



УКРАЇНА

**УРЯДОВИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

Government Agent  
before the European Court of Human Rights  
Ukraine

Agent du Gouvernement  
auprès de la Cour Européenne des Droits de l'Homme  
l'Ukraine

Україна, 01001, м. Київ, вул. Городецького, 13

№ 33-9/428/1

30 01 2009

**ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ**

**про результати діяльності Урядового уповноваженого  
у справах Європейського суду з прав людини у 2008 році**

Протягом 2008 року Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини (далі – Урядовий уповноважений) вживались заходи з метою забезпечення належного здійснення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді, а також забезпечення належного виконання рішень Європейського суду та звітування про виконання перед Комітетом Міністрів Ради Європи.

***Щодо представництва України в Європейському суді з прав людини (далі – Європейський суд)***

**Загальна інформація:**

Станом на грудень 2008 року в Європейському суді на розгляді загалом перебувало 96550 справ проти держав-сторін Конвенції (станом на початок 2008 року – 79400). З них 8500 справ проти України, що складає 8,8% від загальної кількості справ (станом на початок 2008 року – 7%, 2007 – 7,6%, 2006 – 5,7%).

У порівнянні з іншими державами за кількістю справ на розгляді Європейського суду Україна перебуває на четвертому місці після Росії (26350 справ), Туреччини (11000 справ) та Румунії (9000 справ).

У 2008 році Європейським судом до Урядового уповноваженого було направлено 255 справ, в яких Європейським судом запропоновано висловити позицію Уряду України.

Протягом 2008 року було підготовлено 273 правових позицій Уряду України щодо скарг заявників на порушення положень Конвенції, направлених Європейським судом на розгляд Урядовому уповноваженому, з них 118 зауважень щодо суті зазначених скарг та 155 правових позицій стосовно додаткових зауважень та вимог заявників щодо справедливої сатисфакції. Усі

зауваження та правові позиції були перекладені англійською або французькою мовою співробітниками Секретаріату Урядового уповноваженого.

У 2008 році Європейським судом було розглянуто 136 справ проти України та винесено 1 ухвалу про затвердження умов дружнього врегулювання спору між Україною та заявницею.

За результатами розгляду справ Європейський суд постановив:

110 рішень щодо суті скарг (з них у 71 рішенні Європейським судом було встановлено відсутність ознак одного чи декількох із стверджуваних заявниками порушень, та/або визнано відповідні скарги заявників частково неприйнятними);

26 ухвал про прийнятність скарг (з них у 20 справах Європейським судом визнано скарги заявників повністю неприйнятними та припинено подальший розгляд справ. У 6 справах Європейським судом винесено ухвали про часткову прийнятність скарг).

Протягом 2008 року підписано 2 декларації про дружнє врегулювання із заявниками.

20 справ було викреслено з реєстру справ Європейського суду у зв'язку з припиненням заявниками листування з Європейським судом.

Переважну більшість проблем, які призводять до констатації Європейським судом порушення Україною положень Конвенції, можна розподілити на такі групи:

- ✓ - невиконання або тривале виконання рішень національних судів;
- ✓ - тривале провадження досудового слідства у кримінальних справах та розгляду справ судом загальної юрисдикції та спеціалізованим судом;
- ✓ - неефективність розслідування кримінальних справ, яке проводилось правоохоронними органами за фактами смерті, зникнення осіб, а також за фактами поганого поводження з боку представників державних органів, передовсім у місцях досудового тримання осіб під вартою та в місяцях виконання покарань;
- ✓ - неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають в місяцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань, а також ненадання вказаній категорії осіб адекватної медичної допомоги;
- ✓ - недоліки законодавства, які призводять до порушення принципу юридичної визначеності та права доступу до суду;
- ✓ - недоліки законодавства та адміністративної практики, які призводять до свавільного, без належної законної підстави, тримання особи під вартою, включно з випадками взяття під варту з метою вирішення питання про екстрадицію;
- ✓ - застосування судами та прокуратурою процедури оскарження судових рішень, які вступили в силу, в порядку нагляду (за заявами, поданими до скасування цієї процедури у 2001 році).

З огляду на зміст надісланих на розгляд Урядовому уповноваженому Європейським судом скарг заявників та на відповідну практику Європейського суду в справах щодо України, з високим ступенем вірогідності можна прогнозувати, що у 2009 році скарги осіб проти України будуть стосуватись питань невиконання або тривалого виконання рішень суду, нерозумної

тривалості досудового слідства у кримінальних справах та тривалості судового розгляду справ, неефективного розслідування, яке проводилось правоохоронними органами за скаргами на погане (жорстоке) поводження з боку представників держави (передовсім в місцях досудового тримання під вартою та установах виконання покарань), а також неналежних умов тримання під вартою та ненадання належної медичної допомоги засудженим особам або особам, які тримаються під вартою тощо.

