



## Механізм захисту прав людини в Україні потребує істотного вдосконалення

*Доповідь Голови Верховного Суду України  
**В.В. Онопенка** на Міжнародній конференції  
«Проблеми застосування практики Європейського суду  
з прав людини в правовій системі України»*

Шановні учасники конференції!

Щиро вітаю вас у цій залі історичного Кловського палацу. Це — зала, в якій проходить Пленум Верховного Суду України, відбуваються судові засідання Верховного Суду. Переконаний, що її ошатність сприятиме проведенню сьогоднішньої конференції, яка покликана стати потужним поштовхом до подальшого впровадження міжнародних стандартів захисту прав людини в нашу правову систему.

Судова практика Європейського суду з прав людини є об'єктивним критерієм оцінки правової системи кожної держави-учасниці Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Водночас вона є унікальним інструментарієм імплементації в національне законодав-

ство, судову й адміністративну практику міжнародних стандартів захисту прав людини.

Лише чотирнадцять років тому Конвенція стала частиною українського національного законодавства, а юрисдикція Європейського суду з прав людини поширилася на спори громадян України з державою. Та вже сьогодні нашу правову дійсність неможливо уявити поза Конвенцією та рішеннями Європейського суду.

На жаль, Україна є одним із лідерів за кількістю заяв, що надходять до Європейського суду. Це — серйозний сигнал для органів державної влади про те, що механізм захисту прав людини в Україні потребує

істотного вдосконалення. Зокрема, йдеться про необхідність системного вдосконалення вітчизняного законодавства, адміністративної та судової практики.

Якщо говорити про судову практику, то, попри очевидний прогрес у питанні застосування вітчизняними судами положень Конвенції та практики Європейського суду, рівень і якість такого застосування є недостатніми.

Європейським судом прийнято досить багато рішень у справах проти України, якими дії судових органів визнавалися такими, що призвели до порушення гарантованих Конвенцією прав. Це свідчить про те, що національним судам треба не тільки ефективно захищати права людини,



а й самим діяти у такий спосіб, щоб не порушувати Конвенцію.

Аналіз судової практики показує, що багато представників вітчизняного суддівського корпусу через різні причини недостатньо готові до практичного впровадження підходів і позицій Європейського суду в український правовий простір.

У багатьох випадках, застосовуючи практику Європейського суду, суди не мають чіткого й однозначного уявлення про те, у чому полягає правовий зміст такого застосування. Тому досить поширеним у діяльності вітчизняних судів є абстрактне посилення на практику Європейського суду без вказівок на конкретне рішення цього органу.

Нерідко навпаки — в судових рішеннях вітчизняних судів робиться посилання на конкретне рішення Європейського суду, але без зазначення співвідносності його з нормами національного права й обставинами конкретної справи.

Ще одна проблема полягає у відсутності єдиних критеріїв застосування практики Європейського суду з прав людини. Можна виділити принаймні три підходи українських судів до використання практики цього Суду. Перший полягає в застосуванні норм Конвенції та практики її тлумачення Європейським судом у нерозривній єдності. У таких випадках вітчизняні суди цитують рішення Суду, супроводжуючи це посиланням на Конвенцію. Другий передбачає використання практики Європейського суду як додаткового аргументу, яким обґрунтовується позиція вітчизняного суду, що базується на нормах національного права. В інших випадках у судових рішеннях національних судів практика Європейського суду розглядається як тлумачення, що має нормативний характер.

Треба визнати, що така неоднозначність зумовлена певною мірою тим, що положення самої Конвенції не визначають рамок, які

б чітко окреслили компетенцію Європейського суду.

Так, Конвенція не вказує: які саме рішення може приймати Суд;

чи зобов'язані законодавчі органи держав-учасниць Ради Європи вносити зміни до нормативних актів, якщо застосування норм цих актів визнано таким, що порушує права і свободи людини;

чи зобов'язані національні суди переглядати ухвалені ними раніше судові рішення.

Конвенцією прямо передбачається лише обов'язок держав визнавати юрисдикцію Суду з питань тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї у випадку передбачуваного порушення конкретною державою положень даних актів.

Характерною рисою діяльності тих вітчизняних судів, що сприймають і активно використовують правові позиції Європейського суду, є намагання віднайти аналогії безпосередньо в національному законодавстві, прагнення обґрунтувати судові рішення законодавством України в контексті норм Конвенції.

Складним питанням щодо застосування судами України практики Європейського суду є обов'язковість тільки рішень, прийнятих проти України. Саме з них випливає обов'язок виправити встановлене порушення Конвенції та вжити заходів щодо недопущення нових аналогічних порушень.

Проте Європейський суд при прийнятті рішень щодо України керується усією своєю практикою, в тому числі рішеннями у справах проти інших держав. Це відповідає принципу правової визначеності, оскільки робить рішення Суду прогнозованими. Отже, при застосуванні правових позицій Європейського суду національні суди повинні враховувати всю його практику, в тому числі сформовану й щодо інших країн.

Тільки такий підхід допоможе Україні уникнути нових порушень

Конвенції. Однак для реалізації цього підходу потрібно забезпечити принаймні доступність усіх рішень Європейського суду для вітчизняних суддів.

З іншого боку, застосування українськими судами рішень Європейського суду, які не опубліковані державною мовою, може суперечити вимогам ст. 57 Конституції України про те, що кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Адже принцип правової визначеності є складовим елементом верховенства права.

Важливою і складною проблемою в питаннях застосування українськими судами практики Європейського суду з прав людини є відповідні процедури і правові підстави. Механізм такого застосування включає два способи:

– перший — це безпосереднє (пряме) застосування практики Європейського суду, яке обмежується нормами Конвенції та рішеннями Суду, прийнятими щодо України;

– другий — використання в судовій практиці українських судів правових позицій Європейського суду.

У цьому механізмі особлива роль належить Верховному Суду України, який не лише має застосовувати практику Європейського суду (як і решта національних судів), а й безпосередньо бере участь у процедурі виконання рішень Європейського суду.

За законом Верховний Суд України є єдиним у державі судом, повноважним переглядати судові рішення національних судів у разі встановлення у них Європейським судом з прав людини порушень міжнародних зобов'язань держави.

Разом з тим нещодавнє законодавче обмеження повноважень Верховного Суду України не дає йому можливості повною мірою забезпечити виконання Україною рішень Європейського суду, дієво сприяти поширенню використання вітчизняними судами його практики, а в цілому — не дає можливості ефективно

впроваджувати у правову дійсність стандарти Конвенції.

Так, на сьогодні Верховний Суд може здійснити перегляд відповідних рішень національних судових органів, у яких Європейським судом констатовано порушення норм Конвенції, лише у разі, якщо вищий спеціалізований суд допустить відповідну скаргу до провадження у Верховному Суді.

На недосконалість такого процесуального механізму звернула увагу Венеціанська комісія у своєму Висновку від 16 жовтня 2010 р. на Закон України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема, вказавши, що запровадження зазначеного порядку є кроком назад і без потреби ускладнює процедуру. Як наслідок, Венеціанська комісія рекомендувала Україні спростити таку систему, забезпечити можливість прямого доступу до Верховного Суду у відповідних випадках.

З іншого боку, навіть у разі допуску вищим спеціалізованим судом скарги до Верховного Суду останній не може ухвалити остаточне судове рішення у справі, а може лише скасувати судові рішення, при ухваленні яких встановлено порушення Конвенції, і направити справу на новий судовий розгляд до суду касаційної інстанції. Натомість до судової реформи Верховний Суд мав значно більші повноваження, які дозволяли йому дієво впливати на виправлення ситуації, констатованої

Європейським судом як порушення Конвенції, та ухвалювати будь-яке необхідне для цього процесуальне рішення.

На моє переконання, зазначене повною мірою стосується й усіх інших випадків звернень громадян до Верховного Суду, адже очевидно, що запроваджений у ході судової реформи порядок допуску скарг до Верховного Суду істотно знижує рівень національного судового захисту, породжує додаткові підстави для звернення наших громадян до Європейського суду з прав людини.

На практиці виникає багато проблем і при реалізації вітчизняними судами другого способу застосування норм Конвенції і рішень Європейського суду, а саме — використання його правових позицій.

Цей спосіб вимагає особливого інструментарію судового «механізму імплементації» правових позицій Європейського суду. При створенні такого механізму потрібно орієнтуватися на вирішення завдань досягнення єдності судової практики, її відповідності міжнародним стандартам.

Проблеми, які виникають у діяльності вітчизняних судів при використанні правових позицій Європейського суду, свідчать, що саме Верховний Суд повинен формувати концептуальні підходи і методи використання судами європейських стандартів, розробляти рекомендації

щодо правильного та однакового застосування ними при здійсненні правосуддя норм Конвенції і практики Європейського суду.

Верховний Суд може це робити передусім шляхом використання практики Європейського суду з прав людини при вирішенні конкретних справ усіх категорій — адміністративних, господарських, цивільних і кримінальних. Хочу зазначити, що така практика набула значного поширення в діяльності найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції України. Донедавна ефективним засобом забезпечення єдності судової практики було надання Верховним Судом роз'яснень щодо застосування складних і спірних питань чинного законодавства, у тому числі з урахуванням практики Європейського суду.

Значну методичну допомогу українським судам з питань використання практики Європейського суду надає суддя цього Суду від України Ганна Юдківська. Принагідно дозвольте висловити їй вдячність за це.

З огляду на необхідність підвищення ефективності застосування національних правових засобів захисту прав людини нагальним вбачається здійснення нашою державою ряду заходів. Передусім законодавчого характеру, якими усуваються першопричини порушень прав людини на базовому рівні. Зокрема, негайному усуненню підлягають ті прогалини, які існують у вітчизняному законодавстві щодо процедури виконання рішень Європейського суду.

Так, наприклад, нещодавно Верховний Суд у своїй практиці зіткнувся з проблемою відсутності процесуального порядку перегляду за рішенням Європейського суду постанов національних судів у справах про адміністративні правопорушення. Йдеться про рішення Європейського суду з прав людини від 21 жовтня



2010 р. у справі «Корнєв і Карпенко проти України».

Безперечно, на законодавчому рівні підлягає скасуванню інститут «допуску» вищими спеціалізованими судами скарг у тому числі у зв'язку з рішенням Європейського суду до провадження у Верховному Суді.

З метою забезпечення єдності судової практики, зокрема, в частині її відповідності міжнародним стандартам, необхідно повернути Верховному Суду право надавати судам загальної юрисдикції роз'яснення з питань застосування законодавства, а також розширити його процесуальні повноваження щодо ухвалення рішень за результатами розгляду судових справ.

