

*Пушкар Павло Валентинович, к.ю.н.,
Начальник відділу Департаменту виконання рішень ЄСПЛ, Генерального
директорату з прав людини та верховенства права, Ради Європи,
викладач міжнародного та європейського права з прав людини
Страсбурського Університету та
Українського Католицького Університету (м. Львів)¹*

**КОНЦЕПЦІЯ СУБСИДАРНOSTІ, ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА
РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОТРИМАННЯ
ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ В ПЕРІОД ВІЙНИ:
КОРОТКИЙ ОГЛЯД СТАНУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ ТА
ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ УКРАЇНОЮ**

Контекст війни однозначно створює значні перепони у реалізації прав відповідно до Конвенції, вводить певні та значні обмеження і в можливостях держави стосовно реалізації таких прав. Незважаючи на це, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди та Конституційний Суд України, залишаються основними інституційними органами держави, що опікуються питаннями втілення положень Конвенції у національну правову площину, через в першу чергу свою судову практику. Роль адміністративних судів в цьому контексті є особливою, зокрема з точки зору системи стримування та противаг, надання судових, а не тільки адміністративних засобів правового захисту, щодо стверджуваних порушень дискреційних повноважень органів публічної влади, особливо в контексті війни та воєнного стану. В свою чергу Конвенція, навіть в цьому складному контексті непереможних обставин та свавільних дій агресора, має на меті захистити дієвість роботи інституцій влади, наповнити процеси та інституції державного регулювання та управління країною, змістом прав людини, забезпечити та посилити стійкість органів влади через публічно-приватне партнерство у реалізації прав людини. Це

¹. Позиція представлена тут є особистою дослідницькою позицією автора та не представляє офіційної позиції Ради Європи або її Секретаріату. Автор тез - П.В. Пушкар, керівник відділу Департаменту виконання рішень Європейського Суду з прав людини, Генерального директорату з прав людини та верховенства права, Ради Європи.

надасть можливість більш широко та ефективно реагувати на прояви війни та агресію #рф стосовно України. Особливими в цьому контексті є проблематика доступу до правосуддя, в спорах, в яких відповідачем є держава, державні установи, організації, спори, які стосуються питань реалізації функцій держави, об'єктів та завдань держави, інституцій, в широкому розумінні, що належать до критичної інфраструктури держави. Актуальним в контексті такого доступу, як з точки зору забезпечення прав людини під час війни, так і з точки зору проблематики євроінтеграції, є проблематика мораторіїв або законодавчих заборон чи обмежень на виконання судових рішень, фактично, знову ж таки, з точки зору «класичної практики ЄСПЛ» - проблематика обмеження доступу до правосуддя. Тому декілька слів саме про цю проблематику та досвід Комітету Міністрів Ради Європи в «царині» імплементації рішень ЄСПЛ стосовно України в групі справ *Жовнер, Юрій Миколайович Іванов (пілотне рішення) та Бурмич та інші проти України*.

Багато вже було сказано та написано про проблематику виконання рішень ЄСПЛ, які стосуються «тривалого невиконання або відмови виконати» судові рішення постановлені проти держави, державних підприємств, установ та організацій, але ще раз про головне. В основному справи на розгляді (в процедурі нагляду) в КМРС стосуються серйозної структурної проблеми невиконання або затримки у виконанні національних судових рішень, що стосуються як матеріальних, так і нематеріальних зобов'язань, переважно постановлених проти суб'єктів, які належать або контролюються державою, а також відсутності ефективних засобів правового захисту в цьому відношенні (порушення статей 6 § 1 і 13 Конвенції та статті 1 Протоколу № 1). У жовтні 2010 року Європейський Суд з прав людини постановив пілотне рішення у справі *Юрія Миколайовича Іванова*. У ньому підкреслювалося, що для вирішення цієї складеної та складної системно-структурної проблеми необхідно невідкладно здійснити конкретні реформи в законодавчій та адміністративній площині. Суд також встановив граничний термін до 15 липня 2011 року для створення ефективного національного засобу правового захисту, а також рекомендував державі-відповідачу врегулювати в індивідуальному порядку всі (1,600) аналогічних заяв, поданих до нього до постановлення пілотного

