

РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАХОДІВ ЗАГАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ В ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

IMPLEMENTATION OF GENERAL MEASURES IN THE PROCESS OF UKRAINE'S ENFORCEMENT OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Мінченко Д.А., к.ю.н., магістр

Лондонський університет *Queen Mary*,
доцент кафедри цивільного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

Дана наукова стаття присвячена окресленню основних напрямків реалізації Україною заходів загального характеру в процесі виконання рішень Європейського суду з прав людини, визначенню пов'язаних з цим проблем та шляхів їх вирішення.

Наголошується на тому, що важливою метою вжиття державною заходів загального характеру при виконанні рішень Європейського суду з прав людини є підвищення авторитету держави в Європейському Співтоваристві, що наближує Україну до реалізації важливої євроінтеграційної мети. Адже те, наскільки швидко і ефективно держава реагує на зауваження, сформульовані у рішеннях Європейського суду з прав людини, свідчить про реальний рівень правової культури, поваги до європейських стандартів та підтримки європейських цінностей у цій державі.

Стверджується, що всі основні заходи загального характеру, спрямовані на виконання рішень Європейського суду з прав людини, можна звести до трьох основних напрямків роботи: вдосконалення національного законодавства, приведення його у відповідність до європейських стандартів; вдосконалення юридичної практики (судової та адміністративної); робота з кадрами.

Пропонується з метою прискорення розгляду питань про внесення змін до положень чинного законодавства України на виконання заходів загального характеру, передбачених рішеннями Європейського суду з прав людини, передбачити, що законопроекти, подані Кабінетом Міністрів України у порядку законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України, що стосуються вжиття заходів загального характеру на виконання рішень Європейського суду з прав людини, мають статус невідкладних.

Сформульовано пропозиції щодо доповнення вітчизняних процесуальних кодексів положеннями, які стосуються процедури перегляду судових рішень у касаційному порядку, та які містять процесуальний порядок направлення Верховним Судом запиту до Європейського суду з прав людини про отримання консультативного висновку з принципових питань, що стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї, стосовно справ, які перебувають у провадженні Верховного Суду.

Ключові слова: міжнародне приватне право, судовий захист, європейська конвенція, права людини, Рада Європи, європейська інтеграція.

This research article is devoted to outlining the main areas of implementation by Ukraine of general measures in the process of execution of judgments of the European Court of Human Rights, identifying the related problems and ways of their solution.

The author emphasises that an important purpose of general measures taken by the State in the course of execution of judgments of the European Court of Human Rights is to enhance the authority of the State in the European Community, which brings Ukraine closer to achieving its important European integration goal. After all, how quickly and effectively the state responds to the comments made in the judgments of the European Court of Human Rights indicates the real level of legal culture, respect for European standards and support for European values in that state.

It is argued that all the main general measures aimed at implementing the judgments of the European Court of Human Rights can be reduced to three main areas of work: improvement of national legislation, bringing it into line with European standards; improvement of legal practice (judicial and administrative); and work with human resources.

In order to expedite consideration of the issue of amending the provisions of the current legislation of Ukraine to implement general measures provided for by the judgments of the European Court of Human Rights, the author suggests that draft laws submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine as a legislative initiative to the Verkhovna Rada of Ukraine concerning general measures to implement judgments of the European Court of Human Rights shall have the status of urgent.

The author formulates proposals to supplement the national procedural codes with provisions relating to the cassation review procedure and containing the procedural procedure for the Supreme Court to send a request to the European Court of Human Rights for an advisory opinion on fundamental issues relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined by the Convention or its Protocols in relation to cases pending before the Supreme Court.

Key words: international private law, judicial protection, European convention, human rights, Council of Europe, European integration.

Постановка проблеми. Виклики теперішнього часу показали нагальність вирішення проблеми входження України до Європейського Співтовариства. Об'єднання з прогресивними державами навколо спільних цінностей є не лише відповіддю на запит українського суспільства, а й одним із засобів боротьби з ворогом.

