



**Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6  
Європейської конвенції з прав людини**

**Експертний аналіз**

**Парламентський нагляд за виконанням рішень  
Європейського суду з прав людини:  
короткий огляд практики держав-членів Ради Європи щодо  
розв'язання системних проблем невиконання**

Страсбург, жовтень 2020 року

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Список скорочень .....                                                                                                                                          | 2         |
| Коротке резюме .....                                                                                                                                            | 4         |
| Загальні зауваження.....                                                                                                                                        | 6         |
| Про загальний парламентський нагляд.....                                                                                                                        | 6         |
| <b>Парламентський нагляд як елемент загального дотримання прав людини.....</b>                                                                                  | <b>7</b>  |
| <b>Парламентський нагляд як елемент процесу виконання рішень ЄСПЛ .....</b>                                                                                     | <b>12</b> |
| Про рішення в групі справ «Бурмич» і його першопричини.....                                                                                                     | 15        |
| Актуальні приклади реакції парламентів на виконання рішень ЄСПЛ.....                                                                                            | 17        |
| <b>Практика втручання парламентарів у випадках, коли законодавство лежить в основі системних порушень, за відсутності пілотної процедури .....</b>              | <b>17</b> |
| <b>Практика втручання парламенту в справах, що стосуються системних проблем, пов'язаних із системним невиконанням або надмірною тривалістю проваджень .....</b> | <b>20</b> |
| Висновки та рекомендації .....                                                                                                                                  | 27        |

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

|               |                                     |
|---------------|-------------------------------------|
| РЄ            | Рада Європи                         |
| КМ РЄ         | Комітет міністрів Ради Європи       |
| Конвенція     | Європейська конвенція з прав людини |
| ЄСПЛ          | Європейський суд з прав людини      |
| Верховна Рада | Верховна Рада України               |

## КОРОТКЕ РЕЗЮМЕ

1. У контексті виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у групі справ «Бурмич»<sup>1</sup> Міністерство юстиції України подало запит щодо проведення аналізу на тему ефективного парламентського нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ.
2. Цей запит було виконано проєктом Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проєкт), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Проєкт залучив пана Ліліана Апостола, міжнародного експерта Ради Європи, який раніше брав участь у розробці проєкту Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотних рішень у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України», щоб підготувати експертний аналіз, про який було зазначено в запиті.
3. Проєкт надав органам державної влади низку експертних висновків і аналітичних документів, які охоплюють широке коло тем, пов'язаних із проблемою невиконання. У документах цих експертів, серед іншого, розглянуто питання про скасування соціальних пільг, оскільки в основі зазначеної проблеми ймовірно лежить чинне соціальне законодавство. У цьому контексті постало запитання про обов'язки Верховної Ради України щодо участі у виконанні рішень ЄСПЛ у групі справ «Бурмич»<sup>2</sup>.
4. Цей аналіз зосереджено на ролі парламентів у виконанні рішень ЄСПЛ у цілому, і зокрема в зміні законодавства для розв'язання системної проблеми невиконання, встановленої в групі справ «Бурмич».
5. Щодо використаної методики, варто зазначити, що цей аналіз було підготовано на основі стандартів Ради Європи, судової практики ЄСПЛ і відповідних документів Проєкту.

### Загальний парламентський нагляд

6. Національні парламенти відіграють не менш важливу роль у виконанні рішень ЄСПЛ, ніж виконавча й судова гілки влади.
7. Існує два ключові елементи парламентського нагляду в процесі виконання рішень ЄСПЛ: 1) законодавчі функції парламентів щодо зміни або скасування законодавства, яке лежить в основі порушень, та/або забезпечення правової основи для введення або покращення ефективних засобів правового захисту через ухвалення нового законодавства; 2) функції взаємодії з виконавчою владою, яка несе основну відповідальність за виконання рішень ЄСПЛ у складних ситуаціях, тобто пов'язаних зі структурними та системними проблемами, які потребують вжиття низки заходів загального характеру. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) додає до

---

<sup>1</sup> Комітет міністрів. Група справ «ЖОВНЕР проти України» (*ZHOVNER v. Ukraine*) (2004), група справ «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (*YURIY NIKOLAYEVICH IVANOV v. Ukraine*) (2009); група справ «БУРМИЧ ТА ІНШІ проти України» (*BURMYCH AND OTHERS v. Ukraine*) (2017). Щоб дізнатися більше, див.: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-47973>

<sup>2</sup> Запитання сформульовано як запит про те, як краще залучити український законодавчий орган до процесу виконання через парламентський нагляд і переконати депутатів погодитися на скасування соціальних пільг. Див.: «Аналіз удосконалення соціально-орієнтованого законодавства як елемента виконання рішень Європейського суду з прав людини. Вибрана практика держав-членів Ради Європи» ("Analysis on improving socially-oriented legislation as part of the execution of the European Court of Human Rights judgments. Selected practice of the CoE member states").

парламентського нагляду ще одну особливість: профілактичну функцію парламентів у запровадженні засобів правового захисту, коли це вимагається внаслідок порушення Конвенції або за рішенням ЄСПЛ.

8. Коли за рішенням ЄСПЛ виявлено системні проблеми, тоді роль національних парламентів стає ширшою. На додаток до змін у законодавстві, парламенти можуть отримати запит щодо запровадження засобів правового захисту через ухвалення відповідного нового законодавства. Крім того, парламенти повинні мати можливість усувати причини системних порушень, якщо вони мають законодавчий характер.
9. Парламенти здійснюють нагляд і організовують свою роботу здебільшого на власний розсуд.
10. Проаналізована практика держав-членів Ради Європи продемонструвала, що виконання рішень ЄСПЛ, якими виявлено системні проблеми, ефективніше, коли парламенти втручаються та співпрацюють з урядами своїх країн.

#### **Рішення в групі справ «Бурмич»**

11. Уряд України вже визначив першопричини невиконання національних судових рішень і запропонував загальні заходи, спрямовані на розв'язання цієї проблеми. Однак жоден із цих заходів неможливо здійснити без участі законодавчого органу.
12. Необхідно розробити й ухвалити комплексний законодавчий пакет, який, зокрема, включатиме закони про нову й ефективну систему виконання судових рішень; нову систему соціального забезпечення, включно з бюджетними ресурсами на цю справу; зняття мораторіїв.

#### **Рекомендації**

13. Участь Верховної Ради України в процесі виконання рішень у групі справ «Бурмич» має бути вирішальною внаслідок її законодавчої ролі в реформуванні системи виконання судових рішень через зміну законодавства; у викоріненні причин порушень завдяки скасуванню проблемного соціального законодавства; у знятті мораторіїв; в ухваленні законодавства, яке передбачає засоби правового захисту.
14. Рекомендовано, щоб *Верховна Рада України* виконувала свої наглядові функції у співпраці з урядом. Виконання рішення у справі «Бурмич» можливо й потрібно здійснювати лише разом із державними установами, що мають необхідний досвід у реформуванні системи виконання судових рішень.
15. Рекомендовано створити спеціальну змішану робочу групу, яка повинна мати міжвідомчий характер (включати уряд, парламент, судові органи й інших експертів, що представляють установи, до яких звертаються громадяни), діяти за принципом *ad-hoc* (для конкретної цілі) та розв'язувати проблеми, пов'язані з рішеннями в групі справ «Бурмич».

## ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

У цьому розділі відзначено два основних аспекти цієї теми. Перший стосується парламентського нагляду в цілому, а другий – конкретного контексту процесу виконання рішень у групі справ «Бурмич», що вимагає участі *Верховної Ради*. Ці аспекти необхідні, щоб зробити загальний висновок про те, як українська модель парламентського нагляду може допомогти в успішному виконанні рішень у групі справ «Бурмич».

### Про загальний парламентський нагляд

Тема парламентського нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ добре вивчена як в теорії, так і на практиці. Було проведено низку ретельних і детальних досліджень і надано не менше цінних рекомендацій на цю тему. Деякі з цих досліджень охоплювали ретельний аналіз чинної практики в Україні<sup>3</sup>, а також в інших країнах, де було запроваджено парламентський нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ і зобов'язань у сфері прав людини, що впливають із міжнародних договорів<sup>4</sup>.

У цілому питання парламентського нагляду фактично набули універсального значення. Висловлено думку про те, що не лише серед держав-членів Ради Європи, а й в усій міжнародній спільноті зростає консенсус щодо виключної доцільності ефективного парламентського нагляду за дотриманням зобов'язань у галузі прав людини<sup>5</sup>. На світовому рівні у сфері захисту прав людини таку пропозицію висловив Верховний комісар ООН з прав

---

<sup>3</sup> Філіп Ліч і Еліс Дональд, *Парламенти і Європейський суд з прав людини* (Philip Leach and Alice Donald, *Parliaments and the European Court of Human Rights*) (Oxford University Press, 2016), ч. II розд. 5: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198734246.001.0001>.

<sup>4</sup> Інститут прав людини Міжнародної асоціації юристів, «Права людини і парламенти: посібник для парламентарів» (International Bar Association Human Rights Institute) (IBAHRI, "Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff"), березень 2011 р.: [https://doi.org/10.1163/2210-7975\\_HRD-9923-0009](https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9923-0009); Альмут Віттлінг-Фогель, «Роль законодавчої гілки влади у виконанні рішень Європейського суду з прав людини» (Almut Wittling-Vogel, "The Role of the Legislative Branch in the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights"), у виданні: «Рішення Європейського суду з прав людини – наслідки та виконання» (Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation) (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2014), 59–74: [https://doi.org/10.5771/9783845259345\\_59](https://doi.org/10.5771/9783845259345_59); Метью Саул, Андреас Фоллесдаль і Гейр Ульфштейн, ред., *Міжнародна правозахисна судова система та національні парламенти в Європі та поза нею*, 1-ше видання. (Matthew Saul, Andreas Follesdal, and Geir Ulfstein, eds., *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond*, 1st ed.) (Cambridge University Press, 2017): <https://doi.org/10.1017/9781316874820>; *Європейська мережа з виконання рішень, Виконання рішень Європейського суду з прав людини. Посібник для НУО, постраждалих сторін та їх юрисконсультів*, 2018 (European Implementation Network, *Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights. A Handbook for NGOs, Injured Parties and Their Legal Advisers*, 2018): <https://static1.squarespace.com/static/55815c4fe4b077ee5306577f/t/5b9a2d1dc2241b0df20e3e54/1536830763149/Handbook-EIN-Web-FINAL-compress.pdf>.

<sup>5</sup> «... Хоча міжнародні й регіональні органи з прав людини відносно до недавнього часу не визнавали парламенти окремими зацікавленими сторонами, на міжнародному рівні зростає визнання важливої ролі, яку вони відіграють у виконанні зобов'язань у сфері прав людини, які добровільно взяли на себе держави, і в наповненні цих зобов'язань демократичною законністю. Міжнародні та регіональні організації у сфері прав людини все більше визнають цю роль і роблять кроки щодо розширення участі парламентарів у правозахисних механізмах...». Браян Чанг, «Глобальні зміни в ролі парламентів у захисті та підтримці прав людини та верховенства права: консенсус, що зароджується», Рада з мистецтв і гуманітарних наук, 2018, 48. (Brian Chang, "Global Developments in the Role of Parliaments in the Protection and Promotion of Human Rights and the Rule of Law: An Emerging Consensus", Arts and Humanities Research Council, 2018, 48)

людини, розглядаючи її як питання «м'якого» права, що регулюється керівними принципами<sup>6</sup>. На регіональному рівні, тобто в Раді Європи, ПАРЕ вже докладно кодифікувала як потребу в парламентському нагляді, так і його засоби<sup>7</sup>. Посібник ПАРЕ перекладено українською мовою<sup>8</sup>.