Невідкладних законодавчих та організаційних заходів потребує усунення причин, які зумовлюють порушення Конвенції в частині дотримання «розумного строку» провадження у справі, обґрунтованості

обрання особі запобіжного заходу у виді тримання під вартою, недопущення неналежного поведіння з особами, які тримаються під вартою, забезпечення ефективного розгляду скарг щодо незаконного затримання тощо. З огляду на кількість рішень Європейського суду, ухвалених з цих питань, до їх вирішення Україні слід підійти особливо відповідально.

Насамкінець хотілося б підкреслити, що Європа має, без перебільшення, унікальну систему захисту прав і свобод людини, яка включає власне Конвенцію, національні засоби захисту і центральний контрольний механізм, на чолі якого Європейський суд з прав людини.

Проте сьогодні цій системі доводиться долати серйозні випробування.

Право на індивідуальну скаргу, надзвичайна затребуваність Європейського суду з прав людини та обсяг виконуваної роботи призвели до його колосального перевантаження. І на сьогодні вже ні в кого не викликає

сумнівів, що майбутнє європейської системи захисту прав закладено в самій цій системі, в її елементах. Зокрема, в тому, що європейський контроль базується на засадах субсидіарності щодо національних правових систем. А також у таких її елементах, як: здатність національних систем до взаємодії з Європейським судом; готовність до сприйняття прецедентів цього Суду; готовність виступати основним і ефективним фільтром для нього.

Завершуючи свій виступ, хочу висловити впевненість, що діалог між Європейським судом з прав людини і Верховним Судом України, нашою національною судовою системою в цілому завжди буде двостороннім та конструктивним. У цьому питанні не може бути дороги з одностороннім рухом, оскільки йдеться про захист прав людини як конституційних і конвенційних цінностей, які ми покликані охороняти спільними зусиллями.

Дякую за увагу.



## «Права людини — передумова розвитку сучасних європейських народів»

*Доповідь Голови Верховної Ради України  
В.М. Литвина на Міжнародній конференції «Проблеми  
застосування практики Європейського суду з прав людини  
в правовій системі України»*

— Шановний пане Голово Європейського суду з прав людини!

Пані та панове!

Проведення цієї конференції є промовистим свідченням нашої відданості правам людини, переконаності, що ці права мають бути під постійним моніторингом як з

боку держави, так і широкої громадськості.

Права людини — то не красиве гасло, що може вживатися для підкреслення власного демократизму, а закономірність і передумова сучасних європейських народів, яку вони захистили в горнілі двох світових війн.

Україна має давні, глибинні корені становлення інституту прав людини. Ще на ранніх етапах історії середньовічної Європи, коли, власне, й не було такого поняття «права людини», коли монарх мав права, а не обов'язки стосовно своїх підданих, у Давньоруській державі вже тоді зустрічається дещо інше розуміння

цієї проблематики. Згадаймо хоча б «Слово про закон і благодать» Іларіона Київського, який чи не вперше в історії європейської політичної думки заговорив про відповідальність князя перед підданими. Великого князя Володимира він називає «чесною головою», оскільки той «для голих був одягом, для голодних — годувальником, ... для спраглих утроби — охолодою, для удовиць — помічником, ... для подорожніх — пристанищем, для бездомних — покрівлею, для ображених — заступником, для убогих — збагаченням».

Або візьмемо ще один приклад: «Повчання» Володимира Мономаха. Як обов'язок він передає своїм дітям настанову дотримуватися правил захисту своїх підданих. Порівнявши вимоги до дітей, прямих спадкоємців його влади, із сучасними положеннями про права людини, бачимо, що він зобов'язував виконувати їх значну частину приписів, які містяться в сучасній Конвенції з прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція). Різниця хіба що в термінології та визначеннях сутності прав. Звісно ж, тут треба не забувати, що «Повчання» Володимира Мономаха впроваджувалося в життя ще майже за вісім з половиною століть до ухвалення Конвенції. Тим не менше, в «Повчанні» утверджувалися ті самі норми шанобливого ставлення до людини, які відображені й у Конвенції.

Порівняймо. Стаття 2 Конвенції проголошує: «Нікого не може бути умисно позбавлено життя...», а в «Повчанні» про це йдеться так: «Ні правого, ні винуватого не вбивайте і не веліть убивати його. Якщо навіть заслуговуватиме смерті, і то не погубляйте...». Стаття 3 Конвенції забороняє «катування або нелюдське чи таке, що принижує гідність, поведження або покарання». «Повчання» Мономаха цей імператив розкриває більш розлого: «не давайте отрокам чинити пакості ні своїм, ні чужим, ні в селах, ні в житлах, щоб не почали вас про-

клинати; відведи від убогого серця ... гордість і буйство; навчися поступати благочестиво; язик стримуй, гнів погуби, май чисті помисли, не мсти; старих шануй, як отця, а молодих, як братів; лжі остерігайся, і п'янства, і блуду; не лютися словами, не хули мовою; навчися поступати благочестиво».

Не менш промовистим є співставлення положення «Повчання» зі ст. 6 Конвенції «Право на справедливий суд»: «при застосуванні покарання не мсти; не заздри творящим беззаконня; не зневажай чоловіка; звільни себе від творящих беззаконня і від кровожадних, від сонмища лукавих і зборища творящих неправду; помилуй блудницю, розбійника і митаря і грішних помилуй, а ще бідного смерда і вбогу вдовицю не давай сильним образити».

Стаття 5 Протоколу № 7 до Конвенції «Рівноправність кожного з подружжя» у Володимира Мономаха сформульована життєво більш зрозуміло: «Чоловікові добре слово скажіть, не зневажай чоловіка. Жінку свою любіть». А ст. 1 зазначеного Протоколу «Процедурні гарантії, що стосуються вислання іноземців», як і ст. 2 Протоколу № 4 «Свобода пересування» і стаття 4 цього ж Протоколу «Заборона колективного вислання іноземців», на мій погляд, у «Повчанні» сформульовані значно привабливіше: «найбільше шануй гостя, звідки б він до вас не прийшов, чи простий чоловік, чи знатний, чи посол. Якщо не можете пошанувати його дарами, то їжею і питвом».

Стаття 2 Першого протоколу «Право на освіту» перегукується з таким повчанням Володимира Мономаха: «чого не вмієте, того навчайтесь, як батько мій, сидючи дома, вивчив п'ять мов, і тому честь мав від інших країн». «Повчання» включало ще ряд настанов, які й до сьогодні не втратили своєї актуальності. Деякі із них, у сучасному формулюванні, знайшли пряме відображення у Конвенції, інші зачіпають її положення дотично.

Доба піднесення Давньоруської держави, на жаль, змінилася пізнішими часами занепаду, руїни, поневолення. Втративши свою незалежність, український народ уже не міг самостійно розвивати засадничі права людини. Така можливість з'явилася знову тільки після вступу України до Ради Європи та ратифікації Конвенції. Наша держава приєдналася до європейської системи захисту прав людини лише 15 років тому: у 1995 р. Україна стала членом Ради Європи, наприкінці 1996 р. — підписала Конвенцію, а з 1997 р. долучилася до участі в європейській судовій системі захисту прав людини.

Якщо проаналізувати нашу діяльність за цей час у системі Ради Європи неупереджено, можна зробити очевидний висновок: проведено значну роботу, досягнуто вагомих результатів. Сама подача заяви України на вступ до Ради Європи 14 липня 1992 р. задала такий темп державотворенню, правотворенню, взагалі соціальним змінам у країні, яких не знали за весь період радянської державності. Три роки, що минули після подачі заявки про вступ до Ради Європи, означили справді доленосними подіями: було внесено зміни до Конституції України в частині визначення політичної системи, соціального і культурного розвитку; зовнішньополітичної діяльності і захисту Вітчизни, основних прав, свобод і обов'язків громадян та ін.; проведено парламентські та президентські вибори за новим конституційним законодавством; підписано Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України про основи організації та функціонування державної влади та місцевого самоуправління в Україні; створено Автономну Республіку Крим; закладено основи міждержавно-правових взаємин з Російською Федерацією та іншими колишніми радянськими республіками; фактично розпочато закриття

Чорнобильської АЕС; проголошено верховенство українських законів над законами Радянського Союзу; визнано принцип верховенства права і здійснення прав і основних свобод людини основоположними для України; підписано ряд міжнародних зобов'язань (про захист національних меншин, про інформування про іноземне законодавство, про транскордонне співробітництво та ін.), ухвалено низку законів, які вносили суттєві зміни в діяльність політичних партій, та ін.

Динаміка нашої участі в діяльності органів і установ Ради Європи з моменту вступу була не менш вражаючою. Особливо активно була сприйнята можливість співробітництва в рамках Європейського суду з прав людини (далі — Суд). У цьому контексті варто зазначити, що наші громадяни виявилися значно мобільнішими й оперативнішими за державні структури. Вони швидше адаптувалися до можливостей європейського судового захисту своїх прав, аніж то було з боку держави. Особливо наочно це підтверджують заяви в Суд: якщо в 1998 р. від України їх надійшло 214, у 1999 р. — 431, то станом на 30 квітня 2011 р. їх було вже 10 тис. 950. Ми впевнено посідаємо п'яте місце за кількістю заяв до Суду. Від Польщі, яка йде за нами, надійшло на 3 тис. 850 заяв менше. Натомість

маємо всі шанси випередити Італію, від якої відстаємо всього на 700 заяв. Якщо ж брати кількість заяв на 10 тис. населення, то ми вже суттєво випереджаємо Італію та Туреччину, які знаходяться відповідно на 4-му і 2-му місцях.

Хоч як прикро, але слід визнати, що наш внесок у створення проблем для Суду достатньо вагомий. Сьогодні в Раді Європи, зокрема в Суді, активно працюють над тим, як реформувати та зробити свою діяльність якомога ефективнішою; як розвантажити Суд від роботи, яку могли б безболісно виконувати держави, не доводячи справ до Страсбурга. Натомість, в Україні маємо продумати та вжити серйозних заходів щодо захисту конвенційних прав наших громадян зусиллями національних судових, правоохоронних та інших органів.

Повинен зазначити, що у цьому напрямі наші можливості ще далеко не вичерпані. Назву лише деякі проблеми, що, як видається, можуть бути вирішені без особливих зусиль, якщо до них підійти відповідально, виважено, по-державному.

У 2010 р. із 109 справ, які розглянув Суд за заявами громадян України, лише в одній не було знайдено порушення. Натомість, у 60 випадках виявлено порушення через тривале судочинство в Україні. Невже тут нам потрібна була допомога

Суду? Хіба не розуміємо, що через зволікання люди змушені шукати захист у Страсбурзі. Переконали, такі питання повинні бути розв'язані парламентом на законодавчому рівні. Маємо розробити чіткіший механізм відповідальності за подібні зволікання. Так допоможемо своїм громадянам і сприятимемо водночас розвантаженню Суду від рутини.