Одним із важливих напрямків роботи, здійснення якої прискорює цей шлях – це імплементація до вітчизняної правової системи європейських стандартів прав людини, зокрема, й через належне та своєчасне виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). При цьому рішення цієї поважної міжнародної судової установи мають різноплановий вплив на вітчизняну правову систему: від виправлення конкретної правової ситуації, пов'язаної з порушенням прав та свобод окремої людини, до формулювання пропозицій щодо усунення системних проблем.

В даному контексті варто згадати позицію самого ЄСПЛ, висловлену ним у п. 79 Рішення від 24.11.2005 у справі «Капітал Банк АД проти Болгарії» (заява № 49429/99): «Суд

неодноразово заявляв, що його рішення фактично служать не лише для вирішення тих справ, які він розглядає, але, у більш загальному плані, для роз'яснення, захисту та розвитку норм, встановлених Конвенцією, тим самим сприяючи дотриманню державами конвенційних зобов'язань. Незважаючи на те, що основною метою системи Конвенції є надання індивідуального захисту, її місія також полягає у визначенні питань публічної політики в загальних інтересах, таким чином підвищуючи загальні стандарти захисту прав людини та поширюючи доктрину прав людини на всю спільноту держав-учасниць Конвенції» [1].

В наукових джерелах наголошується на низькій ефективності національного механізму реалізації заходів загального характеру під час виконання рішень ЄСПЛ [2]. Як відзначають фахівці, «загальна або середня тривалість виконання заходів загального характеру щодо України (внесення змін до законодавства та судової чи адміністративної практики, інституційні зміни), згідно зі статистичними даними, становить приблизно 7,5 років. Це не

беручи до уваги тривалість провадження в ЄСПЛ. Тобто, однозначно, існує проблема забезпечення дотримання Конвенції з прав людини на національному рівні, незважаючи на те, що Конвенція – це по суті національний закон, а практика Суду – джерело права» [3].

Стан опрацювання. Проблематика виконання рішень Європейського суду з прав людини досліджувалась такими науковцями як Н. С. Блажівська, В. А. Велькал, О. К. Вишняков, О. Ю. Гарасимів, Л. Л. Грицаєнко, М. О. Дармін, В. А. Завгородній, Н. В. Косяк, О. О. Кочура, Л. М. Москвич, Л. А. Олійник, В. П. Паліюк, Б. П. Ратушна, Н. І. Севостьянова, К. В. Смирнова, С. Я. Фурса та ін. Однак вирішенню науково-теоретичних та практичних проблем, пов'язаних з реалізацією заходів загального характеру в процесі виконання рішень ЄСПЛ, як видається, приділялося недостатньо уваги.

Метою даної наукової статті є окреслення основних напрямків реалізації Україною заходів загального характеру в процесі виконання рішень Європейського суду з прав людини, визначення пов'язаних з цим проблем та шляхів їх вирішення.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до приписів ч. 1 ст. 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» «заходи загального характеру вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді» [4].

На цій підставі науковці формулюють кілька взаємопов'язаних цілей вжиття державою заходів загального характеру при виконанні рішень ЄСПЛ:

1) усунення наявної в державі системної проблеми, пов'язаної з порушенням прав та свобод людини, передбачених Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (далі – ЄКПЛ);

2) запобігання новим порушенням (у майбутньому) цих прав та свобод;

3) зменшення кількості звернень громадян до ЄСПЛ [5, с. 14, 17; 6, с. 142, 143], що, в свою чергу, знімає з ЄСПЛ значний тягар одноманітних справ, дає йому можливість сконцентруватися на інших справах та в цілому прискорює роботу. Також це зменшує навантаження на державний бюджет, адже звільняє державу від необхідності витратитися на оплату значних сум справедливої сатисфакції, присудженої ЄСПЛ за однотипні порушення положень ЄКПЛ.

Наприклад, П. В. Пушкар слушно наголошує на існуванні конвенційного обов'язку держави забезпечити на основі принципів добросовісності та *pacta sunt servanda*, щоб порушення прав та свобод осіб, констатовані у рішеннях ЄСПЛ, не повторювалися, а системні й структурні недоліки вітчизняної правової системи – усувалися [7, с. 97]. Адже саме типовий, повторюваний характер порушень приводить ЄСПЛ до висновку про їх системну природу [8, с. 165]. З цих причин ЄСПЛ вважає за необхідне наголосити на необхідності вжиття заходів загального характеру.

