із застосуванням до заявників наручників під час перебування у лікарні в період досудового розслідування;

– недоліки законодавства та судової практики, які призводять до тримання особи під вартою без належної законної підстави;

– недоліки законодавства та судової практики, що унеможливлюють реалізацію заявниками свого права на відшкодування шкоди за незаконне застосування до них запобіжного заходу у вигляді взяття під варту;

– недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи: на справедливий судовий розгляд;

– неналежна адміністративна практика органів державної влади, зокрема правоохоронних органів;

– відсутність у заявників ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку з встановленими порушеннями;

– недоліки законодавства та судової практики, які призводять до притягнення особи до відповідальності двічі за одне і те саме правопорушення;

– недоліки судової практики щодо права на свободу вираження поглядів.

І. Щодо виплати відшкодування

У 2017 році на виконання рішень Європейського суду з державного бюджету було сплачено 61 365,7 тис. грн.

У 87 рішеннях Європейського суду з прав людини, в яких було констатовано порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, заявники вимагали компенсацію на загальну суму близько 1 454 237 673,61 євро. Після розгляду справ з урахуванням позицій Уряду Європейським судом з прав людини було зобов'язано Україну сплатити 873 216,0 євро. Таким чином, тільки у справах, які розглядались Європейським судом щодо суті, було відхилено вимоги заявників на суму 1 453 364 457,6 євро, що складає понад 99,9 %.

ІІ. Щодо заходів загального характеру

Заходами загального характеру є заходи, спрямовані на усунення зазначеної в рішенні Європейського суду системної проблеми та її першопричини, зокрема:

а) внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування;

б) внесення змін до адміністративної практики;

в) забезпечення юридичної експертизи законопроектів;

г) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Європейського суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи;

ґ) інші заходи, які визначаються – за умови нагляду з боку Комітету міністрів – державою-відповідачем відповідно до рішення з метою забезпечення усунення недоліків системного характеру, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень.

Заходи, вжиті у 2017 році

У 2047 році значна увага приділялася питанню існування в Україні *структурної проблеми системного характеру тривалого невиконання рішень національних судів.* Слід зазначити, що основною частиною скарг заявників до Європейського суду є скарги саме на тривале невиконання рішень національних судів.

Зокрема, 12.10.2017 Великою Палатою Європейського суду було ухвалено остаточне рішення у справі «Бурмич та інші проти України», яким Європейський суд постановив вилучити зі свого реєстру 12 148 заяв,

які стосуються системної проблеми невиконання рішень національних судів в Україні та передати їх Комітету міністрів:, який здійснюватиме подальший нагляд за їх виконанням в контексті вжиття заходів загального характеру.

Відповідно до резолютивної частини вказаного рішення Європейського суду ці справи розглядатимуться в рамках зобов'язань, які Європейський суд визначив для України ще у пілотному рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», в якому було констатовано наявність системної проблеми щодо порушення пункту 1 статті 6 Конвенції, статті 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку із тривалим невиконанням рішень національних судів в Україні.

З метою визначення основних перешкод та формування пропозицій гцодо можливих шляхів удосконалення національної системи виконання рішень судів у 2017 році було проведено низку нарад, зустрічей та круглих столів за участі Міністра юстиції, Першого заступника Міністра юстиції, представників Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України, Державної казначейської, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, а також міжнародних організацій.

За результатами цих зустрічей було розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення міжвідомчої робочої групи з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникнення заборгованості держави за рішеннями судів».

09.08.2017 Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова № 591 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням! заборгованості держави за рішеннями судів» (щодо справи *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* та групи справ *«Жовнер проти України»),*

10.10.2017 відбулося перше засідання міжвідомчої робочої групи. Вказана міжвідомча робоча група в результаті роботи має розробити стратегію погашення заборгованості держави та запобігання її виникненню.

Станом на сьогодні проект стратегії вже розроблено та перебуває на опрацюванні членів міжвідомчої робочої групи та інших заінтересованих державних органів.

Крімі цього, Уряд України співпрацює з Комітетом міністрів з метою пошуку найбільш ефективних шляхів вирішення вказаної проблеми.

Водночас у 2017 році велась активна робота над вирішенням *проблеми надмірної тривалості досудового слідства та судового провадження,* яка також є причиною великої кількості рішень, ухвалених Європейським судом у справах протій України.

З метою вирішення цієї проблеми Уповноваженим було ініційовано утворення міжвідомчої робочої групи у складі народних депутатів

України, представників Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Вищої Ради правосуддя, Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Державної судової адміністрації України, Національної гвардії України, Реанімаційного пакету реформ, Проекту «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» та Центру суддівських студій.

Основними напрацюваннями цієї робочої групи є Концепція імплементації превентивних та компенсаційних засобів захисту від надмірної тривалості провадження в Україні та проект Закону про компенсацію (відшкодування) за рахунок держави шкоди, завданої порушенням розумних строків досудового провадження, розгляду справи судом. Слід звернути увагу, що в Концепції надаються такі пропозиції робочої групи, які покликані сприяти не тільки забезпеченню права на справедливий суд упродовж розумного строку, а й призвести до зменшення кількості звернень до Європейського суду.

Крім цього, станом на сьогодні Проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» у рамках роботи вказаної робочої групи проводиться опитування щодо можливих засобів захисту від надмірної тривалості судового провадження в Україні. Результати опитування будуть враховані під час подальшого опрацювання проекту Закону.

У 2017 році була здійснена робота щодо приведення у відповідність міжнародним стандартам, зокрема практиці Європейського суду, національної та адміністративної практики затримання особи та обрання їй запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

З метою забезпечення процесуального порядку застосування запобіжних заходів під час здійснення кримінального провадження (зокрема, щодо регулювання питання застосування строків запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою) та для реалізації Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 року № 1393-р), Міністерством юстиції України було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо приведення порядку застосування запобіжних заходів у відповідність з практикою Європейського суду з прав людини». Вказаний законопроект зареєстровано у Верховній Раді України (від 07.09.2017 № 7089) та перебуває на опрацюванні комітету.

З метою підвищення ефективності та інституційної спроможності законодавчо визначених механізмів виконання в Україні рішень Європейського суду у вересні 2017 році відбулися Консультації експертів Ради Європи з Уповноваженим та представниками Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Міністерства юстиції України,

Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого адміністративного суду України, проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» в межах оцінки ефективності механізмів забезпечення виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини. У ході консультацій було, серед іншого, здійснено обмін думками з приводу ролі кожного з органів державної влади у процесі забезпечення виконання рішень Європейського суду; сформулювало пропозиції щодо можливих шляхів удосконалення національного законодавства, з особливим наголосом на ролі судової гілки влади в цьому процесі та її процесуальних можливостях, з метою забезпечення своєчасного та повного виконання рішень Європейського суду, а також механізмів ефективної координації діяльності усіх зацікавлених органів державної влади, залучених до цього процесу.

З цією ж метою Уповноваженим було здійснено ознайомчий візит до м. Варшава, Республіка Польща. Під час візиту були проведені робочі зустрічі з представниками Сенату Республіки Польща, Офісу Речника громадянських прав Республіки Польща, Міністерства юстиції Республіки Польща, Міністерства закордонних справ Республіки Польща, Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Республіки Польща, Національної Ради Судівництва Республіки Польща, Верховного Суду Республіки Польща, Вищого адміністративного суду Республіки Польща, Національної школи суддів та прокурорів Республіки Польща, а також засідання Міжвідомчої комісії з питань Європейського суду з прав людини. Було проаналізовано можливість та результативність залучення до процесу виконання рішень Європейського суду представників законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; практику стосовно забезпечення ефективних засобів захисту від надмірної тривалості цивільних та кримінальних проваджень; ефективне застосування органами всіх гілок влади положень Конвенції; можливість запобігання порушенням статеві 3 та 5 Конвенції у пенітенціарних установах; переваги та недоліки інституту приватних виконавці тощо.

Крім цього, у липні 2017 року відбувся ряд зустрічей Уповноваженого та представників Міністерства юстиції України з Департаментом виконання ріщень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, метою яких було знаходження ефективніших шляхів виконання рішень Європейського суду в Україні та співпраці у цьому напрямку із Комітетом міністрів.

Оскільки значна частина порушень, констатованих Європейським судом, пов’язана з існуванням неналежної адміністративної практики органів державної влади, вирішення таких проблем можливе шляхом поширення інформації про дотримання міжнародних стандартів прав людини та імплементації Конвенції та практики Європейського суду в національну правову систему України.