Інша проблема стосується процедури дружнього врегулювання. Це ситуація, коли держава, після подання заявником заяви до Суду, вирішує з ним проблему, не доводячи до підготовки, аналізу та розгляду справи в Суді. За весь період — від подання першої заяви «проти України» до 31 грудня 2010 р. до Суду надійшло 30 тис. 738 заяв проти нашої держави. Тільки у 277 випадках було досягнуто дружнього врегулювання. Тобто одне дружнє врегулювання на 111 заяв. Це майже у півтора рази менше, ніж в аналогічних випадках у Росії та Італії. Понад ніж удвічі більше уклала дружніх врегулювань Польща; більш ніж утричі більше дружніх врегулювань у Туреччині. А вони, до речі, разом з нами є лідерами за кількістю заяв до Суду.

Така пасивність незрозуміла. У нас лівова частка порушень припадає на тривалість судочинства та невиконання



нання судових рішень. Нічого нового, або ж такого, що не можна збагнути, в цьому немає. Такі справи у практиці Суду мають назву «клонів». Давно вже все розписано, навіть помісячно, — аж до того, за що і скільки слід відшкодувати моральну шкоду. То невже такі справи варто доводити до Страсбурга, щоб почути там те, що ми зобов'язані знати самі? Якщо ж законодавство таке, що не можемо брати на себе ініціативу з вирішення подібних справ, то, можливо, треба змінювати законодавство, а не ганяти людей за сатисфакцією до Страсбурга? Якщо за цим стоїть непробивна стіна вітчизняних чиновників, то, можливо, саме їх і треба притягувати до відповідальності?

Наступна проблема, з розв'язання якої, гадаю, приберемо певну гостроту ситуації і в Страсбурзькому суді. За весь період діяльності, до 31 грудня 2010 р., Суд визнав 19 тис. 532 справи неприйнятними та вилучив їх зі списку. Здебільшого, причини прості, як, до речі, і самі ситуації, з приводу яких і подавалися заяви: невичерпані внутрішньодержавні засоби правового захисту, недотримання правила «шести місяців» тощо. Заяву можна було б і не подавати, якби заявнику пояснили (адвокати, правозахисники, просто ті, хто знає вимоги Конвенції і Регламент Суду), що його звернення не має жодних шансів на успіх. Підраховуємо, 19 тис. 532 заяви — без жодних шансів на

визнання їх прийнятними. Якщо кожній такій заяві присвятити годину, а часу — від отримання та прочитання заяви й до визнання її неприйнятною — витрачається значно більше, то згайними загалом виходить понад два роки. Два роки змарнованих зусиль, два роки втраченого часу висококваліфікованими фахівцями Суду тільки для того, щоб пояснити заявникам — у них не було підстав звертатися до цього Суду. Невже розв'язання цього завдання, а воно полягає здебільшого в інформаційній та роз'яснювальній роботі, не можуть взяти на себе вітчизняні правознавці?

Ще одна проблема: застосування Конвенції вітчизняними правочинними органами й установами. І тут начебто не повинно бути проблем. Згідно зі ст. 9 Конституції України Конвенція «є частиною національного законодавства України» і її мають застосовувати в Україні всі без винятку. Відчуваю, що мені почнуть заперечувати: а ми її справді застосовуємо? Хотів би, щоб мене зрозуміли правильно: говорю про застосування, а не про згадку назви Конвенції чи окремих її статей для годиться. Ми навіть до першого тому збірника «Європейський суд з прав людини. Судова практика», який присвячений ст. 3 Конвенції «Заборона катування», не змогли відібрати належних рішень з практики Верховного Суду України. А з відібраними не знали, як публікува-

ти: як закодувати прізвища суддів та підсудних. Це при тому, що тут же, у збірнику, прізвища суддів Суду, заявників та їх адвокатів наводяться повністю та ще із зазначенням їхніх адрес. Звісно, в цьому випадку Суд керувався вимогами ст. 6 Конвенції: «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи». Але бажання вітчизняних суддів сховатися за умовні позначення не надто переконують, що вони справді розуміють вимоги зазначеної статті. Про яке ж застосування Конвенції тоді може бути мова?

Перелік проблем у сфері застосування положень Конвенції і рішень Суду можна продовжувати. Проте, гадаю, зрозуміло всім, що тут декларативні заяви про відданість ідеалам прав людини справі не допоможуть. Дуже багато залежить від наших судових органів у тому, аби показати, як застосовувати Конвенцію на практиці, як виконувати рішення Суду. Дуже багато залежить від наших правоохоронних органів, щоб продемонструвати, як слід виконувати положення Конвенції та чому їх не можна порушувати. Дуже багато залежить і від Верховної Ради України в тому, щоб розвивати наше законодавство відповідно до норм Конвенції та стандартів рішень Суду. Хоча, на мій погляд, у нас здебільшого проблемним є виконання рішень. Якщо рішення не виконується, приймаються нові законодавчі акти, і вважається, що проблема вирішена. Але такий підхід лише заганяє проблему в глухий кут. А разом від нас усіх залежить, як змінити ситуацію, щоб наші люди не шукали захисту в Страсбурзі, а могли впевнено відстоювати свої права тут, на Батьківщині.

Впевнений, міжнародна науково-практична конференція проаналізує весь комплекс проблем застосування практики Суду в Україні та висловить свої дієві рекомендації з питань успішного розв'язання таких проблем.

Дякую за увагу.





## Роль органів державної влади, особливо судів, та майбутнє захисту прав людини в Європі \*

*Доповідь Голови Європейського суду з прав людини  
Жана-Поля Коста на Міжнародній конференції  
«Проблеми застосування практики Європейського суду  
з прав людини в правовій системі України»*

Шановний пане Голово, судді,  
пані та панове!

Це мій перший візит в Україну і я  
радий, що він збігся за часом з цією  
важливою конференцією.

Завдяки Конвенції про захист  
прав людини і основоположних сво-  
бод та Європейському суду з прав  
людини, безсумнівно, права людини  
краще захищаються в Європі. Однак  
за останні шістдесят років сталися  
такі значні політичні зміни, що нам  
лишається лише гадати, якими бу-  
дуть права людини через шістдесят,  
чи навіть десять років, чи будемо ми  
все ще в змозі забезпечити такий же  
рівень їх захисту.

Рада Європи виросла до такої  
міри, що мало хто вважав це за мож-  
ливе в перші роки її існування, коли  
європейський континент був поділе-  
ний навпіл. На початку 1990-х після  
падіння Берлінської стіни цей «клуб  
демократичних країн» привітав нові  
держави, які утворилися з колишньо-  
го Радянського Союзу та колишньої  
Югославії. Кількість сторін Конвенції  
подвоїлася і тепер їх 47; вони чекають  
на вступ до Європейського Союзу від-  
повідно до Лісабонської угоди та Про-  
токолу № 14 до Конвенції.

Україна ратифікувала Конвенцію  
11 вересня 1997 р., тобто майже 14  
років тому. У кількісному вимірі біль-  
ша частина роботи Суду стосуєть-  
ся звернень з нових держав-членів

(більше, ніж 50 % справ, які знаходять-  
ся на розгляді Суду, надійшли з кра-  
їн, які увійшли до системи за останні  
п'ятнадцять років). Справді, більш  
ніж 8 % заяв стосуються України. По-  
рівняно з населенням та загальною  
кількістю жителів України, ця цифра  
є більшою, ніж середня кількість заяв  
на розгляді Суду. В період з 1999 по  
2009 р. щодо України було винесено  
600 рішень, по 60 щороку, в яких було  
встановлено щонайменше одне пору-  
шення Конвенції. Проте жодну із заяв  
не було передано до Великої палати,  
всі рішення приймалися в палатах.

Я також хотів би зазначити, що  
в Суді дотепер працювали два суд-  
ді, обрані від України: з 1996 по  
2008 р. — мій давній друг професор  
Володимир Буткевич, а з 2010 р. —  
моя молода подруга Ганна Юдківська.

Тоді як Суд, безсумнівно, протя-  
гом всього свого існування був спро-  
можний розширювати свою роль, ми  
в жодному разі не повинні недооці-  
нювати роль, яку органи державної  
влади повинні відігравати у впрова-  
дженні Конвенції в силу її ж ст. 1. На  
практиці держави і Суд переслідують  
одну мету — зберегти права і свобо-  
ди, передбачені в Конвенції та про-  
токолах до неї, а якщо говорити про  
сам Суд, то гарантувати їх дотриман-  
ня, що передбачено його функцією,  
визначеною в ст. 19.

Сьогодні я хочу в своїй промові  
зосередити увагу на ролі національ-  
них установ, передусім розглянувши

роль органів державної влади загалом,  
а потім ретельно проаналізував-  
ши роль органів судової влади.

### **I. Роль органів державної влади загалом**

#### **Запобігання**

Роль органів державної влади  
є передусім запобіжною. Очікуєть-  
ся, що держави, і саме це є суттю їх  
зобов'язань, не втручатимуться або  
будуть якнайменше втручатись у пра-  
ва і свободи, які охороняє Конвенція.  
Іншими словами, вони повинні вико-  
нувати зобов'язання, які вони взяли  
на себе, приєднавшись до Конвенції,  
незалежно від того, чи вони є пози-  
тивними, чи негативними. Негативні  
зобов'язання полягають у тому, що  
державам слід утримуватися від не-  
правомірного втручання у права і  
свободи, які гарантує Конвенція.

У той же час позитивні зобов'я-  
зання примушують державу вживати  
необхідних заходів, зокрема законо-  
давчих, для захисту людей від пору-  
шення гарантованих Конвенцією їх  
прав. Такі зобов'язання можуть бути  
або матеріальними (дають змогу під-  
вищувати ефективність матеріально-  
го права), або процедурними (прове-  
дення дізнання та розслідування для  
визначення осіб, відповідальних за  
порушення, незалежно від того, ким  
вони є).

Порушення прав може бути спри-  
чинене органами державної влади

\* Переклад з англійської.



або їх представниками, проте захист, який надає Суд, не обмежується такими справами, і держави можуть вважатися відповідальними за поведінку приватних осіб або недержавних утворень. Це явище було охарактеризоване як горизонтальний ефект Конвенції або як роль держави у приватних та міжособових відносинах. Його мета у тому, щоб органи державної влади не допускали виникнення ситуацій, коли права, передбачені Конвенцією, могли безкарно порушуватися приватними особами.

### Компенсації

Компенсації за порушення також можуть слугувати як запобіжна мета за рахунок впровадження засобів правового захисту, які здатні виправляти порушення та попереджати їх повторення. Тому в багатьох державах були створені механізми компенсації за збитки, завдані надмірною тривалістю судового розгляду. Це знизило рівень навантаження на наш Суд і є хорошим прикладом відшкодування, яке надається на національному рівні. Проте подібні механізми повинні існувати та бути ефективними. План дій, прийнятий на Інтерлакенській конференції в 2010 р., закликав держави-сторони впровадити нові засоби правового захисту, конкретні або загальні, щоб будь-які особи, які заявляють про

порушення їх прав, передбачених Конвенцією, мали в своєму розпорядженні ефективний засіб правового захисту перед органом державної влади, що у разі необхідності забезпечить належне відшкодування.

