

Відділ підтримки парламентських проєктів

PPSD (2020)
Січень 2021 р.

Круглий стіл (онлайн) «Про оцінку рекомендацій, запропонованих у звіті про моніторинг та оцінку функціональності механізму захисту прав людини Верховною Радою України»

Організатори:

Парламентська асамблея Ради Європи спільно з
Генеральним директором з прав людини та верховенства права Ради
Європи (Сектор реформ правосуддя)

для народних депутатів України та персоналу Верховної Ради

Онлайн-конференція «Інституційна співпраця для виконання рішень ЄСПЛ в Україні»

Організатори:

Парламентська асамблея Ради Європи спільно з
Генеральним директором з прав людини та верховенства права Ради
Європи (Сектор реформ правосуддя)

для народних депутатів України та персоналу Верховної Ради

7 і 11 грудня 2020 року

ЗВІТ ПРО КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ

Звіт підготувала Єва Сушко, консультант

*Проект фінансується коштом добровільного внеску
до Плану дій для України на 2018-2021 рр.*

ПЕРЕДУМОВИ

У жовтні 2020 року в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018-2021 роки та в рамках проєкту «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» експерт ПАРЕ підготував звіт про моніторинг та оцінку функціонування підкомітету з виконання рішень Європейського суду з прав людини та альтернативного розв'язання спорів Комітету з питань правової політики Верховної Ради України¹.

Звіт про моніторинг та оцінку було підготовлено відповідно до Резолюції ПАРЕ 1823 (2011) «Національні парламенти – гаранти прав людини в Європі»² та посібника для парламентарів «Національні парламенти як гаранти прав людини в Європі»³. Звіт охоплює період із червня 2017-го до червня 2020 року. У документі подано оцінку функціональності наявних національних механізмів та надано конкретні рекомендації підкомітету щодо підвищення ефективності його роботи.

На двох онлайн-заходах, організованих 7 і 11 грудня 2020 року, було запропоновано обговорити зміст Звіту і рекомендації, наведені в ньому, з членами ПАРЕ, народними депутатами України, представниками Міністерства юстиції України, Верховного Суду, неурядових організацій та міжнародними експертами, які займаються питаннями прав людини, щоб узгодити роль кожної установи і визначити стратегію ефективного просування у виконанні рішень ЄСПЛ за допомогою інституційної співпраці.

Цей Звіт про керівні принципи спрямовано на запровадження структурних керівних принципів після розлогих обговорень у ході двох згаданих онлайн-заходів. Ці керівні принципи разом із рекомендаціями, запропонованими у Звіті про моніторинг та оцінку, використовуватимуться як дорожня карта для подальшого посилення ролі парламенту в забезпеченні дотримання Україною своїх зобов'язань за статтею 46 Конвенції і будуть додані до національної політики, яка повинна бути розроблена підкомітетом із виконання рішень Європейського суду з прав людини та альтернативного розв'язання спорів Комітету з питань правової політики Верховної Ради України на початку 2021 року.

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ВС	Верховний Суд
ЕКПЛ, Конвенція	Європейська конвенція з прав людини
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КМ	Комітет міністрів Ради Європи
НУО	неурядова організація
ПАРЕ	Парламентська асамблея Ради Європи

¹ Звіт про моніторинг та оцінку, підготовлений Сергієм Зайцем, опубліковано 2020 року (<https://bit.ly/3v863WS>; грудень 2020 р.).

² Резолюція ПАРЕ 1823 (2011) «Національні парламенти – гаранти прав людини в Європі» (<https://bit.ly/3vdQYU7>; грудень 2020 р.).

³ Дональд Е., Спек Е.-К. Національні парламенти – гаранти прав людини в Європі. Посібник для парламентарів, Парламентська асамблея Ради Європи (<https://bit.ly/3eh6gRT> – українською мовою, <https://bit.ly/38lVN3M> – англійською мовою; грудень 2020 р.).

ВСТУП

ПАРЄ неодноразово підкреслювала, що національні парламенти повинні відігравати не менш важливу роль у виконанні постанов ЄСПЛ, ніж виконавча і судова гілки державної влади. Держави-члени ухвалили цей ключовий принцип, а Рада Європи відповідно створила потужну базу для участі парламентарів у процесі виконання рішень ЄСПЛ, яка з часом змінювалася і поліпшувалася⁴.

