

**Завгородній В.А.**

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ЗАХОДІВ ЗАГАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ, ЩО ВЖИВАЮТЬСЯ В МЕЖАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РІШЕНЬ СТРАСБУРЗЬКОГО СУДУ РАДИ ЄВРОПИ

*У статті досліджено заходи загального характеру, що вживаються державою-відповідачем із метою виконання остаточних рішень Міжнародного Суду Ради Європи та їхньої імплементації в національну правову систему, розкрито їхній зміст та обсяг. За результатами дослідження автором з'ясовано юридичну природу таких заходів, особливості вжиття, а також запропоновано поняття та критерії для їхньої видової диференціації, серед яких: а) форми здійснення функцій держави; б) спрямованість заходів; в) їхнє значення в механізмі імплементації рішень ЄСПЛ; г) сфера діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави; д) залежність від того, чи забезпечує вживаний захід усунення повторюваності порушень конвенційних прав і свобод людини; е) ефективність заходів; ж) характер наслідків вжитих заходів.*

*Доведено, що заходи загального характеру: 1) відображають публічну сторону захисного механізму Конвенції; 2) є неперсоніфікованими; 3) виходять за рамки конкретної справи, що розглядалась у Страсбурзькому Суді Ради Європи; 4) співвідносяться з позитивними зобов'язаннями держави забезпечувати дотримання прав людини як часткове та загальне правове явище; 5) вживаються з метою усунення як системних, так і несистемних проблем порушень конвенційних прав і свобод людини; 6) вживаються на виконання мотивувальної частини остаточного рішення Міжнародного Суду; 7) їхній необхідний перелік визначається державою-відповідачем на власний розсуд, за винятком ухвалення Європейським Судом пілотних та квазіпілотних рішень.*

*Наголошується, що заходи загального характеру є сукупністю дій уповноважених суб'єктів, що мають бути вжиті ними на виконання мотивувальної частини остаточного рішення ЄСПЛ із метою усунення існуючих системних та/або несистемних проблем, пов'язаних із дотриманням прав людини і основоположних свобод, виконанням взятих на себе міжнародних зобов'язань із дотримання положень Конвенції, скорочення кількості скарг до Страсбурзького Суду на протиправні дії держави.*

**Ключові слова:** заходи, дії, заходи загального характеру, заходи політичного характеру, заходи економічного характеру, правоохоронні заходи, інформаційні заходи, освітні заходи, наукові заходи, лінгвістично-публікаційні заходи, першочергові заходи, подальші заходи.

**Постановка проблеми.** Одним із етапів ефективної імплементації рішень Європейського Суду із прав людини (далі – ЄСПЛ) у національну правову систему є вжиття заходів загального характеру, на яких наголошується у статті 13 Закону «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ». Аналіз змісту цієї статті закону дає можливість зробити висновок про те, що вжиття таких заходів супроводжується вирішенням одного загального завдання – додержання положень Конвенції та двох спеціальних, з яких перше спрямоване на усунення існуючих системних проблем порушення норм Конвенції, друге – на скорочення кількості скарг до Страсбурзького Суду Ради Європи.

Виходячи з буквального розуміння зазначеної норми Закону, перелічені заходи загального характеру мають вживатися лише в разі ухвалення ЄСПЛ пілотних або квазіпілотних рішень, оскільки саме в них зазначається природа системної (структурної) проблеми, що призводить до порушення конвенційних прав і свобод людини.