Однак коли ми говоримо про те, що держави повинні виправляти порушення положень Конвенції, ми також маємо на увазі, що вони повинні дотримуватися практики нашого Суду та забезпечувати належне виконання його рішень, зокрема, живлячи загальні заходи та виправляючи ситуації, що призводять до виникнення подібних питань. Одним із способів (але не єдиним) є винесення Судом «пілотного рішення», яке стосується системних порушень.

Поняття «пілотного рішення» означає рішення, в якому держава-відповідач повідомляється про те, що існує структурна або систематична проблема, яка призвела до надходження великої кількості подібних заяв або може призвести до цього в майбутньому. Отже, «пілотне рішення» закликає державу запровадити механізм для виправлення ситуації та забезпечення того, щоб заяви, які знаходяться на розгляді Суду, або майбутні заяви вирішувалися на національному рівні.

З часу прийняття першого «пілотного рішення» у справі «Броньовський проти Польщі» Суд застосував цю

процедуру в декількох справах, що, безсумнівно, є рішенням, яке буде розвиватися в майбутньому. Слід зазначити, що цей процес передбачає тристороннє співробітництво між Судом, органами держави-відповідача і Комітетом міністрів Ради Європи, який відповідно до ст. 46 Конвенції відповідає за контроль за виконанням прийнятих нами рішень. У справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2010 р.) було винесене важливе «пілотне рішення», яке стосувалося систематичної проблеми невиконання рішень національних судів за відсутності внутрішніх засобів правового захисту для виправлення цієї ситуації та її наслідків.

Ще важливішу роль у захисті прав людини на національному рівні відіграють органи судової влади держав-членів.

## II. Особлива роль органів судової влади

У першу чергу, від органів судової влади вимагається застосовувати Конвенцію. Це завдання виконують як звичайні суди, так і конституційні.

### Звичайні суди

Звичайні суди мають принципове значення, оскільки вони, як правило, мають юрисдикцію розглядати справи, які стосуються Конвенції, та повин-



ні забезпечувати її перевагу над внутрішньодержавними інструментами.

На зміни в національному законодавстві в усіх країнах часто впливають лише суди. Законодавча реформа не завжди є необхідною, якщо заперечення Суду в Страсбурзі стосуються підходу, що застосовується національними судами. Крім того, суди можуть забезпечити перевагу Конвенції над національним законодавством більш швидко та гнучко, ніж сам законодавець, коли йдеться про скасування або внесення поправок до законодавства, яке не відповідає Конвенції.

Однак поки суди відіграють важливу роль у повсякденному житті, конституційні суди мають навіть більш вирішальне значення у впровадженні до національного законодавства.

### **Конституційні суди**

Наш Суд та національні конституційні суди захищають права, які, в основному, є одними і тими ж, оскільки конституції, особливо в так званих нових демократичних державах, містять перелік прав та свобод, які гарантуються на конституційному рівні, та є більш-менш подібними до прав, що захищаються нашою Конвенцією. Звичайно, це не означає, що немає розбіжностей чи протиріч. Відносини між конституційними судами та Судом ґрунтуються передусім на зростаючому рівні взаємодії. Конституційні суди намагаються привести свої підходи у відповідність до практики Суду. Вони пристосовуються до неї та керуються нею.

Для нових демократичних держав Східної Європи, де важливим конституційним питанням ще не приділено достатньо уваги на національному рівні, звернення до практики Суду часто дає змогу заповнити прогалини.

Одним з прикладів, серед багатьох інших, є рішення Конституційного суду Польщі від травня 2007 р. стосовно закону про оприлюднення документів державних секретних служб за період 1944—1990 рр.

За такого стану справ я хотів би внести ясність, що наш Суд уважно враховує рішення національних конституційних судів. Проте він не може задовольнитися лише наявністю рішення і схвалювати його без подальшого аналізу. Інакше Суд відмовився би від своєї ролі як останнього органу в тлумаченні Конвенції та здійсненні «європейського нагляду» за рішеннями національних судів. Той факт, що повинні використовуватися всі внутрішні засоби правового захисту, не означає, що їх використання обов'язково обґрунтовує подання заяви до Європейського суду з прав людини. Інакше виник би парадокс: чи відхилити заяву на підставі невикористання внутрішніх засобів правового захисту, чи ж вона буде недостатньо обґрунтованою.

Як наголошувалося на Інтерлакенській конференції в 2010 р., Європейський суд з прав людини і Рада Європи також повинні виконувати свою роль та обов'язки.

### **III. Роль та обов'язки Європейського суду з прав людини і Ради Європи**

Сюди входить як виконання ролі суду, так і позасудових обов'язків.

#### **Виконання ролі суду**

Одним із фундаментальних принципів, на яких ґрунтується вся система Конвенції, є принцип субсидіарності. Це означає, що за забезпечення поваги до прав, передбачених Конвенцією, передусім відповідають органи влади держав-учасниць, а не Суд. Лише тоді, коли державна влада не спроможна виконати свої зобов'язання, Суд може і повинен втрутитися.

Проте принцип субсидіарності не є єдиним фундаментальним принципом Конвенції. Страсбурзька система також підтримується «другою колоною» — ефективністю прав. Конвенція має за мету гарантувати права, які є практичними та ефективними, а не теоретичними та ілюзорними.

У деяких випадках повне чи надмірне обмеження ролі Суду при оцін-

ці відповідності рішень національних судів може бути рівносильним відмові у правосудді та унеможливує захист фундаментальних прав, прописаних в Конвенції. Наприклад, якщо рішення національного суду є необґрунтованим, Суд може і повинен його розглянути. Він може виправити тлумачення Конвенції, здійснені виконавчими, законодавчими чи судовими органами на національному рівні.

Однак Суд повинен не уніфікувати, а гармонізувати правовий захист прав людини в Європі, наприкладі доктрини (розробленої Судом на основі своєї ж практики) свободи розсуду кожної держави, яка може в більшій чи меншій мірі залежати від конкретної галузі. Свобода розсуду покладається на правові та культурні традиції різних країн. Звичайно, у деяких випадках свобода розсуду не може бути надана. Право на повагу до життя (ст. 2 Конвенції) або заборона тортур (ст. 3) є абсолютними та універсальними.

У зв'язку з його компетенцією та повноваженнями Суд, звичайно, має деякі зобов'язання.

Крім того, ці зобов'язання не є специфічними саме для Суду. Вони походять від вимог до всіх міжнародних судів. По-перше, Суд має гарантувати неупередженість правосуддя під час вирішення справ, які іноді можуть мати політичне забарвлення чи мати політичні наслідки. Суд має прийняти своє рішення на основі Конвенції та має бути повністю неупередженим, незалежно від ризиків. Він не повинен застосовувати подвійні стандарти, незважаючи на різницю правових систем, які він має дослідити.

Наприкінці слід зазначити, що прецедентне право Суду повинно бути якнайчіткішим, щоб рішення, які він приймає, особливо стосовно нових питань, мали педагогічну функцію. Суд доволі часто приймає рішення щодо однієї з держав, а тоді знаходить такі ж проблеми в право-

вій системі іншої держави. Якщо ми хочемо, щоб рішення Суду використовувалися не лише в межах обставин конкретної справи і мали ефект *erga omnes*, на практиці вони повинні бути чіткими і послідовними. Хочу запевнити вас, що ми докладаємо всіх зусиль, щоб гарантувати це. Насправді Інтерлакенська конференція, висновки якої були підтверджені на Конференції в м. Ізмір в квітні цього року, спонукає нас до цього.

Окрім виконання ролі Суду, існує ще один важливий аспект, а саме позасудова функція Суду.

### **Виконання позасудової ролі**

#### *а) Діалог між суддями*

Він має декілька форм. Передусім це діалог між Судом та національними верховними і конституційними судами. В останні роки наші контакти з цими судами набуло значного розвитку. Ці контакти, зокрема такі зустрічі, як сьогоднішня Конференція, дуже важливі, оскільки під час їх проведення виникають дискусії щодо наших відповідних підходів. Серед іншого, вони дають можливість прояснити деякі моменти та уникнути непорозуміння. На мою думку, вони повинні показувати, що Європейський суд з прав людини не керується жагою влади, а прагненням повністю виконати свою важливу роль, доручену йому суверенними державами.

#### *б) Інформація та підготовка*

Ми також прагнемо докладати більше зусиль в цих галузях. Важли-

вий аспект Інтерлакенського Плану дій стосується ролі Суду в наданні заявникам інформації про Конвенцію і практику Суду.

Надання інформації суспільству є необхідним фактором у впровадженні Конвенції на національному рівні. Важливо також, щоб надзвичайно велика, а тому аномальна кількість справ, які визнаються неприйнятними, зменшилася. Таку кількість часто пов'язують з відсутністю в заявників, а деколи і в їх адвокатів, знань про систему.

Суд працює над вдосконаленням бази даних HUDOC. В найближчі місяці ми будемо розширювати публікацію рішень іншими, крім англійської та французької, мовами. Також було випущено збірку інформаційних листків. Вони постійно оновлюються і є доступними на веб-сторінці Суду.

Зрештою, довідник щодо прийнятності заяв зараз доступний для громадськості. Він в основному орієнтований на професіоналів, на неурядові організації та асоціації адвокатів і забезпечує їх інформацією щодо процедур Суду. Він також є доступним на нашій веб-сторінці.

Крім того, Суд постійно контактує з урядовими агентами, неурядовими організаціями та представниками заявників.

Заснований як частина Ради Європи, Суд, звичайно, має тісний зв'язок з цією організацією, а особливо з органами та установами, за-

значеними в тексті Конвенції, а саме з Парламентською асамблеєю, Комітетом міністрів, Генеральним секретарем та Комісаром з прав людини. Зокрема, Комітет міністрів повинен здійснювати контроль за виконанням рішень. Я хотів би наголосити на цій функції, оскільки вона має вирішальне значення.

### **Висновок**

Як ви зрозуміли, органи державної влади відіграють вирішальну роль у захисті прав людини в Європі. Дійсно, на їх ролі був зроблений значний акцент в Декларації та Плані дій, прийнятих в м. Інтерлакені. Звичайно, це довгострокове зобов'язання, але і сам План дій має довгострокову перспективу, оскільки він передбачає вжиття заходів з цього часу до 2019 р.

Особливо важливо, щоб органи державної влади відігравали активну роль, зокрема, у виконанні наших особливо «пілотних рішень». Суд не може діяти самостійно.