До вищезазначених цілей варто додати ще одну – підвищення авторитету нашої держави в Європейському співтоваристві, що наблизить Україну до реалізації важливої євроінтеграційної мети. Адже те, наскільки швидко і ефективно держава реагує на зауваження, сформульовані у рішеннях ЄСПЛ, свідчить про реальний рівень правової культури, поваги до європейських стандартів та підтримки європейських цінностей у державі.

Заходами загального характеру є заходи, 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 законопроектів;

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 із 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 та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень [4].

Вказані заходи можна об'єднати у три основні напрямки:

1) вдосконалення національного законодавства, приведення його у відповідність до європейських стандартів;

2) вдосконалення юридичної практики (судової та адміністративної);

3) робота з кадрами.

Щодо першого напрямку роботи з реалізації заходів загального характеру в процесі виконання рішень ЄСПЛ варто відзначити, що позитивним чинником, який сприяє його реалізації, є те, що Кабінет Міністрів України як орган, що координує діяльність державних органів щодо запровадження заходів загального характеру в нашій державі, наділений відповідно до ст. 93 Конституції України правом законодавчої ініціативи. Водночас, негативним аспектом є той факт, що законопроекти, подані урядом, не мають статусу невідкладних та далеко не завжди знаходять підтримку в стінах парламенту.

Реалізація заходів загального характеру в процесі виконання Україною рішень ЄСПЛ та приведення, таким чином, українського законодавства у відповідність до європейських стандартів є важливим євроінтеграційним чинником. Тому законопроекти, спрямовані на виконання рішень ЄСПЛ, цілком підпадають під характеристику євроінтеграційних. В нашій країні склалася практика, що подібні законопроекти вносяться на розгляд Верховної Ради України, переважно, Президентом України, що, з одного боку, додає їм ваги в очах парламентаріїв та дає можливість надати їм статусу невідкладних, що, безумовно, прискорює їх розгляд, однак, з іншого боку, це, певною мірою, нівелює значення уряду в запровадженні цих змін, адже саме Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 15 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» здійснює основні дії щодо вжиття заходів загального характеру, саме уряд повинен бути провідником державної політики євроінтеграції. У зв'язку з цим варто на законодавчому рівні закріпити, що законопроекти, подані урядом на виконання рішень ЄСПЛ, мають статус невідкладних. Звичайно, внесення змін до ст. 93 Конституції України – питання організаційно складне, тому варто розглянути варіант закріплення відповідних положень у Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та Закон України «Про регламент Верховної Ради України».

Перспективним завданням для нашої країни є досягнення такого рівня імplementації європейських стандартів, коли вітчизняний законодавець, не очікуючи ухвалення рішення ЄСПЛ проти України, буде вдосконалювати норми нашого законодавства, орієнтуючись на практику ЄСПЛ у справах проти інших країн. Гарний приклад такого прогресивного підходу у своєму дослідженні наводить Л. Л. Грицаєнко, коли Франція внесла зміни до положень Кримінального процесуального кодексу сто-

совно порядку затримання особи та негайного повідомлення їй про право зберігати мовчання, реагуючи таким чином на рішення ЄСПЛ у справах *Saldüz v. Turkey* від 27 листопада 2008 року та *Dayanan v. Turkey* від 13 жовтня 2009 року [9, с. 54].

До цього ж напрямку роботи варто віднести й здійснення експертизи законопроектів на предмет їх відповідності європейським стандартам прав людини, що містяться у ЄКПЛ та практиці ЄСПЛ, яку здійснює Міністерство юстиції України відповідно до вимог ст. 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Утім, на жаль, наявність негативного висновку стосовно законопроекту не має таких наслідків, як от для підзаконних нормативних актів, які підлягають державній реєстрації, адже за відсутності експертного висновку стосовно яких, або за наявності негативного висновку такі підзаконні нормативні акти не можуть бути зареєстровані у Міністерстві юстиції України.