рішення, і вирішив відкласти розгляд подібних і аналогічних справ до моменту вирішення проблеми. З огляду на те, що заходи, яких Суд вимагав у своєму пілотному рішенні, не були вжиті у встановлений граничний строк, у лютому 2012 року Суд вирішив поновити розгляд заморожених заяв, що порушували подібні питання. Як наслідок, 12 жовтня 2017 року Велика Палата Європейського Суду з прав людини постановила рішення у справі *Бурмич та інші проти України*. Велика Палата зазначила, що, незважаючи на значний проміжок часу з моменту винесення пілотного рішення у справі *Іванова*, уряд досі не вжив необхідних заходів загального характеру, здатних усунути першопричини системної проблеми, визначеної Судом, і не надав ефективного засобу правового захисту, який би забезпечив відшкодування всім потерпілим на національному рівні. Беручи до уваги, що він розглядав справи типу «Іванов» понад 20 років, Суд дійшов висновку, що повторення його висновків у довгій серії порівнянних справ нічого не дасть і не слугуватиме правосуддю найкращим чином, що покладе значний тягар на його власні ресурси. Відповідно, він вирішив «викреслити» (зняти з розгляду) всі подальші заяви у справі Іванова (12,148 заяв) зі свого списку справ та передати їх українським органам влади для врегулювання зазначених питань [1].

Ця справа неодноразово розглядалася Комітетом Міністрів Ради Європи в процесі наглядам за її виконанням. У своєму останньому рішенні Комітет Міністрів Ради Європи, у 2021 році, розглядаючи ці групи справ [2], постановив наступне:

«... 3. нагадав також, що ці проблеми становлять серйозний і тривалий структурний недолік, який де-факто підриває авторитет судової влади як незалежної гілки влади, а отже, і верховенство права, а також може мати наслідки для процесу європейської інтеграції;

4. рішуче нагадали про зобов'язання України відповідно до статті 46 Конвенції виконувати рішення Європейського суду, а також про численні рішення та вісім проміжних резолюцій, ухвалених Комітетом міністрів протягом останніх двох десятиліть; підтвердили свої висновки та висловили глибокий жаль з приводу того, що заходи, вжиті владою, були далеко не достатніми для виконання цього зобов'язання щодо цих рішень;

5. водночас визнали надзвичайні труднощі, з якими стикається українська влада в умовах триваючої агресії Російської Федерації, та їхній негативний вплив на виконання рішень Європейського суду та національних судів;

6. привітала зусилля влади щодо забезпечення функціонування системи правосуддя у суворій відповідності до застосовних вимог Європейської конвенції з прав людини щодо права на справедливий суд, зокрема шляхом забезпечення виконання остаточних та обов'язкових до виконання судових рішень без невинуватених затримок, як це підкреслено у Ризькій декларації, прийнятій на Конференції міністрів юстиції 11 вересня 2023 року;

Щодо індивідуальних заходів

7. відзначив певний прогрес, досягнутий у виконанні індивідуальних рішень національних судів у групі справ Жовнер/Юрій Миколайович Іванов; вирішив завершити розгляд однієї справи у цій групі, щодо якої не потрібно вживати подальших індивідуальних заходів, та ухвалив Остаточну резолюцію CM/ResDH(2023)270;

8. знову закликав органи влади невідкладно надати детальну інформацію щодо виконання решти рішень у цій групі, в тому числі щодо виконання національних рішень з натуральними зобов'язаннями;

9. закликав також органи влади без подальшого зволікання вирішити питання, пов'язане з виплатою справедливої сатисфакції на спеціальний депозитний рахунок, зробивши ці суми доступними для заявників на період, що перевищує один рік, перш ніж вони будуть перераховані назад до державного бюджету, з метою дотримання безумовного зобов'язання, передбаченого пунктом 1 статті 46 Конвенції, щодо виплати справедливої сатисфакції, присудженої Судом;