У процесі виконання рішень ЄСПЛ існує кілька складників парламентського контролю: i) законодавча функція, що спрямована на зміну, введення, анулювання або скасування внутрішнього законодавства через порушення; ii) функція співпраці з виконавчою владою, яка у принципі відповідає за виконання рішень ЄСПЛ з комплексних, структурних і системних проблем, коли потрібні загальні заходи; iii) превентивна функція, яка існує для ухвалення коригувальних заходів у разі, коли наявне порушення Конвенції або цього потребує постанова ЄСПЛ, й ці заходи усувають першопричини порушень, якщо вони мають законодавчий характер⁵.

Рішення ЄСПЛ пов'язують державу в цілому⁶. Процес виконання став би неефективним або навіть неможливим без належної участі законодавчого органу, а в ситуації системних, складних або структурних порушень прав людини роль національного парламенту має вирішальне значення. Проте не тільки системні, структурні або складні за своїм характером порушення потребують втручання парламенту, іноді цілеспрямованих законодавчих змін потребують і справи без таких показників. Тому надзвичайно важливо планувати законодавчу діяльність стратегічно, з цілісним підходом і увагою до того, щоб уникнути невдач. Стійка і міцна міжвідомча співпраця має важливе значення для забезпечення процесу виконання.

2020 року в рамках проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною судових рішень у контексті статті 6 ЄКПЛ» було організовано низку заходів, спрямованих на підтримку української влади. У листопаді 2020 року вже третій рік поспіль проводився щорічний форум «Виконання рішень національних судів в Україні». З урахуванням обговорень на форумі було виокремлено основну рекомендацію щодо подальших заходів – звернути пріоритетну увагу на розробку всеосяжного законодавчого пакета, що відповідає вимогам практики ЄСПЛ і стандартам Ради Європи, з метою розв'язання проблеми невиконання або відстроченого виконання внутрішніх судових рішень⁷.

Під час онлайн-дискусій у грудні 2020 року було окреслено основні позитивні зміни у 2020 році: i) Національна стратегія реалізації спільних заходів щодо виконання пілотного рішення у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*) і «Бурмич та інші проти України» (*Burmych and Others v. Ukraine*); ii) створення комісії щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини; iii) нові законодавчі пропозиції, підготовлені підкомітетом з виконання рішень Європейського суду з прав людини та альтернативного розв'язання спорів Комітету з питань правової політики Верховної Ради України; iv) організація слухань у парламенті та комітеті.

Переважаючі структурні або системні порушення Конвенції в Україні означає, що вона була і продовжує бути предметом постійного моніторингу з боку ПАРЄ. Водночас в Україні існує високий рівень поваги до Конвенції та ЄСПЛ, зокрема й серед парламентарів (...). Питання, що обговорювалися 2016 року, лишаються на порядку денному: «Ухвалення у 2006 році окремого закону з питань виконання рішень ЄСПЛ було ознакою такої поваги, але відсутність реальної політичної волі для подолання структурних та інших серйозних порушень прав людини в

⁴ Резолюції 2358 (2021), 2178 (2017), 2075 (2015), 1787 (2011), 1516 (2006) та Рекомендації 2110 (2017) і 2079 (2015) «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини», які сприяють залученню національних парламентів до цього процесу. Див. докладнішу інформацію в останньому звіті ПАРЄ AS/JUR (2020) 14 «Виконання рішень Європейського суду з прав людини: 10-а доповідь» (<https://pace.coe.int/en/files/28658>; грудень 2020 р.).

⁵ Докладніше див. у експертному аналізі «Парламентський нагляд за виконанням постанов ЄСПЛ: короткий огляд практики держав-членів Ради Європи щодо розв'язання системної проблеми невиконання», опублікованому в жовтні 2020 року (<https://bit.ly/3chagyW>; грудень 2020 р.).

⁶ «Асамблея нагадує, що юридичне зобов'язання держав-учасниць Конвенції щодо виконання рішень Суду є обов'язковим для всіх гілок державної влади і його не можна уникнути, посилаючись на технічні проблеми або перешкоди, які викликані, зокрема, відсутністю політичної волі, браком ресурсів або змінами в національному законодавстві, зокрема й у конституції» – Резолюція 2358 (2021) «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини» (<https://bit.ly/3euz9gm>).

⁷ Рекомендації тільки озвучено і ще не опубліковано. Докладніше див.: Третій щорічний форум «Виконання рішень національних судів в Україні» (<https://bit.ly/2MWj0lu>; грудень 2020 р.).