На завершення свого виступу я хотів би зауважити, що в своїх рішеннях щодо України Суд виявив багато порушень, які стосуються трьох статей Конвенції, а саме: ст. 6 (право на справедливий суд), ст. 13 (право на ефективний засіб судового захисту) і ст. 1 Першого протоколу (захист власності). Крім того, було визначено як мінімум дві систематичні проблеми: тривалість судового розгляду та невиконання рішень національних судів. Правду кажучи, наявні також й інші, ще серйозніші порушення, наприклад, нелюдське і таке, що принижує гідність, поводження. Однак труднощі полягають у вирішенні вищезначених проблем. Це означає, що коли Україна досягне мети у попередженні та вирішенні цих проблем, то ситуація із застосуванням Конвенції і практики Суду значно поліпшиться. Хочу завершити виступ, висловивши сподівання, що так і станеться.





## Омбудсман України та Європейський суд на захисті прав і свобод людини

*Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини **Н.І. Карпачової** на Міжнародній конференції «Проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини в правовій системі України»*

Вельмишановні учасники конференції!

Ваша честь!

Переконана, що з огляду на головування України в Комітеті міністрів Ради Європи наш захід набуває особливого значення.

Щирі вітаю високодостойних суддів Європейського суду з прав людини, які прибули поділитися досвідом у просуванні європейських стандартів у галузі захисту прав і свобод людини.

Завдання нашої конференції, на мій погляд, полягає в тому, щоб виявити системні проблеми, які спричиняють численні звернення наших співвітчизників до Європейського суду з прав людини (далі — Суд), та знайти найбільш ефективні шляхи їх розв'язання з погляду застосування практики Суду в правовій системі України.

Моніторинг Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить, що у переважній більшості звернень, які надходять до Омбудсмана України (а за 13 років існування цієї інституції до неї звернулися зі зверненнями понад 1 млн 100 тис. осіб), порушуються ті ж проблеми, з якими заявники звертаються на адресу Суду. І якби посадові особи органів державної влади і місцевого самоврядування України належно реагували на звернення Омбудсмана, який, по суті, є субсидіарним ор-

ганом, то Україна не посідала б п'яте місце за кількістю справ проти неї в Суді. А це питання лежить, окрім усього, і в площині ще загалом низької правової культури в нашій країні.

Нещодавно європейська спільнота вшанувала піввіковий ювілей Суду, а в жовтні 2010 р. ми всі разом відзначали 60-річчя Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція).

З цієї нагоди мною Верховній Раді України було представлено Спеціальну доповідь «Стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини», де системно проаналізовано питання імплементації положень Конвенції у національне законодавство, практики Суду щодо України, стану виконання його рішень та застосування прецедентів, а також Конвенції у судовій практиці України.

Важливо, що за результатами розгляду Спеціальної доповіді Уповноваженого з прав людини Верховна Рада України прийняла спеціальну постанову. Таким чином, рекомендації Уповноваженого з прав людини щодо необхідності вжиття подальших заходів для приведення національного законодавства в галузі прав і свобод людини та правозастосовної практики у відповідність до європейських стандартів стали обов'язковими для всіх органів влади та місцевого самоврядування.

У процесі моніторингу, здійсненого Уповноваженим з прав людини, виявлено низку системних проблем, що породжують звернення до Суду.

Зокрема, серед системних проблем, які негативно відбиваються на дотриманні прав людини в Україні, поважанні принципу верховенства права, — зволікання з проведенням судово-правової реформи; реформування органів прокуратури, на чому наголошувалось у резолюції ПАРЄ № 1755 2010 р.; неприйняття протягом 15 років нових редакцій законів України «Про адвокатуру» та «Про безоплатну правову допомогу». Нарешті, до честі Верховної Ради України, довгоочікуваний Закон «Про безоплатну правову допомогу» був підтриманий Верховною Радою і одразу підписаний Президентом України, що є вельми важливим.

Одним із найважливіших напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини є здійснення парламентського контролю за дотриманням права людини на свободу та особисту недоторканність.

Моніторинг Омбудсмана засвідчив, що останніми роками Україна є лідером серед країн Європи за кількістю арештів: судами щороку заарештовується майже 60 тис. осіб. При цьому лише близько 10 тис., або кожен шостий, — у подальшому звільняються з-під варті! Тому не дивно, що у 53 рішеннях Суд констатував

порушення Україною закріпленого у ст. 5 Конвенції права на свободу та особисту недоторканність. Ця проблема в нашій державі не вирішувалася два десятиліття.

Щоб зупинити системне зловживання правом на арешт, Суду довелося вдатися до крайнього заходу — прийняти «пілотне рішення» у справі «Харченко проти України» від 10 лютого 2011 р., у якому, зокрема, звернена увага на структурні проблеми в законодавчій та правозастосовній практиці та зобов'язано Уряд України привести національне законодавство у відповідність до вимог ст. 5 Конвенції. На цьому також наголошував у своєму виступі шановний президент Суду Жан-Поль Коста.

Уповноважений з прав людини вважає, що для припинення порушень ст. 5 Конвенції **передусім потрібно терміново прийняти новий Кримінально-процесуальний кодекс України** (далі — КПК), зокрема запровадити такий запобіжний захід, як домашній арешт. Треба також підвищити санкцію з трьох до п'яти років позбавлення волі — як одну з підстав для застосування арешту та запровадити граничні терміни тримання підсудного під вартою.

У березні 2010 р. я звернулася до Президента України з поданням про запровадження граничного терміну перебування підсудних під вартою та забезпечення права ув'язнених і затриманих на гідні умови тримання. Позиція Уповноваженого була підтримана — розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою гуманізації попереднього ув'язнення», і відповідні положення було також закладено робочою групою з питань судової реформи у проект нового КПК. Сподіваюсь, зазначені законодавчі зміни найближчим часом будуть прийняті.

14 січня цього року під час моєї особистої зустрічі з Президентом України йшлося про зловживання

правоохоронцями та суддями правом на арешт. Глава держави підтримав у цьому Омбудсмана і публічно звернувся до всіх правоохоронців і суддів **не допускати зловживання правом на арешт і застосовувати цей захід лише як виняткову міру запобіжного заходу**.

Тільки у цьому році мені тричі довелося брати участь у засіданнях колегій Генеральної прокуратури України та Прокуратури м. Києва, де публічно порушувати цю проблему, зокрема й у зв'язку з відомими резонансними справами.

Вважаю, що допоки правоохоронці та судді кардинально не змінять свого ставлення до застосування арештів в Україні, активніше не застосовуватимуть запобіжні заходи, не пов'язані з позбавленням людини волі, доти кількість рішень Суду за ст. 5 Конвенції продовжуватиме зростати. І це також є системною проблемою для нашої держави.

Однією з необхідних передумов дотримання передбаченого у ст. 6 Конвенції права на справедливий суд є **розгляд справи упродовж розумного строку**. Щороку з цього питання до Уповноваженого з прав людини надходить понад 2,5 тис. письмових звернень, або кожне десяте від загальної їх кількості.

У понад 200 рішеннях Суду, або кожному четвертому, констатовано порушення ст. 6 Конвенції щодо надмірної тривалості провадження справ у судах.

Із січня цього року Омбудсман України здійснює моніторинг стану дотримання прав людини у Київському слідчому ізоляторі (далі — СІЗО), адже тут на наявних 2 тис. 850 місцях перебуває аж 4 тис. ув'язнених, через що вони змушені спати по черзі.

Під час перевірки виявлено також, що деякі підсудні в очікуванні рішення суду фактично відбувають у СІЗО увесь термін покарання або більшу його частину. Так, майже 9 років утримуються в Лук'янівському

СІЗО 6 підсудних; 7 років — 15 осіб; по 4 роки — 34 особи; по 3 роки — 80 осіб. Справи щодо цих ув'язнених розглядаються судами м. Києва та Київської області. А ці в'язні, до речі, є потенційними заявниками до Суду.

З огляду на це 25 лютого 2011 р. Уповноваженим з прав людини внесено подання Генеральному прокуророві України Віктору Пшонці, Голові Ради суддів України Ярославу Романюку та Голові Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі — ВКК) Ігорю Самсіну про порушення місцевими й апеляційними судами м. Києва та Київської області передбачених у статтях 5, 6 Конвенції прав на свободу та особисту недоторканність і розгляд справи упродовж розумного строку.

Хочу зауважити, що ВКК, яка в ході судово-правової реформи почала працювати на професійній основі, детально обговорила подання Уповноваженого з прав людини і прийняла надзвичайно важливе рішення: припинити практику рекомендації суддів для обрання на вищу посаду, допоки суддя не завершить розгляд усіх справ, які перебувають у його провадженні. Це — принципова річ. Сподіваюсь, Верховна Рада так само на це зреагує, і, нарешті, цей ганебний процес буде припинено.

Хочу відзначити також позитивне реагування на подання Омбудсмана Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, який зобов'язав голів апеляційних судів вивчити виявлені Омбудсманом випадки порушення судами розумних строків розгляду кримінальних справ та проаналізувати судову практику на предмет дотримання судами розумних строків при розгляді таких справ, а також підвищити контроль за своєчасним розглядом справ, які перебувають у провадженні судів.

Сподіваюся, рекомендації Вищого спеціалізованого суду будуть ре-

алізовані апеляційними і місцевими судами, що, безперечно, вплине на кількість звернень як до Омбудсману України, так і до Суду.

Хотілося б звернутися до ще одного доволі болючого питання, яке також належить до системних. Щорічно на адресу Уповноваженого з прав людини надходить близько 5 тис. звернень на неправомірні дії працівників правоохоронних органів, із яких кожне третє стосується катувань, жорстокого поводження чи покарання.

Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти катувань і Факультативний протокол до неї та взяла перед міжнародним співтовариством зобов'язання посилити боротьбу з цим ганебним явищем.

Вважаю, що українські суди мають змінити ставлення до розгляду цих суспільно небезпечних злочинів і підходити до винесення щодо них рішень з усією суворістю закону. Також з метою детального аналізу судової практики засудження осіб, які застосовували тортури, потрібно передбачити в судовій статистиці інформацію про такі випадки.

Судом останнім часом винесено низку рішень у справах проти України, якими констатується порушення ст. 3 Конвенції (заборона катувань), зокрема, у зв'язку з неналежними умовами тримання, неадекватною медичною допомогою чи лікуванням, а також неефективним розслідуванням правоохоронцями скарг ув'язнених.

У березні цього року на колегії Генеральної прокуратури України я запропонувала створити в органах прокуратури незалежні підрозділи з розслідування заяв та повідомлень, пов'язаних з насильством та катуванням. Позиція Уповноваженого з прав людини була підтримана Генеральним прокурором України.

Укотре наголошую на необхідності якнайскорішого створення національного незалежного меха-

нізму запобігання катуванням відповідно до міжнародних зобов'язань, які Україна взяла на себе, ратифікувавши Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань. У контексті цього — посилити відповідальність правоохоронців за скоєння таких злочинів, адже принцип невідворотності покарання має стосуватися кожного.

