

Калюжна Є.С.

Одеський державний університет внутрішніх справ

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено питанням реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні. У статті вказано, що зазначена проблема має системний та структурний характер, триває вже значний проміжок часу, негативно впливає на імідж України в очах міжнародної спільноти та підриває довіру громадян України до держави. На основі аналізу звіту Європейського суду з прав людини за 2020 рік визначаються масштаби проблеми та доводиться, що протягом багатьох років більшість заяв проти України стосувалися порушення статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, тобто права на справедливий суд. У статті доводиться, що це тісно пов'язано з національною проблемою невиконання або невчасного виконання судових рішень в Україні. На підставі аналізу рішень засідань Комітету міністрів Ради Європи висвітлюється ставлення міжнародної спільноти до цієї проблеми, а також пропозиції щодо вирішення цього питання. На основі дослідження нормативно-правових актів щодо питань реалізації рішень Європейського суду з прав людини в Україні називаються причини невиконання таких рішень. У статті аналізуються державні інституції, які були створені впродовж 2017–2021 років для подолання негативних тенденцій у цій сфері, та програмні документи, як-от Національна стратегія розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року, а також План заходів щодо реалізації вказаної Національної стратегії. Наводиться думка експертів щодо ефективності зазначених нормативно-правових актів та наголошується на необхідності проведення в майбутньому ретельної оцінки стану їх виконання та впливу зазначених стратегічних документів на вирішення проблем виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні.

Ключові слова: Європейський суд із прав людини, виконання судових рішень, право на справедливий суд, Комісія з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Постановка проблеми. Україна входить до трійки лідерів серед країн, щодо яких найчастіше подають заяви до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Як видно зі звіту ЄСПЛ за 2020 рік, найчастіше заяви подають проти Російської Федерації (у 2020 році їх кількість становила 13 800 заяв, або 22,4% від загальної кількості поданих заяв від усіх країн). Друге місце займає Туреччина, проти якої подано 18,1%, тобто 11 150 заяв, а Україна в цьому сумному рейтингу посідає третє місце з 10 250 заявами, що складає 16,7% [1]. Про що ж свідчать ці дані? Вони констатують той факт, що в Україні не функціонує належний механізм захисту та відновлення прав осіб, тому вони змушені звертатися до міжнародних інституцій для відновлення справедливості. Це значно підриває авторитет держави в очах міжнародної спільноти та негативно впливає на євроінтеграційні прагнення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням, що стосуються проблем виконання рішень ЄСПЛ загалом та в адміністративному судочинстві зокрема, приділяли увагу такі дослідники, як Т. Анцупова, В. Буткевич, О. Гончаренко, В. Данішевська, І. Кушнір, О. Прокопенко, С. Христинченко, Т. Фулей та інші. Окремо хотілося би вказати на П. Пушкара, дослідження якого ґрунтуються на особистому практичному досвіді, оскільки він, працюючи на посаді начальника відділу Департаменту Виконання Рішень ЄСПЛ, Директорату прав людини та верховенства права Ради Європи, має можливість бачити проблему в усіх її виявах. Увага дослідників зосереджена на виявленні причин та умов, які сприяють невиконанню рішень ЄСПЛ в Україні, проте деякі аспекти щодо діяльності України в окресленому напрямі залишилися поза увагою.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні проблемних аспектів виконання

рішень ЄСПЛ в Україні, а також напрямів діяльності України щодо вирішення цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як уже зазначалося, Україна є одним із лідерів антирейтингу країн, щодо яких найчастіше позиваються до ЄСПЛ. Абсолютна більшість із цих заяв стосується порушення права на справедливий суд. За період із 1959 до 2020 року ЄСПЛ виніс 1 499 рішень щодо України, в яких 582 справи стосувалися порушення статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, тобто права на справедливий суд [1], що свідчить про наявність серйозних проблем. Аналізуючи наявні перепони в питаннях реалізації рішень ЄСПЛ в Україні, П. Пушкар виокремлює системні та структурні проблеми. Він погоджується з думкою, що ці проблеми є різними за своєю природою. І хоча «системний» характер означає те, що «рак поширюється по всьому організму правової системи», впливаючи з тієї ж правової проблеми, спричиняючи низку повторюваних порушень, які можуть встановлюватися як на внутрішньому рівні, так і на рівні Європейської конвенції, «структурна» означає, що ця проблема є втіленою в правовому інституті, впливає зі змістового чи процесуального елементу вітчизняного законодавства. Структурна правова проблема може мати наслідком системні порушення. Водночас П. Пушкар зауважує, що визначення «структурний» і «системний» (як визначення проблеми) у певних ситуаціях також може бути синонімічним [2, с. 111].