Вважаємо такий підхід законодавця до визначення мети вжиття заходів загального характеру неприйнятним, зважаючи на те, що держава-відповідач не має чекати, доки порушення прав і свобод людини набуде ознак системності, та, відповідно, має реагувати на всі вказані в остаточному рішенні ЄСПЛ проблеми, пов'язані з порушенням норм Конвенції. Разом із цим положення Закону

не розкривають зміст вживаного в ньому поняття «заходи загального характеру», що також актуалізує питання про обсяг цієї категорії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості виконання рішень Страсбурзького Суду Ради Європи досліджували у своїх роботах такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В.З. Абдрашитова, І.В. Андронов, А.В. Деменева, В.С. Євінгов, О.Ю. Кайдаш, Л.М.Москвич, В.В. Паліюк, П.М. Рабінович, О.В. Сердюк, О.В. Соловійов, С.Є. Федик, В.О. Туманов, Т.І. Дудаш, С.В. Шевчук та інші. Однак питання про сутність та обсяг категорії «заходи загального характеру» не знайшли своєї однозначної відповіді як у загально-теоретичній, так і галузевих правничих науках.

**Постановка завдання.** Під час підготовки цієї статті автор поставив за мету розкрити зміст поняття «заходи загального характеру» та з'ясувати види і характерні риси однойменного правового феномену.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Принагідно відзначити, що в доктрині права існують різні позиції правників щодо мети (цілі) заходів загального характеру. Так, наприклад, Т.І. Дудаш наголошує на тому, що заходи загального характеру – це заходи, яких держава зобов'язана вжити для запобігання в майбутньому новим порушенням, подібним до тих, які Суд констатував у своєму рішенні [1, с. 105]. Подібну позицію висловлюють Д.В. Аббакумова та Є.М. Білоусов, які зазначають, що зобов'язання вжити заходів загального характеру спрямоване на те, щоб запобігти порушенням, схожим на ті, що вже встановлені Судом, і може залежно від обставин припускати перегляд законодавства та судової практики [2, с. 52].

Аналіз зазначених позицій вчених вказує на ототожнення заходів загального характеру із превентивними заходами, що, на наше переконання, є доволі звуженим уявленням про цей феномен.

У юридичній науці висловлюється думка про те, що заходи загального характеру спрямовані загалом на виконання позитивних зобов'язань держави забезпечувати ефективне дотримання прав людини [3, с. 34–38].

Із цього приводу видається слушною позиція Г.О. Христової, яка вказує на те, що позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини є такими, що становлять юридичну повинність держави в особі всіх її гілок влади запроваджувати прийнятні, належні й достатні заходи матеріального або процесуального, юридичного або фактичного характеру для захисту від порушень

всього спектра прав людини з боку публічних або приватних осіб та сприяння їхньої реалізації, межі яких визначаються принципом пропорційності, пріоритетами й ресурсами держави за широкої свободи розсуду у виборі засобів виконання таких зобов'язань [4, с. 31].

Вищезазначене дозволяє зробити висновок про тісний зв'язок позитивних зобов'язань держави та заходів загального характеру, а також їхню взаємну обумовленість. Однак варто зауважити, що якщо позитивні зобов'язання держави, зважаючи на положення ч. 2 ст. 3 Конституції України, є постійними та ключовими заходами її органів у сфері захисту прав людини, то заходи загального характеру, що вживаються на виконання рішень ЄСПЛ, відіграють лише роль окремих, цілеспрямованих дій держави щодо усунення конкретних причин порушень існуючого каталогу прав і свобод людини, який гарантований Конвенцією. А отже, ці дві категорії співвідносяться як загальне та часткове правове явище.

Як зауважує Д.Супрун, на практиці іноді дуже складно визначити заходи загального характеру, а тим більше їх застосувати. У деяких випадках причина порушення є більш-менш очевидною та коріниться в певному законі; в інших випадках причиною порушення може бути відсутність відповідної законодавчої бази [5, с. 851].

У зв'язку із цим видається доцільним з'ясування сучасних підходів правників до видової диференціації існуючих заходів загального характеру.

Із позиції К.О. Клименко, заходи загального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського Суду, розподіляються на дві основні групи: активні – внесення змін у законодавство та проведення глобальних правових реформ, та пасивні – публікація рішень Європейського Суду в офіційних вісниках для інформування громадськості та доведення до уваги судів; контроль за правозастосовною діяльністю з метою її коригування та запобігання аналогічним порушенням на стадії використання національних засобів правового захисту прав осіб [6, с. 11].