Однак поточне дослідження не стосується парламентського контролю як механізму здійснення прав людини в цілому. В основному воно стосується наявних принципів, зокрема з погляду виконання рішень ЄСПЛ. Воно не охоплює весь досвід держав і всі рекомендації, зроблені з цього приводу. Мова також не йде про створення постійних і загальних механізмів у *Верховній Раді* для нагляду й контролю за процесом виконання рішень або для здійснення прав людини. Дійсно, в Україні ці механізми є й вони працюють. У фокусі дослідження – конкретне завдання: як *Верховна Рада* може відповісти на виклики, пов'язані з виконанням рішень у групі справ «Бурмич». Таким чином, нижче буде стисло проілюстровано лише найважливіші аспекти універсальних принципів, що стосуються ролі парламентів у захисті прав людини.

### Парламентський нагляд як елемент загального дотримання прав людини

Мета цього підрозділу – узагальнити ключові елементи поняття парламентського нагляду, що актуальні для цілей цього дослідження. У ньому парламентський нагляд в основному розглянуто з двох поглядів: **функціонального** й **оперативного**. Перший пов'язаний із питанням про те, які саме функції мають залишатися за парламентським наглядом, щоб останній був ефективним у виконанні рішень ЄСПЛ. Другий погляд стосується принципів внутрішньої організації парламентів для виконання цих завдань.

Як уже було згадано, існує багато досліджень і рекомендацій щодо парламентського нагляду у сфері прав людини. Проте всі вони спираються на основну ідею про те, що парламенти повинні зберігати за собою головну роль серед внутрішніх механізмів захисту прав людини.

*«Наразі увагу на безпрецедентному рівні зосереджено на важливості посилення взаємодії парламентів як із міжнародними та регіональними механізмами захисту прав людини, так і з іншими організаціями на національному рівні у сфері прав людини та верховенства права»<sup>9</sup>*

Ця цитата відображає базове уявлення про роль парламентів в універсальному здійсненні прав людини. Крім цього, дослідники підготували інші відповідні рекомендації щодо

---

<sup>6</sup> Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), «Проект Принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16), 2018: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament_EN.pdf).

<sup>7</sup> ПАРЕ. Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів (PACE, *National Parliaments as Guarantors of Human Rights in Europe. Handbook for Parliamentarians*) (Council of Europe Pub., 2018): <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-EN.pdf>.

<sup>8</sup> PACE, *Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів* (Council of Europe Pub., 2018): <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-EN.pdf>.

<sup>9</sup> Чанг, «Глобальні зміни в ролі парламентів у захисті та підтримці прав людини та верховенства права». (Chang, “Global Developments in the Role of Parliaments in the Protection and Promotion of Human Rights and the Rule of Law”).

залучення парламентів до розв'язання питань, пов'язаних із правами людини, де, зокрема, підкреслено таке:

*b. На регіональному рівні парламенти й парламентські комітети з прав людини повинні працювати разом із відповідними регіональними органами для контролю за виконанням рішень регіонального суду з прав людини.*

*c. На національному рівні парламенти й парламентські комітети з прав людини повинні налагодити ефективні робочі відносини з усіма ключовими зацікавленими сторонами та працювати разом з іншими елементами національних механізмів з прав людини, щоб забезпечити узгодженість і скоординованість цих механізмів, а також оптимальне використання ресурсів для захисту та здійснення прав людини.<sup>10</sup>*

У проєкті Принципів Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) про роль парламентів у захисті прав людини зроблено наголос на законодавчих функціях як на найперших ключових елементах, які йдуть після дотримання міжнародних договорів у галузі прав людини:

*Парламентський комітет з прав людини, крім іншого, повинен мати такі обов'язки:*

...

*(b) вносити й переглядати законопроєкти та чинне законодавство для забезпечення сумісності з міжнародними зобов'язаннями у сфері прав людини та пропонувати зміни та доповнення, коли це необхідно;*

*c) керувати парламентським наглядом за роботою уряду щодо виконання зобов'язань у сфері прав людини, а також політичних зобов'язань, узятих згідно з міжнародними та регіональними договорами в галузі прав людини;<sup>11</sup>*

Процес виконання рішень ЄСПЛ, безумовно, підпадає під визначення «міжнародних зобов'язань у сфері прав людини» та «зобов'язань уряду в галузі прав людини», як зазначено в наведеній вище цитаті. Отже, на додаток до інших функцій парламентів у сфері здійснення прав людини, **законодавчі функції та співпраця з виконавчою владою** розглядаються як вирішальні для функціонування загального механізму захисту прав людини<sup>12</sup>. Такої ж думки дотримуються й установи Ради Європи. ПАРЄ наголосила, що

---

<sup>10</sup> Браян Чанг і Грем Ремшоу, «Зміцнення потенціалу парламентів для захисту та здійснення прав людини. Підсумковий звіт» (Brian Chang and Graeme Ramshaw, "Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights. Synthesis Report"), 26 серпня 2017 р.: <https://www.wfd.org/2017/08/26/strengthening-parliamentary-capacity-protection-realisation-human-rights/>.

<sup>11</sup> УВКПЛ, «Проєкт принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16).

<sup>12</sup> «Парламенти покликані зіграти важливу роль у забезпеченні дотримання прав людини, зокрема через дві свої основні функції. Їх законотворчі функції роблять їх зручними для забезпечення ухвалення ефективних заходів щодо запобігання порушень прав людини, а також для забезпечення того, щоб національне законодавство передбачало практичні й ефективні засоби, за допомогою яких можна було б шукати засоби правового захисту в разі стверджуваних порушень прав людини. Інша їх важлива функція – нагляд за виконавчою владою (урядом), також означає, що вони грають роль у



законодавчі функції є основним елементом виконання рішень ЄСПЛ поряд із необхідністю нагляду за роботою уряду в цій сфері<sup>13</sup>. Отже, ці два ключові елементи парламентського нагляду є відправною точкою для цього аналізу.

Це не означає, що весь спектр інших функцій парламентів у сфері прав людини потрібно ігнорувати як такі, що не мають стосунку до справи. Національні парламенти зберігають за собою інші важливі функції, як-от ратифікація договорів з прав людини, регулювання та контроль бюджетної підтримки для здійснення прав людини, розробка необхідних експертних документів і політики у сфері прав людини, планів дій, а також, не в останню чергу, співпраця з іншими міжнародними, регіональними та національними організаціями, зокрема із судовими органами, з питань практичного застосування стандартів у сфері прав людини. Вони можуть проводити розслідування у сфері прав людини з питань, що становлять загальний інтерес, або в резонансних індивідуальних справах тощо.<sup>14</sup> Ці функції залишаються актуальними й необхідними для загального здійснення прав людини. Проте, для цілей цього дослідження законодавчі функції й функції, пов'язані зі співпрацею, потрібно розглядати як основні елементи парламентського нагляду.

У той час, як проєкт Принципів УВКПЛ розглядає парламенти як ключові органи, які готують законодавчі акти з питань прав людини, ПАРЕ додає ще одну особливу функцію парламентського нагляду. Ця додаткова функція узгоджується з ключовими законодавчими повноваженнями. Це – **профілактична функція парламентів**, яка полягає в запровадженні засобів правового захисту, коли це необхідно внаслідок порушення Конвенції та на підставі рішень ЄСПЛ<sup>15</sup>. Іншими словами, парламенти повинні нести відповідальність не лише за зміни в законодавстві, які суперечать певним стандартам прав людини. Вони також зобов'язані запроваджувати законодавчі засоби правового захисту, щоб судова й адміністративна гілки влади виконували свої функції щодо виправлення подальших порушень та запобігання їм<sup>16</sup>.

Як можна помітити, описані вище аспекти парламентського нагляду стосуються основних функцій, які парламенти повинні зберігати за собою у сфері прав людини. Тут і загалом

---

моніторингу діяльності уряду у сфері прав людини». Чанг і Ремшоу, «Зміцнення потенціалу парламенту для захисту та здійснення прав людини». Вступ.

<sup>13</sup> «Парламентська асамблея визначила в Резолюції 1823 (2011) низку функцій, які парламентарі повинні виконувати як гаранті прав людини. Сюди належать функції, які можуть запобігати порушенням прав людини, а саме, систематична перевірка сумісності проєктів законів зі стандартами, передбаченими Конвенцією, а також функції, які забезпечують суворий нагляд виконавчих та адміністративних органів, коли йдеться про виконання норм прав людини й рішень Європейського суду з прав людини». ПАРЕ, *Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі*, 28.

<sup>14</sup> Див. пункт 2 підпункту d] -k) УВКПЛ, «Проєкт принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16), 2018.

<sup>15</sup> «...У тому разі, якщо причиною порушення прав людини, встановленого Судом, є проблемний закон, саме на парламентарів покладено незамінний обов'язок виправити порушення в законодавстві. Такий захід є особливо важливим тоді, коли проблема з відповідним законом здатна призвести до численних звернень до Суду...» ПАРЕ, *Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів*, 31.

<sup>16</sup> «Як законодавці, парламентарі можуть забезпечити вжиття заходів для запобігання порушенням, а також гарантувати наявність практичних та ефективних засобів правового захисту на національному рівні в контексті можливих порушень прав людини. Парламентам також може знадобитися ухвалювати закони для того, щоб реалізувати рішення Суду не на користь держави або рішення інших міжнародних правозахисних органів, особливо там, де у таких рішеннях виявлено структурні або системні проблеми, і виділяти для таких цілей належні обсяги фінансування». ПАРЕ, 18.

можна легко спостерігати загальний консенсус; багато парламентів світу згодні з такими функціями. Проте залишається відкритим питання про те, як парламенти повинні це робити. Немає чіткого бачення й загальної згоди щодо того, якими мають бути рекомендовані оперативні механізми в національних парламентах для виконання таких правозахисних функцій.

Дослідження універсальної ролі парламентів схильні пропонувати створення **спеціалізованих парламентських структур**.<sup>17</sup> У проєкті Принципів УВКПЛ цей підхід розглянуто як безальтернативний, і в ньому навіть не згадується можливість створення спеціальної структури всередині національних парламентів. Єдина умова – спеціальний комітет повинен мати широкі повноваження<sup>18</sup>. Однак, на думку регіональних міжнародних парламентських структур, питання про внутрішню організацію парламентського контролю має бути елементом **широкої компетенції національних парламентів**. У цьому сенсі думка ПАРЄ в цілому однозначна. Асамблея вважає, що національні парламенти мають самі розв'язувати питання щодо організації власної роботи<sup>19</sup>. Думка ПАРЄ ґрунтується на оцінюванні практики членів Ради Європи та 3 моделях парламентського контролю, розроблених на її основі<sup>20</sup>. Національні парламенти держав-членів Ради Європи використовують **спеціалізовану, наскрізну й гібридну моделі** інституційного парламентського нагляду<sup>21</sup>. Таким чином, ПАРЄ підтримує будь-яку з моделей і не надає переваги централізованій моделі спеціального комітету, на відміну від проєкту Принципів УВКПЛ<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> «Як відправна точка важлива наявність спеціалізованого парламентського комітету з прав людини, оскільки він посиляє сильний політичний сигнал про те, що парламент повинен сприймати порушення прав людини серйозно, а також гарантує, що проблеми прав людини будуть регулярно фігурувати в парламентських обговореннях. Усі шість досліджених парламентів мали спеціальний комітет із прав людини або комітет із чіткими повноваженнями у сфері прав людини (парламентський комітет з прав людини)». Чанг і Ремшоу, «Зміцнення потенціалу парламенту для захисту та здійснення прав людини», 37.