У зв'язку з цим у 2017 році Уповноважений активно співпрацював з органами прокуратури, Національної поліції, судовою гілкою влади та міжнародними організаціями.

У межах такої діяльності Уповноважений провів низку лекцій для прокурорів та взяв участь у семінарах та круглих столах, тематика яких була поширена на роз 'яснення працівникам прокуратури правових позицій, вказаних у рішеннях Європейського суду, зокрема щодо необхідності здійснення ефективного розслідування. Також було проведено лекції для суддів нового Верховного Суду, під час яких Уповноважений акцентував увагу присутніх на необхідності використання практики Європейського суду під час розгляду справ, а також наголошував на обов'язковому виконанні рішень Європейського суду у справах проти України.

За результатами співпраці Уповноваженого та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ було розроблено інформаційні листи щодо вжиття заходів, пов'язаних із порушеннями, встановленими в рішенні Європейського суду у справі «Чанєв проти України», а також щодо справи «Кривенький проти України», у якій було констатовано порушення Україною статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з позбавленням заявника права на земельну ділянку без надання будь-якої компенсації або іншого відповідного відшкод;ування. Вказані листи було опубліковано на офіційному веб-сайті Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Міністерства юстиції України та надіслано головам апеляційних судів областей та Апеляційного суду м. Києва для подальшого врахування в роботі. Зазначені інформаційні листи є важливим кроком на шляху впровадження належних та ефективних заходів загального характеру з метою виконання рішень Європейського суду у справах проти України, спрямований на покращення національної судової практики, що дозволить значно зменшити кількість рішень Європейського суду у справах проти України.

Щодо звітування Комітету міністрів з питань виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини

У 2017 році Уповноважений здійснив підготовку та взяв участь у 1280-му, 1288-му, 1294-му та 1302-му засіданнях Комітету міністрів.

Зокрема, у 2017 році Комітету міністрів було надано інформацію про хід виконання рішень Європейського суду у справі «*Юрій Миколайович Іванов проти України»/група справ «Жовнер проти України*» (порушення статті 6 (право на справедливий суд) та статті 1 Першого Протоколу до Конвенції (захист права власності), у групі справ *«Афанасьев проти України»* (включно зі справами *«Каверзін проти України*», *«Карабет та інші проти України»* та *«Белоусов проти України*») (порушення статті 3 Конвенції (заборона катування), групі справ *«Олександр Волков проти України»!«Салов проти України»* (порушення статей б (право на

справедливий суд), 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) 10 (свобрда вираження поглядів) та групі справ *«Харченко проти України»* (порушення статті 5 Конвенції (право на свободу та особисту недоторканість), групах справ «Вєренцов проти України» (порушення статей 6 (право на справедливий суд), 7 (ніякого покарання без закону), 11 (свобода зібрань та об'єднань)), «Невмержицький проти України» (порушення статей 3 Конвенції (заборона катування) та 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя)) та справи «Веніамін Тимошенко проти України» (порушення статті 11 (свобода зібрань та об'єднань), справі «Гонгадзе проти України» (порушення статей 2 (право на життя) та 3 (заборона катування)), групі справ «Балицький проти України» (порушення статті 3 (заборона катування:)).

Слід відзначити, що під час 1294-го засідання делегати КМ РЄ вирішили припинити здійснення нагляду у семи справах групи справ *«Хайло проти України»,* у восьми справах групи справ *«Балицький проти України»* та у 36 справах групи справ *«Харченко проти України».* Для України це є важливим кроком, оскільки вказані групи справ перебувають під посиленим наглядом Комітету міністрів.

Крім цього, за результатами звітування про вжиті заходи у 2017 році Комітет міністрів вирішив припинити здійснення контролю за виконанням Україною рішень Європейського суду у 100 справах як таких, що вважаються виконаними в повному обсязі.

Щодо здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів

У період з 01.01.2017 по 31.12.2017 Уповноваженим було здійснено юридичну експертизу на відповідність положенням Конвенції 1417 проектів законів України, постанов Кабінету Міністрів України та 1670 нормативно- правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, що підлягають державній реєстрації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України 28.12.1998 № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади». За результатами вказаної експертизи та з метою попередження й запобігання порушенням Конвенції було надано 103 висновків про невідповідність положенням Конвенції та 54 проектів актів визнано такими, що потребують доопрацювання.

Заступник Міністра –
Уповноважений у справах
Європейського суду **І.Ю. Ліщина**

Мігалчан 279-54-51



МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: + 380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
http://www.minjust.gov.ua
Код ЄДРПОУ 00015622

№

На №

Кабінет Міністрів України

ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ
про результати діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2018 році

Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений) є посадовою особою Міністерства юстиції, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини (далі - Європейський суд) під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), а також інформування Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ) про хід виконання рішень Європейського суду.

I. Щодо представництва України в Європейському суді

Станом на 31.12.2018 на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 56 350 справ проти держав-сторін Конвенції, з них 7 250 справ проти України, що складає 12,9 % від загальної кількості справ (станом на кінець 2017 року – 12,6 %). Понад 4 000 справ проти України стосуються порушення прав заявників в Автономній Республіці Крим та на тимчасово окупованій території Луганської та Донецької областей.

Протягом багатьох років Україна займала перше місце серед держав-членів Ради Європи за кількістю справ, які перебували на розгляді в Європейському суді. Станом на 30.11.2018 Україна займала третє місце.

У 2018 році було підготовлено 487 правових позицій у справах, що надійшли Уряду України з Європейського суду. З них у 343 справах до Європейського суду були направлені зауваження Уряду України, 121 відповідь на вимоги заявників щодо справедливої сатисфакції; 16 відповідей на запити Європейського суду в порядку Правила 54 Регламенту

Європейського суду; 4 відповіді на вказівки Європейського суду вжити невідкладних заходів в порядку Правила 39 Регламенту Європейського суду та з позиції Уряду України, як третьої сторони у справі.

У 91 рішенні Європейського суду, в яких було констатовано порушення Україною положень Конвенції, заявники вимагали компенсацію на загальну суму близько 10 016 234 400,3 євро. Після розгляду справ з урахуванням позицій Уряду Європейським судом з прав людини було зобов'язано Україну сплатити 1 018 425,14 євро. Таким чином, тільки у справах, які розглядались Європейським судом щодо суті, було відхилено вимоги заявників на суму 10 015 215 974,9 євро, що складає понад 99,9 %.

Щодо роботи, здійсненої Уповноваженим у зв'язку з агресією Російської Федерації проти України

У 2018 році було продовжено роботу у зв'язку з агресією Російської Федерації проти України, що має своїм наслідком масові порушення прав людини в Автономній Республіці Крим та східних областях України.

На початок 2018 року у провадженні Європейського суду перебувало 5 міждержавних справ України проти Росії, порушених за заявами України, що буди подані до Європейського суду протягом 2014–2015 роки, а саме:

– *«Україна проти Росії»* від 13.03.2014 (доповнена 12.06.2014 та 20.11.2014) щодо порушень прав людини на території АР Крим внаслідок анексії протягом 2014 року;

– *«Україна проти Росії (II)»,* подана 22.08.2014, стосовно фактів викрадення на території Донецької та Луганської областей дітей-сиріт та дітей-інвалідів представниками терористичних угрупувань «ДНР» та «ЛНР» та їх незаконного або фактичного переміщення на територію Росії;

– *«Україна проти Росії (IV)»* від 26.08.2015, яка охоплює порушення прав людини Російською Федерацією на території АР Крим у 2015 році;

– Україна проти Росії (V) щодо порушень протягом 2014 року прав людини на території Донецької та Луганської областей;

– Україна проти Росії (VI) щодо порушень протягом 2015 року прав людини на території Донецької та Луганської областей.

09.05.2018 Європейський суд прийняв рішення про передання міждержавних справ України проти Росії на розгляд Великої Палати.

21.06.2018 Європейський суд повідомив Уряд України про об'єднання поданих міждержавних справ проти Уряду Російської Федерації замість чотирьох до двох за географічним критерієм, а саме:

– міждержавні справи *«Україна проти Росії»* за заявою № 20958/14 та *«Україна проти Росії (IV)»* за заявою № 42410/15 в одну – *«Україна проти Росії (щодо Криму)»* за № 20958/14 щодо тимчасово окупованої території АР Крим;

– міждержавні справи *«Україна проти Росії (V)»* за заявою № 8019/16 та *«Україна проти Росії (VI)»* за заявою № 70856/16 в одну – *«Україна проти Росії (щодо східної України)»* за № 8019/16 щодо подій на Донбасі.