Однак зважаючи на інтерпретацію слова «пасивний», що в словнику української мови трактується як «бездіяльний, позбавлений активної, діяльної основи» [7], погляд вченого на досліджуване юридичне явище характеризується суперечністю. Контрольні, превентивні, або дії, пов'язані з публікацією рішень Міжнародного Суду, апріорі не можуть бути здійснені у формі бездіяльності, а отже, їх віднесення до пасивних є не коректним.

Більш ґрунтовну класифікацію заходів загального характеру запропоновано П.М. Рабіновичем. На думку вченого, види цих заходів можна виокремлювати за різним підставами, а саме: 1) залежно від їхньої державно-правової природи: а) юридично значущі; б) юридично незначущі; 2) за темпоральними параметрами: а) не пізніше ніж через один рік («своєчасні»); б) у проміжку від одного до двох років («несвоєчасні»); в) пізніше ніж через два роки («запізнілі» заходи) [8, с. 21].

Загалом погоджуючись із запропонованими підставами для класифікації, дискусійною здається позиція автора щодо виокремлення такого виду юридично-значущих заходів загального характеру, як «загальні заходи», оскільки вчений фактично вдався до тавтології. Більш прийнятним є вживаний автором вид «нормативні заходи».

На думку А.В. Деменєвої, заходи загального характеру – це заходи, що вживаються державою для запобігання подальших порушень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також для запобігання направленню аналогічних скарг проти держави. Вони можуть бути умовно поділені на заходи законодавчого і практичного характеру [9, с. 88].

Аналіз висновків вченого щодо досліджуваного поняття дозволяє стверджувати про їхню дискусійність у зв'язку з такими фактами: а) правником не визначено конкретного критерію для класифікації усіх існуючих заходів загального характеру на законодавчі та практичні; б) вважаємо, що заходи законодавчого характеру є також різновидом практичних заходів, а тому їх виокремлення в окрему групу є некоректним; в) у тексті роботи вченого також згадується і такий окремих різновид заходів загального характеру, як адміністративні, однак їх не конкретизовано та не охарактеризовано автором.

Досліджуючи питання інтеграції європейських стандартів захисту прав людини, К.В. Андріанов зауважує, що така інтеграція може здійснюватись як опосередковано, так і безпосередньо. Опосередкований шлях здійснюється за допомогою комплексу заходів правозастосовного, організаційного та інформаційного характеру [10, с. 11].

Зазначене дозволяє стверджувати про те, що запропонований автором опосередкований шлях інтеграції європейських стандартів є сукупністю заходів загального характеру. Щоправда, їхній перелік є доволі звуженим, при цьому правник уникає такої їх назви. Разом із цим позиція вченого щодо необхідності вжиття додаткових заходів у рамках безпосереднього (імплемента-

ційного) шляху потребує уточнення, оскільки є неконкретизованою та може бути предметом наукової дискусії.

Урахування вищезазначених позицій та підходів вчених щодо диференціації заходів загального характеру, а також їхнє критичне осмислення дозволяє запропонувати власні підстави для їхньої видової класифікації.

Передусім вважаємо, що такі заходи слід диференціювати за формами здійснення функцій держави на: а) нормотворчі, у процесі яких здійснюється приведення національного законодавства до норм та принципів Конвенції; б) правозастосовні, спрямовані на корегування правозастосовної практики, її приведення у відповідність до європейських стандартів захисту прав людини; в) правоінтерпретаційні, спрямовані на зміну підходів та принципів, що використовуються суб'єктами правоінтерпретаційної діяльності у процесі тлумачення конвенційних норм, а також норм національного законодавства; г) організаційні, що вживаються з метою налагодження співпраці органів та посадових осіб держави з Радою Європи з питань імплементації рішень ЄСПЛ у національний правопорядок; д) правоустановчі, що вживаються з метою створення нових або реорганізацій чинних органів державної влади, що відповідають за стан дотримання конвенційних прав і свобод людини.