Переконана, що саме запобігання катуванням має стати головним превентивним засобом у боротьбі з цим ганебним явищем у нашій державі.

Багатьом європейцям навіть важко уявити, що рішення судів можуть не виконуватись, проте в Україні ця проблема, як нам добре відомо, набула системного характеру. За даними Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, наразі виконується лише близько 40 % рішень національних судів.

Про надзвичайну актуальність та системність цієї проблеми свідчить і практика Суду, який констатував наявність таких порушень у кожному другому рішенні щодо України. Саме це й спричинило пілотне рішення у справі «Юрій Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 р.

Лева частка судових рішень, що не виконуються Українською державою, — це так звані соціальні справи, коли громадяни намагаються домогтися належних їм соціаль-

них виплат. За даними Міністерства соціальної політики України, загальна заборгованість із соціальних виплат громадянам на сьогодні перевищує 130 млрд грн! Звичайно, серед цих громадян є потенційні заявники до Суду.

За останній рік українські суди винесли понад 1 млн рішень щодо соціальних виплат дітям війни, стільки ж ухвалено рішень щодо ветеранів війни, чорнобильців, для яких соціальні виплати за сучасних економічних умов є чи не єдиною можливістю вижити.

Позиція Суду щодо цього є чіткою: невиконання рішення національного суду не може бути виправдане відсутністю бюджетних коштів. Про це йдеться, зокрема, у прецедентному рішенні Суду у справі «Шмалько проти України», прийнятому ще у липні 2004 р.

Під час парламентських слухань у березні цього року з нагоди 25-ї річниці Чорнобильської катастрофи Уповноваженим з прав людини висловлено однозначну позицію про неприйнятність урядового законопроекту № 7562 — щодо вилучення із законів про захист громадян конкретних розмірів соціальних виплат.

Україна до розв'язання таких чутливих соціальних проблем має виходити з європейських стандартів і поважання принципу верховенства права.



Верховна Рада України повинна ухвалювати зваженіші соціальні закони, без так званого передвиборчого романтизму, що призводить до прийняття законів, які потім не можна виконати, що породжує низку звернень до Суду.

Серйозну стурбованість викликає й стан виконання Україною остаточних рішень Суду.

На сьогодні 95 % таких рішень щодо України вважаються невиконаними в повному обсязі, оскільки Комітет міністрів Ради Європи ще не прийняв відповідної резолюції про зняття їх з контролю. При цьому 608 рішень, тобто 79 %, перебувають під посиленням наглядом.

Це зобов'язує Уряд і Парламент України ретельно розібратися щодо кожного такого рішення та вжити вичерпних заходів для безумовного їх виконання.

#### **Співпраця Омбудсмана України та Суду**

Починаючи з доповіді «Групи мудреців», яка була представлена у 2007 р., Рада Європи здійснює послідовні кроки, спрямовані на посилення співпраці між омбудсманом, Комісаром Ради Європи з прав людини та іншими органами Ради Європи з метою підвищення ефективності контрольного механізму Конвенції.

Розглядаючи справи, Суд використовує інформацію, яка надана в щорічних та спеціальних допові-

дях, актах реагування та інших документах Уповноваженого з прав людини.

Так, у рішенні у справі *«Коктиш проти України»* від 10 березня 2010 р. міститься посилання на результати перевірок Уповноваженим з прав людини пенітенціарних установ Автономної Республіки Крим, зокрема, щодо умов тримання у Сімферопольському СІЗО, Севастопольському ІТТ та проблем, які виникають у людини під час її етапування до місць позбавлення волі. У рішенні у справі *«Давидов та інші проти України»* від 1 жовтня 2010 р. Суд послався на Щорічну доповідь Омбудсмана, зокрема, щодо застосування спецпідрозділів проти заарештованих у виправній колонії № 58 на Хмельниччині під час проведення обшуку, який супроводжувався жорстоким поведінням і особливим приниженням людської гідності ув'язнених. У рішенні у справі *«Нечипорук та Йонкало проти України»* від 21 квітня 2011 р. Суд послався на позицію Уповноваженого з прав людини щодо застосування тортур працівниками правоохоронних органів. Враховано позицію Омбудсмана й у рішеннях Суду у справах: *«Невмержицький проти України»*, *«Петухов проти України»*, *«Савіні проти України»* та ін.

У свою чергу, Омбудсман постійно відстежує практику Суду щодо України та інших держав і засто-

вує її, зокрема, в актах реагування до державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також під час захисту прав громадян, іноземців та осіб без громадянства в українських судах.

Так, захищаючи право на справедливий суд матері трьох малолітніх дітей С. Дятлової з Кіровоградщини, яка внаслідок професійної помилки лікарів стала інвалідом І групи, Уповноважений в основу своєї позиції поклала рішення Суду у справі *«Биржиковський проти Польщі»*, яке стосувалося захисту прав пацієнтів.

Захищаючи в судах право людини на свободу та особисту недоторканність, зокрема, у резонансних справах стосовно колишніх міністра охорони навколишнього природного середовища Георгія Філіпчука, першого заступника міністра юстиції України Євгена Корнійчука, а також учасників «податкового майдану» Ігоря Гаркавенка та Сергія Костакова, Уповноважений з прав людини активно використовувала практику Суду у справах *«Харченко проти України»* від 10 лютого 2011 р., *«Прокопенко проти України»*, *«Болдирев проти України»* від 20 січня 2011 р. та ін.

Підтримуючи послідовну позицію Суду щодо необхідності неухильного дотримання Україною та іншими державами-учасницями фундаментального принципу невислання (*non-refoulement*) біженців та шукачів притулку, висловлену в низці рішень, зокрема і по Україні, Омбудсман захищала в суді право на невислання у справах біженців, зокрема Льоми Сусарова та Михайла Гангана. У цьому Уповноваженого активно підтримували правозахисні неурядові організації.

Дуже важливо, що Суд порушив проблему щодо невизначеності строків тримання під вартою осіб, які підлягають екстрадиції. Спільними зусиллями нам нарешті вдалося



розв'язати цю проблему — до КПК нещодавно було внесено законодавчі зміни.

**Важливим напрямом діяльності Уповноваженого з прав людини є запобігання масовим зверненням до Суду.**

Як Омбудсману мені доводилося неодноразово працювати в урядових комісіях по трагічних випадках, які, на жаль, продовжують поки що траплятися на шахтах України, де шахтарі через небезпечні умови праці наражаються на ризик втратити не лише здоров'я, а й життя. Спільними

зусиллями нам вдавалося фактично примушувати власників шахт виплачувати соціальні виплати та компенсації сім'ям загиблих та постраждалих шахтарів. Безперечно, головним для нас був захист прав людини, а це водночас зменшувало кількість потенційних звернень до Суду.

Ще одним важливим напрямом подолання системних проблем у правовій системі України є надання громадянам України права на конституційну скаргу, на чому я публічно наголошую майже 10 років після внесення мною відповідного

подання Голові Верховної Ради України. Переконана, що це розширило б можливості для системного захисту прав людини на національному рівні та дало б змогу значно зменшити кількість звернень до Суду.

Об'єднання зусиль української національної та європейської регіональної систем захисту прав людини, зусиль усіх учасників нашої конференції, без сумніву, сприятиме ефективнішій імплементації європейських стандартів з прав людини, зокрема практики Суду у правову систему України.



## Еволюція ролі Європейського суду — на шляху до процедуралізації фундаментальних прав

*Доповідь судді Європейського суду з прав людини від України Г.Ю. Юдківської на Міжнародній конференції «Проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини в правовій системі України»*

Дорогі колеги!  
Шановний пане Голово!

Дозвольте скористатися можливістю привітати організаторів конференції та подякувати за унікальну можливість звернутися до вас у місті, в якому я народилася, та з трибуни Верховного Суду України, в якому мала честь виступати як захисник.

Мої колеги вже сказали про складність ситуації, що виникла в європейській системі захисту прав людини. Справді, на сьогодні перед Європейським судом постають нові виклики, на які він має реагувати, змінюючи свої системні підходи. Якщо у 60-ті роки Європейська комісія отримувала в середньому п'ять індивідуальних заяв на рік, у 70-ті —

16, то після прийняття у 1998 р. Протоколу № 11 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод їх кількість зростала невпинно: більше 18 тис. заяв надійшло у 1998 р., 50 тис. — у 2006 р. і понад 75 тис. — у 2010 р. Отже, Суд опинився в зовсім інших умовах, і його розуміння своєї ролі в цих умовах не могло не зазнати, за висловом Дінона Шелтона, еволюційних та водночас революційних змін. Я зупинюся на розгляді питання, яке порушив у своїй доповіді Голова Верховного Суду України.

У далекі 70-ті роки, говорячи про свою роль, наприклад, у справі «Маркс проти Бельгії», Суд зазначив про неминучість того, що рішення вийде за межі конкретної справи,

тим більше що порушення впливає безпосередньо із законодавства. Але рішення Суду має переважно декларативний характер і залишає державам-учасницям вибір засобів.

Дещо пізніше, у 1995 р., у справі «Папамихалопулос та інші проти Греції» та інших рішеннях, переважно щодо права власності, Суд визнав свободу дій держави стосовно вибору засобів виконання рішення, в якому він виявив порушення, і додав, що якщо природа порушення допускає *restitutio in integrum*, то держава може його виконати сама. Так цей принцип, започаткований у справі Постійного суду міжнародної справедливості Ліги націй від 13 вересня 1928 р., увійшов у юриспруденцію Європейського



суду. Пізніше його застосовували не тільки щодо майнових справ, а поширили й на справи, які стосувалися порушень статей 5 та 6 Конвенції. Наприклад, у справі «Салдуз проти Туреччини» Суд зазначив, що якщо заявника засуджено, незважаючи на потенційне порушення його прав, гарантованих ст. 6 Конвенції, він має бути якомога швидше поставлений у те становище, в якому перебував би, якби порушення не відбулося. І найбільш доцільною формою відшкодування в такому разі був би новий розгляд справи або поновлення провадження.

У рішенні в справі «Нечипорук та Йонкало проти України» Суд зазначив, що з урахуванням надзвичайно серйозних обставин цієї справи та беручи до уваги те, що зізнання, отримане з порушенням абсолютної заборони тортур, було використано під час судового розгляду як доказ, для належного захисту прав людини має бути проведено повторний розгляд справи із суворим дотриманням матеріальних та процесуальних гарантій, які втілені у ст. 6 Конвенції.