21.09.2018 Європейський суд повідомив Україну про проведення усних слухань у справі, що стосується тимчасово окупованої території Криму – *«Україна проти Росії (щодо Криму)»* за № 20958/14. Усні слухання заплановані на 27.02.2019 у Європейському суді з прав людини (м. Страсбург, Французька Республіка).

31.12.2018 Урядом України було направлено до Європейського суду позицію держави для усних слухань у справі *«Україна проти Росії (щодо Криму)»* за заявою № 20958/14.

20.12.2018 Європейський суд повідомив Уряд України про рішення провести усні слухання у справі *«Україна проти Росії (щодо східної України)»* за № 8019/16 та надав Україні та Росії час до 14.06.2019 для подання позиції на усні слухання. Щодо дати проведення самих слухань, Європейський суд зазначив, що попередньо їх проведення планується на кінець 2019 – початок 2020 року.

Слід наголосити, що Європейський суд приймає рішення про проведення усних слухань у справах, у яких порушуються важливі питання права або мають особливе значення для захисту прав людини і основоположних свобод.

Також протягом 2018 року до Європейського суд було подані нові міждержавні справи проти Росії:

1. 21.06.2018 Уряд України звернувся до Європейського суду у порядку Правила 39 Регламенту Європейського суду в інтересах політичного в'язня Олега Сєнцова. Уряд України звертався до Європейського суду з клопотанням про надання Уряду Росії термінових вказівок стосовно утримання від вжиття будь-яких дій, які становитимуть загрозу для життя і здоров'я О. Сєнцова, надання представникам України, зокрема Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, доступу до нього, а також інформації щодо стану його здоров'я.

Враховуючи, що у провадженні Європейського суду перебуває індивідуальна справа *«Сєнцов проти Росії»* за № 48881/14 та адвокат О. Сєнцова звернувся до з аналогічним клопотанням щодо його стану здоров'я, Європейський суд прийняв рішення про приєднання клопотання Україно до індивідуальної справи *«Сєнцов проти Росії».* У відповідь Уряд України повідомив Європейський суд про бажання бути залученим до справи в якості 3-ьої сторони.

2. 10.08.2018 Уряд України направив до Європейського суду нову міждержавну заяву проти Росії, яка стосується порушення прав політичних в'язнів. 27.08.2018 Європейський суд підтвердив отримання заяви Уряду України, зареєструвавши її під назвою *«Україна проти Росії (VII)».*

3. 28.11.2018 Уряд України у зв'язку з агресією Російської Федерації в Азовському морі та захопленням представниками ФСБ Російської Федерації трьох українських кораблів ВМС з командою 25.11.2018 у Керченській протоці, Урядом України було подано клопотання про надання відповідно до Правила 39 Регламенту Європейського суду з прав людини (далі – Регламент) Уряду РФ вказівок щодо забезпечення конвенційних прав захоплених моряків та їх повернення до України.

29.11.2018 Європейський суд, розглянувши клопотання України, зобов'язав РФ до 03.12.2018 надати інформацію щодо захоплення українських моряків, юридичних підстав їхнього утримання, а також щодо стану здоров'я та медичної допомоги, яка їм надається.

Європейський суд своїм листом від 04.12.2018 частково задовольнив клопотання Уряду України та на підставі Правила 39 Регламенту зобов'язав РФ забезпечити українських моряків необхідною медичною допомогою. Одночасно Європейський суд встановив дату 07.01.2019 як крайній термін для подання Урядом України повноцінної міждержавної заяви на підставі статті 33 («Міждержавні заяви») Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

07.01.2019 Урядом України було подано повноцінну міждержавну заяву проти РФ за № 55855/18 щодо порушення прав захоплених українських військовослужбовців ВМС ЗСУ.

Україна стверджує про порушення РФ прав 24 військовослужбовців ВМС ЗСУ внаслідок незаконного нападу на українські кораблі, поранення та захоплення українських моряків у районі Керченської протоки 25.11.2018, їхнього незаконного притягнення до кримінальної відповідальності та утримання в пенітенціарних установах РФ.

Відтак, протягом звітного періоду було забезпечено належне та якісне підтримання міждержавних справ України проти Росії, ініційованих за заявами Уряду України починаючи з 2014 року, а також подано до Європейського суду нові міждержавні заяви.

Окремо слід звернути увагу на рішення Європейського суду у справі «Цезар та інші проти України» (заява № 73590/14 та 6 інших заяв), в якій заявники скаржилися на порушення їхніх прав, гарантованих статтями 6 та 13 Конвенції, у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку із припиненням соціальних виплат з бюджету України в 2014 році внаслідок тимчасової окупації частини Донецької області.

Розглянувши скарги заявників за статтею 6 Конвенції щодо стверджуваної неможливості оскарження рішення про призупинення соціальних виплат в судах, Європейський суд відзначив, що суди, які знаходились на тимчасово окупованій території, де проживали заявники, не могли розглянути їхні позови внаслідок збройного конфлікту на території, яка перебувала поза контролем Уряду. У зв'язку з цим, державою

було внесено відповідні зміни до законодавства та переміщено суди на підконтрольну Уряду територію, до яких заявники могли звернутись з відповідними позовами самостійно або через своїх представників. Європейський суд погодився з Урядом України, що державні органи вживали заходи, які від них могли бути розумно очікуваними, для забезпечення належного функціонування судової системи, доступної для осіб, які знаходяться на тимчасово непідконтрольній Уряду території. З огляду на об'єктивні перепони, з якими стикається українська влада, Європейський суд постановив, що у контексті обставин цієї справи Україною не було порушено прав заявників за статтею 6 Конвенції.

Розглядаючи скарги заявників щодо порушення їхніх прав за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції щодо призупинення соціальних виплат на непідконтрольні території, Європейський суд звернув увагу, що у 2015 році двоє заявників звернулися до Уряду України щодо поновлення соціальних виплат та отримували їх, у тому числі й ті, які вони мали отримати за період з 01.07.2014 до 15.06.2015. При цьому, жоден із заявників не оскаржував рішення про призупинення соціальних виплат в національних судах.

Нагадавши на необхідність звернення до національних засобів юридичного захисту перед поданням заяви до Європейського суду, Європейський суд погодився з позицією Уряду України про невичерпання заявниками ефективних засобів юридичного захисту та відхилив їхні скарги за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції як неприйнятні.

Щодо скарг трьох заявників на порушення статті 14 Конвенції, що вони зазнавали дискримінації у здійсненні прав на доступ до суду та права власності, оскільки проживали на тимчасово окупованій території, Європейський суд зазначив, що порушення зазначеного положення Конвенції може мати місце, коли держава по-різному поводиться з особами в аналогічних ситуаціях без об’єктивного та справедливого виправдання.

Європейський суд звернув увагу, що головна відмінність обставин ситуацій трьох заявників відносно інших осіб, які проживають на підконтрольній Уряду території, полягає в тому, що у місті, де вони проживають, Уряд України не здійснює своїх повноважень. Очевидно, що це суттєво обмежує, якщо не позбавляє, можливості Уряд України ефективно підтримувати роботу судів та забезпечувати соціальні виплати на цій території. Об’єктивний фактор триваючих бойових дій, що відбуваються в регіоні, де проживають перші троє заявників, змушують Уряд застосовувати заходи, спрямовані на виправлення ситуації, в яких немає потреби на підконтрольній території. Взявши до уваги зазначене, Європейський суд визнав, що перші троє заявників не знаходяться у аналогічній ситуації з тими, хто мешкає на території, що контролюється Урядом України.

Відповідно, Європейський суд дійшов висновку, що заявники, які порушували скарги за статтею 14 Конвенції, не були в «аналогічній ситуації» у порівнянні з особами, які проживали на підконтрольній Уряду території, та відхилив відповідні скарги як явно необгрунтовані.

ІІ. Щодо виконання рішень Європейського суду

У 2018 році Європейським судом було ухвалено 95 рішень у справах проти України. За результатами розгляду справ Європейський суд постановив 1 рішення, у якому констатував відсутність порушень Урядом України положень Конвенції, 1 рішення про схвалення умов односторонньої декларації, 91 рішення щодо суті скарг, з яких у 10 рішеннях Європейським судом було встановлено відсутність ознак одного чи декількох стверджуваних заявниками порушень Конвенції, у 34 рішеннях скарги заявників було визнано частково неприйнятними та у 8 рішеннях Європейський суд констатував порушення положень Конвенції, однак не присудив заявникам виплату відшкодування.

