

ПРОБЛЕМА СИСТЕМАТИЧНОГО НЕВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

THE PROBLEM OF UKRAINE'S SYSTEMATIC FAILURE TO COMPLY WITH THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Корнієнкова Карина,

студентка слідчо-криміналістичного інституту

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу стану виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні, систематичних та структурних проблем, які існують у правовій системі України та заважають виконанню рішень Суду. Визначено вимоги Ради Європи щодо виконання рішень ЄСПЛ в контексті взятих Україною міжнародних зобов'язань перед Радою Європи, а також Міжнародним валютним фондом та Європейським Союзом. Розкрито роль Комітету Міністрів Ради Європи як елемента механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини. Проаналізовано статистичні дані щодо рівня виконання рішень Україною за 2020 рік. Окреслено рекомендації Комітету з питань правової політики щодо першочергових дій, які необхідно вжити з метою забезпечення впровадження рішень ЄСПЛ у пілотних кейсах «Юрій Миколайович Іванов/Бурмич проти України», «Невмержицький/ Сукачов проти України», «Зеленчук та Цицюра проти України». У статті проаналізовано три основні проблеми, з якими пов'язано невиконання Україною рішень ЄСПЛ за найбільш релевантними категоріями справ, а саме: 1) невиконання чи тривале виконання рішень національних судів, що ставить під сумнів дотримання принципу верховенства права та доступу до правосуддя; 2) неналежні умови тримання під вартою, проявом якого може бути жорстоке поводження з особами; 3) а також проблеми, що стосуються мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, що призводить до порушень права власності понад семи мільйонів землевласників. У статті розглянуто проблему несвоєчасної виплати справедливої сатисфакції, що є наслідком недостатності коштів, передбачених у Державному бюджеті для відповідних цілей. Автор наголошує на важливості парламентського нагляду як елемента процесу виконання рішень ЄСПЛ та аргументує тезу щодо неможливості розглядати останній як орган, що перебуває поза процесом виконання рішень ЄСПЛ, адже своєчасне усунення систематичних та структурних проблем, що існують в Україні не можливе без законодавчого втручання.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, виконання рішень ЄСПЛ, Комітет Міністрів Ради Європи, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, справедлива сатисфакція.

The article is devoted to the analysis of the state of implementation of the decisions of the European Court of Human Rights in Ukraine, as well as the systematic and structural problems that exist in the legal system of Ukraine and hinder the implementation of the decisions of the Court. The author provides the analysis of the Council of Europe's requirements for the enforcement of ECtHR judgments in the context of Ukraine's international obligations to the Council of Europe and the International Monetary Fund and the European Union. The role of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the mechanism of execution of decisions of the European Court of Human Rights is thoroughly considered. The status of Ukraine in the context of securing obligations under the Convention is examined on the basis of the analysis of the statistics of the European Court of Human Rights concerning the year 2020. The recommendations of the Legal Policy Committee on the priority actions to be taken to implement the decisions of the European Court of Human Rights in the cases of Yuriy Mykolayovych Ivanov / Burmych v. Ukraine, Nevmerzhytskyi / Sukachov v. Ukraine, Zelenchuk and Tsytzyura v. Ukraine are outlined. The article lists three main problems related to Ukraine's non-compliance with ECtHR decisions, namely: 1) non-enforcement or prolonged enforcement of national court decisions, which calls into question the rule of law and access to justice; 2) inadequate conditions of detention, which may include ill-treatment of persons; 3) the problems related to the moratorium on the alienation of agricultural land, which leads to violations of property rights of more than seven million landowners. The article considers the problem of late payment of fair satisfaction, which is a consequence of the lack of funds provided in the State Budget for these purposes. The author emphasizes the importance of parliamentary oversight as an element of the process of implementation of ECtHR judgments and argues the thesis that it is impossible to consider the latter as a body outside the process of implementation of ECtHR judgments, because the timely elimination of systemic and structural problems existing in Ukraine is impossible without legislative intervention.

Key words: European Court of Human Rights, enforcement of ECtHR decisions, Committee of Ministers of the Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, fair satisfaction.

Вступ. Виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) є ключовим завданням не лише для реалізації євроінтеграційного курсу нашої країни, але й для забезпечення її нормального функціонування як соціальної держави. По-перше, відбувається відновлення порушених прав державою, що, у свою чергу, призводить до підвищення рівня довіри до державних органів. По-друге, відбувається трансформація та оновлення правової системи України, наближення її до конкретних стандартів Ради Європи, що відповідає геополітичним інтересам України. І, звісно, це стосується самої репутації держави у міжнародному просторі, її здатності виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання. Але, незважаючи на важливість та необхідність належного виконання рішень ЄСПЛ, в Україні існує проблема систематично невиконання таких рішень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми невиконання Україною рішень ЄСПЛ опосередковано досліджувалися в працях таких вітчизняних науковців, як Н. В. Камінська, Н. В. Косяк, Н. Є. Блажівська, У.З. Коруц, В. А. Ведькал, О. О. Петришин та інших.