<sup>18</sup> «1. Парламентському комітету з прав людини має бути надано максимально широкі повноваження, що охоплюють усі права людини, які визначені в національному та міжнародному праві. Повноваження парламентського комітету з прав людини також повинні містити чітке визначення його мети й завдань». УВКПЛ, «Проект принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16)

<sup>19</sup> «ПАРЄ утримувалася від визначення єдиної інституційної моделі парламентської роботи з прав людини і замість цього ухвалила гнучкий підхід, який дозволить забезпечити відповідність створених структур конкретному національному контексту». ПАРЄ, «*Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі*», 48.

<sup>20</sup> «Парламенти вибрали різні інституційні моделі для здійснення нагляду за дотриманням прав людини: деякі повністю децентралізовані (наскрізна модель), у той час як інші віддали роль одному комітету (спеціалізована модель) або кільком комітетам (гібридна модель). Деякі внутрішні системи виконання рішень засновані на національному законодавстві, хоча проста наявність такого законодавства не є гарантією ефективності за відсутності політичної волі». Ліч і Дональд, «Парламенти та Європейський суд з прав людини», ч. 1, розділ 3.3.

<sup>21</sup> ПАРЄ, «*Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі*», 48.

<sup>22</sup> «Основні принципи парламентського нагляду за міжнародними стандартами у сфері прав людини» Асамблеї (додано до Резолюції 1823(2011)) чітко визначає «спеціальні комітети з прав людини або відповідні аналогічні структури», закликаючи водночас парламенти «створювати та/або посилювати структури, які б дозволили включити й суворо контролювати їхні міжнародні зобов'язання у сфері прав людини». Дійсно, створення спеціальних комітетів саме собою може виявитися недостатнім для забезпечення ефективності парламентських механізмів захисту прав людини». ПАРЄ, 48.

Загалом ПАРЄ віддає перевагу не будь-якій із цих моделей, а альтернативним інноваційним рішенням<sup>23</sup>. У такій «**інноваційній моделі**» наголос потрібно робити на **підході на засадах співпраці**, коли парламентарі працюють разом із представниками інших гілок влади. По суті, ця модель перебуває поза межами парламентського контролю в його класичному розумінні. Парламент у цій моделі представлений нарівні з іншими гілками влади. Проте це, мабуть, найефективніший оперативний механізм для розподілу обов'язків щодо виконання рішень ЄСПЛ між гілками влади та заохочення колективної відповідальності. Це актуально у випадках виявлення системних дисфункцій і структурних проблем у сфері прав людини<sup>24</sup>.

Будь-яке з таких судових рішень є обов'язковим до виконання для всієї держави, і те, який орган чи які органи національної влади матимуть кращі можливості для забезпечення їх виконання, залежить від різних чинників. Такими чинниками можуть бути характер порушення, специфіка національного контексту або складність фактичних і юридичних питань в оскаржуваній справі тощо. Уряд тут виступає як «рушійна сила» для визначення національних органів влади, відповідальних за виконання. У ситуації систематичних порушень прав людини основним чинником є правило, згідно з яким системне порушення вимагає системних заходів у відповідь. Зрозуміло, що системні проблеми не може розв'язати лише уряд. Отже, міжвідомчі комісії мають більше можливостей для пошуку системних рішень, оскільки лише вони здатні забезпечити необхідне **міжвідомче співробітництво**, зокрема між парламентами й іншими гілками влади.

Це дослідження не буде докладно зупинятися на тому, як парламент повинен виконувати свої функції та яку модель він має використовувати, щоб забезпечити виконання рішень ЄСПЛ. Здебільшого ці питання відносяться до сфери компетенції держави, у цьому разі – *Верховної Ради*.

*Верховна Рада* вже має великий досвід у визначенні власних внутрішніх механізмів парламентського нагляду. Попри виклики й зміни, з якими Рада зіткнулася під час створення й покращення власних методів роботи, в Україні, утім, існує оперативний механізм парламентського нагляду. Його ефективність брали під сумнів, але все ще є надія, що парламентська модель, вибрана *Верховною Радою*, зрештою виявиться ефективною. Аналіз і оцінювання його ефективності не є метою цього дослідження. У цьому сенсі поточне дослідження може лише ґрунтуватися на висновках, зроблених за підсумками ретельного оцінювання парламентського нагляду в Україні:

*Після десятиліття бурхливих політичних потрясінь в Україні та зважаючи на дисфункційність багатьох національних інститутів, а також затяжні й недосконалі процеси конституційної та законодавчої реформ, існує очевидна потреба в сильніших і незалежніших механізмах*

---

<sup>23</sup> «Перспективним нововведенням є створення спеціальної групи (що об'єднує кілька інституцій та окремих осіб, включно з парламентаріями), на яку покладено завдання забезпечити ефективне й повноцінне виконання рішень Суду. Можуть бути створені робочі групи для координації виконання конкретних рішень, які вимагають дій від декількох органів повне виконання рішень ЄСПЛ». ПАРЄ, 45.

<sup>24</sup> «На практичному рівні багатостороннє обговорення здатне сприяти ефективній координації та колективній «загальності» процесу впровадження. Така практика, своєю чергою, може допомогти визначити та подолати перешкоди, скажімо, коли йдеться про установи, які або не бажають, або не можуть вжити необхідних заходів; окрім того, описаний механізм здатний спростити розробку здійсненої та стабільної правової й політичної реформи. Це особливо важливо в тих випадках, коли ми маємо справу зі складними рішеннями Суду, які вимагають поєднання законодавчих, адміністративних та/або судових заходів і судових рішень, що залишаються невиконаними упродовж тривалого періоду й потребують вирішення». ПАРЄ, 45.

контролю. У політичній системі домінувала президентська адміністрація, що серйозно обмежувало роль парламенту й підривало суспільну довіру до парламентарів.

*Переважаання структурних або системних порушень Конвенції в Україні означає, що вона була та продовжує бути предметом постійного моніторингу з боку ПАРЄ. Проте, в Україні існує високий рівень поваги до Конвенції та ЄСПЛ, зокрема серед парламентарів (...). Ухвалення у 2006 році окремого закону про виконання рішень ЄСПЛ було ознакою такої поваги, але відсутність реальної політичної волі для подолання структурних та інших серйозних порушень прав людини в поєднанні з недостатнім впливом, яким користується урядовий уповноважений з питань прав людини, означає, що цей закон мало вплинув на практику.<sup>25</sup>*

Річ у тому, що у випадку з Україною питання не в моделі, яку обрала Верховна Рада для посилення свого парламентського нагляду; це ще одне питання «політичної волі», а іноді й загального політичного та соціального контексту, у якому діють українські парламентарі:

*«[Було] підкреслено потенційну важливість ролі, яку парламент може грати в реалізації стандартів у сфері прав людини, але разом з тим продемонстровано обмеженість фактичного впливу з боку Верховної Ради або її комітетів в останні роки. Однак після парламентських виборів у 2014 році можуть з'явитися можливості та деякі ознаки позитивних демократичних змін. Провідні парламентарі... проявляють обережний оптимізм щодо покращення та розвитку внутрішніх систем і можливостей для впровадження й дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, зокрема через розширення компетенції Комітету з прав людини щодо відповідальності за моніторинг за виконанням рішень Європейського суду. Насамперед це дослідження України підкреслює той факт, що питання політичної волі залишається першорядним, набагато важливішим за створення належних структур або юридичних повноважень щодо контролю»<sup>26</sup>.*

Очевидно, що останній аспект щодо «політичної волі» виходить за межі цього дослідження. Адже воно має бути зосереджене на юридичних питаннях і на конкретній темі ролі Верховної Ради у виконанні рішень у групі справ «Бурмич».

## **Парламентський нагляд як елемент процесу виконання рішень ЄСПЛ**

Виконання рішення ЄСПЛ – непростий і неоднозначний процес, коли мова йде про застосування загальних заходів. Ще складнішим і більш обтяжливим є виконання судового рішення, де виявлено структурні або системні проблеми у відповідній державі. Відповідно, роль парламентів у цьому процесі, на перший погляд, незрозуміла. Утім її було добре сформульовано ПАРЄ, і її можна визначити на основі такої заяви:

*Усі гілки державної влади – виконавча, судова й законодавча – несуть відповідальність за запобігання порушенням прав людини або їх усунення на національному рівні. Уряди та парламенти несуть основну відповідальність за запобігання, тоді як усунення порушень здебільшого*

<sup>25</sup> Ліч і Дональд, «Парламенти та Європейський суд з прав людини», п. 5.6.

<sup>26</sup> Ліч і Дональд, розд. 5.6.

*є обов'язком судової влади, за винятком випадків, коли єдиним доступним засобом правового захисту є зміна законодавства. Законодавчий орган повинен перевірити, чи сумісні законопроекти з Конвенцією та протоколами до неї в тлумаченні ЄСПЛ.<sup>27</sup>*

Таким чином, парламенти грають таку ж важливу роль у виконанні рішень ЄСПЛ, як виконавча та судова гілки влади. Іноді їх роль настільки важлива, що виконання стало б практично неможливим без належної участі законодавчого органу в цьому процесі. Те, яку роль парламенти повинні грати в процесі виконання, залежатиме від характеру порушення та специфіки необхідних заходів із виконання. Проте втручання парламентів переважно має законодавчий характер і стосується необхідності змінити законодавство, скасувати несумісні положення або запровадити нове законодавство для усунення порушень.

Звичайно, не всі рішення ЄСПЛ вимагають втручання національних парламентів, і не всі загальні заходи, визначені Комітетом Міністрів Ради Європи (КМ РЄ), можуть означати зобов'язання законодавчих органів щодо скасування або зміни законодавства. Багато судових рішень вимагають змінити практику, яка ставить під сумнів якість законодавства. В основному структурні або системні проблеми, сформульовані ЄСПЛ або КМ РЄ, вимагають затвердження таких законодавчих заходів у набагато ширшому контексті адміністративних, інституційних та структурних реформ. В інших окремих ситуаціях парламенти зберігають за собою основну роль у виконанні, коли рішення виявляє складну проблему, що впливає з несумісного законодавства. Це може бути лише тоді, коли законодавство лежить в основі порушення або породжує повторювані справи, але не є при цьому системною проблемою за своєю суттю.

У цьому сенсі необхідно прояснити характер порушень, які можуть вимагати втручання національних парламентів. Як було згадано вище, порушення, що вимагають втручання парламентів, за своїм характером можуть бути **системними, структурними або комплексними**. ЄСПЛ і КМ РЄ мають власні критерії класифікації цих проблем, проте обидва органи непохитні в тому, що жодне з цих порушень неможливо усунути виключно виконавчою або судовою гілками влади держави-відповідача. Порушення такого характеру вимагають законодавчого втручання, що є винятковим завданням національних парламентів. Залишається лише одне запитання: як визначити ступінь втручання парламенту і в яких випадках потрібна зміна внутрішнього законодавства; які закони потрібно змінити та наскільки. Майже всі рішення ЄСПЛ можна розглядати як такі, що розкривають системні, комплексні або структурні проблеми, породжені несумісним або неякісним законодавством. Це пов'язано зі специфікою Конвенції та роллю ЄСПЛ як міжнародного суду, що здійснює індивідуальне правосуддя із загальними наслідками та впливом на національну систему в цілому. Проте немає чіткого розуміння подібного типу справ і потрібні додаткові пояснення, щоб зрозуміти, що це за справи та коли парламентам необхідно втрутитися.

ЄСПЛ, оцінюючи системну проблему, зазвичай посилається на велику кількість повторюваних порушень і потенційно нових майбутніх заяв. У його розумінні всі системні проблеми майже завжди вимагають застосування національних засобів правового захисту. Згідно з ЄСПЛ, конкретна системна проблема криється у внутрішньому законодавстві, несумісній практиці або в тому й іншому разом. Це означає, що тенденції, які вказують на системні проблеми, можна знайти в ситуації, коли сумісне законодавство стикається з

---

<sup>27</sup> ПАРЄ, Комітет з юридичних питань та прав людини. «Гарантія сили та ефективності Європейської конвенції про права людини», Док. 12811, 3 січня 2012 року (доповідач: Марі-Луїз Бемельманс-Відек), п. 56.

проблемами під час впровадження. Дійсно, майже у всіх пілотних рішеннях виявлено структурні проблеми, пов'язані з недоліками в законодавстві, його невиконанням або з тим та іншим одночасно. Наприклад, у рішенні в справі «Герст» (*Hirst*) підкреслюється, що структурна проблема полягає в нездатності скасувати законодавство через п'ять років після того, як ЄСПЛ визнав його несумісним<sup>28</sup>. Разом із тим, проблема тотального позбавлення виборчих прав осіб, засуджених до позбавлення волі, що призвела до тисяч однотипних звернень, була виявлена задовго до того, як її було класифіковано як системну<sup>29</sup>. Іншим актуальним прикладом є рішення в справі «Атанасіу» (*Atanasiu*), де ЄСПЛ виявив системну неефективність компенсації та відшкодування збитків, що призвела до повторюваної й поширеної проблеми в країні<sup>30</sup>. Це була проблема практики, а не законодавства, яке ЄСПЛ не наважився поставити під сумнів. У будь-якому випадку, усі пілотні рішення неможливо було б виконати й ніколи не можна буде виконати без втручання з боку парламентів.

КМ РЄ покладається на доводи ЄСПЛ, коли виявляє системні проблеми. Проте він бачить їх ширше. Він може виявляти системні закономірності порушень в інших непілотних рішеннях у справах, де виявлено комплексні та структурні проблеми. На думку КМ РЄ, порушення прав людини потрібно кваліфікувати як системні, якщо внутрішня система захисту передбачає значні, довгострокові та структурні зміни на багатьох рівнях управління. У цьому сенсі зміни законодавства та/або практики поряд із запровадженням засобів правового захисту, щоб зупинити потік справ, що надходять, можуть бути недостатніми для розв'язання системної проблеми. Потрібен час, щоб побачити, чи не призведе нова система або стара реформована система до аналогічних порушень у майбутньому.

Проте КМ РЄ як і раніше вважає за краще визначати структурні або системні проблеми на основі потреби в засобах правового захисту та принципу субсидіарності. У своїх щорічних звітах КМ РЄ пояснює власне розуміння цих проблем із різних поглядів, у тому числі з акцентом на коригувальний аспект системної проблеми, а також із посиланням на її джерела. Наприклад, у своєму щорічному звіті за 2017 рік КМ РЄ визначив загальні заходи як заходи, «необхідні для розв'язання більш-менш важливих структурних проблем, виявлених у рішеннях ЄСПЛ, для запобігання порушенням, що аналогічні встановленим, або припинення постійних порушень». На думку КМ РЄ, такі заходи «передбачають зміни законодавства, судової практики або практичні заходи, як-от ремонт в'язниць або поповнення штату тощо». КМ РЄ знову посилається на свою Рекомендацію № (2004)6, у якій зазначено, що запровадження «національних засобів правового захисту є невіддільною частиною загальних заходів» у ситуації структурних та/або системних проблем<sup>31</sup>.

Натомість ПАРЄ застосовує термінологію чітко та дає визначення системним проблемам. В одному зі своїх звітів<sup>32</sup> ПАРЄ використовує визначення із судової практики ЄСПЛ, підкреслюючи, що «структурна або системна проблема може вважатися «дисфункцією» в

---

<sup>28</sup> Справа «Герст проти Сполученого Королівства» (*Hirst v. the United Kingdom*) (№ 2) [ВП], № 74025/01 (6 жовтня 2005 року)

<sup>29</sup> Справа «Грінс і М. Т. проти Сполученого Королівства» (*Greens and M.T. v. the United Kingdom*), № 60041/08 і 60054/08 (23 листопада 2010 року)

<sup>30</sup> Справа «Марія Атанасіу та інші проти Румунії» (*Maria Atanasiu and Others v. Romania*), № 30767/05 і 33800/06 (12 жовтня 2010 року)

<sup>31</sup> Комітет міністрів, «Нагляд за виконанням постанов і рішень Європейського суду з прав людини у 2017 році». 11-й щорічний звіт Комітету міністрів, березень 2018 р., 54: <https://rm.coe.int/annual-report-2017/16807af92b>.

<sup>32</sup> Доповідь Комітету ПАРЄ з юридичних питань та прав людини (доповідач: С. Ківалов). «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні недоліки в державах-учасниках», 7 січня 2013 року (док. 13087), 7 січня 2013 року, п. 6: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19245&lang=en>.

національній правовій системі, яка може привести, зокрема, до численних скарг до Страсбурзького Суду». Як зазначалося вище, виявлення системної проблеми залежить від конкретного контексту й обставин справи. Відповідно, ПАРЕ справедливо підкреслює, що «суд визначає таку проблему в контексті конкретних обставин справи, яка перебуває на його розгляді». Проте ПАРЕ черпає найвідповідніше розуміння цього терміна з робіт Керівного комітету з прав людини (CDDH) Ради Європи та КМ РЄ на цю тему (виділено автором):

*«...Як підкреслює [CDDH], структурна або системна проблема «може бути породжена законодавством або відсутністю законодавства або адміністративною чи судовою практикою, яка може суперечити Конвенції (тривалість попереднього ув'язнення, тривалість розгляду, умови тримання під вартою, невиконання остаточних судових рішень, майнові права тощо)»<sup>33</sup>. «Однак згідно з практикою [КМ РЄ], той факт, що група рішень, які перебувають на виконанні, є невеликою, не перешкоджає визначенню структурної проблеми, якою вони породжені, як важливої»<sup>34</sup>.*

Загальний висновок полягає в тому, що парламенти повинні втручатися щоразу, коли порушення, встановлене ЄСПЛ, ставить під сумнів ефективність законодавства. Очевидно, що парламенти повинні скасувати недосконале законодавство, яке лежить в основі порушень Конвенції. Проте, парламенти повинні діяти й тоді, коли законодавство неефективне на практиці, запровадивши засоби правового захисту.

### Про рішення в групі справ «Бурмич» і його першопричини

Ця група справ «пов'язана з основною структурною проблемою невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів, винесених здебільшого проти державних або контрольованих державою установ за відсутності ефективних засобів правового захисту в таких ситуаціях»<sup>35</sup>. Виконання рішень у цій групі було й залишається обтяжливим процесом для України. Питання про «повсюдне невиконання рішень національних судів» є однією з найбільших проблем для КМ РЄ, ЄСПЛ і ПАРЕ<sup>36</sup>. Розглядаючи цю проблему з погляду парламентського нагляду, необхідно внести описані нижче пояснення.

Рішення в групі справ «Бурмич» позначили першопричини проблеми невиконання судових рішень в Україні. По-перше, влада не створила **ефективної системи виконання судових рішень**. По-друге, вона зберігає **законодавчі обмеження** (мораторії), що впливають на виконання рішень національних судів. По-третє, влада не бажає запроваджувати **ефективні засоби правового захисту**. Ці три аспекти виконавча влада вже визнала

<sup>33</sup> «Звіт CDDH щодо доцільності й умов «процедури подання заяви» [CDDH (2013) R77 Додаток IV]», 21 березня 2013 року, Додаток III, п. 6.

<sup>34</sup> Комітет міністрів, «Нагляд за виконанням рішень і ухвал Європейського суду з прав людини», 2011 р. Щорічний звіт, квітень 2012 року, 40, примітка 25: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680592ac7>.

<sup>35</sup> Справа «БУРМИЧ ТА ІНШІ проти України» (BURMYCH AND OTHERS v. Ukraine) | Заява № 46852/13 | Дата винесення рішення: 10.12.2017 р. | Рішення стало остаточним: 10.12.2017 р. | Остаточне рішення: CM/Del/Dec(2020)1383/H46-27

<sup>36</sup> Резолюція ПАРЕ № 1787 (2011), «Виконання рішень Європейського суду з прав людини», 26 січня 2011 року. Див. також Рекомендацію ПАРЕ № 1955(2011), «Виконання рішень Європейського суду з прав людини», 26 січня 2011 року.

основними стратегічними шляхами, що лежать в основі процесу виконання рішень у групі справ «Бурмич». Практично такий самий погляд на ситуацію має й КМ РЄ. Він кваліфікував її як «серйозну структурну проблему невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів, переважно винесених проти держави та державних підприємств, а також відсутності ефективних засобів правового захисту в таких ситуаціях»<sup>37</sup>. Відповідно, він виділив дві нагальні проблеми: (i) **загальну неповноцінність системи виконання судових рішень** і (ii) **відсутність ефективних засобів правового захисту**.

Уряд України вже визначив першопричини цієї проблеми, спираючись на власні погляди. Цей аналіз ґрунтувався на характері позовів щодо невиконання. Іншими словами, внутрішня система виконання судових рішень неієздатна, оскільки деякі борги продовжують зростати. В основі невиконаних позовів лежать необґрунтовані положення національного законодавства, що не забезпечені фінансово. Ця проблема в основному стосується соціальних пільг і деяких прав на соціальне забезпечення, більшість із яких мають кон'юнктурний і популістський характер. Вони навряд чи раціональні з погляду практики, але оскільки внутрішнє законодавство надає такі права, їх виконання стає безумовним. Крім того, борги державних підприємств за судовими рішеннями неможливо стягнути на практиці через фактичний імунітет цих підприємств. Їхні фінансові та майнові ресурси недоступні для боржників через законодавство, яке вводить мораторії на будь-які позови про виконання судового рішення. Законодавство не передбачає жодних інших альтернативних способів виконання таких рішень. Останній тип виконавчих листів, який є нематеріальним за своїм характером, складний для виконання через загальну неефективність внутрішньої системи виконання. У ньому відсутні необхідні інструменти для профілактичних заходів щодо недобросовісних приватних боржників і відповідальних державних органів, які обходять процес примусового виконання й відкладають або анулюють саме виконання.

Таким чином, усі невиконані рішення національних судів було розділено на три типи, що стосуються (i) **зобов'язань у натуральній формі**; (ii) **соціальної допомоги**; (iii) **боргів державних підприємств**. Це розмежування допомогло легко визначити заходи, спрямовані на задоволення кожного позову про виконання, а отже й говорити про проблеми невиконання в цілому. У випадку зобов'язань у натуральній формі загальні заходи мають орієнтуватися на вдосконалення системи виконання судових рішень і надання інструментів для забезпечення ефективності виконавчих заходів. Позови щодо соціальної допомоги вимагатимуть перегляду системи соціального забезпечення та скасування видів соціальної допомоги, які неможливо профінансувати з бюджету. Рішення щодо боргів державних підприємств потрібно виконувати в першу чергу через скасування мораторіїв.

Як можна помітити, жоден із цих заходів, передбачених органами виконавчої влади, неможливо здійснити без участі законодавчої влади. Безумовно, необхідно змінити весь пакет законів, що стосуються виконавчої системи, і гарантувати ефективність виконавчого провадження. Не можна залишати в законодавстві види соціальної допомоги, які не фінансуються. Вони й надалі породжуватимуть законні очікування й судові позови, що призводитимуть до зростання кількості рішень, які неможливо виконати. Необхідно переглянути всю систему соціального забезпечення, зокрема бюджетні ресурси, які на це виділяються. Насамкінець, потрібно скасувати й мораторії, оскільки вони нічого не

---

<sup>37</sup> Див. опис справи в низці резолюцій/рішень КМ РЄ: [CM/ResDH\(2008\)1](#), [CM/ResDH\(2009\)159](#), [CM/ResDH\(2010\)222](#), [CM/ResDH\(2011\)184](#), [CM/ResDH\(2012\)234](#), [CM/ResDH\(2017\)184](#), [CM/Del/Dec\(2017\)1302/H46-38](#) та [CM/Del/Dec\(2018\)1318/H46-29](#)



забезпечують, суперечать вільним ринковим відносинам і фактично накопичують державні борги. Усе це – законодавчі заходи, рішення щодо яких повинна приймати *Верховна Рада*.

## **АКТУАЛЬНІ ПРИКЛАДИ РЕАКЦІЇ ПАРЛАМЕНТІВ НА ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ**

У цьому розділі зібрано актуальну практику інших країн, законодавчі органи яких відреагували на процес виконання рішень ЄСПЛ і змінили законодавство з метою виконання цих рішень. Однак ця збірка охоплює не тільки зміни в соціальному законодавстві. Такі конкретні приклади знайти складно. Дійсно, парламенти держав-членів Ради Європи вносили зміни та доповнення в соціальне законодавство після рішень ЄСПЛ, але не тільки тому, що здійснювали парламентський нагляд за виконанням.

По-перше, як було зазначено вище, поняття парламентського нагляду з'явилося порівняно недавно. Проте більшість справ, що стосуються прав на соціальне забезпечення, було успішно закрито ще до того, як ця концепція отримала широкий консенсус і визнання з боку держав-членів Ради Європи. По-друге, хоча парламентський нагляд є інструментом ефективного виконання рішень ЄСПЛ, останнє ніколи не було сферою застосування такого нагляду. Іншими словами, виконання того чи іншого рішення ЄСПЛ, якщо воно потребує внесення змін до законодавства, не вимагає запровадження для цього парламентського нагляду. Створення механізму парламентського нагляду – питання внутрішньої компетенції держав. Вони можуть самі вибирати способи зміни законодавства з таким механізмом або без нього. Однак практика показує, що ті країни, які запровадили ефективні механізми парламентського нагляду, були ефективнішими у виконанні рішень ЄСПЛ, а відтак оперативно розв'язали системні проблеми.

### **Практика втручання парламентарів у випадках, коли законодавство лежить в основі системних порушень, за відсутності пілотної процедури**

Попри загальне бачення, за яким ЄСПЛ повинен не займатися законодавством, а виконувати свої судові функції, еволюція його судової практики свідчить про зворотне<sup>38</sup>. У рішеннях ЄСПЛ усе більше уваги приділяється джерелам порушень, які в багатьох випадках криються в законодавстві. ЄСПЛ може поставити під сумнів якість законодавства з погляду

---

<sup>38</sup> «З початку 2000-х років ЄСПЛ почав займатися питаннями впровадження у відповідь на нездатність держав самостійно розв'язувати проблеми у своїх правових системах. ЄСПЛ став чіткіше вказувати законодавчі джерела порушень. Він може пропонувати законодавчі заходи як один із кількох варіантів або навіть найкращий варіант. У деяких випадках він може вимагати обов'язкового внесення змін. Що стосується точного змісту законодавчих змін, участь ЄСПЛ може різнитися: від дуже обмежених рекомендацій до детальних інструкцій. Він може встановити крайній термін для впровадження або дозволити державі вказати часові межі. Отже, із судової практики ЄСПЛ останнього десятиліття можна виділити цілу низку ступенів обов'язковості під час формулювання законодавчих вимог». Ніно Церетелі, «Роль Європейського суду з прав людини в полегшенні законодавчих змін у випадках довгострокових затримок у впровадженні», у: *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond*; під ред. Андреаса Фоллесдаля (Andreas Follesdal), Гейра Ульфштейна (Geir Ulfstein) і Метью Сауля (Matthew Saul), Дослідження конвенцій про права людини (Studies on Human Rights Conventions, Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 223–47: <https://doi.org/10.1017/9781316874820.010>.

його доступності,<sup>39</sup> чіткості або передбачуваності<sup>40</sup> чи вимагати повністю скасувати законодавство через його істотну несумісність із Конвенцією<sup>41</sup>.

Найхарактернішими з цих справ є ті, де під сумнів поставлено деякі конституційні й основоположні принципи національних правових систем. Не всі парламенти згодні зі змінами законодавства, які впливають з рішень ЄСПЛ.

Справа «Тенасе» (*Tănase*)<sup>42</sup> стала першою успішною історією швидкого втручання парламенту в законодавство, яке було дуже делікатним питанням для самого парламенту. Порушення в цій справі стосувалось основи виборчої системи Молдови, яка забороняла доступ до місць у парламенті деяким представникам політичних партій. Це питання в тодішньому політичному контексті було дуже чутливим, оскільки керівна партія запровадила законодавчу заборону для громадян, які мали подвійне або множинне громадянство, балотуватися кандидатами на наступних парламентських виборах. З огляду на те, що більша частина опозиції мала подвійне громадянство, вони раптово втратили можливість бути обраними на виборах до парламенту. У 2008 р. ЄСПЛ встановив порушення в цій справі, ухваливши рішення, яке на той час ще не було остаточним. Поки питання про наявність порушень у законі очікувало на розгляд Великою Палатою, парламент Молдови змінив цей сумнівний закон у 2009 році, не чекаючи остаточного вирішення справи. До того ж, парламент розширив обсяги своїх заходів щодо цього закону та зняв для всіх категорій державних службовців заборону на подвійне громадянство під час державної служби<sup>43</sup>.

Інший приклад – справа *Олександра Волкова* (*Olexandr Volkov*), яка добре відома українському парламенту. Утім це наочний приклад справи, де в основі порушення лежить первинне, конституційне законодавство. Заявника звільнили внаслідок неефективності системи розгляду справ у дисциплінарних провадженнях щодо суддів. У цій справі було виявлено серйозні системні проблеми, пов'язані з функціонуванням української судової системи, яка не забезпечувала достатнього відокремлення судової влади від інших гілок державної влади. Однак ця справа так і не стала пілотною, хоча завжди вважалася такою, що порушує структурні та комплексні проблеми.

Інші гучні справи, де виявлено подібні види комплексних конституційно-правових проблем, також потрапляють у категорію системних справ, але не стали предметами пілотної процедури (наприклад, справа «Сейдич і Фінци» (*Sejdić and Finci*)). Виборча система в Боснії і Герцеговині була визнана дискримінаційною, а саму проблему було закріплено в Конституції, розробленій на основі Дейтонських угод, що поклали кінець міжетнічній війні<sup>44</sup>. Справа «Паскас» (*Paskas*) про безстрокове позбавлення прав президента, підданого імпічменту, також є наочним прикладом комплексної справи. У всіх цих справах, здавалося, було відзначено системні проблеми, але їх не було визначено пілотними чи навіть квазі-пілотними рішеннями. Проте проблеми, виявлені в цих рішеннях, настільки вкоренилися у

---

<sup>39</sup> ЄСПЛ, справа «Роман Захаров проти Росії» (*Roman Zakharov v. Russia*) [ВП], № 47143/06 (4 грудня 2015 р.).

<sup>40</sup> ЄСПЛ, справа «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) № 21722/11 (9 січня 2013 року).

<sup>41</sup> ЄСПЛ, справа «Сейдич і Фінци проти Боснії і Герцеговини» (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*) [ВП], № 27996/06 і 34836/06 (22 грудня 2009 р.).

<sup>42</sup> ЄСПЛ, справа «Тенасе проти Молдови» (*Tănase v. Moldova*) [ВП], № 7/08 (27 квітня 2010 р.).

<sup>43</sup> Комітет міністрів, справа «Тенасе проти Республіки Молдова» (*TĂNASE v. the Republic of Moldova*) | Додаток № 7/08 | Дата винесення рішення: 27.04.2010 р. | Рішення набрало чинності: 27.04.2010 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2012)40 (27 квітня 2010 р.).

<sup>44</sup> Справа «Сейдич і Фінци» (*Sejdić and Finci*).

національному законодавстві, що потенційно могли призвести до низки однотипних звернень до ЄСПЛ. Єдине рішення для виконання цих справ – скасування несумісного законодавства.

І знову показовим у цьому сенсі є приклад, коли події після справи «Сейдич і Фінци», де нездатність скасувати конституційну дискримінаційну заборону на участь у виборах призвела до нових однотипних справ. У справах «Зорнич» (*Zornić*), «Шлаку» (*Šlaku*) і «Пілав» (*Pilav*) було підтверджено занепокоєння з приводу системних проблем. ЄСПЛ зазначив, що «нездатність держави-відповідача впровадити конституційні та законодавчі пропозиції, щоб покласти край поточній несумісності Конституції та закону про вибори [Конвенцією], є не лише обтяжливим чинником для відповідальності держави за Конвенцією у зв'язку з поточним або минулим станом справ, але й загрозою для майбутньої ефективності механізму Конвенції»<sup>45</sup>.

Іншим позитивним прикладом є перебіг справи *Олександра Волкова*. Зміна несумісної правової системи обмежила системну проблему, а отже зупинила потік однотипних порушень, як це було й у справі «Куликов та інші» (*Kulykov and others*). У рішенні в цій справі чітко зазначено, що загальні заходи не потрібні, оскільки вони були реалізовані після рішення в справі «Олександр Волков». Немає ніяких свідчень про те, що права заявників зазнають утисків у результаті нової судової реформи, оскільки «...з огляду на наявні докази, не можна зробити висновок, що цей істотно новий фон робить відповідні внутрішні процедури марними й даремними»<sup>46</sup>.

У деяких справах, як-от «Роман Захаров» (*Roman Zakharov*) або «Йордакі» (*Iordachi*) та інших, було виявлено недоліки в правовій базі, що регулює таємне прослуховування телефонних розмов, і підтверджено статус заявників як потенційних жертв. Цей вид порушень стосується несумісності законодавства, що також вказує на системність проблем. ЄСПЛ постановив у цих справах, що «просте існування законів і практики, які уможливлювали та створювали систему таємного спостереження за засобами зв'язку, тягло за собою загрозу спостереження за всіма тими, до кого це законодавство могло застосовуватися»<sup>47</sup>. Поняття «стосуватися всіх» або «загрожувати всім» – системне, оскільки кількість жертв порушень порахувати неможливо.

У справах, що ставлять під сумнів якість законодавства та правову визначеність, особливо в кримінальних справах, зазвичай виявляють одні й ті ж проблеми, пов'язані з ризиком порушень, який не враховують. У цьому сенсі такі справи викликають серйозні занепокоєння щодо системного характеру порушень, хоча ЄСПЛ ніколи не заявлятиме про це напряду. Наприклад, у справі «Коккінакіс» (*Kokkinakis*) ЄСПЛ зазначив, що стаття 7 більш загально втілює принцип, згідно з яким тільки закон може визначати злочин і призначати покарання<sup>48</sup>. Закон повинен відповідати певним критеріям якості відповідно до Конвенції (доступність, чіткість і передбачуваність), інакше він зачепить велику кількість людей, поведінку яких має

---

<sup>45</sup> ЄСПЛ, справа «Зорнич проти Боснії і Герцеговини» (*Zornić v. Bosnia and Herzegovina*), № 3681/06 (15 липня 2014 р.); ЄСПЛ, справа «Шлаку проти Боснії і Герцеговини» (*Šlaku v. Bosnia and Herzegovina*), № 56666/12 (26 травня 2016 р.).

<sup>46</sup> ЄСПЛ, справа «Куликов та інші проти України» (*Kulykov and Others v. Ukraine*), № 5114/09 і 17 інших (19 січня 2017 р.).

<sup>47</sup> Роман Захаров (*Roman Zakharov*), п. 168.

<sup>48</sup> ЄСПЛ, справа «Коккінакіс проти Греції» (*Kokkinakis v. Greece*), № 14307/88 (25 травня 1993 р.); справа «Васіляускас проти Литви» (*Vasiliauskas v. Lithuania*) [ВП], № 35343/05 (20 жовтня 2015 р.).

регулювати<sup>49</sup>. Сумніви щодо якості законодавства можуть спостерігатися в справі «Бойченко» (*Boicenco*), де ЄСПЛ прямо вказав на деяку несумісність законодавства. Він поставив під сумнів якість кримінально-процесуального законодавства, що забороняє звільнення під заставу через тяжкість кримінальних обвинувачень. ЄСПЛ зазначив, що «право на звільнення до суду, в принципі, не може бути заздалегідь виключено законодавчими органами»<sup>50</sup>. З цього обґрунтування можна зробити висновок, що будь-яка особа, яка перебуває під вартою, потенційно може стати жертвою порушення через такі законодавчі заборони, тому кількість порушень непередбачувана.

### **Практика втручання парламенту в справах, що стосуються системних проблем, пов'язаних із системним невиконанням або надмірною тривалістю проваджень**

У цьому підрозділі буде проілюстровано як успішні, так і невдалі випадки парламентського втручання після пілотних і квазі-пілотних рішень. Зі зрозумілих причин судові рішення проти України було виключено з аналізу. Крім того, не всі системні проблеми було взято до уваги. Для дослідження було вибрано лише проблеми, пов'язані із системним невиконанням рішень національних суддів і надмірною тривалістю проваджень, оскільки саме це є предметом виконання в справі «Бурмич» (*Burmych*), а відтак темою цього дослідження. Нарешті, дослідження зосереджується тільки на аспектах, які стосуються ролі парламентів у виконанні пілотних або квазі-пілотних рішень ЄСПЛ.

В **Албанії** в пілотних судових рішеннях у справах «Манушаке Путо та Дріза» (*Manushaqe Puto & Driza*) (2002) і «Г'юлі й Путо та інші» (*Gjyli & Puto et al.*) (2007) виявлено широкий спектр системних і структурних проблем, які полягають у неефективності механізмів повернення конфіскованого майна та компенсації за нього під час комуністичного режиму. Законодавство, яке надавало право на повернення або компенсацію, було декларативним і не мало належних адміністративних механізмів для реалізації. Суди задовольняли вимоги правовласників, але кількість невиконаних рішень збільшувалася. Крім того, системна дисфункція поширилася на саму судову систему, на яку вплинули відсутність правової визначеності, відсутність неупередженості й надмірна тривалість судових проваджень. У результаті проблема невиконання вимог стала частиною загальної картини, її розв'язували поряд з іншими системними змінами в державних установах. Парламент зіграв свою роль, ухваливши у 2015 р. новий закон, у якому було переглянуто весь механізм компенсації й відшкодування. Ним було встановлено нові критерії оцінювання майна, у нього було включено механізм урегулювання попередніх боргів, ним засновано спеціальний фінансовий фонд для покриття вимог щодо компенсації тощо<sup>51</sup>. Іншими словами, парламент усунув причини проблеми, скасувавши старий закон, що її викликав, але зберіг первісне зобов'язання про виплату компенсації або повернення майна.

У **Вірменії** проблема невиконання судових рішень не набула системного характеру. Проте її розглядали як однотипну й комплексну в групі справ «Авакемян» (*Avakemyan*) (2009 р.) і ще в 4 рішеннях. Ці справи демонструють цілий спектр позовів про невиконання судових рішень, пов'язаних із питаннями власності, поновленням прав та своєчасною виплатою компенсацій, присуджених національними судами. Виконавча влада Вірменії вирішила

<sup>49</sup> «...Це логічний наслідок принципу, згідно з яким закони повинні мати загальне застосування, що...», справа «Дель Ріо Прада проти Іспанії» (*Del Río Prada v. Spain*) [ВП], № 42750/09 (21 жовтня 2013 р.).

<sup>50</sup> ЄСПЛ, справа «Бойченко проти Молдови» (*Boicenco v. Moldova*), № 41088/05 (11 липня 2006 р.).

<sup>51</sup> Див. 1324-те засідання (вересень 2018 р.) (DH) – H46-1, група справ «Манушаке Путо та інші» (*Manushaqe Puto and Others*) (заява № 604/07) та група справ «Дріза проти Албанії» (*Driza v. Albania*) (заява № 33771/02)

запровадити прискорені й компенсаційні засоби правового захисту поряд із загальним переглядом системи виконання судових рішень. Ці заходи вимагають схвалення з боку парламенту, щоб змінити закони й узгодити запровадження засобів правового захисту. Згідно з останньою інформацією, ці заходи включено до стратегічних документів та проєктів законів<sup>52</sup>.

В **Азербайджані** було зафіксовано актуальну з погляду цього документа проблему, пов'язану з державною політикою щодо ВПО азербайджанської національності, які втекли з регіону Нагірного Карабаху й отримали безкоштовне житло та соціальні пільги на основній території країни. Ця політика викликала велику кількість суперечок між ВПО та власниками квартир і перетворилася на структурну проблему, що вимагає від влади надати ВПО альтернативне житло. ЄСПЛ виніс низку рішень, в основі яких лежала ця проблема, а КМ РЄ включив їх у групу справ «*Мірзаєв*» (*Mirzayev*), «*Гумбатов*» (*Humbatov*) і «*Тарвердієв*» (*Tarverdiyev*), що стосуються невиконання судових рішень стосовно житлових прав, відновлення прав власності та відновлення на роботі. Базове соціальне законодавство зберігається, і влада Азербайджану вважає за краще розв'язувати кожний випадок окремо. Разом із тим, повідомляється, що було створено нову законодавчу базу, за допомогою якої було, серед іншого, розв'язано проблеми з наданням житла та зустрічними позовами виселених власників. На додаток до численних нормативних актів із боку уряду та президента, парламент ухвалив 23 закони<sup>53</sup>.

Питання, пов'язані із системними проблемами в **Боснії і Герцеговині**, настільки складні та поширені, що їх опис може вийти за межі цього документа. Якщо коротко, то країна зіткнулася з низкою системних проблем, як-от невиконання судових наказів про знесення незаконно зведених будівель («*Козул*» (*Kozul*)), неможливість домогтися виконання виконавчих листів у судових спорах між приватними сторонами («*Мартинович*» (*Martinović*)), відмова у відновленні на робочому місці всупереч судовим рішенням («*Йосич*» (*Josić*)). Країна також зіткнулася із системними проблемами, що впливають на цілий клас пенсіонерів, які проживають у Федерації Боснії і Герцеговини та були внутрішньо переміщеними особами в Республіці Сербській під час збройного конфлікту. Спочатку Федерація не мала цілісного законодавства про визнання та право на збереження пенсій і прав на соціальне забезпечення. Отже, потерпілі були змушені звертатися в суди з прав людини й залишатися з невиконаними судовими рішеннями протягом тривалого часу, оскільки адміністративні органи відмовляли у виконанні таких рішень через відсутність національного законодавства<sup>54</sup>. Пізніше ЄСПЛ зобов'язав Федерацію ухвалити закон, який

---

<sup>52</sup> Справа «АВАКЕМЯН проти Вірменії» (AVAKEMYAN v. Armenia) | Заява № 39563/09 | Дата винесення рішення: 30.03.2017 р. | Рішення стало остаточним: 30.03.2017 р. | Остаточне рішення: немає

<sup>53</sup> Комітет міністрів, Справа «Мірзаєв проти Азербайджану» (MIRZAYEV v. Azerbaijan) | Заява № 50187/06 | Дата винесення рішення: 03.12.2009 р. | Рішення стало остаточним: 03.03.2010 р. | Остаточне рішення: CM/Del/Dec(2019)1348/H46-2 (3 березня 2010 р.), включно зі справами Андреевої, Бакшієва та ін., Гасімова та ін., Гультаммадової, Гурбанової, Гаджієвої та ін., Гасанова, Ісґандарова та ін., Ісмаїлової, Джафарова, Солтанова, Юсіфовой, Загід Мамадова та ін., Zufali Guseynova, Israfilova та Agalarova, Valieva та ін., Аріфа Ісламзаде та 21 іншої.

<sup>54</sup> ЄСПЛ, справа «Каранович проти Боснії і Герцеговини» (Karanović v. Bosnia and Herzegovina), № 39462/03 (20 листопада 2007 р.) Пенсійне законодавство між двома ентитетами ще не узгоджено, і розмір пенсій у Республіці Сербській у цілому нижчий, ніж у Федерації Боснії і Герцеговини. Оскільки клопотання заявника про дозвіл на отримання пенсії з Федерального фонду було відхилено, він подав скаргу в Палату з прав людини Боснії і Герцеговини. У своєму рішенні [вона] постановила, що заявник зазнав дискримінації під час здійснення свого права на соціальне забезпечення, гарантованого статтею 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Палата зобов'язала Федерацію Боснії і Герцеговини ухвалити відповідні законодавчі й адміністративні

би визнавав пенсії та запроваджував таку схему соціального забезпечення, яка б виправила недоліки пенсійної системи, тим самим давши ВПО, які повертаються у Федерацію Боснії і Герцеговини, право на пенсію Федерації.<sup>55</sup> Усі питання розв'язав Парламент, ухваливши закони про визнання пенсій і зрівняння прав на соціальне забезпечення в обох ентитетах.<sup>56</sup> Крім того, у 2012 році парламент ухвалив Закон про внутрішній борг, який передбачає врегулювання внутрішніх боргів Республіки Сербської, задовольнивши таким чином низку невиконаних позовів, що виникли внаслідок невиклати компенсацій за збитки, спричинені війною (група справ «Момич» («Momic»)<sup>57</sup> і справа «Panorama Ltd»).

**Болгарія** зіткнулася зі структурними проблемами, як-от у справі «Гаврилов» (Gavrilov), яка стосувалася неможливості стягнення заборгованості з боку держави через ліквідацію державних підприємств, і в групі справ «Стоянов/Табаков» (Stoyanov/Tabakov), у яких ЄСПЛ критикував адміністративні органи за невиконання остаточних національних рішень, що зобов'язували до надання прав на приватизацію муніципальної власності. У справах першого типу парламент погодився ухвалити закон про створення національного гарантійного фонду заробітної плати з метою виплати компенсації в разі банкрутства. Він також вніс поправки в низку законів, що покращують національну систему виконання судових рішень<sup>58</sup>. Крім того, Парламент усунув корінь проблеми невиконання судових рішень у справі «Попніколов» (Popnikolov), де місцева адміністрація відмовилася визнати права на придбання державної власності відповідно до преференційної процедури, визначеної законодавством, попри остаточне судове рішення стосовно цього. Парламент

---

заходи з метою припинення такої дискримінації та виплатити заявникові різницю між розміром пенсії, яку він фактично отримав, і сумою, яку він повинен був отримати з Федерального фонду. Однак попри те, що він отримував певну винагороду з Федерального фонду, пенсію заявнику продовжувала виплачувати Республіка Сербська.