Особливу увагу слід звернути на рішення Європейського суду у справі *«Індустріальний Фінансовий Консорціум «Інвестиційно-металургійний Союз проти України»,* у якій компанія-заявник вимагала 12 900 000 000 доларів США, (приблизно 10 000 000 000 євро) матеріальної шкоди. Урахувавши позицію Уряду України у вказаній справі, Європейський суд у повному обсязі відхилив вимоги щодо справедливої сатисфакції, висунуті компанією- заявником.

Крім того, беручи до уваги зауваження Уряду України, Європейський суд виніс 28 ухвал щодо неприйнятності заяв та 33 ухвали про вилучення справ з реєстру справ Європейського суду, оскільки з різних підстав Європейський суд дійшов висновку, що заявники не мали наміру надалі підтримувати свої заяві у Європейському суді.

Основними проблемами, які призводять до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції, є:

– надмірна тривалість проваджень у цивільних і кримінальних справах;

– жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держави (в місцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань);

– неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на жорстоке поводження представників державних органів, зокрема, у місцях досудового тримання осіб під вартою та в установах виконання покарань;

– неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають в місцях досудового тримання під вартою або в установах виконання покарань, а також ненадання вказаній категорії осіб належної медичної допомоги;

– недоліки, які призводять до тримання особи під вартою без належної законної підстави;

– недоліки законодавства та судової практики, що унеможливлюють реалізацію заявниками свого права на відшкодування шкоди за незаконне застосування до них запобіжного заходу у вигляді взяття під варту;

– недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд;

– недоліки судової практики щодо права на свободу вираження поглядів та права на мирні зібрання;

– відсутність належних законодавчих та адміністративних механізмів забезпечення примусового виконання рішень про повернення дитини;

– відсутність у заявників ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку зі встановленими порушеннями;

– дія мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення;

– недоліки законодавства та судової практики, що призводять до втручання у право власності.

Щодо заходів індивідуального характеру

У 2018 році на виконання рішень Європейського суду з державного бюджету було сплачено 32 646 827,39 грн.

З метою вжиття додаткових заходів індивідуального характеру всім заявникам було повідомлено про право забезпечення відновлення порушених прав шляхом відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який здійснюється, зокрема, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі або повторного розгляду справи адміністративним органом.

Крім цього, у справах, в яких було констатовано порушення матеріального та процесуального аспектів статей 2 і 3 Конвенції, Генеральну прокуратуру України було повідомлено про необхідність проведення ефективного розслідування.

Щодо заходів загального характеру

У 2018 році значна увага продовжувала приділятися питанню вирішення проблеми тривалого існування в Україні структурної проблеми системного характеру тривалого невиконання рішень національних судів, констатованої у пілотному рішенні Європейського суду у справі *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* та рішенні Великої Палати Європейського суду у справі *«Бурмич та інші проти України».*

Зокрема, 27.03.2018 Міністерством юстиції України спільно з підкомітетом Верховної Ради України з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини Комітету з питань правової політики та правосуддя та проектом Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» було організовано та проведено

круглий стіл на тему: «Виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* та *«Бурмич та інші проти України»,* презентація Концепції вирішення проблемних питань, пов'язаних з виникненням заборгованості держави за рішенням судів».

Участь у заході взяли Міністр юстиції України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, представники Верховної Ради України, Верховного Суду, інших органів державної влади, високопосадовці Ради Європи та представники громадських, міжнародних організацій та засобі масової інформації.

Під час круглого столу вперше було презентовано напрацювання Концепції вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішеннями судів.

Також у 2018 році було продовжено роботу міжвідомчої робочої групи з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішеннями судів, утвореної постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 591. Зокрема, відбулося чергове засідання робочої групи, на якому Міністерством юстиції України було представлено проект Закону України, який передбачає вдосконалення механізму погашення заборгованості держави за рішеннями судів та запобігання її виникненню.

Законопроект отримав схвальний відгук представників державних органів, які висловили спільну позицію щодо необхідності якнайшвидшого його ухвалення.

27.06.2018 у Верховній Раді України за № 8533 був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів».

22.11.2018 Комітет з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України, розглянувши на своєму засіданні (протокол № 75) цей проект Закону, вирішив рекомендувати Верховній Раді України прийняти його в першому читанні за основу.

Водночас у 2018 році проектом Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» спільно з Уповноваженим було організовано низку консультацій експертів Ради Європи з представниками законодавчої, виконавчої, судової гілок влади та громадськими організаціями щодо оцінки ефективності механізмів забезпечення виконання Україною рішень Європейського суду.

Зокрема, 22.06.2018 відбулося експертне обговорення на тему «Виконання рішень зобов'язального характеру як одне з питань, що охоплюється групою справ *«Юрій Миколайович Іванов проти України»,* 19.07.2018 на тему «Виконання рішень у справах щодо соціального забезпечення як одне з питань, що охоплюється групою справ *«Юрій*

Миколайович Іванов проти України» та 31.08.2018 на тему «Виконання судових рішень, ухвалених проти державних підприємств, як одне з питань, що охоплюється групою справ *«Юрій Миколайович Іванов проти України».*

У ході експертних обговорень було, серед іншого, здійснено обмін думками з приводу ролі кожного з органів державної влади у процесі забезпечення виконання рішень Європейського суду, сформульовано пропозиції щодо можливих шляхів удосконалення національного законодавства з метою забезпечення своєчасного та повного виконання рішень Європейського суду, а також механізмів ефективної координації діяльності усіх зацікавлених органів державної влади, залучених до цього процесу.

Також Уповноважений взяв участь у двосторонніх консультаціях з експертами Ради Європи, які були проведені з метою надання Україні підтримки в удосконаленні національної системи виконання рішень Європейського суду у справах, пов'язаних із порушенням статті 6 Конвенції, де першопричиною є недолік функціонування судової системи.

За результатами проведених консультацій експертами було підготовлено та представлено звіт, у якому зазначаються основні виявлені перешкоди на шляху виконання рішень Європейського суду в Україні, наводяться відповідні стандарти Ради Європи та надаються рекомендації щодо усунення згаданих перешкод.

Крім того, на основі аналізу пропозицій, ідей та зауважень, висловлених у результаті експертних обговорень різних аспектів проблеми невиконання судових рішень, проектом Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» було підготовлено низку звітів та аналітичних матеріалів, зокрема, звіт за результатами експертних обговорень «Виконання судових рішень в Україні: проблеми національного законодавства та практики у світлі рішень Європейського суду з прав людини», звіт за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* та *«Бурмич та інші проти України»* та звіт стосовно візиту до України з метою проведення двосторонніх консультацій щодо вдосконалення виконавчого провадження. Представлені у звітах напрацювання покликані допомогти Україні у вирішенні системної проблеми тривалого невиконання рішень національних судів.

Оскільки однією з вимог КМ РЄ є проведення ретельного аналізу першопричин виникнення цієї проблеми, Уповноважений спільно з представниками Ради Європи та Державної казначейської служби України дійшли згоди, що доцільним є проведення аналізу рішень національних судів, які підлягають виконанню за бюджетною програмою

КПКВК 3504040 «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою». Станом на сьогодні аналіз не завершено.

З метою визначення першопричин невиконання рішень національних судів в Україні Уповноважений спільно з представниками Ради Європи неодноразово брав участь у зустрічах з представниками Державної виконавчої служби. Під час зустрічей учасники обмінювалися та збирали необхідну інформацію для забезпечення проведення експертами ретельного аналізу першопричин невиконання судових рішень, ухвалених проти держави, що є обов'язковим для розробки масштабної стратегії вирішення цієї довготривалої проблеми.

Крім того, Уповноважений взяв участь у спільній нараді з Державною судовою адміністрацією України, ДП «НАІС» та ДП «Інформаційні судові системи» щодо розроблення положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів.