Метою статті є аналіз проблем та першопричин, що призводять до систематичного невиконання рішень ЄСПЛ в Україні, а також пошук можливих шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. 3 09.11.1995 року Україна – член Ради Європи. В 1997 році Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), і тим сам визнала юрисдикцію ЄСПЛ з метою узгодження власної судової практики з європейськими стандартами. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про виконання та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення ЄСПЛ у справах проти України обов'язкові для виконання Україною [1]. Резолюція «Виконання рішень Європейського суду з прав людини», яка була ухвалена у 2015 році депутатами Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЕ) називає дев'ять країн-членів Ради Європи, які мають значні проблеми у виконанні рішень ЄСПЛ, серед яких є і Україна. У даному документі, зокрема, зазначається, що «в Україні майже не спостерігається прогресу» з виконання рішень ЄСПЛ, що може бути наслідком тяжких подій у країні, таких як анексія Криму та загострення конфлікту на сході, проте це не

звільняє країну від дотримання добровільно взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Необхідно розглядати рішення ЄСПЛ не як покарання або можливість компенсувати незабезпечення фундаментальних прав, а як стимул для вирішення систематичних проблем та приведення законодавчої та правозастосовної практики до мінімальних стандартів демократичних європейських держав. Саме тому виконання рішення в більшості випадків майже не потребує процедури примусового виконання в європейських країнах, оскільки таке виконання безпосередньо впливає на міждержавні політичні відносини. Блажівська Н.С., у свою чергу, зазначає, що «детальне регулювання процедури виконання рішень ЄСПЛ в західноєвропейських країнах зазвичай не є необхідним на практиці, оскільки достатньо високий рівень правової та політичної культури відповідних держав (наприклад, Німеччини та Австрії) створює необхідне підґрунтя для безумовного виконання державами рішень ЄСПЛ без необхідності застосування примусових юридичних механізмів та процедур» [2, с. 84].

Важливою стала ратифікація Україною Протоколу № 14 до Конвенції, який містив нове положення, відповідно до якого зростає роль Комітету Міністрів Ради Європи (далі – КМРЄ) у сфері контролю за виконанням рішень ЄСПЛ. Відтепер якщо КМРЄ вважає, що держава-учасниця відмовляється виконувати остаточне рішення у справі, в якій вона є стороною, він може звернутися до ЄСПЛ з питанням про додержання цією державою свого зобов'язання. Якщо Суд встановить таке порушення, він передає справу КМРЄ з метою визначення заходів, яких необхідно вжити [3]. Це можуть бути політичні санкції, зокрема втрата права голосу або припинення членства. Не зважаючи на неоднозначну ефективність практики застосування подібних санкцій, зокрема до Російської Федерації, міжнародний імідж та репутація нашої держави сьогодні знаходяться під загрозою внаслідок означених вище проблем.

Станом на 08.12.2020 ЄСПЛ ухвалено 1490 рішень щодо порушень Україною положень Конвенції (без справ, по яких були укладені дружні врегулювання). 1077 рішень ЄСПЛ у справах щодо України визнані КМРЄ у своїх резолюціях такими, що повністю виконані Україною, із загальною кількістю 1632 справ, що були передані в нагляд стосовно виконання. Невиконаними залишаються 555 рішень ЄСПЛ, 408 з яких перебувають під посиленням наглядом КМРЄ, за 134 рішеннями здійснюється нагляд за стандартною процедурою, і 13 рішень ще не класифіковані КМРЄ та процедура нагляду за виконанням ще не визначена [4].

Рішення ЄСПЛ, де виявлено структурні або системні проблеми перебувають під посиленням наглядом та вимагають вжиття невідкладних заходів державою для їх усунення. Такі рішення здебільшого мають статус пілотних, які вказують на невідповідність національного законодавства положенням Конвенції. Ухвалення таких рішень має ряд негативних наслідків для держави-відповідача. По-перше, це постановлення нових рішень за спрощеною процедурою, що у свою чергу призводить до збільшення виплат присудженої справедливої сатисфакції. По-друге, погіршення репутації країни як учасника міжнародних відносин і по-третє, застосування політичних санкцій.