поєднанні з недостатнім впливом, яким користується урядовий агент із питань прав людини, означає, що цей закон мало вплинув на практику»⁸.

Зрозуміло, що рішучі дії на найвищому політичному рівні необхідні для забезпечення повного дотримання Україною своїх зобов'язань за статтею 46 Конвенції щодо основних давніх проблем, пов'язаних із невиконанням або відстрочкою виконання остаточних національних судових рішень, які пред'явлено здебільшого державним або громадським підприємствам, і відсутність ефективних засобів правового захисту в цьому відношенні (група справ *Жовнер/Юрій Миколайович Іванов/Бурмич*); нелюдське ставлення і/або ставлення, що принижує людську гідність, здебільшого через переповненість (група справ *Невмержицький/Сукачов*); тривалий мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення (група справ *Зеленчук і Цицюра*).

Ці керівні принципи – набір заходів, які обговорювалися на двох онлайн-заходах і які національні влади повинні прийняти, щоб гарантувати, що впровадження ЄСПЛ та належне виконання постанов ЄСПЛ – одні з основних пріоритетів держави.

Загальні положення

Призначення

Метою цього Звіту про керівні принципи є зміцнення та полегшення процесу виконання, зокрема шляхом залучення національного парламенту в ролі активної зацікавленої сторони, а також надання рекомендацій національним органам влади з регулювання і вдосконалення внутрішнього процесу координації між різними зацікавленими сторонами.

Обсяг

Цей Звіт про керівні принципи охоплює виконання рішень ЄСПЛ в Україні. У цьому Звіті про керівні принципи узагальнено слабкі місця національної системи і подано напрями впливу, які обговорювалися в ході двох онлайн-заходів у грудні 2020 року.

Ці керівні принципи не варто тлумачити як такі, що якимось обмежують можливості національної влади з надання ширших і всеосяжних механізмів у процесі виконання рішень ЄСПЛ.

I. Базові рекомендації

Основний обов'язок місцевої влади поважати і забезпечувати права та свободи, гарантовані ЄСПЛ, доконечно потребує, щоб усі гілки влади були долучені до забезпечення виконання остаточних рішень ЄСПЛ. Цей обов'язок також повинен передбачати зобов'язання всіх органів національної влади ефективно співпрацювати і забезпечувати таку співпрацю де-юре і де-факто.

Як зазначалося в ході обговорень, існує серйозна непослідовність та неузгодженість у виконанні рішень ЄСПЛ в Україні. Національна влада показала політичну волю до реформ, але результати наразі обмежені. Фундаментальні рекомендації, які було враховано в експертному висновку «Оцінка законодавства України про виконання рішень Європейського суду з прав людини»⁹, як і раніше, актуальні й потребують негайної реакції з боку національної влади. Наприклад, учасники обговорили: i) відсутність співпраці між усіма відповідними національними суб'єктами у процесі виконання (наприклад, немає конкретної процедури взаємодії офісу державного представника з найвищими судовими органами, парламентом і правоохоронними органами); ii) роль державного представника у процесі виконання і необхідність посилення його потенціалу й повноважень; iii) необхідність підвищення прозорості процесу виконання і забезпечення того, щоб інші національні органи влади були достатньо поінформовані про свою ключову роль; iv) необхідність у розробці комплексного законодавчого пакета для врегулювання основних давніх проблем, визначених у рішеннях ЄСПЛ і/або Комітетом міністрів.

Рада Європи кілька разів нагадувала, що держави здебільшого на власний розсуд повинні вирішувати, як національні парламенти повинні організовувати свою діяльність і свою структуру. Однак у Резолюції 2358 (2021) «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини» ПАРЕ наголосила на необхідності створення парламентських структур для контролю

⁸ Ліч Ф., Дональд Е. Парламенти і Європейський суд з прав людини (Oxford University Press, 2016), pt. II, P. 5 (<https://bit.ly/3v7XEmw>; грудень 2020 р.).

⁹ Висновок експерта на тему «Оцінка законодавства України про виконання рішень Європейського суду з прав людини», опублікований 2017 року (<https://bit.ly/3cc8QWC>).

за дотриманням міжнародних зобов'язань у галузі прав людини, зокрема зобов'язань, що випливають із Конвенції та практики суду¹⁰.