Однією з таких серйозних проблем, яка є і структурною, і системною, є питання заборгованості України за рішеннями, які виносяться ЄСПЛ. Найчастіше це є наслідком іншої проблеми – невиконання рішень національного суду або затягування у виконанні цих рішень у тому разі, коли боржниками є державні інституції. Ця проблематика знайшла своє вираження в сумнозвісних справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та групі справ «Жовнер проти України», які неодноразово аналізувалися в українській публіцистиці та цитувалися як вияв неспроможності нашої держави забезпечити виконання рішень ЄСПЛ.

Як зазначалося у рішенні, ухваленому на 1280-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи, яке відбулося 7–10 березня 2017 року і стосувалося питань щодо виконання Україною рішень ЄСПЛ, вищезазначені справи стосуються важливої структурної проблеми невиконання чи затримки виконання національних судових рішень, переважно винесених проти держави та проти державних або

підконтрольних суб'єктів, та відсутності ефективного засобу правового захисту щодо цього. Група справ стосується близько 420 випадків. У жовтні 2010 року ЄСПЛ виніс пілотне рішення у справі Юрія Миколайовича Іванова, в якому зауважив, що конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці України мають бути негайно впроваджені для вирішення цієї проблеми. Суд також запропонував державі-відповідачеві врегулювати на особливій основі всі подібні заяви, подані до неї до винесення пілотного рішення, і вирішив відкласти розгляд подібних справ [3]. Реакцією України на вказані зауваження стало створення у серпні 2017 року міжвідомчої робочої групи з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішеннями судів як тимчасового консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України. Основними завданнями зазначеної групи було сприяння забезпеченню координації дій центральних органів виконавчої влади з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішеннями судів та виконавчими документами перед фізичними та юридичними особами, а також розроблення плану заходів із виявлення та усунення причин виникнення заборгованості держави, а також запобігання їй виникненню [4].

Однак на своєму черговому засіданні 12–14 березня 2019 року Комітет міністрів Ради Європи констатував, що проблема невиконання або несвоєчасного виконання національних рішень, яка лежить в основі ефективної роботи системи правосуддя, зберігається в Україні протягом тривалого часу. Указавши на деякі позитивні зрушення в цьому питанні, Комітет наполегливо закликав органи влади без будь-яких подальших затримок завершити свою роботу з виявлення першопричин і перейти від попереднього бачення першопричин до комплексної стратегії визначення інституційних, законодавчих, фінансових та інших практичних заходів, необхідних для вирішення проблеми на основі ретельного експертного аналізу, прецедентного права Суду та попередніх указівок, наданих Комітетом [5]. Таким чином, міжнародна спільнота дала зрозуміти Україні, що потрібно робити реальні кроки для вирішення цієї проблеми, а не просто констатувати її наявність та визначати причини. Звичайно, виявлення причин та умов, які сприяють такій ситуації, є важливим із точки зору створення умов щодо їх усунення, але це є лише першим етапом. Надалі Україна має вживати конкретних заходів для вирішення

проблеми, і Комітет міністрів Ради Європи очікує таких рішучих кроків. Щодо цього не можна погодитися з П. Пушкарем, який зауважує, що «тривала неспроможність органів влади вирішити проблему «невиконання» та забезпечити виконання рішень національних судів, постановлених проти держави та державних чи контрольованих державою підприємств / установ, підриває довіру суспільства до судової системи та ставить під сумнів авторитет держави» [6, с. 81].

Крім того, що держава втрачає свій авторитет в очах як власних громадян, так і світової спільноти, вона ще й несе значні матеріальні збитки. Яскравим прикладом є справа «D.S. проти Італії» (№ 14833/16). Суть справи полягала в тому, що заявник був інфікований під час переливання крові. Держава визнала свою провину, він отримав рішення національного суду про визнання права на відшкодування завданої шкоди, проте Італія не поспішала виконувати це рішення. Заявник звернувся до ЄСПЛ саме щодо тривалої затримки у виконанні рішення, яке надає йому право на відшкодування шкоди, яку він зазнав внаслідок інфікування під час переливання крові. Розглянувши справу, ЄСПЛ постановив, що держава повинна виплатити 10 000 євро за завдану моральну шкоду. Але найголовнішим у цій справі є те, що Італії доведеться сплатити ще 12 060,24 євро видатків та витрат [7]! Отже, якщо б рішення національного суду було виконано вчасно, Італія б не понесла додаткових витрат, які становлять більше ніж 22 тисячі євро! Те ж стосується й України. Кожне невиконане судові рішення «обходиться» державі в десятки тисяч євро! Тож цілком очевидно, що потрібно усувати причини, які цьому сприяють, оскільки проблеми лише загострюються і потребують більших зусиль та витрат для свого вирішення.