У листопаді 2018 року Уповноважений взяв участь у першому щорічному форумі «Виконання рішень національних судів в Україні», під час якого було презентовано Меморандум щодо виконання Україною рішень Європейського суду *«Жовнер/Юрій Миколайович Іванов проти України»* та *«Бурмич та інші проти України»,* підготовлений Департаментом виконання рішень

Європейського суду Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи. Меморандум містить стислий огляд процесу виконання вказаних рішень Європейського суду та розроблений з метою надання допомоги органам влади України в імплементації подальших важливих заходів загального характеру, які необхідно запровадити з огляду на кінцевий термін, встановлений Європейським судом у рішенні у справі *«Бурмич та інші проти України».*

Також у листопаді 2018 року Уповноважений виступив із доповіддю щодо безпрецедентного рішення Європейського суду у справі *«Бурмич та інші проти України»* на VII Міжнародному форумі з практики Європейського суду. Під час форуму було презентовано та обговорено нові тенденції практики Європейського суду, виклики, пов'язані із захистом прав людини, прогрес реформ у сфері юстиції, прогалини та недоліки національного законодавства і практики.

Другою наймасштабнішою системною проблемою, констатованою Європейським судом у його рішеннях, є надмірна тривалість досудового слідства та судового провадження. Крім того, у вказаній категорій справ, окрім власне проблеми надмірної тривалості провадження, порушується також питання про відсутність у осіб ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з відповідними скаргами.

З метою знаходження ефективних шляхів вирішення цієї проблеми Уповноваженим спільно з проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» було утворено міжвідомчу робочу

групу з вирішення системної проблеми надмірної тривалості досудового слідства та судового провадження.

Основним напрацюванням цієї робочої групи є Концепція імплементації превентивних та компенсаційних засобів захисту від надмірної тривалості провадження в Україні. Разом з тим, у зв'язку з утворення нового Верховного Суду виникла потреба у доопрацюванні вказаної концепції у новому складі.

Так, у 2018 році Уповноважений брав участь у низці експертних обговорень, організованих спільно з Верховним Судом та проектом Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», щодо ефективних засобі захисту від надмірної тривалості судових провадження та виконання рішень Європейського суду у справах *«Світлана Науменко проти України»* та *«Меріт проти України».*

Станом на сьогодні робота над вирішенням цієї системної проблеми триває, зокрема, розпорядженням Голови Верховного Суду від 08.11.2018 № 57/0/9-18 було утворено робочу групу у складі представників Верховного Суду з питань визначення напрямів вирішення проблеми надмірної тривалості судових проваджень відповідно до практики Європейського суду.

Головним напрацювання вказаної робочої групи станом на сьогодні є розроблення аналізу Цивільного процесуального кодексу України та його впливу на тривалість провадження в Україні, який був розроблений у грудні 2018 року. Крім того, розпочато роботу щодо підготовки аналізу Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства.

Також Уповноважений брав участь у розробці методичних рекомендацій щодо виконання рішень Європейського суду органами прокуратури України. Зокрема, робочою групою з питань удосконалення взаємодії органів прокуратури та органів правопорядку в забезпеченні розслідування злочинів, пов'язаних зі смертю особи, катуванням або нелюдським чи таким, що принижує людську гідність, поводженням або покаранням було розроблено Інструкцію про порядок взаємодії прокурорів і слідчих Державного бюро розслідувань під час досудового розслідування злочинів, пов'язаних зі смертю особи, катуванням або нелюдським чи таким, що принижує людську гідність, поводженням або покаранням.

Варто зазначити, що станом на сьогодні актуальною залишається системна проблема невиконанням органами влади своїх обов'язків щодо забезпечення належного та ефективного розгляду заяв ув'язнених/засуджених стосовно отримання копій документів з матеріалів справ під час підготовки та підтримання заявниками скарг у Європейському суді. У всіх справах щодо України, в яких є небезпідставні факти порушення відповідних прав заявників, Європейський суд констатує

порушення статті 34 Конвенції, а стан виконання рішень у справах цієї категорії розглядається в рамках групи справ *«Найдьон та інші проти України»* і знаходиться під посиленим наглядом КМ РЄ.

У зв'язку з цим та на виконання підпункту 3 пункту 17 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р, Міністерством юстиції України, зокрема за участю Уповноваженого, було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права засуджених на звернення до Європейського суду з прав людини», зареєстрований у Верховній Раді України від 28.12.2018 № 9455.

Прийняття цього закону дозволить усунути недоліки кримінального процесуального законодавства, що лежать в основі системних порушень Конвенції, та удосконалити порядок ознайомлення засудженого *з* матеріалами кримінального провадження та отримання їх копій.

Крім того, з метою виконання заходів загального характеру здійснюється переклад рішень Європейського суду у справах проти України українською мовою, а також забезпечується опублікування повних текстів рішень Європейського суду в офіційному друкованому щотижневому виданні «Офіційний вісник України» та їх розміщення на офіційному сайті Міністерства юстиції України. Стислі виклади рішень Європейського суду також друкуються у виданні «Урядовий кур'єр» та розміщуються на офіційному сайті Міністерства юстиції України (https://minjust.gov.ua/).

У 2018 році Уповноважений взяв участь у низці засідань органів Ради Європи, зокрема:

– 26.01.2018 у м. Страсбург (Французька Республіка) відбувся захід, присвячений обговоренню теми «Авторитет судової влади». Під час вказаного заходу було обговорено питання порушення принципу поділу державної влади та впливу такого порушення на судову систему; відповідальності та підзвітності судів та суддів; проблем та перспектив розвитку комунікаційних стратегій судової системи з громадськістю;

– 11–13.04.2018 у м. Копенгаген (Королівство Данія) відбулася конференція високого рівня на тему: «Триваюча реформа Європейської конвенції з прав людини - кращий баланс, удосконалений захист» метою якої було ухвалення Копенгагенської декларації, присвяченої продовженню процесу реформування Конвенції та Європейського суду. Під час вказаної конференції було проведено зустрічі із представниками органів Ради Європи, зокрема з комісаром з прав людини Ради Європи, Дунею Міятович. У ході переговорів сторони обговорили успіхи України у сфері виконання рішень Європейського суду з прав людини;

– 30.10.–03.11.2018 у м. Коккедаль (Королівство Данія) відбулась експертна конференції високого рівня «Імплементуючи Копенгагенську

декларацію - неформальна зустріч щодо Конвенційної системи», присвячена обговоренню питань щодо Конвенційної системи, розвитку практики Європейського суду та обов'язкового характеру його рішень;

– 25–27.11.2018 у м. Страсбург (Французька Республіка) відбулась зустріч Уповноважених у справах Європейського суду з прав людини, присвячена обговоренню питань, які є предметом спільної зацікавленості Уповноважених з огляду на багатоманітні та нові методи роботи Європейського суду.

Щодо звітування Комітету міністрів Ради Європи з питань виконання Україною рішень Європейського суду

У 2018 році Уповноважений здійснив підготовку та взяв участь у 1310-му 1318-му, 1324-му та 1331-му чергових (ПН) засіданнях КМ РЄ.

Під час засідань КМ РЄ було повідомлено про заходи індивідуального та загального характеру, вжиті на виконання рішень Європейського суду у групах справ:

«Жовнер/Юрій Миколайович Іванов проти України» та у справі *«Бурмич та інші проти України»* (порушення статті 6 (право на справедливий суд), статті 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту) та статті 1 Першого протоколу до Конвенції (захист права власності);

«Невмержицький та інші проти України» (порушення статей 3 (заборона катування), 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) та 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту);

«Ігнатов проти України» (порушення статті 5 (право на свободу та особисту недоторканність) та статті 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту);

«Олександр Волков/Салов проти України» (порушення статей 6 (право на справедливий суд) та 8 Конвенції(право на повагу до приватного і сімейного життя);

«Хайло та інші проти України» (порушення процесуального аспекту статті 2 Конвенції (право на життя);

«Гонгадзе проти України» (порушення статей 2 (право на життя) та 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту);

«Каверзін/Афанасьєв проти України», «Карабет та інші проти України» та *«Бєлоусов проти України»* (порушення статей 3 (заборона катування) та 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту),

а також у справі *«Кебе та інші проти України»* (порушення статті 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) у поєднанні зі статтею 3 Конвенції (заборона катування).

Слід відзначити, що під час 1318-го засідання делегати КМ РЄ вирішили припинити здійснення нагляду у трьох справах групи *«Салов*

проти України», справи якої стосуються констатованої Європейським судом системної проблеми функціонування судової влади в Україні, зокрема судової дисципліни, і знаходилися під посиленим наглядом КМ РЄ.

Варто зазначити, що з часу набуття чинності для України Конвенції, тобто з 11.09.1997, до кінця 2017 року (20 років) КМ РЄ було припинено нагляд за виконанням 209 рішень Європейського суду у справах проти України. За результатами розгляду інформації, наданої Урядом України за 2018 рік резолюціями КМ РЄ припинено нагляд за виконанням 301 рішення Європейського суду.