Ураховуючи законодавчо визначену мету вжиття заходів загального характеру, варто зауважити, що вони вживаються в рамках здійснення правоохоронної функції держави. Також слід наголосити, що ці заходи відображають публічну сторону захисного механізму Конвенції, зважаючи на те, що спричиняють зміни у правопорядку держави-відповідача.

Одним із критеріїв для класифікації заходів загального характеру вважаємо їхню спрямованість, відповідно до якої слід виокремити інформаційні, освітні, наукові та лінгвістично-публікаційні заходи. Коло суб'єктів вжиття таких заходів є набагато ширшим за попередньо визначені, оскільки до них можуть долучатися як органи державної влади, так і недержавні освітні та наукові установи, ЗМІ, громадські організації, незалежні експерти, науковці, представники бізнесу тощо.

За значенням у механізмі імплементації рішень ЄСПЛ слід виокремити такі різновиди заходів, як: а) основні (першочергові), вжиття, яких прямо витікає з ухваленого ЄСПЛ рішення (наприклад, нормотворчі або правозастосовні); б) допоміжні

(подальші), що вживаються державою на власний розсуд (наприклад, освітні, наукові, інформаційні, інституційні).

За сферою діяльності суб'єктів уповноважених на виконання функцій держави усі заходи загального характеру доцільно розподілити на: 1) заходи політичного характеру, 2) заходи економічного характеру; 3) правоохоронні.

До загальних заходів політичного характеру, наприклад, слід віднести дії Уряду в рамках виконання рішення ЄСПЛ за справою «Харченко проти України» від 10 травня 2011, з яким пов'язано 30 подібних рішень щодо незаконного та тривалого тримання під вартою (справи «Групи Харченка»). Україною було розроблено та надано Комітету Міністрів Ради Європи стратегію реформ у вигляді Плану дій, яким було задекларовано проведення ряду як законодавчих заходів, так і заходів, спрямованих на зміну адміністративної практики щодо проблем, визначених у рішенні Суду [11].

Прикладом вжиття заходів економічного характеру є прийняття Урядом України постанови «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення платежів, пов'язаних із виконанням рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України» від 06 вересня 2017 року № 678.

Правоохоронними заходами загального характеру з боку держави є: а) дії з боку уповноважених органів щодо притягнення до юридичної відповідальності службових та посадових осіб, дії та рішення яких призвели до порушення конвенційних прав і свобод людини; б) превентивні дії суб'єктів, що наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, метою яких є унеможливлення подібних порушень прав людини в подальшому; в) дії, що спрямовані на покращення ефективності, якості та своєчасності розслідування фактів щодо порушення конвенційних прав і свобод людини.

Залежно від того, чи забезпечує вживаний захід усунення повторюваності (системності) порушень конвенційних прав і свобод людини, слід вирізняти: а) заходи, що вживаються для усунення системних (структурних) проблем; б) заходи, що вживаються для усунення несистемних проблем (або «точкові заходи»).

До першого із зазначених видів заходів необхідно віднести ті, на необхідності вжиття яких наголошує безпосередньо сам ЄСПЛ під час ухвалення пілотних чи квазіпілотних рішень, а

отже, їхній мінімальний перелік є чітко визначеним, що, правда, держава-відповідач необмежена у вжитті і інших необхідних заходів загального характеру.

До «точкових заходів» варто віднести ті, які вживаються з боку держави для усунення порушень конвенційних прав людини, що ще не набули системного характеру, спрямовані на певну групу адресатів та мають одноразовий характер. Так, наприклад, на виконання рішень ЄСПЛ у справах «Півень проти України» та «Жовнер проти України» 2004 року, з метою виплати заборгованостей через недофінансування окремих статей Державного бюджету працівникам навчальних закладів, було прийнято Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених ст. 57 Закону України «Про освіту», педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів».