Щодо заходів загального характеру

10. висловили серйозну стурбованість тим, що поточний рівень виконання всіх видів національних судових рішень, судячи зі

статистичних даних, наданих органами влади, близький до нуля; повторили свій заклик до органів влади прийняти повний пакет законодавчих та інституційних заходів для усунення всіх першопричин цієї проблеми; наполегливо рекомендували їм у цьому прагненні співпрацювати з Радою Європи та іншими міжнародними партнерами, зокрема, з Європейським Союзом;

11. підтвердив у цьому зв'язку важливість створення національних засобів правового захисту щодо невиконання національних судових рішень або затримок у їх виконанні, здатних запобігти повторюваним порушенням Конвенції на національному рівні

12. привітав у цьому контексті намір влади адаптувати до сучасних реалій План дій та Національну стратегію, які визначають основні першопричини проблеми, стратегічні напрямки та строки дій, а також закликав їх прискорити цей процес;

13. підкреслили необхідність уникати створення нових соціальних зобов'язань без забезпечення належного державного фінансування; у зв'язку з цим закликали Уряд та Верховну Раду завершити перегляд відповідного соціального законодавства та забезпечити, щоб усі законодавчі пропозиції щодо створення нових бюджетних асигнувань мали належне фінансове забезпечення;

14. підкреслили також важливість скасування законодавчих заборон, зокрема мораторіїв, які блокують виконання судових рішень; у цьому контексті підтвердили, що провадження у Конституційному Суді щодо конституційності законів про мораторії надають важливу можливість для повного вивчення відповідності закону Конвенції, і висловили сподівання, що вони будуть завершені якнайшвидше;

15. висловив жаль, що досі не існує всеосяжної системи збору даних щодо виконання поточних та майбутніх судових рішень проти держави та підконтрольних державі суб'єктів, як щодо грошових зобов'язань, так і щодо зобов'язань у натуральній формі, та наполегливо закликав владу

створити таку систему, яка є необхідною для визначення масштабу проблеми та обсягу необхідних заходів;

16. закликав органи влади надати інформацію з усіх вищезазначених питань не пізніше 1 червня 2024 року та вирішив відновити розгляд цих груп справ на засіданні РГ у вересні 2024 року; доручив Секретаріату підготувати проект проміжної резолюції для розгляду на цьому засіданні у випадку, якщо отримана інформація не продемонструє конкретного прогресу. ...»

Як можна оцінити ситуація стосовно виконання цієї групи справ зараз? *По-перше*, щодо опису ситуації та встановлення загального стану виконання, кількості рішень на виконанні та боргу держави щодо виконання судових рішень - останній значний прогрес у виконанні цієї групи справ фактично відбувся у 2012 році з прийняттям Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [3]. Після цього в контексті «автоматичного виконання» (безапеляційного виконання таких рішень) та засобів захисту, стосовно тривалого виконання або відмови виконати рішення судів, особливого прогресу не відбулося. Позитивно можна відмітити практику КСУ та ВС стосовно вимог щодо виконання рішень, зокрема наміри передати ці питання на розгляд Конституційного Суду України, але суттєвих змін в правовому полі, знову ж таки, не відбулося. Зокрема, щодо компоненту «контролю за виконанням судових рішень» - останні зміни до законодавства, прийняті доволі нещодавно, дійсно підсилюють компонент судового нагляду та відповідальності за виконанням судових рішень. В цьому аспекті роль адміністративних судів та суддів у забезпеченні виконання судових рішень, формування практики щодо «контролю за виконанням» є надзвичайно важливими та прогресивними кроками вперед.