<sup>55</sup> ЄСПЛ, справа «Шекерович і Пашалич проти Боснії і Герцеговини» (Šekerović and Pašalić v. Bosnia and Herzegovina), № 5920/04, 67396/09 (8 березня 2011 р.). Держава не виконала постанову національного суду, що вимагала переведення їх пенсійних прав із Республіки Сербської, де заявники були внутрішньо переміщеними особами під час війни в Боснії і Герцеговині, у Федерацію Боснії і Герцеговини, до якої вони належали й повернулися після війни, і де пенсії в цілому були вищі. Держава-відповідач повинна була забезпечити внесення поправок до відповідного законодавства, щоб надати заявникам та іншим особам, які перебувають у такій ситуації, право клопотати про пенсії від Федерації. Однак це розпорядження не поширювалося на тих, хто не повернувся до Федерації після війни, хоча ті, кому були призначені пенсії від Федерації після їх повернення з Республіки Сербської, повинні були зберегти свої пенсійні права, навіть якщо вони пізніше виїхали за кордон, як це зробив другий заявник.

<sup>56</sup> Комітет міністрів, «Каранович проти Боснії і Герцеговини» (Karanović v. Bosnia and Herzegovina) | Заява № 39462/03 | Дата винесення рішення: 20.11.2007 р. | Рішення стало остаточним: 20.02.2008 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2012)148 (4 грудня 2012 р.); Комітет міністрів, справа «Шекерович проти Боснії і Герцеговини» (SEKEROVIC v. Bosnia and Herzegovina) | Заява № 5920/04 | Дата винесення рішення: 08/03/2011 | Рішення стало остаточним: 15/09/2011 | Остаточне рішення: CM/ResDH(2012)148 (4 грудня 2012 р.); Комітет міністрів, «Резолюція CM/ResDH(2012)148 про 2 справи проти Боснії і Герцеговини. Виконання рішень Європейського суду з прав людини», 4 грудня 2012 року: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-116482>.

<sup>57</sup> Справа «Момич проти Боснії і Герцеговини» (MOMIC v. Bosnia and Herzegovina) | Заява № 1441/07 | Дата винесення рішення: 15.01.2013 р. | Рішення набрало чинності: 15.01.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2017)29

<sup>58</sup> Справа «БЕЛЕВ проти Болгарії» (BELEV v. Bulgaria) | Заява № 16354/02 | Дата винесення рішення: 04.02.2009 р. | Рішення набрало чинності: 07.02.2009 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH (2016)153

повністю скасував цей закон і вдосконалив законодавство у сфері виконання судових рішень, поширивши на державні органи санкції за невиконання<sup>59</sup>.

Справи **Хорватії** про невиконання судових рішень були нечисленні та здебільшого стосувалися труднощів із виконанням зобов'язань у натуральній формі, визнаних національними судами, як-от виселення скваттерів (справа «*Цвєітч*» (*Cvijetic*)) або повернення автомобіля («*Лукавіца і Сінічич*» (*Lukavica i Siničić*)), а також виконання різноманітних інших майнових позовів (група справ «*Квартуч*» (*Kvartuc*)). У 2012 році Парламент ухвалив новий Закон про виконання судових рішень, у якому особливу увагу було приділено позасудовому виконанню та передачі виконавчого провадження з комерційних судів до муніципальних. Згодом до закону було внесено зміни та доповнення, якими було вдосконалено національні виконавчі провадження з урахуванням нових справ, що надійшли з ЄСПЛ<sup>60</sup>.

У **Грузії** системне невиконання пов'язане з неефективним управлінням державними коштами або його відсутністю<sup>61</sup>. Парламент проголосував за створення спеціальних бюджетних статей (2007 р.) для покриття боргів, а потім заснував спеціальний урядовий фонд (2008 р.) для відшкодування попередніх боргів і виконання судових рішень. Він також підтримав реформи системи судових виконавців і управління фінансами, ухваливши певні зміни до базового цивільного законодавства та законодавства з питань виконання судових рішень (2010 р.).

**Греція** продовжує бути джерелом занепокоєння у зв'язку з політикою щодо землі та права власності. У справах групи «*Бека-Кулочери*» (*Beka-Koulocheri*) було виявлено структурну проблему, пов'язану зі скасуванням наказів про примусове відчуження землі та земельними податками. У справах «*Зазаніс та інші*» (*Zazanis*), а також «*Мудакі-Соїлентакі*» (*Moudaki-Soilentaki*) було виявлено проблему, пов'язану з можливістю для органів державної влади безкарно відмовлятися від виконання рішень адміністративних судів про надання права власності або поновлення на посаді колишнього службовця міністерства. Нова справа «*Георґакопулос та інші*» (*Georgakopoulos et al.*) стосується невиконання рішень суду щодо компенсацій за відчуження земель і відсутності засобів правового захисту. Роль парламенту Греції у вирішенні цих справ залишається неясною<sup>62</sup>.

Те саме можна сказати й про справи, що стосуються невиконання рішень в **Італії**. Справа «*Therapic center s.r.l. та інші*» пов'язана з відмовою місцевої служби охорони здоров'я виконувати судові накази на підставі закону, який лише пізніше було визнано неконституційним, а тоді унеможлиблював таке виконання. У справі «*D. A. та інші*», очевидно, було виявлено структурну проблему, пов'язану з виплатою компенсацій за шкоду після інфікування під час переливання крові, яке проводили в державних лікарнях. В обох

---

<sup>59</sup> Справа «ПОПНІКОЛОВ проти Болгарії» (POPNIKOV v. Bulgaria) | Заява № 30388/02 | Дата винесення рішення: 25 березня 2010 р. | Рішення стало остаточним: 25.06.2010 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH (2015)223

<sup>60</sup> Справа «КВАРТУЧ проти Хорватії (KVARTUC v. Croatia)» | Заява № 4899/02 | Дата ухвалення рішення: 18.11.2004 р. | Рішення набрало чинності: 18.02.2005 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2020)104

<sup>61</sup> Справа «ІЗА LTD І МАКРАХІДЗЕ проти Грузії» ("IZA" LTD AND MAKRAKHIDZE v. Georgia) | Заява № 28537/02 | Дата винесення рішення: 27.09.2005 р. | Рішення стало остаточним: 27.12.2005 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2011)108

<sup>62</sup> Справа «БЕКА-КУЛОЧЕРІ проти Греції» (BEKA-KOULOCHERI v. Greece) | Заява № 38878/03 | Дата ухвалення рішення: 07.06.2006 р. | Рішення набрало чинності: 10.06.2006 р. | Остаточне рішення: CM/Del/Dec(2020)1369/H46-11

випадках правові положення, що призвели до невиконання, залишаються чинними, тому насправді парламентського нагляду ще не було<sup>63</sup>.

**Литва** зіткнулася з відносно незначними проблемами у сфері невиконання судових рішень, здебільшого описаними в групі справ «Некведавічюс» (*Nekvedavicius*), що стосуються невідновлення прав на націоналізовані в радянський період землі. Парламент втрутився й ухвалив низку змін до законодавства, що розширюють можливості відновлення земельних прав у натуральному вигляді та забезпечують альтернативу виділенню землі в натуральній формі. Ці зміни також прискорили процедуру відновлення в цілому та запровадили додаткові процесуальні та матеріально-правові гарантії проти зловживань або неправильного тлумачення національного законодавства. Різні нечіткі та неякісні законодавчі положення були повністю скасовані або змінені для уточнення адміністративних вимог до позовів про відновлення прав<sup>64</sup>.

**Чорногорія** розв'язала свої системні проблеми, які були приблизно аналогічні виявленим в Україні. Справи «Міянович» (*Mijanovic*)<sup>65</sup>, «Велимирович» (*Velimirovic*)<sup>66</sup> і «Вукеліч» (*Vukelic*)<sup>67</sup> відіграли провідну роль у встановленні фактів того, що органи державної влади не забезпечили стягнення боргів із державних підприємств, а також виконання судових рішень щодо надання соціального житла та позовів у сфері виконання судових рішень у приватних суперечках. Парламент зіграв тут вирішальну роль, ухваливши закон, що реформує всю виконавчу систему. У 2011 році було ухвалено новий Закон про виконання судових рішень, який скасував стару модель виконання на користь змішаної моделі за участю приватних і державних судових виконавців. Нове законодавство довело свою ефективність на практиці.

**Північна Македонія** дотримується такої самої політики щодо зміни всієї системи виконання судових рішень. Справи «Несевські» (*Nesovski*)<sup>68</sup> та «Янкуловські» (*Jankulovski*)<sup>69</sup> стосуються затримки у виконанні судових рішень, але їх було розглянуто в ширшому

---

<sup>63</sup> Справа «THERAPIC CENTER S.R.L. ТА ІНШІ проти Італії» (*THERAPIC CENTER S.R.L. AND OTHERS v. Italy*) | Заява № 39186/11 | Дата винесення рішення: 10.04.2018 р. | Рішення набрало чинності: 10.04.2018 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання  
Справа «D. A. ТА ІНШІ проти Італії» (*D. A. AND OTHERS v. Italy*) | Заява № 68060/12 | Дата ухвалення рішення: 14.01.2016 р. | Рішення набрало чинності: 07.04.2016 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання

<sup>64</sup> Справа «НЕКВЕДАВІЧЮС проти Литви» (*NEKVEDAVICIUS v. Lithuania*) | Заява № 1471/05 | Дата винесення рішення: 12.10.2013 р. | Рішення набрало чинності: 10.03.2014 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання

<sup>65</sup> Справа «МІЯНОВИЧ проти Чорногорії» (*MIJANOVIC v. Montenegro*) | Заява № 19580/06 | Дата винесення рішення: 17.09.2013 р. | Рішення набрало чинності: 17.12.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)291

<sup>66</sup> Справа «ВЕЛИМИРОВИЧ проти Чорногорії» (*VELIMIROVIC v. Montenegro*) | Заява № 20979/07 | Дата винесення рішення: 10.02.2012 р. | Рішення набрало чинності: 01.02.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)292

<sup>67</sup> Справа «ВУКЕЛИЧ проти Чорногорії» (*VUKELIC v. Montenegro*) | Заява № 58258/09 | Дата винесення рішення: 06.04.2013 р. | Рішення набрало чинності: 09.04.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2017)36

<sup>68</sup> Справа «НЕСЕВСЬКІ проти колишньої Югославської Республіки Македонія» (*NESEVSKI v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) | Заява № 14438/03 | Дата винесення рішення: 24.04.2008 р. | Рішення набрало чинності: 24.07.2008 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)35

<sup>69</sup> Справа «ЯНКУЛОВСЬКІ проти колишньої Югославської Республіки Македонія» (*JANKULOVSKI v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) | Заява № 6906/03 | Дата винесення рішення: 03.07.2008 р. | Рішення набрало чинності: 03.10.2008 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)35



контексті структурної проблеми необґрунтованої тривалості судового провадження<sup>70</sup>. Парламент Північної Македонії взяв участь у загальній комплексній реформі судової системи. Під час цих реформ у 2012 році новим законодавством було встановлено інститут приватних судових виконавців.