У 2020 році було проведено слухання Комітету з питань правової політики, де було обговорено проблеми виконання Україною рішень ЄСПЛ. Зокрема, керівник відділу Департаменту виконання рішень Європейського Суду з прав людини звернув увагу на те, що інституційна система реагування на рішення ЄСПЛ побудована на ідеях закону 2006 року, тому застосування практики ЄСПЛ в сучасних умовах та з урахуванням викликів сьогодення фактично не працює. Основні системно-структурні проблеми, які мають вирішуватися через заходи загального характеру не вирішуються протягом тривалого періоду часу. Це блокує, власне, і виконання заходів індивіду-

ального характеру. Наприклад, неможливість реалізації в повній мірі заходів індивідуального характеру у справах типу «Каверзін проти України», оскільки заходи загального характеру щодо системного реагування на катування так і не вжиті.

Під час комітетських слухань було окреслено декілька причин систематичного невиконання Україною рішень ЄСПЛ. По-перше, має місце проблема недостатнього розуміння змісту рішень ЄСПЛ та обов'язку виконувати його остаточні рішення як загального обов'язку держави, а не тільки обов'язку Міністерства юстиції України через Міністерство фінансів виплатити кошти по справедливій сатисфакції. Суттєві зрушення у цій сфері відбулися саме у площині роботи судових органів, які значно посилили експертний потенціал та спроможність напряму застосувати практику ЄСПЛ як джерело права та забезпечувати тлумачення закону з урахуванням практики ЄСПЛ.

По-друге, недостатньо визначеним є роль національного координатора цього процесу, роль численних дорадчих та експертних органів, робочих груп, координаційних мереж і процесів, які на досить високому рівні оцінюють першопричини порушень Конвенції і встановлюють шляхи та механізми вирішення цих проблем (наприклад, роль та повноваження нещодавно створеної Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини). Власне практика інших держав, свідчить, що чіткість, прямотинійність та не розпорошеність дій, спрямованих на виконання рішень ЄСПЛ і наявності відповідальності за результат є в цьому питанні ключовими.

Проблема систематичного невиконання Україною рішень ЄСПЛ пов'язана з трьома сферами (або категоріями справ), а саме: 1) довготривале невиконання рішень національних судів; 2) неналежні умови тримання під вартою та у місцях позбавлення волі; 3) проблеми, що стосуються мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. 17 лютого 2021 року знову було проведено слухання Комітету з питань правової політики на тему «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини». На цьому слуханні прийняті Рекомендації щодо вищенаведених трьох пріоритетних сферах. Зокрема, з метою вирішення проблем, на які вказано у групі справ «Юрій Миколайович Іванов/Бурмич проти України», рекомендовано:

1. Прийняти комплексний законодавчий пакет для вирішення першопричин системної проблеми, узгоджений з вимогами практики ЄСПЛ та Національною стратегією щодо виконання рішень у групі справ «Іванов/Бурмич проти України».

2. Встановити та впровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту, як компенсаційні, так і прискорювальні (превентивні).

3. Створити комплексну та прозору систему розрахунків, управління та контролю за накопиченою заборгованістю держави, з метою з'ясування повної картини щодо виконання судових рішень проти держави.

4. Забезпечити належне фінансування та розробку бюджету виконання та інші [4].

Що стосується групи справ «Невмержицький/Сукачов проти України», то тут наявні проблеми переповненості камер, неналежні умови тримання під вартою, відсутність належної медичної допомоги в слідчих ізоляторах. Для вирішення даних питань, Комітет з питань правової політики рекомендує, по-перше, переглянути національне законодавство та привести у відповідність норми про матеріальні умови та медичне забезпечення стандартам Європи. По-друге, запровадити ефективні засоби правового захисту, а саме: превентивний засіб захисту з метою швидкого усунення порушення, та компенсаційний засіб захисту, яким може бути надання грошової компенсації та скорочення строку відбuvання покарання. По-третє, забезпечити належне фінансування та укомплектування

персоналом установ пенітенціарної системи, забезпечити необхідними засобами вразливих осіб та осіб з особливими потребами [4].

Остання група справ «Зеленчук та Цицюра проти України» стосується проблеми тривалого мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Позитивним зрушенням у цій сфері було прийняття відповідного закону, який вирішує питання щодо таких судових рішень. Для повного вирішення даної проблеми також рекомендується прийняти підзаконні нормативні акти, необхідні для забезпечення імплементації нового закону, відповідно до Європейської конвенції та рішення ЄСПЛ, без накладення додаткових обмежень на майнові права власників сільськогосподарських земель [4]. На комітетському слуханні ще раз було підкреслено, що значна кількість справ проти України пов'язана з систематичними та структурними проблемами, які протягом досить тривалого часу існують та не вирішуються у нашій країні.