Здійснення такої експертизи є потужним превентивним заходом, що забезпечує від розвитку законодавства у неправильному напрямку та виникнення нових порушень прав та свобод осіб, передбачених ЄКПЛ.

Робота з удосконалення судової практики відбувається, передусім, шляхом доведення змісту рішення ЄСПЛ до відома суддів через його опублікування та поширення у інший спосіб. У даному контексті можна цілком погодитись з важливістю інформаційного аспекту впливу рішень ЄСПЛ на вітчизняну судову практику, про який пише В. А. Завгородній [10, с. 11].

Важливим механізмом вдосконалення національної судової практики, її наближення до європейських стандартів справедливого судочинства є передбачена протоколом 16 до ЄКПЛ процедура отримання вищими судовими установами країн-учасниць Конвенції консультативних висновків з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї, стосовно справ, які перебувають у їх провадженні [11]. Такі консультативні висновки хоча й не мають обов'язкової сили, однак виражають позицію ЄСПЛ з конкретного питання застосування положень Конвенції чи протоколів до неї, а отже врахування такого висновку національною судовою установою фактично мінімізує шанси можливого подальшого ухвалення рішення ЄСПЛ проти відповідної держави у цій справі.

О. Чепель слушно зауважила, що в українському процесуальному законодавстві не регламентований процесуальний порядок звернення до ЄСПЛ із запитом про отримання консультативного висновку, а також не зазначені правові наслідки такого запиту (наприклад, зупинення провадження у справі на час розгляду запиту ЄСПЛ) [12, с. 360–361]. У зв'язку з цим варто доповнити всі вітчизняні процесуальні кодекси положеннями, які стосуються процедури перегляду судових рішень у касаційному порядку, за якими наділити Верховний Суд правом за власною ініціативою або за клопотанням сторони звернутися до Європейського суду з прав людини із запитом про отримання консультативного висновку. Таке рішення має постановлятися у формі ухвали. У зв'язку з тривалістю розгляду питань ЄСПЛ на час розгляду запиту провадження у справі доцільно зупинити. Враховуючи положення ст. 5 протоколу 16 до ЄКПЛ консультативний висновок ЄСПЛ щодо застосування положень ЄКПЛ та/або протоколів до неї не може мати обов'язкової сили для Верховного Суду, водночас, такий висновок має безсумнівну вагу та значення для реалізації мети наближення українського судочинства до європейських стандартів, а отже відступити від положень такого висновку Верховний Суд може лише у виняткових випадках. В будь-якому разі, таке відступлення має бути належним чином мотивоване.

Прикладом окреслення заходів загального характеру, пов'язаних з виправленням адміністративної практики, є рішення, ухвалене на 1419-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи 30 листопада – 2 грудня 2021 р. в порядку нагляду за виконанням рішення ЄСПЛ від 12 січня 2017 року у справі «Кебе та інші проти України» (Заява № 12552/12), в якому окреслено заходи загального характеру у відповідь на встановлені ЄСПЛ порушення статей 3 і 13 ЄКПЛ, пов'язані з доступом до процедури надання притулку та оцінкою ризиків у випадках видворення [13].

Щодо роботи з кадрами, то така робота проводиться на різних рівнях: від запровадження навчальних курсів по вивченню практики ЄСПЛ у юридичних закладах вищої освіти, проведення конференцій, круглих столів та семінарів за участі науковців, практикуючих юристів, представників влади, на яких обговорюються актуальні проблеми виконання рішень ЄСПЛ в Україні, до проведення заходів безпосередньо під егідою Комітету Міністрів Ради Європи. Наприклад, Комітет Міністрів Ради Європи провів зустріч про проведення в 2022 році вебінару для працівників Секретаріату Конституційного Суду України та наукових консультантів суддів Суду з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини, організований Департаментом виконання рішень ЄСПЛ Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи [14, с. 50]. Інформація про цей вебінар також розміщена на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України.