У справі «Ассанідзе проти Грузії» заявник скаржився, що перебував під вартою протягом кількох років після виправдання. Суд встановив порушення ст. 5 Конвенції та, враховуючи винятковість і невідкладність цього випадку, прийняв рішення про те, що держава-відповідач має негайно звільнити заявника з-під варти, оскільки «за самою своєю природою порушення в цій справі не залишає жодного реального вибору заходів для його виправлення». Про вимогу звільнення заявника з-під варти йдеться також у справах «Іляшкун та інші проти Молдови та Росії», «Алексанян проти Росії» та ін. Вона стала суттєвим кроком у розвитку прецедентної практики Суду, тобто традиційна роль його рішень як виключно декларативних перестала задовольняти вимоги, що зростають, і бути адекватною

відповіддю на проблеми, з якими стикається Суд. Рішення його стали більше розпорядчими, ніж такими, що мають виключно декларативний характер.

Важливим етапом в усвідомленні нової ролі Суду в контексті надзвичайної перевантаженості однотипними справами стали «пілотні» рішення. Першою «пілотною» справою була справа «Броньовський проти Польщі», що стосувалася структурної проблеми польського законодавства щодо компенсації за втрачене майно після репатріації до Польщі після Другої світової війни, потенційними жертвами якої було 80 тис. осіб. Потім — справа «Хуттен-Чапська проти Польщі» щодо законодавчого обмеження прав орендодавців та інші «пілотні» справи про невиконання рішень національних судів, зокрема справа «Іванов проти України», в якій Суд ще раз наголосив про відсутність в Україні ефективного засобу правового захисту від невиконання судового рішення та зобов'язав державу протягом одного року з дня вступу рішення в силу запровадити такий засіб.

Приблизно з 2008 р. Суд почав ухвалювати «квазі-пілотні» рішення, у мотивувальній частині яких міститься наказ про прийняття загальних заходів. Наприклад, у справі «Славомир Мусял проти Польщі» Суд наказав невідкладно застосувати необхідні законодавчі та адміністративні заходи для забезпечення належних умов тримання під вартою. У справі «Манолє проти Молдови», в якій правова основа діяльності телерадіокомпанії була визнана Судом некоректною, оскільки не забезпечувала гарантій проти втручання політичних органів, Суд зажадав відповідної реформи. Таких прикладів багато. До них належить і справа «Харченко проти України», в якій Суд ще раз повторив ключові проблемні питання обрання і продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на досу-

довому й судовому слідстві та надав Україні шість місяців для розробки системної реформи кримінального процесу.

Повертаючись у 70-ті роки, не можна не побачити значну відстань між ствердженням декларативного характеру рішень Суду та встановленням ним необхідності провести ті чи інші реформи у зазначений ним самим термін. Але й таких змін сьогодні замало. З огляду на те, що найбільш дієвим інструментом для ефективного захисту прав людини в Європі є посилення авторитету прецедентної практики Суду, в кількох принципових рішеннях він наголосив на своїх *res interpretata* повноваженнях. Так, у справі «Ранцев проти Кипру та Росії» Суд нагадав, що мета його рішень, окрім вирішення конкретної справи, полягає також у роз'ясненні, утвердженні та розвитку правил, встановлених Конвенцією, для підвищення загальних стандартів захисту прав людини та поширення практики поваги до прав людини у державах-учасниках.

У справі «Онуз проти Туреччини» Суд визнав наявність де-факто *erga omnes* ефекту своїх рішень, вказавши на необхідність брати до уваги його висновки навіть у рішеннях щодо інших держав-учасниць: оскільки Суд надає остаточне авторитетне тлумачення прав і свобод, визначених у розд. 1 Конвенції, він розглядає, чи прийняли національні органи влади достатньою мірою принципи, що впливають з його рішень щодо аналогічних питань, навіть якщо вони стосуються інших держав.

Про де-факто *erga omnes* ефект йдеться в Інтерлакенській декларації, яка закликає держави-учасниці взяти на себе зобов'язання брати до уваги розвиток прецедентного права Суду з урахуванням висновків, що впливають з його рішень про порушення Конвенції іншою державою, якщо така сама проблема є в їх правовій системі.

Питання субсидіарності, тобто первинної відповідальності держави за повагу до прав людини, на чому наголошували сьогодні мої колеги, є пріоритетними. Як неодноразово було зазначено з трибун Ради Європи, незважаючи на роль міжнародних механізмів, ефективний захист прав людини починається і закінчується на національному рівні.

Сьогодні багато говорять про так звану процедуралізацію фундаментальних прав. Це — шлях до децентралізації ролі Суду, розподілення тягаря захисту прав людини між ним та національними судовими органами.

Процедурним зобов'язанням держави, включаючи як обов'язок провести належне розслідування у разі смерті чи фізичного насильства, так і вимоги до судової процедури прийняття рішень із дотриманням справедливого балансу між конкуруючими правами, приділяється все більше уваги. Ідея процедуралізації полягає в тому, що праву, яке є консервативним за своєю суттю, надається можливість без втрати свого змісту та обсягу швидко реагувати на нові процеси та явища, які відбуваються у суспільстві. Процедуралізація фундаментальних прав — це втілення принципу субсидіарності. Європейський суд з прав людини досить часто постає перед складними питаннями, що потребують досконалого розуміння національного контексту. Йдеться про розгляд соціальних справ, справ, які стосуються опіки над дітьми, навколишнього середовища тощо. І вирішувати такі питання набагато доцільніше саме національному суду з урахуванням усіх сукупних обставин. Отже, не маючи змоги оцінити правильність рішень національних судів та враховуючи, що саме вони займають кращу позицію для прийняття таких рішень, Суд залишає за собою можливість лише перевірити досконалість самої процедури прийняття рішень.

Розвиток процедурного аспекту є, таким чином, обмежуючою складовою свободи розсуду держави.

Наприклад, у справі *«Веліжаніна проти України»*, в якій заявниця скаржилася на втручання в її право на повагу до житла внаслідок припинення договору соціального найму, Суд зазначив, що головне питання зводиться до того, чи надали національні органи належні й достатні аргументи у своїх рішеннях та чи була залучена заявниця у процес прийняття рішень таким чином, щоб мати змогу належно захищати свої інтереси. Дослідивши процес, Суд переконався, що заявниця користувалася всіма перевагами змагального процесу, і, не побачивши жодних проявів того, що національні судові органи в цій делікатній справі вийшли за межі наданої їм свободи розсуду, оголосив скаргу заявниці неприйнятною.

Натомість у справі *«Савіни проти України»*, яка стосувалася відібрання дітей від сліпих батьків і влаштування їх у державні заклади опіки, Суд піддав критиці саме процес прийняття такого рішення. Він звернув увагу на відсутність поглибленого судового аналізу причин неадекватних умов для життя і розвитку дітей, намагань родини подолати труднощі та брак оцінки альтернативних, менш суворих заходів втручання, ніж розлучення дітей із батьками. Суд також взяв до уваги те, що на жодній стадії судового провадження не було заслухано думку самих дітей, і встановив порушення ст. 8 Конвенції.

У справі *«Дубецька та інші проти України»* Суд зазначив, що складність порушених питань щодо екологічної політики надає йому переважно субсидіарну роль. Він має насамперед перевірити, чи був процес прийняття судового рішення справедливим, і лише за виняткових обставин може вийти за цю межу і переглянути матеріальні висновки національних органів. Це приклади, в яких Суд наголосив на своїй

субсидіарній ролі саме через процедуралізацію фундаментальних прав.

Неодноразово Суд зазначав, що у справах, в яких вищі національні суди проаналізували «в достатній і переконливій манері точну природу оскаржуваного обмеження, на основі відповідної конвенційної судової практики та принципів, які з неї випливають», Європейський суд з прав людини повинен мати вагомі причини для іншого висновку, ніж той, що зробили національні суди. Тобто втручання Суду в суть справи буде вкрай обмеженим у ситуації, коли національні судові органи в своєму аналізі використали принципи Конвенції.

Якщо суди вважають своїм обов'язком дотримуватися положень Конвенції, вони будуть тлумачити норми національного законодавства через призму зазначених у ній вимог. Це у свою чергу вимагає розуміння того, що в багатьох ситуаціях суди, застосовуючи норму національного законодавства, мають пам'ятати про пропорційність втручання, тобто зважувати конфліктні інтереси. Саме брак такого зваження став причиною констатації Європейським судом порушень Конвенції у ряді справ проти України.

Треба сказати, що вимога аналізу пропорційності втручання при застосуванні національного законодавства є неприродною для більшості правових систем держав-учасниць Ради Європи (за винятком Німеччини і Швейцарії), але застосування такого аналізу набуває поширення в Європі саме під впливом практики Європейського суду з прав людини. Таким чином відбувається збагачення саме інтерпретації положень національного законодавства без посягання на суверенітет чи примат норм Конституції. Як нещодавно зазначив Конституційний суд Німеччини, змінюючи власну практику тлумачення Конституції внаслідок прийняття рішення Європейським судом з прав людини, той факт, що Основний Закон є дружнім стосов-

но міжнародного права, відображає розуміння суверенітету як такого, що не тільки не суперечить інтеграції в міжнародному та наднаціональному контекстах і не виключає подальшої еволюції останніх, а й передбачає та очікує її. На цьому тлі «останнє слово» Конституції не є перешкодою для міжнародного та європейського діалогу судів, а становить нормативну базу для такого діалогу.

Важливо зазначити, що з вимогою субсидіарності та її втілення у про-

цедуралізації впливає дедалі при-скіпливіший підхід Європейського суду до питань судової незалежності. Нині предметом розгляду Суду є питання, які ще кілька років тому виходили за межі його компетенції. Це питання про розподіл справ у суді, призначення і звільнення суддів, суперечлива судова практика у вищих судах.

Увага, яку Суд приділяє процедурі прийняття рішень на національному рівні, є свідченням

зростаючої важливості взаємодії національних судів та Європейського суду з прав людини. Децентралізація захисту прав людини, розподілення тягаря такого захисту між ним і національними судами — єдина адекватна відповідь на ті виклики, з якими сьогодні стикається Суд, та запорука ефективної роботи в майбутньому як Суду, так і всього складного механізму захисту прав людини.

Дякую за увагу.



## Виконання постанов Європейського суду: субсидіарність і/або «суверенна воля»?

*Доповідь судді Європейського суду з прав людини від РФ А.І. Ковлера на Міжнародній конференції «Проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини в правовій системі України»*

Шановні колеги!

Насамперед хочу подякувати за запрошення на конференцію і пропозицію виступити.

Останнім часом Європейський суд з прав людини все частіше стикається з протиставленням принципу субсидіарності та національного суверенітету держав-учасниць Конвенції. Нещодавно ми спостерігали такий епізод, як загострення суверенної хвороби у вигляді ініціативи російського сенатора Торшина щодо цензури постанов Європейського суду Конституційним судом Російської Федерації. На щастя, вчора цю ініціативу було відкликано, та сам факт показовий.

В основу європейської системи захисту прав людини покладено

принцип субсидіарності: система наднаціонального контролю є додатковою (субсидіарною) щодо національної. Такий висновок можна зробити зі ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Цитую: «Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції», тобто основний тягар правозахисної діяльності лежить на суверенних державах. Образно кажучи, держава несе відповідальність за результат, водночас на розсуд держави Конвенція віддає вибір засобів досягнення результатів.

Контрольний механізм Конвенції в особі Європейського суду (при ухваленні рішення чи постанови) і Комітету Міністрів Ради Європи

(на етапі виконання рішення чи постанови) стосується лише відповідності цих засобів вимогам Конвенції. Європейський суд чітко висловив свою позицію в одній зі своїх ранніх постанов щодо Бельгійського так званого лінгвістичного конфлікту. Цитую: «Національні влади вільні у виборі правових заходів, які вони вважають доцільними в рамках, що передбачає Конвенція. Суд розгляне лише відповідність цих правових засобів вимогам Конвенції». У зазначеній вище справі про використання мов у системі освіти Бельгії Європейський суд виокремив дві сторони субсидіарності в контексті Конвенції: практичну і теоретичну. У практичному плані Суд підкреслив, що він не може бути апеляційним (і додамо від себе — також касацій-

\*Переклад з російської.

ним, судом із наглядом). Він не може повторно переглядати справи, як це відбувається в національній судовій системі, й не є четвертою інстанцією щодо національних судів. При цьому Суд нагадав, що чим серйозніші звинувачення, які висуває позивач, тим ґрунтовнішою має бути фактична база.

Подібним чином Європейський суд уникає порушення правових питань, які належать до компетенції національних судів (наприклад, тлумачення матеріального і процесуального законодавства), хоча і враховує їх. Якщо ви читали наші постанови, то бачили в них частину, яка називається «Національне право». Так, зазначаючи про різні концепції вимог моралі в Європейських країнах, у справі *«Хандісайд проти Сполученого Королівства»* (про заборону розповсюдження в школах Великобританії Червоної книги про секс) Європейський суд чітко заявив про свою позицію: «з огляду на їх прямиий постійний контакт з активним населенням своїх країн державні органи мають кращу позицію, аніж міжнародний суддя, щоб висловлювати свою думку про достовірний сенс цих вимог моралі, так само як про „необхідність“ будь-яких „обмежень чи санкцій“».

Європейський суд неодноразово підтверджував, що його компетенція щодо оцінки дотримання національного законодавства обмежена. Насамперед саме національна влада має тлумачити й застосовувати це законодавство (наприклад, справа *«Чаптел проти Сполученого Королівства»*, 1989 р.).

Слід зауважити, що у тлумаченні змісту Конвенції Європейський Суд послуговується принципом автономності. Застосовуючи положення Конвенції з позиції загального права, Європейський Суд не обмежує себе положеннями національного законодавства. Інакше він опинився б у полоні різних у різних правових системах юридичних понять. Так, у

справі *«Прокопович проти Росії»* Суд визначив, що поняття «житло» згідно зі ст. 8 Конвенції — це автономне поняття, і означає воно не лише житло, в якому громадянин зареєстрований, як постановив суд Росії, але і в якому він проживає. Тобто будь-яке приміщення, в якому фактично мешкає громадянин, для Європейського суду є житлом. І він у постанові зазначив: «житло — це автономна концепція, яка не залежить від класифікації в національному праві».

Другий аспект дії принципу субсидіарності — швидше теоретичний. Оскільки права і свободи, які гарантує Конвенція, виникли в демократичному суспільстві, поняття «демократія» і «верховенство закону» взаємопов'язані у тлумаченні Конвенції. За логікою прецедентів Суду обрана в демократичному порядку влада держав-учасниць Конвенції наділена відповідною легітимністю, що вимагає від міжнародного суду, яким є Європейський суд, деякого самообмеження під час оцінювання того, чи є втручання у реалізацію прав і свобод, які захищає Конвенція, «необхідним у демократичному суспільстві». Але й при цьому будь-які форми такого втручання мають, по-перше, бути передбачені законом і не повинні бути результатом довільного розгляду посадових осіб, а по-друге, прагнути до легітимної мети (наприклад, дотримання балансу спільного і приватного інтересу). Межі такого оцінювання не безконечні для держав і не можуть виходити за рамки демократичного процесу.

У зв'язку з цим варто пригадати ще одну проблему — зростання кількості учасників Конвенції до 47 держав. Загалом це порушило цілісність клубу демократичних західних країн, яка була до приєднання до Конвенції у 80-ті роки великої кількості країн Центральної і Східної Європи, де «поле оцінки» часто вважалося і вважається своєрідною індульгенцією від різних порушень, які зручно

списувати на перехідний період, на пережитки тоталітаризму, на незавершеність правових реформ і т. д. А це сприяло практиці «подвійних стандартів». Європейський суд поспішив нагадати про принцип пропорційності при застосуванні «поля оцінки» і в справі *«Паулич проти Хорватії»* та ін.

Субсидіарність може бути продуктивною лише тоді, коли відповідне положення Конвенції доступне суддям і застосовується в державному праві. Ні Рада Європи, ні Європейський суд ніколи і ні на кого не покладали суворого обов'язків з інкорпорації Конвенції в національному праві. Хоча ми знаємо, що багато держав, зокрема Україна й Російська Федерація, визнаючи юрисдикцію Європейського суду з прав людини обов'язковою щодо питань тлумачення і застосування Конвенції, зробили в цьому напрямі рішучий крок.

Не можна було б виправдати непомічання теоретичних і практичних проблем реалізації принципу субсидіарності як у національних правових системах, так і з боку Європейського суду. Патріарх теорії міжнародного права професор Є.Т. Усенко обстоював чистоту поняття. На його думку, з огляду на суверенітет держави на її території може діяти тільки її воля. Суверенітет держави виключає можливість дії в межах її території державної волі інших держав, у тому числі погодженої волі, закладеної в нормі міжнародного права. Для набуття нею юридичної сили в рамках дії національного закону воно має, на думку Усенка, набути сили національно-правової норми після видання відповідного національно-правового акта (так звана трансформація).

Про те, що тлумачення принципу субсидіарності стало улюбленою темою «сувереністів» (на страсбурзькому жаргоні), свідчать конфлікти, що систематично виникають між Європейським судом і прихильниками суверенітету в країнах Європи. Так,

федеральний Конституційний суд ФРН потурбувався про питання, чи має постанова Європейського суду таку юридичну силу, яка б скасовувала остаточні й ті, що вже вступили в законну силу, постанови німецьких судів.

Подібні «конфлікти щодо тлумачення» обов'язкової сили постанов Європейського суду виникли і в Конституційному суді Австрії, а також у Конституційному суді РФ (після відомої справи «Маркін проти Росії», в якій, на мій погляд, Європейський суд переступив межу і в жорсткій формі рекомендував Росії змінити положення закону про статус військовослужбовців. Бурхливу реакцію викликали деякі постанови Європейського суду щодо Туреччини, Франції, Італії, Великобританії та інших держав, у яких, на думку політиків і юристів, Суд нібито порушив «суверенну волю» держав будувати свою правову систему з насамперед національними особливостями.

Європейський суд, на мою думку, сам завдав болючого удару принципу субсидіарності, розпочавши в 2004 р. ухвалювати «пілотні» постанови, в яких були системні, структурні проблеми, що спричинили порушення, яке повторювалося і в яких Суд зобов'язував держави-відповідачі у стислі строки прийняти відповідні законодавчі акти для виправлення цього порушення. Раніше на заходи загального характеру вказував Комітет міністрів виконавчих органів Ради Європи, який переклав це завдання на Суд — типовий зразок бюрократичної «творчості». Початок поклала постанова у справі «Броньовський проти Польщі», потім була відома постанова постраждалого від аварії на ЧАЕС «Бурдов проти Росії», також «Іванов проти України», «Болару проти Молдови» та ін.

У справі Броньовського Суд відзначив «функціональні збої у правовому порядку Польщі» як «фактор,

що збільшує відповідальність держав згідно з Конвенцією та загрозу ефективності створеного Конвенцією механізму». Таке мотивування надало постанові ознак конституційних, а зазначений у справі підхід став очевидним відступом від принципу субсидіарності. Суперечки з цього приводу не припиняються, і немає єдиної думки серед суддівського співтовариства у Страсбурзі.

Варто пам'ятати, що міжнародна система захисту прав людини створювалась із пріоритетом права людини над інтересами держави. Не випадково термін «субсидіарність» увійшов до правового вжитку із церковного.

У рекомендаціях конференції міністрів країн Ради Європи щодо застосування Конвенції на національному рівні зазначено про фундаментальне значення принципу субсидіарності, яким передбачена насамперед відповідальність держав-учасниць у застосуванні Конвенції як основного інструменту європейського публічного порядку. Держав-учасниць закликають максимально зробити висновки з постанов Європейського суду, у яких встановлено порушення Конвенції іншою державою, особливо коли в правовій системі іншої держави існують подібні проблеми. Цю рекомендацію можна вважати відповіддю «сувереністам», які вважають, що необхідно враховувати тільки ті постанови Суду, які стосуються лише певної держави.

Європейський суд має особливі повноваження, які не можна порівняти з повноваженнями жодного із судів. Його постанови адресовані 47 країнам із різними правовими системами, політичними режимами, культурними традиціями. Він не входить до жодної ієрархічної судової системи і не має виходу на законодавця. До того ж державам-членам Конвенції ніхто не забороняв тлумачити між-

народний договір, учасниками якого вони є. Отже, єдиним «виправданням» активності Європейського суду є турбота про захист прав людини.

Суд часто буває змушений лавірувати між необхідністю дотримуватись принципу субсидіарності та імперативів активної позиції Суду щодо проблем, які потребують його реакції відповідно до сучасних уявлень. Європейський суд змушений давати відповідь на проблемні питання, які ще не вирішені в національному законодавстві. Наприклад, проблема одностатевих шлюбів, право на усиновлення дітей одиними людьми тощо, на які національне законодавство ще сором'язливо не дало відповіді або відмовчується. А Суд змушений розглядати скарги. І тут слід зазначити такий факт, як перетлумачення Конвенції у зв'язку зі збільшенням кількості емігрантів до Європи, які приносять свою культуру, свої поняття про сім'ю, шлюб, мораль і т. д. На все це Європейський суд повинен реагувати делікатно. Очевидно, що обидва підходи виправдані загальними цілями і принципом захисту прав людини, представленими в преамбулі Конвенції. Що стосується Європейського суду, то він і надалі має виходити з мети своєї діяльності, як це зазначено у першій постанові у справі «Артіко проти Італії». Наголошую, що мета Конвенції — захист не теоретичних і примарних прав, а прав конкретних і дійсних.

Приємно, що у програмі секцій конференції передбачено саме предметний аналіз обліку рішень Європейського суду як науковими і навчальними закладами, так і правоохоронними органами та юристами-практиками. Впевнений, що Україна в цьому плані має великий досвід, який потребує нових узагальнень.

Дякую за увагу.