Окремої уваги заслуговує проблема несвоєчасної виплати справедливої сатисфакції. Відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рег. № 3744-IV від 23.02.2006 р. щорічно в проекті Державного бюджету передбачаються кошти на виконання рішень ЄСПЛ. Однак, зважаючи на велику кількість рішень, які покладають на Україну обов'язок виплатити грошову компенсацію заявнику, кошти передбачені у Державному бюджеті для цих цілей є недостатніми. Тому варто погодитися з думкою А. Капітоненко, який вважає, що відсутність відповідних законодавчих заходів щодо збільшення асигнувань на відповідні видатки Державного бюджету України є однією з основних причин невиконання або надзвичайно тривалого виконання рішень ЄСПЛ у частині виплати відшкодування [5, с. 20]. Для того щоб вирішити цю проблему Косяк Н.В. пропонує створити реєстр невиконаних рішень ЄСПЛ та встановлених сум справедливої сатисфакції, а також реєстр справ, які знаходяться на розгляді ЄСПЛ. Це дозволить обраховувати та прогнозувати кошторис, необхідний для виплат за рішеннями ЄСПЛ [6, с. 47].

Також варто зазначити, що ПАРЕ наголошує на важливості парламентського нагляду як елементу процесу виконання рішень ЄСПЛ. Роль, яку повинен відігравати парламент у процесі виконання рішень має залежати від характеру порушення та особливостей заходів із виконання. Усунення таких порушень не можливо без втручання законодавчої гілки влади, що пояснюється необхідністю змінити законодавство, скасувати положення, що суперечать Конвенції або запровадити нове законодавство. Також ПАРЕ виділяють ще одну функцію парламентів –

профілактичну, яка полягає в запровадженні законодавчих засобів правового захисту, щоб судова й адміністративна гілки влади виконували свої функції щодо виправлення подальших порушень та запобігання їм. Наприклад, в контексті проблем в групі справ «Бурмич проти України», роль Верховної Ради є вирішальною під час виконання цих рішень, зокрема на парламент покладається реформування виконавчої системи через зміни у законодавстві, скасування проблемного соціального законодавства, зняття мораторію та ін. В контексті даної категорії справ особливу пріоритетність отримує проблема незавершеності судової реформи в Україні, що нещодавно актуалізувалася в наслідок загострення так званої «конституційної кризи» в Україні. Беручи до уваги ряд проблем, наявних сьогодні у роботі судової системи (недостатня комплектність, що проявляється у недоборі суддів; проблеми фінансування, що маніфестуються через неможливість отримати доступ до правосуддя через перенаправлення коштів судових зборів на оплату праці та інші), сьогодні ще зарано говорити про реальну можливість рестарту судової реформи та послідовності і логічності її фіналізації у період каденції актуальних політичних сил. Є реальні причини вважати, що при зміні політичної обстановки в державі курс даної реформи буде змінено, що не зможе забезпечити приведення системи у належний функціональний стан.

Висновки. Сьогодні першочерговим завданням для України має стати узгодження чинного законодавства щодо виконання рішень ЄСПЛ із сучасними реаліями, а також забезпечення інституційної та правової спроможності виконувати рішення, що розвивають системні та структурні проблеми, що існують у правовій системі України. Фактично за належного не заперечення існування проблеми та розуміння її першопричин, системності та структурності, можна розробити реальний план дій, що далекій перспективі дозволить щонайменше знизити негативні показники. Сам процес виконання, відповідно до стандартів Ради Європи потребує встановлення чітких цілей, дотримання часових рамок, забезпечення поетапності виконання, визначення пріоритетності завдань. Крім того, він потребує організації, єдності, логіки та цілісності. Про це неодноразово зазначає КМРС у контексті виконання різних рішень Європейського суду щодо України.

Не зважаючи на те, що проблема незабезпечення прав людини в Україні є більш ґрунтовною та глибокою, і такою, що потребує фундаментальних та послідовних заходів, сьогодні наша держава здатна забезпечити щонайменше так званий “damage control”, тобто вирішити найбільш нагальні питання, що каталізують проблеми, означені в даній статті.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 01.04.2021).
2. Н.Є. Блажівська. Виконання рішень Європейського суду з прав людини. Порівняльний аспект. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. №2. С. 83-89. URL: http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik02_11.pdf (дата звернення: 01.04.2021).
3. Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції від 13 травня 2004 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_527 (дата звернення: 01.04.2021).
4. Рекомендації Комітету з питань правової політики на тему «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини»: прийняті на засіданні Комітету від 17.02.2021 р. URL: <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/33309.pdf> (дата звернення: 01.04.2021).
5. Капітоненко А. Проблеми виконання рішень ЄСПЛ. *Юридична газета*. 2017. № 2–3 (604–605). С. 20–21. URL: https://aequo.ua/content/news/files/201801_yug_kapitonenkocompressed_1516878367_ua.pdf (дата звернення: 01.04.2021).
6. Косяк Н.В. Виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2010. Випуск 56. С. 45-50 URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/919162.pdf> (дата звернення: 01.04.2021).