Ураховуючи зауваження Комітету міністрів Ради Європи, який наполягав на реальних кроках, а не лише на декларації намірів, постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2020 р. № 258 міжвідомча робоча група була ліквідована, натомість указаною постановою була створена Комісія з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини [8]. Україна врахувала зауваження Комітету міністрів Ради Європи, тому завдання, які ставляться перед Комісією з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини, спрямовані не лише на виявлення дійсних проблем, а й на їх усунення. Зокрема, перед Комісією ставляться завдання розроблення механізмів усунення системних і структурних проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду в справах проти

України, та запобігання виникненню таких проблем у майбутньому [8]. Це завдання має практичний характер і покликане подолати проблеми, які вже визначені ЄСПЛ.

Також розроблено нормативно-правове забезпечення вирішення цієї проблеми. Так, розпорядженням Кабінету міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 1218-р схвалена Національна стратегія розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року. Серед основних причин, які зумовлюють виникнення проблеми невиконання рішень судів, у вказаній стратегії названі законодавчі проблеми, як-от неузгодженість між розмірами соціальних виплат, передбачених різними законами, та розписом асигнувань державного бюджету на них; наявність мораторіїв, які перешкоджають примусовому виконанню рішень судів; недостатній рівень автоматизації процесу виконавчого провадження; прогалини правового регулювання процедури банкрутства державних підприємств; недосконалий механізм здійснення судового контролю за виконанням рішень судів щодо стягнення заборгованості [9].

Дійсно, в Україні є значний перелік категорій осіб, які мають певні соціальні пільги. З одного боку, проголосивши себе в Конституції соціальною державою, Україна взяла на себе зобов'язання піклуватися про осіб, які перебувають у життєвих обставинах, що потребують допомоги держави. Але потрібно пам'ятати, що держава повинна не лише встановити пільгові категорії, а й мати реальну можливість виконати свої «обіцянки». Недостатня кількість у державному бюджеті асигнувань вказаного напрямку породжує проблему того, що передбачені законом виплати, пільги, субсидії тощо не надаються в повному обсязі, що підриває довіру громадян до державних інституцій та зневіру в державі загалом. Для вирішення цієї проблеми потрібно ухвалити низку рішень, зокрема так званих «непопулярних», деякі з яких, як-от скорочення переліку пільгових категорій, можуть сприяти незадоволенню населення та викликати соціальні хвилювання. Отже, до вирішення цієї проблеми потрібно підійти з урахуванням усіх факторів.

Серед інших причин, через які рішення судів не виконуються, Національна стратегія також називає відсутність єдиної системи електронної взаємодії між реєстрами судових рішень та автоматизованою системою виконавчих проваджень, документів для забезпечення аналізу і збору

інформації про виконання судових рішень, відсутність коштів для забезпечення виплати заборгованості за рішеннями судів, а також відсутність засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням і тривалим виконанням рішень судів [9].

Як зазначається у вказаній Національній стратегії, однією зі структурних проблем, які існують в Україні і які впливають на те, що рішення ЄСПЛ не виконуються, є певні неузгодженості в законодавстві. Для подолання цієї проблеми Комісія з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини має вдосконалювати нормативно-правову базу з метою виконання рішень Європейського суду через участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів із питань, що належать до її компетенції [8]. Для подолання зазначених проблем розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 р. № 210-р був затверджений План заходів щодо реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року [10], який передбачає перегляд законодавства з питань, які впливають на ефективність виконання суддівських рішень та їх удосконалення.

У рамках проєкту «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» Генеральний директорат із прав людини та верховенства права Ради Європи залучив пана Руслана Сидоровича, який раніше брав активну участь у заходах, пов'язаних із виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ Бурмич, провести аналіз ухваленої Національної стратегії та Плану заходів щодо її реалізації [11, с. 4]. У своїх дослідженнях експерт дійшов висновку, що сам факт розробки Національної стратегії та Плану заходів, безумовно, є позитивним кроком, покликаним вирішити констатовану системну проблему невиконання та тривалого виконання судових рішень. Водночас він зазначив, що загальна ідентифікація проблеми є недостатньою для виконання міжнародно-правових зобов'язань, узятих на себе Україною, перед Радою Європи. Основні зауваження експерта стосувалися того, що деякі положення Національної стратегії та Плану дій є спірними з позиції якості

реформи, а деякі є настільки декларативними та неточними, що в процесі імплементації мета та суть заходів загального характеру можуть не збігатися. Зокрема, на його думку, аналізовані документи містять низку недоліків, які не тільки ставлять під сумнів вирішення проблем, а й мають потенціал створити нові [11, с. 5]. Це свідчить про те, що Україна недостатньо покладає зусиль для вирішення цієї проблеми. Проте говорити про ефективність як самої Національної стратегії, так і Плану її реалізації, дещо передчасно, оскільки її виконання розраховано на період до 2022 року. Висновки про ефективність зазначених нормативно-правових актів можна зробити після того, як буде проаналізовано ступінь їх реалізації та наслідки, до яких вони привели.