Учасники високо оцінили створення підкомітету з виконання рішень Європейського суду з прав людини та альтернативного розв'язання спорів Комітету з питань правової політики Верховної Ради України. Вони підкреслили зацікавленість у тому, щоб підкомітет виступав як координаційний центр у Верховній Раді, а також у посиленні його ролі в забезпеченні цілісного підходу до діяльності парламенту, пов'язаної з виконанням судових рішень. Однак підкомітет не повинен перешкоджати національним або міжнародним установам підтримувати контакти з іншими парламентськими комітетами щодо зобов'язань держави у галузі прав людини.

Також необхідно буде сформулювати та ухвалити поправки до наявної законодавчої бази для забезпечення комплексного підходу до питань, пов'язаних із виконанням страсбурзьких рішень, які, *inter alia*, містять функцію нагляду і визначають рівень участі та відповідальності Верховної Ради України у виконанні рішень ЄСПЛ. Як підкреслювалось під час обговорень, важливо забезпечити Верховну Раду ефективними засобами систематичного парламентського контролю¹¹.

Щоб підвищити ефективність і звести до мінімуму вплив частих політичних змін на процес виконання, було б доцільно запровадити офіційне стратегічне планування і складання графіків на національному рівні. У зв'язку з цим також необхідно звернути особливу увагу на справи, які призводять до структурних, системних або будь-яких інших складних проблем, виявлених ЄСПЛ чи Комітетом міністрів, особливо на ті справи, які перебувають на розгляді протягом кількох років або навіть десятиліть.

Законодавчі зміни

Основні причини порушень Конвенції у багатьох рішеннях ЄСПЛ щодо України вже визначено, а також встановлено можливі спільні заходи, спрямовані на розв'язання цих проблем. Верховній Раді разом з урядом варто настійно рекомендувати вивчити основні давно назрілі питання, виявлені в рішеннях ЄСПЛ і/або Комітету міністрів, і запропонувати дорожню карту для розробки та ухвалення комплексного законодавчого пакета, про що неодноразово просив Комітет міністрів у низці випадків¹². Навіть більше, безвихідна ситуація або значні затримки в невиконанні рішень ЄСПЛ, при яких певні системні й структурні проблеми не розв'язуються протягом п'ятнадцяти років або більше, передбачає, що сама процедура виконання на національному рівні потребує значного поліпшення для розв'язання системних і структурних проблем, які лишаються невирішеними. Можна зробити висновок, що учасники дійшли до єдиної думки про необхідність внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», що підтримало позицію експертів, викладену 2017 року, що «закон передбачає досить складний, дуже формальний і юридичний підхід до поставлених цілей. Такий підхід може обмежувати на національному рівні імплементацію ЄКПЛ, рішень Європейського суду з прав людини, що були ухвалені у справах, які стосуються України та практики суду загалом»¹³.

Ухвалення і впровадження законодавства

Національні органи влади мають запровадити ефективні інструменти для розв'язання складних питань, таких як якість законотворення і підвищення ефективності наглядових функцій національних установ.

Верховна Рада України, зокрема Секретаріат, має гарантувати, що нові законодавчі ініціативи, внесені всіма відповідними органами, повністю сумісні з Європейською конвенцією з прав людини, прецедентною практикою ЄСПЛ і рішеннями КМ. Це запобігатиме ухваленню законодавства або інших заходів, які можуть перешкодити процесу виконання рішень ЄСПЛ.

¹⁰ Резолюція 2358 (2021) «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини» (<https://bit.ly/3eus9gm>).

¹¹ Докладніше див. у експертному аналізі «Парламентський нагляд за виконанням постанов ЄСПЛ: короткий огляд практики держав-членів Ради Європи щодо розв'язання системної проблеми невиконання», опублікований у жовтні 2020 року (<https://bit.ly/3chagyW>).

¹² Наприклад, КМ зазначив, що «попри те, що з моменту ухвалення першого судового рішення по групі справ Немержицького/Сукачова пройшло майже 15 років, влада не висунула ніяких конкретних пропозицій щодо способів застосування цього засобу правового захисту (або комбінації засобів правового захисту), набагато менше ініціювала процес ухвалення необхідного законодавства... Тому настійно необхідно, щоб влада активізувала свої зусилля і підготувала законодавчі пропозиції для встановлення превентивних і компенсаторних засобів правового захисту і залучила необхідні процедури для їх ухвалення. Для цього принципово необхідно налагодити справжню і конструктивну співпрацю відповідних органів і відомств: Державної пенітенціарної служби, суддів, прокурорів, міністерств, а також відповідного парламентського комітету»; див.: CM/Notes/1383/H46-25 (<https://bit.ly/3cbRVUa>).

¹³ Висновок експерта на тему «Оцінка законодавства України про виконання рішень Європейського суду з прав людини», опублікований 2017 року (<https://bit.ly/3cc8QWC>).

Національні органи влади можуть запровадити консультативну процедуру для перевірки чинного законодавства та адміністративної практики на предмет відповідності Європейській конвенції з прав людини, прецедентній практиці ЄСПЛ, рішенням Ради Європи та основним принципам і цінностям Ради Європи.

Наочність і прозорість процесу виконання

Необхідно продовжити заходи щодо забезпечення більшої прозорості нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ. Зокрема, державні органи могли б створити національну систему обміну інформацією, яка може відповідати мінімальним вимогам для: (i) прозорості та (ii) доступності, (iii) ясності використання, (iv) постійного оновлення змісту, (v) проектування, орієнтованого на результат¹⁴. Наприклад, українська влада може розглядати успішні зміни, що були реалізовані самим Комітетом міністрів кілька років тому, які поліпшили доступ до інформації і створили публічну базу даних (HUDOC Exec); до того ж регулярно публікуються тематичні та інформаційні бюлетені країн щодо виконання судових рішень. Підвищення прозорості процесу нагляду значно розширило можливості національних зацікавлених сторін для підтримки виконання.

Національні органи влади мають переконатися, що прецедентне право ЄСПЛ правильно поширюється офіційною мовою держави і що представники відповідних національних установ навчені застосовувати прецедентне право ЄСПЛ. Рада Європи вітає висунуту в ході дискусій ініціативу про необхідність збільшення кількості перекладів офіційною мовою рішень суду проти інших держав-членів. Крім того, існує необхідність у перекладі та розповсюдженні рішень і резолюцій, інших документів, підготовлених Комітетом міністрів і Департаментом виконання рішень ЄСПЛ, серед різних національних органів, що беруть участь у виконанні рішень ЄСПЛ¹⁵. Варто також запропонувати подальшу підтримку, зокрема, у формі конкретних заходів щодо співпраці й допомоги, таких як юридичні консультації, навчальні заходи та обмін досвідом між державами.

Співпраця та координація

Учасники вітали зусилля національних органів влади з налагодження цілісної співпраці з питань нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ і закликали їх продовжити цю роботу.

Можуть бути запроваджені механізми звітності, які систематизують діалог між урядом і Верховною Радою. Механізми звітності мають ґрунтуватися (але не обмежуватися ними) на таких принципах: (i) стабільність, (ii) регулярність, (iii) прозорість і (iv) імперативне зобов'язання співпрацювати. Верховній Раді варто надати право не тільки заслуховувати регулярні звіти уряду, а й ініціювати, коли це необхідно, його позапланові звіти з нагальних питань.

Експертиза та аналіз заходів, ухвалених іншими державами, і передової практики парламентів щодо виконання постанов ЄСПЛ можуть бути розпочаті, щоб дозволити національним органам влади порівнювати виконання рішень ЄСПЛ у різних державах, зокрема їх реакцію на зафіксовані ЄСПЛ порушення, які можуть мати наслідки для внутрішньої правової системи.

Потрібно також підтримувати співпрацю і регулярний діалог із відповідними національними та міжнародними органами, неурядовими організаціями, які мають значний відповідний досвід.

Важливо посилити роль громадянського суспільства у процесі виконання ЄСПЛ та виконання рішень ЄСПЛ. Зокрема, варто заохочувати національні НУО використовувати процедуру повідомлень відповідно до правила 9 Правил Комітету міністрів і надавати коментарі щодо виконання рішень і умов дружнього врегулювання, а також пропонувати їм регулярно давати відгуки про вжиті відповідно до рішень ЄСПЛ заходи. Національні органи влади мають зважати на рекомендації міжнародних і національних інститутів та НУО, які надають експертні висновки і висновки щодо ситуації в Україні, під час ужиття заходів, спрямованих на виконання постанов ЄСПЛ.

Отже, щодо Верховної Ради України та уряду можна вказати такі моменти:

II. Верховна Рада України

У своїй функції з нагляду за дотриманням прав людини Верховна Рада має поєднувати два основних напрями своєї роботи: вдосконалення національного законодавства для запобігання порушенню Конвенції, зокрема введення національних засобів правового захисту, і водночас утримуватися від будь-яких популістських чи регресивних змін у законодавстві, які можуть бути

¹⁴ Ця можливість пропонувалася кілька разів, наприклад, див. п. 14 Звіту про моніторинг та оцінку, підготовленого Сергієм Зайцем, опублікованому 2020 року (<https://bit.ly/3v863WS>; грудень 2020 р.),

¹⁵ Ця можливість пропонувалася кілька разів, наприклад, див. пп. 61, 128 експертного висновку «Оцінка законодавства України про виконання рішень Європейського суду з прав людини», опублікованого 2017 року (<https://bit.ly/2OACmMY>).

несумісні з Конвенцією і прецедентною практикою ЄСПЛ. Узгодженість і планування – важливі аспекти парламентської діяльності, відсутність яких було піддано критиці з боку Комітету міністрів¹⁶.

Слухання на рівні Верховної Ради і Комітету згадувалися як успішний приклад парламентського контролю в дії. Очевидно, що існує необхідність організації спеціальних слухань, присвячених парламентському контролю за виконанням рішень ЄСПЛ. Слухання на рівні Верховної Ради і Комітету можуть бути організовані на регулярній основі, а отже вони сприятимуть загальним обговоренням і спільним процесам ухвалення рішень.

Ефективна інституційна співпраця в рамках різних структурних підрозділів Верховної Ради України (внутрішнє співробітництво) та інших національних органів влади і міжнародних партнерів (зовнішнє співробітництво) має бути серед пріоритетів діяльності підкомітету. Це може бути зроблено шляхом визначення загальних стратегічних цілей і заходів, розробки планів і створення дискусійних форумів і платформ для конкретних тем або окремих законопроектів. Такі форми взаємодії можуть потребувати внесення змін у правові акти, процедурну та адміністративну організацію наявних процесів у Верховній Раді з наданням більшої уваги ролі її Секретаріату в забезпеченні експертної підтримки під час аналізу обсягу і рівня необхідних виконавчих заходів.

Отже, мандат підкомітету повинен бути досить широким, щоб показувати обов'язок народних депутатів діяти відповідно до зобов'язань держави в галузі прав людини і дозволяти ефективно виконувати свою роль парасольки. Помітність діяльності народних депутатів у цьому відношенні (публікація планів роботи Комітету і підкомітету, порядків денних, регулярних пресрелізів тощо) могла б підвищити їхній авторитет. Це також надасть відмінну можливість залучити до процесу громадянське суспільство.

Для полегшення стратегічного планування підкомітет може відповідати за складання щорічного списку питань, якими Верховна Рада може займатися самостійно без співпраці з іншими державними органами, і вносити цей список у законодавчу роботу Верховної Ради, віддаючи пріоритет питанням, які тривалий час не вирішувалися. Цей список може бути публічним і відкритим для обговорення. Підкомітету також можна було б доручити попередню законодавчу експертизу, вивчення законопроектів крізь призму прецедентного права ЄСПЛ і відповідних міжнародних зобов'язань України.

Метод призначення членів підкомітету повинен бути прозорим і відповідати мінімальним вимогам для забезпечення того, щоб він віддзеркалював баланс сил між політичними групами в українському парламенті, при цьому народні депутати, які беруть участь, мають підтверджену історію незалежності й прихильності до прав людини, і це відповідає принципам гендерного балансу.

Верховна Рада України повинна встановити інструменти для захисту та передачі «інституційної пам'яті», яка буде мати важливе значення для забезпечення плавного оперативного переходу після кожних виборів.

Підкомітет, а також Комітет повинні мати достатньо ресурсів для виконання своїх функцій, включно з відповідною спеціалізованою підтримкою Секретаріату, яка також буде одним з інструментів підтримки «інституційної пам'яті». Особливу увагу варто звертати на відповідні, систематичні та своєчасні курси підготовки для народних депутатів і членів Секретаріату. Щоб підтримати це у попередній законодавчій експертизі, підкомітет та Комітет повинні мати доступ до незалежних національних і міжнародних експертів, що мають знання в галузі прав людини.

III. Уряд України

Учасники обговорили шляхи посилення механізму виконання рішень ЄСПЛ. Було розглянуто два основні напрями, на які Рада Європи вже неодноразово вказувала у своїх експертних висновках: i) посилення функцій і статусу Офісу представника України в Європейському суді з прав людини; ii) тимчасове створення нового органу, відповідального тільки за процес виконання.