Щодо здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів

У період з 01.01.2018 по 31.12.2018 Уповноваженим відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України було здійснено юридичну експертизу на відповідність положенням Конвенції 1539 проектів законів України, проектів актів Кабінету Міністрів України та Президента України, а також 1590 нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, що підлягають державній реєстрації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України 28.12.1998 № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

За результатами вказаної експертизи та з метою попередження порушення Конвенції було надано 69 висновків щодо невідповідності положенням Конвенції, щодо 75 документів було висловлено застереження, 126 документів було доопрацьовано розробниками в робочому порядку.

Заступник Міністра –
Уповноважений у справах
Європейського суду з прав людини **Іван ЛІЩИНА**

Кабінет Міністрів України

**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**
Мін'юст
вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,
themis@minjust.gov.ua,
Web: http://www.minjust.gov.ua,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ
про результати діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2019 році

Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений) є посадовою особою Міністерства юстиції, на яку покладено повноваження щодо здійснення представництва України в Європейському суді з прав людини (далі - Європейський суд) під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), координації виконання його рішень, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи (далі - КМ РЄ) про хід виконання рішень Європейського суду.

І. Щодо представництва України в Європейському суді

Станом на 31.12.2019 на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 59 800 справ проти держав - сторін Конвенції, з них 8 850 справ – проти України, що складає 14,8 % від загальної кількості справ. Понад 5 000 справ проти України стосуються порушення прав заявників в Автономній Республіці Крим та на тимчасово окупованій території Луганської та Донецької областей.

Протягом багатьох років Україна займала перше місце серед держав-членів Ради Європи за кількістю справ, які перебували на розгляді в Європейському суді. Станом на 31.12.2019 Україна займала третє місце.

У 2019 році Урядом України було підготовлено 474 правові позиції у справах, що надійшли з Європейського суду. З них у 328 справах до Європейського суду були направлені зауваження Уряду України, 128 відповідей на вимоги заявників щодо справедливої сатисфакції, 13 відповідей на запити Європейського суду в порядку Правила 54 Регламенту Європейського суду, 5 відповідей на вказівки Європейського суду

вжити невідкладних заходів в порядку Правила 39 Регламенту Європейського суду та 1 позиція Уряду України як третьої сторони у справі.

У 109 справах, в яких Європейським судом було винесено рішення з констатацією порушення Україною положень Конвенції, заявники вимагали компенсацію на загальну суму близько 1 659 307 946,94 євро. Після розгляду справ з урахуванням позицій Уряду Європейським судом Україну було зобов'язано сплатити 1 498 555,56 євро. Таким чином, тільки у справах, які розглядалися Європейським судом щодо суті, було відхилено вимоги заявників на суму 1 657 809 391,38 євро, що складає понад 99,9 %.

Щодо роботи, здійсненої Уповноваженим у зв 'язку з агресією Російської Федерації проти України

У 2019 році було продовжено роботу щодо представництва України у Європейському суді у зв'язку з агресією Російської Федерації проти України, яка має своїм наслідком масові порушення прав людини в Автономній Республіці Крим та східних областях України.

На початку 2019 року до Європейського суду було подано нову міждержавну заяву проти Російської Федерації, яка стосується захоплення 25.11.2018 представниками Федеративної служби безпеки Російської Федерації трьох українських кораблів Військово-Морських Сил Збройних Сил України (далі – ВМС ЗС України) з командою у Керченській протоці.

Провадження у справі розпочалося 28.11.2018, коли Уряд України звернувся до Європейського суду з клопотанням відповідно до Правила 39 Регламенту Європейського суду про надання Уряду Російської Федерації вказівок щодо забезпечення конвенційних прав захоплених моряків та їх повернення до України. 04.12.2018 Європейський суд частково задовольнив клопотання Уряду України, зобов'язавши Російську Федерацію забезпечити українських моряків необхідною медичною допомогою, та запропонував Україні підготувати заяву проти Російської Федерації.

07.01.2019 Урядом України було подано міждержавну заяву проти Російської Федерації № 55855/18 щодо порушення прав захоплених Російською Федерацією українських військовослужбовців ВМС ЗС України. У вказаній справі Україна стверджує про порушення Російською Федерацією прав 24 військовослужбовців ВМС ЗС України внаслідок незаконного нападу на українські кораблі, поранення та захоплення українських моряків у районі Керченської протоки 25.11.2018, їхнього незаконного притягнення до кримінальної відповідальності та утримання в пенітенціарних установах Російської Федерації.

20.08.2019 подано доповнення у справі «Україна проти Росії» за заявою № 55855/18 щодо триваючого порушення права на свободу та особисту недоторканість, гарантованого статтею 5 Конвенції, стосовно

24 полонених моряків з огляду на невиконання Російською Федерацією рішення Міжнародного трибуналу з морського права від 25.05.2019 щодо звільнення та повернення в Україну утримуваного Російською Федерацією екіпажу українських військових кораблів.

Водночас протягом 2019 року продовжувалася робота щодо підтримання поданих у 2014 році міждержавних справ щодо порушень Російською Федерацією прав людини на тимчасово окупованій території АР Крим і м. Севастополь та тимчасово окупованих територіях Донецької і Луганської областей.

11.09.2019 у Європейському суді відбулися усні слухання щодо прийнятності міждержавної справи «Україна проти Росії (щодо Криму)» за заявою № 20958/14. Наразі очікується рішення щодо прийнятності вказаної міждержавної справи.

08.11.2019 Урядом України подано до Європейського суду письмову позицію на усні слухання у справі «Україна проти Росії (щодо східної України)» за заявою № 8019/16. Очікується, що їх проведення відбудеться у 2020 році.

Станом на 31.12.2019 у провадженні Європейського суду перебувало 5 міждержавних справ України проти Російської Федерації:

– «Україна проти Росії (щодо Криму)» за заявою № 20958/14;

– «Україна проти Росії (щодо східної України)» за заявою № 8019/16;

– «Україна проти Росії (II)» (щодо викрадення дітей-сиріт на непідконтрольних Україні територіях Донецької і Луганської областей та вивезення їх на територію Російської Федерації) за заявою № 43800/14;

– «Україна проти Росії» за заявою № 38334/18 (щодо політичних в'язнів);

– «Україна проти Росії» за заявою № 55855/18 (щодо захоплення українських моряків).

Отже, протягом звітного періоду було забезпечено належне підтримання міждержавних справ, ініційованих Урядом України проти Російської Федерації, а також подано до Європейського суду нову міждержавну заяву.

II. Щодо координації виконання рішень Європейського суду

У 2019 році Європейським судом було ухвалено 109 рішень у справах проти України. З них у 63 рішеннях Європейський суд констатував порушення положень Конвенції та присудив заявникам виплату відшкодування (у 2 справах Європейський суд відклав розгляд питання щодо справедливої сатисфакції, у зв'язку з чим Уповноваженим було подано відповідні позиції); у 34 рішеннях скарги заявників було визнано частково неприйнятними; у 9 рішеннях Європейський суд встановив порушень Конвенції; у 3 рішеннях Європейський суд констатував по-

рушення положень Конвенції, однак без присудження заявникам відшкодування.

Крім того, взявши до уваги зауваження Уряду України, Європейський суд виніс 39 ухвал про неприйнятність заяв, 37 рішень про вилучення заяв з реєстру справ Європейського суду і 3 ухвали про часткову неприйнятність заяв та вилучення решти заяв з реєстру справ Європейського суду.