Влада **Республіки Молдова** визнала системною проблему невиконання судових рішень. Спочатку Молдова безрезультатно намагалася розв'язати проблему невиконання судових рішень за позовами у сфері соціального житла через дружнє врегулювання, але стало зрозумілим, що проблема може мати структурний характер («Кльоноу» (*Clionov*)). Потім, коли проблематичною виявилася низка інших позовів у сфері різних соціальних виплат, індексації банківських заощаджень, приватного виконання рішень тощо, наявність позовів про несвоєчасне виконання та невиконання перетворилася на складну проблему (група справ «Лунтре» (*Luntre*)<sup>71</sup>). У підсумку ЄСПЛ виніс пілотне рішення в справі «Олару та інші» (*Olaru and others*), яке в основному стосувалося невиконання судових рішень про надання соціального житла та житла для державних службовців, але де основними джерелами проблеми було зазначено загальну неефективність виконавчої системи й відсутність засобів правового захисту. Парламент Молдови повністю схвалив тодішню політику уряду щодо скасування всіх видів соціальної допомоги та прав на житло, щоб зупинити потік судових рішень, які не виконуються. Він повністю скасував законодавство, яке передбачало проблемні види допомоги, а потім ухвалив новий житловий кодекс із жорстким режимом права власності й обмеженнями на приватизацію житлових прав. Новий виконавчий кодекс вводив нову систему приватних судових виконавців, а спеціальні компенсаційні заходи були встановлені спеціальним законом.

**Румунія** рішуче налаштована на розв'язання низки структурних і системних проблем, пов'язаних із невиконанням судових рішень. У пілотному рішенні в справі «Сабін Попеску» (*Sabin Popescu*) йдеться про відмову у виділенні земель на підставі адміністративних рішень, скасованих адміністративними судами, рішення у яких залишилися невиконаними. Інше пілотне рішення в справі «Марія Атанасіу» (*Maria Atanasiu*) продемонструвало широко розповсюджену й однотипну проблему невиконання судових рішень, що надають право на повернення націоналізованої власності. У справі «Сакалян» (*Sacaleanu*) було виявлено структурну проблему невиконання судових рішень із боку державних комерційних структур. Парламент Румунії, який зіткнувся з цими проблемами, заснував власний загальний механізм парламентського нагляду з боку спеціального комітету та підкомітету з прав людини для нагляду за заходами уряду. Він змінив закони про повернення власності й виступив як наглядовий орган під час перевірки діяльності новостворених комісій із повернення власності. Крім того, він брав участь у розробці державної стратегії щодо вирішення всіх цих справ і в принципі погодився з пропозиціями уряду про створення спеціального бюджету для забезпечення виплат державними юридичними особами й компенсації вимог щодо повернення власності. Загалом румунський парламент активно виконує свої спеціальні функції з нагляду за процесом виконання рішень ЄСПЛ. Це один із наочних прикладів, коли парламентський нагляд було запроваджено для розв'язання системних проблем.

---

<sup>70</sup> Справа «АТАНАСОВСЬКІ проти колишньої Югославської Республіки Македонія» (*ATANASOVSKI v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) | Заява № 36815/03 | Дата винесення рішення: 14.01.2010 р. | Рішення набрало чинності: 14.04.2010 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2015)152

<sup>71</sup> Справа «ЛУНТРЕ проти Республіки Молдова» (*LUNTRE v. the Republic of Moldova*) | Заява № 2916/02 | Дата винесення рішення: 15.06.2004 р. | Рішення набрало чинності: 15.09.2004 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2018)226

**Сербія** стикається з повторюваною проблемою невиконання, яка потребує законодавчого розв'язання й вимагає втручання з боку парламенту. Справи «*Рафаїлович*» (*Rafailovic*) і «*Р. Качапор*» (*R. Kasapor*) стосувалися невиконання рішень про стягнення боргів державних підприємств або муніципальних органів влади, неефективного виконання остаточних рішень адміністративних судів щодо пенсій і наказів про знесення самовільно побудованих будівель. Уряд в основному зосередив увагу на вдосконаленні засобів правового захисту й за допомогою парламенту покращив такі засоби, як конституційна скарга та звичайні засоби судового захисту. Деякі з першопричин було усунено за допомогою нового законодавства; наприклад, з 2012 року нове законодавство суворо регулює комерційні операції в муніципалітетах, а з 2018 року зміни в цивільному процесі запровадили чіткі правила виконання рішень про знесення будинків.

І останнє, але не менш важливе: парламент **Туреччини** розглянув позови про невиконання у справі «*Кіліч*» (*Kilic*),<sup>72</sup> виявивши різні порушення у зв'язку з невиконанням адміністративними органами судових рішень про присудження компенсації й інших грошових виплат. Парламент ухвалив закон про спеціальні засоби правового захисту для компенсації надмірної тривалості провадження, зокрема випадків несвоєчасного виконання судових рішень. У 2014 році він на короткий час змінив закон про муніципалітети, скасувавши мораторії на конфіскацію майна муніципалітету в рахунок погашення його боргів.

---

<sup>72</sup> Справа «КІЛІЧ проти Туреччини» (KILIC v. Turkey) | Заява № 38473/02 | Дата винесення рішення: 25.07.2006 р. | Рішення набрало чинності: 25.10.2006 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Парламенти відіграють вирішальну роль у виконанні рішень ЄСПЛ. Це відображає їхню універсальну роль у захисті прав людини як законодавців, що регулюють саму суть суспільства та соціальні відносини. До їхніх обов'язків не входить забезпечення виконання рішень ЄСПЛ, що, як і раніше, залишається завданням виконавчої влади. Так само вони мають забезпечувати засоби правового захисту від стверджуваних порушень прав людини в окремих справах. Останнє завдання – відповідальність судової системи. Проте парламенти не можна розглядати як органи, що перебувають узагалі поза процесом виконання рішень ЄСПЛ. Нагляд із їх боку варто розглядати з функціонального й оперативного поглядів.

Вони здебільшого залишають за собою дві функції в процесі виконання рішень ЄСПЛ:

- законодавчі функції, які стосуються змін або скасування законодавства, що лежить в основі порушень, та/або забезпечення правової основи для запровадження чи покращення ефективних засобів правового захисту через ухвалення нового законодавства;
- функції щодо співробітництва з виконавчою гілкою влади, яка несе основну відповідальність за виконання рішень ЄСПЛ у ситуаціях щодо комплексних, структурних і системних проблем, які вимагають вжиття низки загальних заходів.

Щоразу, коли рішення ЄСПЛ вимагає змін у законодавстві, незалежно від того, чи це системна чи структурна проблема, парламенти повинні втрутитися й привести законодавство у відповідність із Конвенцією. Зазвичай це буває в разі структурних і комплексних порушень. Коли рішення ЄСПЛ виявляє системні проблеми, тоді роль парламентів ширшає. На додаток до змін у законодавстві, якщо це вимагається пілотним рішенням, парламенти можуть одержати запит щодо запровадження засобів правового захисту через ухвалення відповідного нового законодавства. На додаток до цих зобов'язань, парламенти повинні мати можливість усувати причини системних порушень, якщо вони мають законодавчий характер. Останні функції парламентів мають бути елементом цілого комплексу інших заходів із боку виконавчої та/або судової влади.

Коротко кажучи, парламенти здійснюють нагляд за дотриманням прав людини здебільшого у двох сферах. Їх основна роль – проактивна, тобто покращення законодавства та забезпечення нормативної бази для засобів правового захисту. Друга роль – прояв належної обачності, тобто утримання від популістських або спрямованих на повернення в минуле змін до законодавства, несумісних із вимогами щодо прав людини.

Парламенти здійснюють нагляд і організовують свою роботу здебільшого на власний розсуд. Це може бути окремий спеціалізований парламентський комітет зі значним досвідом у сфері прав людини або комітети змішаного характеру з міжвідомчими або гібридними функціями. Ці методи роботи залишаються повністю на розсуд національних парламентів. Однак *методи роботи* менш важливі для оцінювання ефективності парламентського нагляду за виконанням пілотних рішень ЄСПЛ і під час розв'язання системних проблем. Сенс такого нагляду полягає в належному реагуванні на проблеми, пов'язані з виконанням таких рішень.

Практика всіх держав-членів Ради Європи продемонструвала, що виконання рішень ЄСПЛ, які виявляють системні проблеми, ефективніше, якщо парламенти втручаються в ситуацію й співпрацюють з урядами своїх країн. Коли системні проблеми стосувалися чутливих для парламентарів питань, змінення конституційного й виборчого законодавства завжди було складним (див. справи «Сейдич і Фінци», «Паскас»). Виконання таких рішень зазвичай

залежить від відповідного політичного й історичного контексту (див. справи «Тенасе» та «Олександр Волков»). А коли питання про несумісність законодавства перебуває поза межами вузьких інтересів парламенту й стосується систем кримінального права («Коккінакіс», «Бойченко») або виконавчих систем, парламенти охочіше змінюють закони.

У ситуаціях, що виникли пізніше, більшість системних проблем, пов'язаних із невиконанням судових рішень, неможливо було б розв'язати без законодавчих змін. Парламенти сприяли здійсненню масштабних системних реформ («Манушаке Плуто і Дріза») (Албанія), «Момич» (БіГ) або усуненню джерел проблеми, що породжує однотипні порушення, через скасування соціального законодавства («Олару та інші» (Молдова)). У низці інших справ парламенти погодилися переглянути системи компенсації та повернення власності й запровадити засоби правового захисту («Марія Атанасіу» (Румунія), «Олару та інші» (Молдова), «Некведавічюс» (Литва)). Деякі країни ніколи б не реформували свої системи виконання судових рішень без парламентів («Міянович» (Чорногорія), «Несевські» та «Янкуловські» (Північна Македонія, Хорватія)). Відсутність співпраці парламенту з урядом у виконанні рішень ЄСПЛ робить виконання рішень практично неможливим («Георгакопулос та інші» (Греція), «D. A. та інші» (Італія), «Авакемян» (Вірменія)). Навіть часткове втручання парламентів сприяє процесу виконання рішення («Рафаїлович» і «Р. Качапор» (Сербія), «Кіліч» (Туреччина, Грузія)).

З огляду на масштаб проблеми в групі справ «Бурмич» (*Burmich*), роль *Верховної Ради* у виконанні цих рішень є вирішальною. Вона повинна відіграти законодавчу роль у

- реформуванні виконавчої системи через зміну законодавства;
- усуненні причин порушень через скасування проблемного соціального законодавства;
- знятті мораторіїв;
- створенні законодавства, яке забезпечує засоби правового захисту.

У цьому сенсі, крім цих законодавчих функцій, *Верховна Рада* покликана виконувати наглядові функції, співпрацюючи з Урядом. Виконання рішення у справі «Бурмич» може й має здійснюватися тільки разом із державними установами, що мають необхідний досвід у реформуванні системи виконання судових рішень. Наявну модель спеціального комітету у *Верховній Раді* можна зберегти. Проте виявилось, що вона менш ефективна, ніж очікувалося.

Відповідно, найприйнятнішим рішенням є створення спеціальної змішаної робочої групи, яка повинна мати міжвідомчий характер. До її складу мають входити уряд, парламент, судова влада й інші експерти, що представляють установи, куди звертаються за допомогою. Вона може мати обмежену сферу повноважень і компетенцій для розв'язання системної проблеми невиконання, але її висновки повинні мати більшу силу, ніж суто рекомендаційна. Іншими словами, це має бути офіційна міжвідомча співпраця, заснована за принципом *ad-hoc* (для конкретної цілі) та спрямована на розв'язання проблем, пов'язаних із пілотними рішеннями в справах «Іванов» і «Бурмич». Проте, цій робочій групі варто надати можливість чинити вирішальний вплив на парламентський процес ухвалення необхідного для цього законодавства.