Висновки. В Україні вже довгий час зберігається проблема виконання рішень ЄСПЛ, яка має структурний та системний характер. Указана проблема тісно пов'язана з іншою – невиконанням або несвоєчасним виконанням рішень, які виносяться національними судами. ЄСПЛ неодноразово звертав увагу України на цю проблему та вживав заходів щодо стимулювання держави скоріше вирішити цю проблему, які знайшли своє відображення в справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та групі справ «Жовнер проти України». У відповідь Україна здійснювала відповідні кроки щодо вирішення проблеми через створення державних інституцій, покликаних вирішити ці проблеми, проте ці кроки мали характер констатування самої проблеми та виявлення її причин. Після чергового зауваження Комітету міністрів Ради Європи відбулися певні зрушення в цій сфері у 2021 році. Зокрема, ухвалено низку нормативно-правових актів, як-от Національна стратегія розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року, а також План заходів щодо реалізації зазначеної стратегії. Загалом, експерти вказують на невисоку якість зазначених документів, тому важливим напрямом подальших наукових досліджень у цій сфері має стати оцінка результатів реалізації вказаних програмних документів та їх вплив на вирішення наявних проблем у площині виконання рішень ЄСПЛ в Україні.

Список літератури:

1. Annual report European Court of Human Rights 2020. URL: <https://www.echr.coe.int/pages/home.aspx?p=court/annualreports&> (дата звернення 10.10.2021).
2. Пушкар П. Структурні та системні проблеми, визначені Європейським судом (конкретні елементи). *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 2. С. 110–114.

3. 1280th meeting, 7-10 March 2017 (DH). H46-38 Yuriy Nikolayevich Ivanov (Application No. 40450/04), Zhovner group (Application No. 56848/00) v. Ukraine. URL: search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016806ebb56 (дата звернення 10.10.2021).

4. Про утворення міжвідомчої робочої групи з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішеннями судів : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 р. № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 11.10.2021).

5. 1340th meeting, 12-14 March 2019 (DH). H46-29 Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner group and Burmych and Others v. Ukraine (Application No. 40450/04). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809375a0 (дата звернення 11.10.2021).

6. Пушкар П. Виконання рішень Європейського суду з прав людини щодо України: основні системно-структурні проблеми та невиконання національних судових рішень постановлених проти держави. *Український часопис міжнародного права*. 2019. № 1. С. 79–108.

7. Judgments and decisions of 24.06.2021. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:\[%22003-7058688-9535698%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:[%22003-7058688-9535698%22]}) (дата звернення 11.10.2021).

8. Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2020 р. № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 11.10.2021).

9. Про схвалення Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. № 1218-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-%D1%80#n10> (дата звернення 12.10.2021).

10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.03.2021 р. № 210-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 12.10.2021).

11. Аналіз Національної стратегії «Розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року» та Плану заходів щодо її реалізації. URL: <https://rm.coe.int/analysis-burmcyh-national-strategy-r-sydoorovych-ukr/1680a23cse> (дата звернення 13.10.2021).

Kaliuzhna Ye.S. LEGISLATIVE INITIATIVES TO RESOLVE THE PROBLEM OF ENFORCEMENT OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN UKRAINE

The article is devoted to the implementation of the decisions of the European Court of Human Rights in Ukraine. The article states that this problem is systemic and structural in nature, has been going on for a long time and negatively affects the image of Ukraine in the eyes of the international community and undermines the confidence of Ukrainian citizens in the state. The analysis of the report of the European Court of Human Rights for 2020 determines the scale of the problem and shows that for many years most allegations against Ukraine concerned violations of Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ie the right to a fair trial. The article argues that this is closely linked to the national problem of non-enforcement or late enforcement of court decisions in Ukraine. Based on the analysis of the decisions of the meetings of the Committee of Ministers of the Council of Europe, the attitude of the international community to this problem is highlighted, as well as proposals for resolving this issue. Based on a study of regulations on the implementation of decisions of the European Court of Human Rights in Ukraine, the reasons for non-compliance with such decisions are named. The article analyzes the state institutions that were established during 2017–2021 to overcome the negative trends in this area, and analyzes the program documents, in particular the National Strategy for Resolving the Problem of Non-Enforcement of Court Decisions, Debtors of which is a State Body or State Enterprise, Institution, organization, for the period up to 2022, as well as the Action Plan for the implementation of the National Strategy. The opinion of experts on the effectiveness of these regulations is emphasized and the need for a thorough assessment of their implementation in the future and the impact of these strategic documents on solving problems of implementation of the European Court of Human Rights in Ukraine is emphasized.

Key words: European Court of Human Rights, enforcement of judgments, right to a fair trial, Commission for the Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights.