

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.56.315682>

УДК 342.9:341.1

Є. С. Герасименко, канд. юрид. наук, доцент
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Навчально-науковий інститут права
Кафедра адміністративного права та процесу
вул. Володимирська, 60, Київ, 01033, Україна
e-mail: adminlawdep@ukr.net
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5625-5622>

МІСЦЕ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У МЕХАНІЗМІ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЦЬОЇ МІЖНАРОДНОЇ СУДОВОЇ УСТАНОВИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Стаття присвячена окресленню місця Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у механізмі виконання рішень цієї міжнародної судової установи за законодавством України. Актуальність дослідження пов'язана із нагальною необхідністю ґрунтовного та всебічного наукового опрацювання законодавчого підґрунтя діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини за цим напрямом у зв'язку з його застарілістю та невідповідністю стандартам якості правового регулювання. Для цього, зокрема належного осмислення потребує й сама роль Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у процесі виконання рішень Європейського суду з прав людини. За підсумками дослідження у статті обґрунтовано, що Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини: 1) координує виконання Державною виконавчою службою та Державним казначейством формальностей, необхідних для виплати відшкодування на виконання рішення Європейського суду з прав людини; 2) представляє інтереси держави в суді, звертаючись із регресною вимогою до публічних службовців про відшкодування державі шкоди, заподіяної внаслідок неналежного виконання ними їх посадових обов'язків, які призвели до ухвалення проти України рішення Європейського суду з прав людини та виплати потерпілій особі справедливої сатисфакції; 3) інформує осіб, на користь яких постановлене рішення Європейського суду з прав людини, про шляхи поновлення їх прав та основоположних свобод, у тому числі додаткові заходи індивідуального характеру, а також доведення інформації про зміст, порядок і строки виконання цих заходів до відома державних органів, які є відповідальними за виконання цих заходів; 4) контролює виконання цими державними органами відповідних заходів; 5) надає консультативну підтримку цим державним органам у процесі виконання рішення Європейського суду з прав людини.

Звернено увагу на те, що проблематика правового регулювання діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини за цими напрямками включає, зокрема: а) взаємовиключність законодавчого положення про строк на звернення до суду з позовом про відшкодування державі шкоди, що завдана у зв'язку з виплатою нею справедливої сатисфакції; б) неузгодженість порядку покладення

відповідальності за цю шкоду, що встановлений Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та Законом України «Про державну службу»; в) загальна застарілість порядку взаємодії Державної виконавчої служби та Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини; г) обмеженість контрольного інструментарію Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: відшкодування шкоди державі у зв'язку з виплатою нею справедливої сатисфакції; виконання заходів загального та індивідуального характеру; Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини; контроль виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Постановка проблеми. Визначальне значення для виконання державою її міжнародно-правових зобов'язань як учасниці Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) є запровадження державою на внутрішньому рівні належного інституційного та законодавчого підґрунтя для виконання нею рішень Європейського суду з прав людини. Національний механізм виконання рішень цієї міжнародної судової установи покликаний забезпечити реальне поновлення прав та основоположних осіб та виплати їм компенсації за їх порушення, а також втілити у правову та політичну реальність заходів загального характеру, що були визначені Європейським судом з прав людини для усунення причин та унеможливлення продовження систематичного порушення тих чи інших прав та основоположних осіб приватних осіб відповідною державою. Фундаментальну роль у цьому національному механізмі відіграє Міністерство юстиції України як центральний орган виконавчої влади, уповноважений зокрема на здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань. Структурними підрозділами та підпорядкованими органами (посадовими особами) цього міністерства, сфера відання яких включає забезпечення повного та своєчасного виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), є Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини та Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Їх діяльність регламентується, передусім, законами України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та «Про виконавче провадження», а також Положенням про Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784. Разом з тим, ступінь наукового опрацювання цих законодавчих положень, у тому числі рівень їх систематизації у юридичній літературі та якості наукових рекомендацій щодо їх вдосконалення, є недостатнім. Зокрема, більш глибокого дослідження потребують питання, що стосуються місця Уповноваженого у справах ЄСПЛ у механізмі виконання рішень цієї міжнародної судової установи за законодавством України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значне зрушення у дослідженні питань організації та забезпечення діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ з моменту його утвердження як складового елементу інструментарію гарантування виконання рішень ЄСПЛ було досягнуте зусиллями декількох вчених, серед яких О. Р. Антонова, Б. С. Мукан та В. А. Стукаленко.

Зокрема, Б. С. Мукан зауважив, що функції із виконання рішення ЄСПЛ в основному покладаються на Міністерство юстиції України: Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ та Державну виконавчу службу України [1, с. 233]. Уповноважений у справах ЄСПЛ, за справедливим твердженням О. Р. Антонової, є одним із ключових елементів функціонування механізму виконання рішень ЄСПЛ [2, с. 147]. Саме ця посадова особа Міністерства юстиції України, як вказується у науковій літературі, має широке коло спеціальних повноважень, пов'язаних з виконанням рішень ЄСПЛ, значна частина яких має контрольно-наглядний характер. Контролю за виконанням рішень ЄСПЛ приділяється особлива увага у наукових джерелах.

Звернувшись до напрацювань В. А. Стукаленка, можна зазначити, що сутність контролю за виконанням рішень ЄСПЛ полягає, по-перше, у спостереженні й перевірці діяльності органів, які здійснюють виконання відповідного рішення ЄСПЛ, відповідно до вимог чинного законодавства, а по-друге, у запобіганні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такій діяльності. Головна мета проведення цього контролю – забезпечити інтереси держави й суспільства [3, с. 63]. Водночас, дослідники підкреслюють й деяку правову проблематику процесу забезпечення виконання рішень ЄСПЛ на національному рівні. Серед іншого, Б. С. Мукан вказує на те, що підготовка значної кількості внутрішніх процесуальних документів виконавчого провадження ускладнює та затягує процес виконання рішення, що може призвести до прострочення терміну виплати компенсації та виплати пені [1, с. 233]. Однак, перспективам вдосконалення правового підґрунтя контролю за виконанням рішень ЄСПЛ саме з боку Уповноваженого у справах ЄСПЛ науковою спільнотою на цей час приділена недостатня увага.

На основі цих міркувань для формування більш цілісного бачення ролі Уповноваженого у справах ЄСПЛ у забезпеченні виконання рішень ЄСПЛ відповідні положення законодавства України мають бути опрацьовані більш ґрунтовно.

Метою статті є окреслення місця Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у механізмі виконання рішень цієї міжнародної судової установи за законодавством України.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження, перш за все, слід звернути увагу на те, що за змістом п. 8 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження» рішення ЄСПЛ підлягають примусовому виконанню відповідно до цього закону з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Виконують рішення ЄСПЛ органи Державної виконавчої служби (державні виконавці) без сплати авансового внеску та без стягнення виконавчого збору (п. 5 ч. 2 ст. 5, абз. 9 ч. 2 ст. 26, п. 2 ч. 5 ст. 27 Закону України «Про виконавче провадження») [4].

Аналіз приписів Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (далі – Закон № 3477-IV) дозволяє дійти висновку про те, що вони покладають на орган представництва (Уповноваженого у справах ЄСПЛ) завдання брати участь у виконанні рішень ЄСПЛ шляхом вжиття комплексу передбачених законом спеціальних заходів, які й ви-

значають особливості виконання цих рішень, порівняно із загальними умовами та порядком здійснення виконавчого провадження. Природа та особливості цієї участі відображені у законодавчих положеннях, які регламентують цей функціональний напрям діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Так, за змістом ч. 1 ст. 7 Закону № 3477-IV протягом 10 днів від дня отримання повідомлення ЄСПЛ про набуття його рішенням статусу остаточного Уповноважений у справах ЄСПЛ як орган представництва:

1. Надсилає стягувачеві повідомлення з роз'ясненням його права подати до Державної виконавчої служби заяву про виплату відшкодування (в ній мають бути зазначені реквізити банківського рахунка для перерахування коштів);
2. Надсилає до Державної виконавчої служби оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточного рішення ЄСПЛ у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції, рішення щодо справедливої сатисфакції, щодо дружнього врегулювання, про схвалення умов односторонньої декларації, упродовж 10 днів після чого Державна виконавча служба відкриває виконавче провадження [5].

Виплата стягувачеві відшкодування має бути здійснена у 3-місячний строк з моменту набуття рішенням статусу остаточного або у строк, передбачений у рішенні. Протягом 1 місяця від дня відкриття виконавчого провадження за рішенням орган представництва надсилає до Державної казначейської служби України постанову про відкриття виконавчого провадження та вищенаведені документи. Вона протягом 10 днів від дня надходження цих документів здійснює списання на вказаний стягувачем банківський рахунок, а в разі його відсутності – на депозитний рахунок Державної виконавчої служби. Державна виконавча служба протягом 3 днів надсилає Уповноваженому у справах Європейського суду з прав людини постанову про закінчення виконавчого провадження та підтвердження списання коштів (ст. 8 Закону № 3477-IV) [5].

Одночасно із забезпеченням виплати відшкодування стягувачам, Уповноважений у справах ЄСПЛ виступає позивачем у справах про відшкодування збитків, завданих Державному бюджету України внаслідок виплати відшкодування. Уповноважений у справах ЄСПЛ зобов'язаний протягом 6 місяців з моменту списання суми відшкодування на користь стягувача звернутися до суду з відповідним позовом. Загальний строк позовної давності для звернення з такими позовами визначається відповідно до Цивільного кодексу України (ч. 5 ст. 9 Закону № 3477-IV) [5].

Крім координаційних дій та звернення до суду з регресною вимогою до публічних службовців, які допустили у їх діяльності порушення міжнародно-правових зобов'язань щодо дотримання прав та основоположних свобод, Уповноважений у справах ЄСПЛ бере участь у виконанні додаткових заходів індивідуального та загального характеру.

Зокрема, протягом 10 днів від дня одержання повідомлення про набуття рішенням статусу остаточного Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини: а) надсилає стягувачеві повідомлення з роз'ясненням його права порушити провадження про перегляд справи та/або про його право на відновлення провадження; б) повідомляє органи, які є відповідальними за виконання додаткових заходів індивідуального характеру, про зміст, порядок і строки виконання цих заходів. Уповноважений у справах Європейського

суду з прав людини контролює виконання додаткових заходів індивідуального характеру, передусім, шляхом:

- отримання від відповідних органів інформації про хід і наслідки виконання заходів;

- внесення Прем'єр-міністру України подання щодо забезпечення виконання додаткових заходів індивідуального характеру (ст. 11 Закону № 3477-IV) [5].

Більше того, у разі необхідності Уповноважений у справах ЄСПЛ може ініціювати проведення перевірки дій чи бездіяльності посадових осіб Державної виконавчої служби, якщо такі дії чи бездіяльність впливають на забезпечення виконання рішення ЄСПЛ. Про результати перевірки керівництво Державної виконавчої служби повідомляє Уповноваженого у справах ЄСПЛ протягом 3 днів після її проведення (п. 15 Порядку взаємодії Державної виконавчої служби України та Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини під час забезпечення представництва України в ЄСПЛ та виконання рішень ЄСПЛ, затверженому Наказом Міністерства юстиції України від 23 вересня 2013 р. № 1989/5 (далі – Порядок взаємодії)) [6].

Крім того, Уповноважений у справах ЄСПЛ щокварталу готує та надсилає до Кабінету Міністрів України подання щодо вжиття заходів загального характеру, у якому викладаються пропозиції щодо вирішення зазначених в рішенні ЄСПЛ недоліків системного характеру та усунення її першопричини, забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень (ст. 14 Закону № 3477-IV) [5].

На доповнення до контрольних та інформаційно-аналітичних заходів, компетенція Уповноваженого у справах ЄСПЛ у частині, що стосується виконання рішень цієї міжнародної судової установи, включає також консультативно-дорадчі функції.

Зокрема, як визначено положеннями п. 11 Порядку взаємодії, державний виконавець, звертаючись до суду із заявою про зміну способу і порядку виконання рішення національного суду, яким передбачено вжиття заходів зобов'язального (немайнового) характеру, у зв'язку з неможливістю виконання цього рішення, має повідомити відповідний суд про необхідність залучення представника секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ як спеціаліста в галузі застосування Конвенції та виконання рішень ЄСПЛ. Так само, якщо рішенням ЄСПЛ передбачається вжиття додаткових заходів індивідуального характеру шляхом виконання рішення національного суду, секретаріат Уповноваженого у справах ЄСПЛ надає Державній виконавчій службі практичну допомогу та роз'яснення щодо виконання (п. 14 Порядку взаємодії) [6].

Висновки і пропозиції. Взнявши до уваги вищевикладене, можемо констатувати, що Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини у механізмі виконання рішень цієї міжнародної судової установи, що встановлений законодавством України, посідає центральне місце, що впливає із закріплених за цією посадовою особою Міністерства юстиції України функцій та повноважень. Йдеться про те, що Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини: 1) координує виконання Державною виконавчою службою та Державним казначейством формальностей, необхідних для виплати

відшкодування на виконання рішення Європейського суду з прав людини; 2) представляє інтереси держави в суді, звертаючись із регресною вимогою до публічних службовців про відшкодування державі шкоди, заподіяну внаслідок неналежного виконання ними їх посадових обов'язків, які призвели до ухвалення проти України рішення Європейського суду з прав людини та виплати потерпілій особі справедливої сатисфакції; 3) інформує осіб, на користь яких постановлене рішення Європейського суду з прав людини, про шляхи поновлення їх прав та основоположних свобод, у тому числі додаткові заходи індивідуального характеру, а також доведення інформації про зміст, порядок і строки виконання цих заходів до відома державних органів, які є відповідальними за виконання цих заходів; 4) контролює виконання цими державними органами відповідних заходів; 5) надає консультативну підтримку цим державним органам у процесі виконання рішення Європейського суду з прав людини.

Проблематика правового регулювання діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини за цими напрямками включає, зокрема: а) взаємовиключність законодавчого положення про 6-місячний строк на звернення до суду з позовом про відшкодування державі шкоди, що завдана у зв'язку з виплатою нею справедливої сатисфакції, із тим, що вказує на те, що на цю вимогу поширюється загальний строк позовної давності; б) неузгодженість порядку покладення відповідальності за цю шкоду, що встановлений Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та Законом України «Про державну службу»; в) загальна застарілість порядку взаємодії Державної виконавчої служби та Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини; г) обмеженість контрольного інструментарію Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини інформаційними запитами, ініціюванням перевірок та зверненням до Прем'єр-міністра України щодо забезпечення виконання додаткових заходів індивідуального характеру.

Список використаної літератури

1. Мукан Б. С. Функції урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з прав людини щодо виконання рішень і звітування: державно-управлінський аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 227-235. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_30.
2. Антонова О. Р. Діяльність Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини як елемент механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини за період 2014-2018 рр. в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України. Актуальні питання у сучасній науці. Серія: Державне управління. 2023. Вип. 6 (12). С. 143-152. DOI: 10.52058/2786-6300-2023-6(12)-143-152.
3. Стукаленко В. А. До питання контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Альманах міжнародного права. 2016. Вип. 12. С. 62-69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/amp_2016_12_9.
4. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. Дата оновлення: 01 серпня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Дата оновлення: 2 грудня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15/conv#o81>.
6. Порядок взаємодії Державної виконавчої служби України та Секретаріату Урядо-

вого уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини під час забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та виконання рішень Європейського суду з прав людини, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 23 вересня 2013 року № 1989/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1642-13#Text>.

References

1. Mukan, B. S. (2015). Functions of the Commissioner of Ukraine for the European Court of Human Rights relating to the execution of judgments and providing feedback: administrative legal aspect. Efficiency of public administration, 43, 227-235. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_30 [in Ukrainian].
2. Antonova, O. R. (2023). Activities of the Commissioner for the European Court of Human Rights as an element of the mechanism for execution of judgments of the European Court of Human Rights for the period 2014-2018 in the conditions of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. Current issues in modern science. Series: Public administration, 6 (12), 143-152. DOI: 10.52058/2786-6300-2023-6(12)-143-152 [in Ukrainian].
3. Stukalenko, V. A. (2016). On the matter of monitoring the execution of judgments of the European Court of Human Rights. Almanac of international law, 12, 62-69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/amp_2016_12_9 [in Ukrainian].
4. Law of Ukraine on enforcement procedure No. 1404-VIII (June 2, 2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> [in Ukrainian].
5. Law of Ukraine on execution of judgments and application of the case-law of the European Court of Human Rights No. 3477-IV (February 23, 2006). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15/conv#o81> [in Ukrainian].
6. Order of the Ministry of Justice of Ukraine approving the procedure for the interaction of the State Executive Service of Ukraine and the Secretariat of the Government Commissioner for the European Court of Human Rights while ensuring the representation of Ukraine at the European Court of Human Rights and the execution of judgments of the European Court of Human Rights No. 1989/5 (September 23, 2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1642-13#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 04.11.2024 р.

Ye. S. Herasymenko, PhD in Law, Associate Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv
Educational and Scientific Institute of Law
the Department of Administrative Law and Proceedings
60 Volodymyrska St, Kyiv, 01033, Ukraine
e-mail: adminlawdep@ukr.net
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5625-5622>

ROLE OF THE COMMISSIONER FOR THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN THE EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE LATTER UNDER THE LAW OF UKRAINE

Summary

The article is devoted to outlining the place of the Commissioner for the European Court of Human Rights in the mechanism of execution of the judgments of this judicial institution as governed by the legislation of Ukraine. The significance of the study stems from the urgent need for a thorough and comprehensive research of the legislative basis of the activities of the Commissioner for the European Court of Human Rights in this direction due to its obsolescence and non-compliance with the quality standards of legal regulation. For this, in particular,

the very role of the Commissioner for the European Court of Human Rights in the process of implementing the judgments of the latter needs to be properly understood. According to the results of the research, it is substantiated that the Commissioner for the European Court of Human Rights: (1) coordinates the implementation by the state executive service and the state treasury of the formalities necessary for the payment of compensation for the execution of judgments of the European Court of Human Rights; (2) represents the state in court, claiming damages from public officials caused as a result of their improper performance of their official duties, which led to a judgment of the European Court of Human Rights against Ukraine and the payment of just satisfaction to the injured person; (3) informs persons in whose favor a judgment of the European Court of Human Rights has been delivered about ways to restore their rights and fundamental freedoms, including additional individual measures, as well as bringing information about these measures to the attention of government authorities, which are responsible for the implementation of these measures; (4) monitors the implementation of relevant measures by these government authorities; (5) advises these government authorities in the process of implementing a judgment of the European Court of Human Rights.

Attention is drawn to the fact that the issues of legal regulation of the activities of the Commissioner for the European Court of Human Rights in these areas include, in particular: (a) mutual exclusivity of legislative provisions on the timeframe for filing a compensatory claim for damages caused by just satisfaction payments; (b) non-correspondence between procedures for imposing responsibility for these damages established by the Law of Ukraine ‘On Execution of Judgments and Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights’ and the Law of Ukraine ‘On Civil Service’; (c) the general obsolescence of the order of interaction between the state executive service and the Commissioner for the European Court of Human Rights; (d) limitation of the control toolkit of the Commissioner for the European Court of Human Rights.

Keywords: Commissioner for the European Court of Human Rights, control of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, execution of general and individual measures, reimbursement of damages to the state inflicted by just satisfaction payments.