Зважаючи на поточну ситуацію в Україні, серйозну тривалу затримку виконання рішень ЄСПЛ, створення тимчасового нового органу, що відповідає тільки за процес виконання, могло б бути

¹⁶ Наприклад, у групі справ *Олександра Волкова* (організація судової системи) КМ зазначив, що «з урахуванням різноманітності ідей про подальші судові реформи, різних поглядів і пропозицій Комітет може побажати наголосити на необхідності послідовного і ретельно зваженого підходу разом із чіткою стратегією планування і реалізації реформи судової системи. Консультації з усіма потрібними зацікавленими сторонами з використанням досвіду Ради Європи, зокрема Венеційської комісії, видаються важливими»; див.: CM/Notes/1383/H46-26 (<https://bit.ly/3v5RBia>).

розумним рішенням. Проте важливим елементом є підвищення ефективності шляхом наявної структури, а не створення неефективних вторинних або паралельних інституційних механізмів. Крім того, основним слабким місцем створення нового державного органу є те, що процес розробки структури, розподілу функцій і створення власне органу міг би бути невиправдано довгим¹⁷.

Національним органам, які відповідають за виконання рішень ЄСПЛ, варто надати достатні ресурси. Установа, яка відповідатиме за цю роботу, повинна бути забезпечена належними людськими і фінансовими ресурсами та повноваженнями, необхідними для виконання своєї функції щодо забезпечення повного і швидкого виконання рішень ЄСПЛ.

Плани дій і звіти про діяльність, які підготовлені урядом, варто надсилати до Верховної Ради одночасно з їх поданням до Комітету міністрів Ради Європи. Уряд має регулярно інформувати Верховну Раду про рішення ЄСПЛ, виконання яких виявляє складні, системні або структурні проблеми і потребує законодавчих ініціатив¹⁸. Відповідальні органи також мають прагнути до досягнення конкретних результатів шляхом установлення чітких пріоритетів, термінів, контрольних показників для процесу виконання і підготовки необхідних дій.

Важливо розв'язати проблему неузгодженості між різними електронними реєстрами та базами даних, що підтримують правозастосовні дії, зокрема базу даних судових рішень і базу даних правозастосування¹⁹.

Варто передбачити чіткі фінансові зобов'язання щодо всіх заходів, запропонованих у планах дій і звітах про діяльність, що подаються до Комітету міністрів.

У квітні 2020 року було створено Комісію з питань виконання рішень ЄСПЛ. Це тимчасовий дорадчий орган Кабінету Міністрів України, який також є основою міжвідомчої співпраці. З одного боку, учасникам не було очевидно, як ця Комісія функціонуватиме з точки зору регулярності та ефективності. З другого боку, як зазначалося на 1383-му засіданні заступників міністрів (з прав людини), це не перша комісія, створена владою для розв'язання питань невиконання внутрішніх судових рішень, виявлених у групі справ *Юрій Миколайович Іванов/Бурмич*, і зараз вкрай важливо, щоб робота цього недавно створеного консультативного та координаційного органу швидко дала відчутні результати²⁰.

¹⁷ Висновок експерта на тему «Оцінка законодавства України про виконання рішень Європейського суду з прав людини», опублікований 2017 року (<https://bit.ly/3cc8QWC>).

¹⁸ Одна з основних проблем, згаданих в експертному висновку щодо відсутності співпраці, як і раніше, є основною проблемою в Україні: «Вкрай важливо залучити якомога раніше всі відповідні національні суб'єкти до підготовки і складання планів дій або звітів про діяльність. До цього процесу обов'язково повинна бути долучена Верховна Рада, яка зараз, схоже, недостатньо поінформована». «Оцінка законодавства України про виконання рішень Європейського суду з прав людини», опублікована 2017 року (<https://bit.ly/38otrpt>).

¹⁹ КМ також нагадав про цей захід на доповнення до юридичних, фінансових та інституційних причин у групі справ Жовнер/Юрія Миколайовича Іванова/Бурмича; див.: CM/Notes/1383/H46-27 (<https://bit.ly/3rtrr6N>).

²⁰ Для отримання додаткової інформації див.: CM/Notes/1383/H46-27 (<https://bit.ly/3rtrr6N>).