Висновки. З метою прискорення розгляду питання про внесення змін до положень чинного законодавства України на виконання заходів загального характеру, передбачених рішеннями Європейського суду з прав людини, необхідно передбачити, що законопроекти, подані Кабінетом Міністрів України у порядку законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України, що стосуються вжиття заходів загального характеру на виконання рішень Європейського суду з прав людини, мають статус невідкладних. У зв'язку з цим пропонується доповнити статтю 15 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» частиною п'ятою такого змісту: «5. Законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні системної проблеми та її першопричини, мають статус невідкладних та розглядаються Верховною Радою України позачергово». Також пропонується викласти частину першу статті 101 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» в наступній редакції: «1. Невідкладними є законопроекти, що визначені Президентом України або рішенням Верховної Ради як такі, а також подані Кабінетом Міністрів України відповідно до п. б ч. 3 ст. 15 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

З метою створення умов для реалізації передбаченого протоколом 16 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року права Верховного Суду на звернення до Європейського суду з прав людини із запитом про отримання консультативного висновку з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї, стосовно справ, які перебувають у його провадженні, варто доповнити всі вітчизняні процесуальні кодекси положеннями, які стосуються процедури перегляду судових рішень у касаційному порядку, та які містили б наступні правила:

1. У випадку, якщо під час перегляду судового рішення виникає необхідність застосування положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року та/або протоколів до неї, Верховний Суд звертає за власною ініціативою або за клопотанням сторони звер-

нутися до Європейського суду з прав людини із запитом про отримання консультативного висновку, про що постановляється ухвалою.

2. На час звернення до Європейського суду з прав людини із запитом про отримання консультативного висновку провадження у справі зупиняється.

3. Консультативний висновок Європейського суду з прав людини щодо застосування положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року та/або протоколів до неї не має для Верховного Суду обов'язкової сили, однак відступлення від положень консультативного висновку має бути мотивоване Верховним Судом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Європейського суду з прав людини від 24.11.2005 у справі «Капітал Банк АД проти Болгарії» (заява № 49429/99). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-71299>.
2. Мукан І.В., Шикеринець В.В. Заходи загального характеру в механізмі виконання рішень Європейського суду з прав людини: державно-управлінський аспект. *Наукові перспективи*. 2021. № 9 (15). URL: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9\(15\)-162-171](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9(15)-162-171).
3. Пушкар П. В Україні на національному рівні існує проблема забезпечення дотримання Конвенції з прав людини. URL: <https://yur-gazeta.com/interview/v-ukrayini-na-nacionalnomu-rivni-isnuje-problema-zabezpechennya-dotrimannya-konvenciyi-z-prav-lyudini.html>.
4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
5. Завгородній В.А. Поняття та види заходів загального характеру, що вживаються в межах імплементації рішень страсбурзького суду Ради Європи. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30 (69) № 5. С. 13–18.
6. Зубенко Г.В. Заходи загального характеру як складова виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини: деякі питання застосування. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2018. Вип. 25. С. 141–144.
7. Pushkar P. Cases of the European court of human rights significant for european integration of Ukraine. «Maidan judgments» concerning Ukraine, of 21 January 2021 (final on 21 April 2021). *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2021. Том 7. С. 96–101.
8. Вишняков О.К. Вплив прецедентної практики Європейського суду з прав людини на судову практику України: нові можливості. *Наукові праці НУ ОЮА*. Одеса: Юрид. л-ра, 2011. Т. 10. С. 164–170.
9. Грицаєнко Л.Л. Значення заходів загального характеру у виконанні рішень Європейського суду з прав людини. *Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи*: матеріали І Міжнародної науково-практичної конференції (13 червня 2018 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. С. 51–56.
10. Завгородній В.А. Вплив практики Європейського суду з прав людини на правозастосовну діяльність в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 10–14.
11. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
12. Чепель О. Правова природа консультативного висновку Європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 357–361.
13. Рішення, ухвалене на 1419-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи 30 листопада – 2 грудня 2021 р. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a48b22.
14. Supervision of the execution of judgments and decisions of the European court of human rights 2022. 16th Annual Report of the Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/annual-report-2022/1680aad12f>.