Основні проблеми, які призвели до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції, це:

– надмірна тривалість проваджень у цивільних і кримінальних справах;

– жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держави (у місцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань);

– неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на жорстоке поводження представників державних органів, зокрема у місцях попереднього ув'язнення або в установах виконання покарань;

– неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення або в установах виконання покарань, та під час перевезень, а також ненадання таким особам належної медичної допомоги;

– відсутність передбаченого законодавством ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку зі скаргами на ненадання належної медичної допомоги, неналежні умови тримання під вартою, надмірну тривалість проваджень;

– недоліки законодавства та адміністративної практики державних органів, які призводять до тримання особи під вартою без належної законної підстави;

– недоліки законодавства та судової практики, що унеможливлюють реалізацію заявниками свого права на відшкодування шкоди за незаконне застосування до них запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою;

– недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд;

– недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на свободу вираження поглядів та права на мирні зібрання;

– недоліки законодавства та судової практики, які призводять до незаконного втручання у право на мирне володіння майном;

– надмірно тривале застосування запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд, яка була передбачена Кримінально-процесуальним кодексом України на момент обрання запобіжного заходу;

– недоліки законодавства та судової практики, внаслідок чого непропорційність стягнення вчиненому правопорушенню призвела до

порушення справедливого балансу між загальним суспільним інтересом та захистом права власності приватних осіб;

– відсутність закріпленого у законодавстві права засуджених до довічного позбавлення волі осіб на пом'якшення покарання або звільнення від його відбування;

– бездіяльність державного органу влади, яка призвела до порушення права релігійної громади сповідувати свою релігію;

– недоліки законодавства і тлумачення його судами, а також непередбачуваність та відсутність узгодженості у політиці національних органів влади, які призвели до вжиття державою таких заходів, що призвели до незаконного в тручання держави у право власності приватних осіб.

Щодо заходів індивідуального характеру

У 2019 році на заходи, пов'язані з виконанням рішень Європейського суду, з державного бюджету було сплачено 44 987 585,14 грн.

З метою вжиття додаткових заходів індивідуального характеру та забезпечення відновлення порушених прав усім заявникам було повідомлено про їх право на відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану. Таке відновлення здійснюється, зокрема, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі або повторного розгляду справи адміністративним органом. Питання, чи підлягає та чи інша справа перегляду, вирішується виключно судом в порядку, встановленому законодавством України.

У справах, в яких констатовано порушення матеріального та процесуального аспектів статей 2 і 3 Конвенції, Уповноваженим було повідомлено Офіс Г енерального прокурора та Державне бюро розслідувань про необхідність та важливість проведення ефективного розслідування обставин смерті загиблих заявників або їх родичів, а також за скаргами заявників на жорстоке поводження з ними представників державних органів влади.

За результатами аналізу рішень у справах, в яких Європейський суд констатував порушення статті 5 Конвенції, зокрема у зв'язку з надмірно тривалим триманням осіб під вартою на стадії досудового розслідування, ініційовано розгляд органами судової влади застосування альтернативних запобіжних заходів, відмінних від тримання під вартою.

До прикладу, у справі *«Бондаренко та інші проти України»* (заява № 27052/09 та 11 інших заяв) з метою вжиття додаткових заходів індивідуального характеру у справі за заявою № 76741/13 колегія суддів Голосіївського районного суду м. Києва, дослідивши аргументи, викладені у клопотаннях захисників і обвинувачених та пославшись на висновки Європейського суду у цьому рішенні, винесла ухвалу про зміну заявнику запобіжного заходу з тримання під вартою на домашній арешт у певний період доби на 60 днів, звільнивши заявника з-під варти негайно в

залі суду (справа № 752/4699/13-к). В ухвалі, зокрема, зазначено: «...такий запобіжний захід, крім іншого, спрямований на виконання рішення Європейського суду по справі *«Бондаренко та інші проти України»* в частині поновлення прав і свобод обвинувачених, та дозволить останнім соціально адаптуватися, а також реалізовувати інші права».

Щодо заходів загального характеру

На виконання вимог статті 14 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 № 3477-IУ було підготовлено та надіслано до Кабінету Міністрів України 5 щоквартальних подань щодо вжиття заходів загального характеру, необхідних для виконання рішень Європейського суду з прав людини, що набули статусу остаточних у 2019 році.

Одночасно з поданнями Уповноваженим було підготовлено та надіслано до Верховного Суду аналітичні огляди рішень Європейського суду, які набули статусу остаточних у 2019 році, включали аналіз обставин, що спричинили порушення Конвенції, та пропозиції щодо приведення судової практики у відповідність з вимогами Конвенції. Крім того, було підготовлено та надіслано до Апарату Верховної Ради України пропозиції для врахування під час підготовки законопроєктів.

У 2019 році Уповноваженим продовжувалася робота, спрямована на вирішення структурної проблеми системного характеру щодо невиконання та тривалого виконання рішень національних судів в Україні, констатованої у пілотному рішенні Європейського суду у справі *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* та рішенні Великої палати Європейського суду у справі *«Бурмич та інші проти України».*

Рішення у цих справах знаходяться під посиленим наглядом КМ РЄ. Уповноважений регулярно звітує перед КМ РЄ про всі заходи, вжиті державними органами з метою якнайшвидшого вирішення системної проблеми невиконання рішень національних судів, розроблення механізму автоматизації виконання таких рішень та подолання заборгованості держави.

Неодноразово КМ РЄ у своїх рішеннях, зокрема у рішенні CMУ-Бе1/Вес(2019)1348/Н46-35, прийнятому 06.09.2019 на черговому 1348-ому засіданні, а також у рішенні CMУDe1УDec(2019)1340УН46-29, прийнятому 14.03.2019 на черговому 1340-ому засіданні, вказував на необхідність якнайшвидшого прийняття проєкту закону № 8533 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів», який було зареєстровано у Верховній Раді України 27.06.2018.

Однак, у зв'язку з початком роботи Верховної Ради України нового (дев'ятого) скликання та відповідно до вимог частини першої статті 95 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів» за № 8533 знято з розгляду.

З метою вирішенням проблеми невиконання та тривалого виконання рішень національних судів необхідним є прийняття «Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* та рішення Великої палати у справі *«Бурмич та інші проти України»* (далі - Національна стратегія), робота над розробкою якої продовжується за сприяння проєкту Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини».

03.10.2019 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 29.09.2019 № 849 (далі – Програма). Ця Програма визначає конкретні цілі, спрямовані на вирішення проблем у відповідній сфері діяльності Уряду.

На Міністерство юстиції України, серед іншого, покладено виконання цілі 12.4 «Людина, яка опинилася у складній життєвій ситуації, отримує від держави юридичний захист» (далі – ціль), підціллю якої є створення ефективної системи виконання рішень Європейського суду.

З метою досягнення зазначеної цілі Програми заплановано:

– до березня 2020 року розробити та затвердити необхідну правову базу та персональний склад координаційного органу з питань виконання рішень Європейського суду;

– до червня 2020 року розробити та затвердити «Національну стратегію щодо реалізації заходів загального характеру на виконання рішень ЄСПЛ у справах *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* і *«Бурмич та інші проти України»;*

– до серпня 2020 року розробити та затвердити План дій на виконання «Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання рішень ЄСПЛ у справах *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* і *«Бурмич та інші проти України»;*

– забезпечувати розробку та подання до Верховної Ради України проєктів законодавчих актів, спрямованих на вжиття заходів загального характеру з метою виконання рішень Європейського суду.

Розроблення відповідної Національної стратегії продемонструє політичну волю держави виправити існуючу ситуацію та прискорити приведення українського законодавства та практики у відповідність до стандартів Ради Європи.

З цією метою було розроблено проєкт Указу Президента України «Про розроблення Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* і *«Бурмин та інші проти України»* (далі – Указ). 26.02.2020 вказаний проєкт Указу

був схвалений на засіданні Уряду та 03.03.2020 направлено до Офісу Президента України.

Водночас з метою забезпечення взаємодії органів державної влади для повного та ефективного виконання рішень Європейського суду у справах щодо України було розроблено проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини», основними завданнями якої є:

– розроблення механізмів усунення системних і структурних проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду у справах щодо України, та попередження виникнення таких проблем у майбутньому;

– підготовка та подання Кабінету Міністрів України узгоджених пропозицій щодо виконання рішень Європейського суду у справах щодо України, а також відповідних рішень КМ РЄ про вжиття заходів на їх виконання;

– надання пропозицій Кабінету Міністрів України щодо спрямування дій центральних органів виконавчої влади і забезпечення їх взаємодії з метою повного та ефективного виконання рішень Європейського суду у справах щодо України, а також з метою ухвалення КМ РЄ остаточної резолюції про виконання кожного конкретного рішення Європейського суду у справі щодо України;

– удосконалення нормативно-правової бази з метою виконання рішень Європейського суду.

23.03.2020 вказаний проєкт постанови було подано до Кабінету Міністрів України.