Однією з підстав для класифікації досліджуваних заходів вважаємо ефективність, тобто визначення їхньої корисності для суспільства, зважаючи на витрати, що понесла держава для їхнього вжиття. За цим критерієм їх слід розподілити на ефективні, малоефективні та неефективні заходи. Ефективними є лише ті заходи, які найбільшою мірою сприяли досягненню поставленої мети. Складовими елементами ефективності є економічна, бюджетна та соціальна ефективність.

Економічна ефективність вжиття заходів загального характеру визначається шляхом співставлення отриманих результатів та витрат на проведення таких заходів у грошовому еквіваленті. Бюджетну ефективність заходів загального характеру слід визначати шляхом проведення аналізу стану витрат коштів із державного бюджету до і після вжиття відповідних заходів на виконання рішень ЄСПЛ. Соціальна ефективність заходів загального характеру має визначатися шляхом проведення оцінки впливу результатів їхнього вжиття на рівень гарантування конвенційних прав і свобод людини, тобто щодо системності їхнього порушення з боку держави.

За характером наслідків вжиття наявні заходи загального характеру варто розподілити на: а) заходи, що усувають проблеми порушень конвенційних прав людини; б) заходи, що частково усувають проблеми порушень конвенційних прав людини; в) заходи, що не усувають проблеми порушень конвенційних прав людини.

Наприклад, на виконання пілотного рішення ЄСПЛ «Ю.М. Іванов проти України» було вжито ряд заходів, серед яких – прийняття Урядом Укра-

їни у 2015 році постанови № 703 «Деякі питання виконання рішень судів, що гарантовані державою, а також рішень ЄСПЛ», якою передбачалась видача фінансових казначейських векселів. Однак цей захід варто віднести до тих, яким не усунуто проблему виконання судових рішень, зважаючи на: довгий строк погашення заборгованості (до 7 років); визначену відсоткову ставку, що не покриває інфляційні втрати; відсутність бажання заявників отримувати векселі.

**Висновки.** Усе вищезазначене дозволяє сформулювати судження про заходи загального характеру як сукупність дій уповноважених суб'єктів (переважно посадових і службових осіб органів державної влади), що мають бути вжиті ними на виконання мотивувальної частини остаточного рішення ЄСПЛ у справі проти держави-відповідача, у якому визнано факт порушення нею конвенційних норм із метою усунення існуючих системних та/або несистемних проблем, пов'язаних із дотриманням прав людини і основоположних свобод, виконанням взятих на себе міжнародних зобов'язань

із дотримання положень Конвенції, скорочення кількості скарг до Міжнародного Суду Ради Європи на протиправні дії держави.

Для них характерні такі ознаки: 1) відображають публічну сторону захисного механізму Конвенції, зважаючи на те, що спричиняють зміни в правопорядку держави-відповідача; 2) є не персоніфікованими та стосуються широкого (чітко невизначеного) кола осіб; 3) виходять за рамки конкретної справи, що розглядалась у Страсбурзькому Суді; 4) співвідносяться з позитивними зобов'язаннями держави забезпечувати дотримання прав людини як часткове та загальне правове явище; 5) вживаються з метою усунення системних та несистемних проблем порушень конвенційних прав і свобод людини, а також із метою скорочення кількості скарг до ЄСПЛ; 6) вживаються для виконання мотивувальної частини остаточного рішення Міжнародного Суду Ради Європи; 7) їхній необхідний (достатній) перелік визначається державою-відповідачем на власний розсуд, за винятком ухвалення ЄСПЛ пілотних та квазіпілотних рішень.