Дуже часто виникає запитання - якщо система виконання не працює як зробити так щоби вона запрацювала? Чи треба її повернути назад в судову систему, як це було до реформи 2001 року? Абсолютно закономірне запитання і хочу відповісти - ні не треба. Так, фактично, Міністерство юстиції, в певній мірі, залишається

«антагоністом» судової системи, не виконуючи функцію фактично підтримки та забезпечення її діяльності, через призму забезпечення виконання судових рішень постановлених проти держави. І це не відповідає вимогам стандартів Ради Європи, особливо в галузі доступу до правосуддя та забезпечення остаточності судових рішень. Так, часто-густо, особливо судді, говорять про те що, виконавча влада, в особі спеціального департаменту Міністерства юстиції не виконує це завдання. Але питання яке має стояти - це як зробити так щоби функція виконання судових рішень працювала належним чином – як зробити так щоби виконання судових рішень стало одним із реальних пріоритетів діяльності держави? Як забезпечити ефективність безапеляційність виконання?

Напевно треба говорити про відмежування системи виконання судових рішень від «квазіручного» управління та контролю Міністерства юстиції - це і є власне вимога інституційної незалежності. Так - виконавці, їх функціонал, повинні бути синхронізовані з функцією реалізації судової влади і здійсненням правосуддя і в цій моделі забезпечити це нереально, так як і забезпечити «автоматичне виконання» рішень та відповідні засоби захисту. Необхідно також відзначити, і не можна не відзначити, відповідний *репутаційний, макросистемний та євроінтеграційний аспект цієї складної системно-структурної проблеми* - можна очікувати, що і ЄС більш жорстко ставитиметься до цієї принципової проблеми, яке несе ризики для «автомної системи права ЄС» і дотримання спільновизнаного принципу європейського конституційного простору – принципу *res iudicata* – фактично спільного конституційного надбання країн Європи, як «малої», так і розширеної Європи, включно з країнами-членами Ради Європи.

Сподіваюсь, що проблему виконання рішень ЄСПЛ, що стосуються системно-структурної проблеми невиконання судових рішень, буде вирішено, оскільки з політичної та макроправової точки зору – невиконання цих рішень – це проблема в першу чергу обмеження функціональності судової системи – її субсидіарної роботи в рамках забезпечення національної дії Конвенції – тобто її існування як реальної гілки влади [4]. Це також стосується і особливої ролі адміністративної юстиції в контексті війни та в період воєнного стану. Без забезпечення виконання рішень

проти держави неможливо також забезпечити сталість та стабільність правової системи [5], і власне горизонтальну дієвість принципу правовладдя (верховенства права) та доступу до правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Меморандум Департаменту виконання рішень Європейського Суду з прав людини від 11 березня 2021 року (Cases examined by the Committee of Ministers concerning the non-enforcement or delayed enforcement of domestic judicial decisions in Ukraine (case of *Yuriy Nikolayevich Ivanov* against Ukraine and group of cases of *Zhovner/ Burmych and Others* against Ukraine). Memorandum prepared by the Department for the Execution of Judgments of the ECHR (Directorate General of Human Rights and the Rule of Law). H/Exec(2021)8 – 11 March 2021). [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=HEXEC\(2021\)8-UKR-GROUPS-Ivanov-Zhovner-Burmych-ENG](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=HEXEC(2021)8-UKR-GROUPS-Ivanov-Zhovner-Burmych-ENG)
2. Рішення Комітету Міністрів Ради Європи (англійською) від 19 – 21 вересня 2023 року (CMDH of the Council of Europe: 1475th meeting, 19-21 September 2023. Notes: <https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=004-47973>).
3. Закон «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»: від 5.06.2012 № 4901-VI. [Про гарантії держави щодо ви... | від 05.06.2012 № 4901-VI \(rada.gov.ua\)](#)
4. Pushkar, P. (2019). *Is There a Need for a New Institutional Framework in Ukraine to Strengthen Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights? Some Reflections on the Expert Opinion of the Council of Europe as to the 2006 Law" on Execution of Judgments and Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights"*. *Ukr. J. Int'l L.*, 68.
4. Pushkar, Pavlo. *"Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights against Ukraine: Main Systemic and Structural Problems and Non-Enforcement of National Court Decisions against the State."* *Ukr. J. Int'l L.* (2019): 79.