Крім того, вартим окремої уваги є ухвалене 12.03.2019 Європейським судом рішення у справі *«Петухов проти України (№ 2)»* (заява № 41216/13), яке набуло статусу остаточного 09.09.2019. У цій справі Європейський суд, окрім констатації порушення статті 3 Конвенції (заборона катування) посилався на статтю 46 Конвенції (обов'язкова сила рішень та їх виконання), вказавши на існування в Україні системної проблеми нескоротності покарання у вигляді довічного позбавлення волі, яка вимагає невідкладного вжиття країною- відповідачем заходів для її усунення. Такі рішення набувають характеру «квазі- пілотного» і також перебувають під посиленим наглядом КМ РЄ.

З метою виконання рішення у цій справі Міністерством юстиції розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини», яким, серед іншого, передбачене внесення низки змін до Кримінального кодексу України з метою приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів, Конвенції, практики Європейського суду, Резолюції КМ РЄ (76) 2 «Про поводження з особами, засудженими до тривалих термінів ув'язнення», прийнятої на своєму черговому 254-ому засіданні 17.02.1976, а також інших відповідних документів Ради Європи.

Указаним законопроєктом передбачено внесення змін до Кримінального кодексу України, які уможливлять заміну особі, яка відбуває покарання у виді довічного позбавлення волі, невідбутої частини покарання більш м'яким після фактичного відбування нею не менше десяти років покарання у виді довічного позбавлення волі. Крім того, після фактичного відбування засудженим не менше трьох четвертей строку покарання призначеного судом, у разі заміни покарання у виді довічного позбавлення волі на покарання у виді позбавлення волі на певний строк, може бути застосовано умовно-дострокове звільнення.

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини» передбачає врегулювання також інших питань, зокрема: удосконалення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту та порядку перегляду вказаних постанов про адміністративні правопорушення в апеляційному порядку *(«Швидка проти України»,* заява № 17888/12, рішення від 30.10.2014, набуло статусу остаточного 30.01.2015); застосування запобіжних заходів *(«Ігнатов проти України»,* заява № 40583/15, рішення від 15.12.2016, набуло остаточного 15.03.2017, *«Чанєв проти України»,* заява № 46193/13, рішення від 09.10.2014, набуло статусу остаточного 09.01.2015; *«Кущ проти України»,* заява № 53865/11, рішення від 03.12.2015, набуло статусу остаточного 03.03.2016); ознайомлення з матеріалами кримінального провадження після набрання рішенням суду законної сили *(«Василь Іващенко проти України»,* заява № 760/03, рішення від 26.07.2012, набуло статусу остаточного 26.10.2012 та *«Найдьон проти України»,* заява № 16474/03, рішення від 14.10.2010, набуло статусу остаточного 14.01.2011); проведення страйків на підприємствах транспорту та порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) *(«Веніамін Тимошенко та інші проти України»,* заява № 48408/12, рішення від 02.10.2014, набуло статусу остаточного 02.01.2015).

Станом на 27.03.2020 вказаний законопроєкт знаходиться на погодженні у заінтересованих органах.

Крім того, у 2019 році з метою вжиття заходів загального характеру на виконання рішень Європейського суду було продовжено здійснення перекладів рішень у справах щодо України українською мовою, які публікуються у щотижневому офіційному виданні нормативно-правових актів «Офіційний вісник України», розміщуються на офіційному сайті Міністерства юстиції України (https://minjust.gov.ua/m/rishennya-schodo-ukraini-vineseni-evropeyskim-10sudom-z-prav-lyudini) та на сайті Європейського суду НЦООС (https://hudoc.echr.coe.int/eng).

Для зручності та легкості пошуку інформації під час користування сайтом Європейського суду (НЦООС) більш широкому загалу: юристам,

суддям, адвокатам, представникам правоохоронних органів, студентам юридичних спеціальностей, особам, на чию користь Європейський суд ухвалив рішення, Уповноваженим було досягнуто домовленості з представниками Європейського суду щодо запуску україномовної версії сайту. Міністерством юстиції здійснено відповідний переклад. Початок роботи сайту з інтерфейсом українською мовою заплановано на II квартал 2020 року.

Також Уповноважений взяв участь у:

– круглому столі на тему «Виконання рішень національних судів: проблемні питання та шляхи їх вирішення», організованому Верховним Судом;

– консультаціях з питань діяльності виконавчої служби в Україні та стану виконання рішень Європейського суду у справах *«Юрій Миколайович Іванов проти України»* та *«Бурмич та інші проти України*», організованих проєктом Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини»;

– підсумковій конференції проєкту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні»;

– обговоренні разом із керівництвом Генеральної прокуратури України та Державного бюро розслідувань у форматі дебатів на тему: «Ефективне розслідування» з метою акумуляції позитивного досвіду держав-членів Ради Європи щодо вирішення системної проблеми непроведення національними органами влади ефективного розслідування фактів порушення положень Конвенції.

– II Міжнародній науково-практичні конференції «Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети», організованій Верховним Судом;

– правовому практикумі «Правові позиції Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу. Право на мирне володіння майном європейський та національний досвід», організованому спільно юридичним журналом «Право України» та Юридичним порталом;

– другому щорічному форумі «Виконання рішень національних судів в Україні», організованому спільно проєктом Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» та Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація правників України»;

– VIII Міжнародному форумі з практики Європейського суду з прав людини, організованому спільно координатором проєкту ОБСЄ в Україні та

Офісом Ради Європи в Україні, та інших заходах, спрямованих на належне виконання Україною рішень Європейського суду.

Щодо звітування Комітету міністрів Ради Європи з питань виконання Україною рішень Європейського суду

У 2019 році Уповноважений взяв участь у 1340-му 1348-му, 1355-му та 1362-му чергових (БИ) засіданнях КМ РЄ.

Під час засідань КМ РЄ було поінформовано про заходи індивідуального та загального характеру, вжиті на виконання рішень Європейського суду у групах справ:

«Жовнер/Юрій Миколайович Іванов проти України» та у справі *«Бурмич та інші проти України»* (порушення статті 6 (право на справедливий суд), статті 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту) та статті 1 Першого протоколу до Конвенції (захист права власності);

«Федорченко та Лозенко проти України» (порушень статті 2 (право на життя) та статті 3 (заборона катування) у поєднанні зі статтею 14 Конвенції (заборона дискримінації);

«Ігнатов проти України» (порушення статті 5 (право на свободу та особисту недоторканність) та статті 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту);

«Найдьон проти України» (порушення статті 34 Конвенції (індивідуальні заяви);

«Олександр Волков/Салов проти України» (порушення статей 6 (право на справедливий суд) та 8 Конвенції(право на повагу до приватного і сімейного життя);

«Каверзін/Афанасьєв проти України», «Карабет та інші проти України» та *«Бєлоусов проти України»* (порушення статей 3 (заборона катування) та 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту);

«Зеленчук та Цицюра проти України» (порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції (захист права власності);

«Меріт/Світлана Науменко проти України» (порушення статей 6 (право на справедливий суд) та 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту);

«Швидка проти України» (порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

Варто зазначити, що з часу набуття чинності для України Конвенції, тобто з 11.09.1997, до кінця 2019 року (22 роки) КМ РЄ було припинено нагляд за виконанням 970 рішень Європейського суду у справах проти України. За результатами розгляду інформації, наданої Урядом України, за 2019 рік резолюціями КМ РЄ припинено нагляд за виконанням 443 рішень Європейського суду.

Щодо здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів

На виконання вимог статті 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від

23.02.2006 № 3477-IV у період з 02.01.2019 до 28.12.2019 було здійснено юридичну експертизу на відповідність положенням Конвенції та практиці Європейського суду 1 726 проєктів законів України, актів Кабінету Міністрів України та Президента України, а також 1581 нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, що підлягають державній реєстрації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.1998 № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

За результатами вказаної експертизи та з метою попередження порушення Конвенції було надано 92 висновки щодо невідповідності положенням Конвенції, щодо 30 документів було висловлено застереження, 68 документів було доопрацьовано розробниками в робочому порядку.

Заступник Міністра –
Уповноважений у справах
Європейського суду з прав людини **Іван ЛІЩИНА**

Наукове видання

Коваль Микола Васильович,
Кайдаш Олеся Юріївна,
Коваль Анна Миколаївна

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ Р ІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Монографія

Відповідальний за випуск	*Д. Ф. Салахова*
Редактори	*М. М. Грабарчук*
Форматування та комп'ютерна верстка	*О. В. Лисенко*

Здано до друку 28.08.2020. Формат 60 × 84/16.
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman».
Друк. арк. 16,9.
Тираж 300 примірників. Замовлення № 925.

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром
Університету ДФС України
08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5104 від 20.05.2016*