#### Список літератури:

1. Дудаш Т.І. Практика Європейського Суду з прав людини : навч. посіб. 3-тє вид., стререотип. Київ : Алерта, 2016. 488 с.
2. Аббакумова Д.В., Білоусов Є.М. Національна процедура виконання ЄСПЛ щодо України. Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : компендіум / О.В. Сердюк, Ю.В. Щокін, І.В. Яковюк та ін. ; за ред.. О.В. Сердюка, І.В. Яковюка. Харків : Право, 2017. 374 с.
3. Бортновська З. Позитивні зобов'язання держави за Конвенцією про захист прав людини та основних свобод: практика Європейського суду з прав людини та завдання для України. *Права людини в Україні: стан справ, проблеми, перспективи* / Ю.І. Сватко та ін. Київ : «КМ Академія», 2003. 175 с.
4. Христова Г.О. Доктрина позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини : автореф. дис. доктора юрид. наук. 12.00.01. Харків, 2019. 43 с.
5. Супрун Д. Основні аспекти входження України в юрисдикційний механізм Європейської конвенції з прав людини. *Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст* / за ред. О. Жуковської. Київ : ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. С. 849–855.
6. Клименко К.О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України : автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. Ірпінь, 2008. 20 с.
7. *Пасивний*. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL : <http://sum.in.ua/s/pasyvnyj>.
8. Рабінович П.М. Рішення Європейського Суду з прав людини як «праволюдінні» стандарти. *Європейський Суд з прав людини. Матеріали практики (1993–2003 рр.). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України* / Редкол.: П.М. Рабінович та ін. Серія 11. Коментарі прав і законодавства. Вип. 4. Київ : Фенікс, 2004. 448 с.
9. Деменева А.В. Юридические последствия постановлений Европейского Суда по правам человека для Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук : 12.00.10. Екатеринбург. 2010. 215 с.
10. Андрианов К.В. Роль контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини в процесі реалізації її норм : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2003. 18 с.
11. DH-DD (2011)1066E, 22 november 2011, Action plan / Action report – Communication from Ukraine concerning the case of Kharchenko against Ukraine (Application No. 40107/02) // Council of Europe. URL : <https://wsd.coe.int/com>.

**Zavhorodnii V.A. CONCEPT AND TYPES OF GENERAL MEASURES WHICH USED FOR IMPLEMENTATION JUDGMENTS OF THE STRASBOURG COURT OF EUROPE COUNCIL**

*This article explores general measures taken by the state to implement the judgments of the Strasbourg Court of Europe Council and their implementation into the national legal system, and their content and scope. According to the results of the study, the author clarified the legal nature of such measures, peculiarities of implementation, and suggested concepts and criteria for their differentiation, namely: a) forms of exercising state functions; b) orientation of measures; c) their importance in the mechanism of implementation of the judgments of the European Court of Human Rights; d) the sphere of activity of the entities authorized to perform the functions of the state; e) dependence on whether the measure undertakes to eliminate the recurrence of violations of the Convention's human rights and freedoms; g) effectiveness of measures; g) the nature of the consequences of the measures taken.*

*The author argued that measures of a general nature: 1) reflect the public side of the Convention's safeguard mechanism; 2) are not personalized; 3) used outside the case, which considered by Strasbourg Court; 4) relate to the positive obligations of the state to ensure respect for human rights as a partial and general legal phenomenon; 5) used to address both systemic and non-systemic problems of violations of human rights and freedoms; 6) are used to execute the reasoning part of the final judgment of the European Court of Human Rights; 7) their required list is determined by the state at its own discretion, except for the adoption of pilot and quasi-pilot decisions by the Strasbourg Court.*

*As a result, it is noted that measures of a general nature are the totality of actions by subjects involved in the enforcement of the motivating part of the final judgment of the European Court of Human Rights, with a view to eliminating existing systemic and / or non-systematic problems violations of human rights and fundamental freedoms, to fulfill international obligations to ensure the convention of human rights, as well as reduction of the number of complaints to the Strasbourg Court on illegal actions of the state.*

**Key words:** *measures, actions, measures of a general nature, measures of a political nature, measures of an economic nature, law enforcement measures, information measures, educational measures, scientific measures, linguistic and publicity measures, priority measures, further measures.*