За результатами аналізу рішень Європейського суду надається Аналіз системних проблем, які лежать в основі рішень Європейського суду, винесених щодо України, та пропозиції щодо їх розв'язання.

### **Щодо виконання рішень Європейського суду**

#### *І. Заходи індивідуального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського суду*

Протягом 2008 року 108 рішень Європейського суду з прав людини набули статусу остаточного.

На виконання рішень Європейського суду з державного бюджету було сплачено 20 434 375,53 грн. Ця сума складається з наступних виплат:

- 5 533 351,02 грн. – сума, присуджена Європейським судом в якості справедливої сатисфакції;
- 14 863208,78 грн. – сума виплат за невиконаними рішеннями національного суду, зобов'язання щодо виконання яких містилось в рішеннях Європейського суду;
- 33 951,87 грн. – сума виплат справедливої сатисфакції за ухвалами Європейського суду про затвердження умов дружнього врегулювання;
- 3093,01 грн. – сума сплаченої пені за несвоєчасну виплату заявникам грошових коштів за рішеннями Європейського суду (всього 17 рішень);
- 770,85 грн. – сума виплат за послуги банку, пов'язаних з перерахуванням за кордон коштів, присуджених Європейським судом.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення Європейського суду є підставою для повторного розгляду справи (процедура *restitutio in integrum*).

Так, за 2008 рік Верховним Судом України було порушено 4 судових провадження за заявами про перегляд рішень національних судів у зв'язку з винятковими обставинами, а саме визнанням Європейським судом порушень міжнародних зобов'язань України за Конвенцією.

Крім того, в 2008 році значно зросла кількість звернень осіб до судових органів зі скаргами на дії (бездіяльність) суб'єктів владних повноважень щодо представництва інтересів держави в Європейському суді, а також щодо виконання його рішень.

З огляду на потребу роз'яснення національним судам особливостей процедури розгляду справ Європейським судом та виконання його рішень, Урядовий уповноважений особисто бере участь у розгляді національними судами кожної судової справи, що стосується цих питань.

Зокрема, у 2008 році Урядовий уповноважений брав участь в якості відповідача, представника відповідача або третьої особи у 11 судових провадженнях в судах різних інстанцій за позовами (скаргами) осіб до Кабінету Міністрів України, та/або Державного казначейства України, Міністерства юстиції України, Урядового уповноваженого щодо незаконних дій (бездіяльності) під час представництва України в Європейському суді або виконання його рішень. З них у 6 справах позовні вимоги позивачів до державних органів було відхилено в повному обсязі. За рештою справ судовий розгляд станом на цей час ще триває.

## **II. Заходи загального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського суду**

### **A. Підготовка законопроектів**

З метою приведення законодавства України у відповідність із Конвенцією та практикою Європейського суду Секретаріатом Урядового уповноваженого було розроблено такі проекти законів :

1. проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права особи на досудове провадження, розгляд справи судовим органом або виконавче провадження протягом розумного строку". На даний час проект Закону знаходиться на розгляді в Кабінеті Міністрів.

2. проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права затриманих, осіб, що тримаються під вартою, та засуджених осіб на безперешкодне листування з адвокатом". У травні 2008 року проект Закону було подано на розгляд Верховної Ради.

3. проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо лікування шляхом примусового годування особи згідно з постановою суду за медичними показаннями". Станом на 31 грудня 2008 року проект Закону знаходиться на стадії погодження з заінтересованими органами.

4. проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підстав для перегляду судових рішень в порядку виключного провадження". У лютому 2008 року проект Закону було подано на розгляд Верховної Ради.

5. проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо поміщення дітей у приймальники-розподільники для дітей)". Станом на цей час проект Закону знаходиться на стадії погодження з заінтересованими органами та відповідно до доручення Кабінету Міністрів від 12.01.2009 р. № 59057/3/1-08 до 12.02.2009 року буде подано до Кабінету Міністрів.

6. проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо тримання під вартою осіб, які захворіли на психічне захворювання)". Станом на цей час проект Закону знаходиться на стадії погодження з заінтересованими органами та відповідно до доручення Кабінету Міністрів від 8.01.2009 р. № 65175/1/1-08 до 16.02.2009 року буде подано до Кабінету Міністрів.

7. проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо продовження, припинення застосування або зміни примусових заходів медичного характеру)". Станом на цей час проект Закону знаходиться на стадії погодження з заінтересованими органами та найближчим часом буде подано до Кабінету Міністрів.

#### *Б. Здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів*

Протягом 2008 року відповідно до пункту 2 статті 13 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" було здійснено юридичну експертизу 3015 (проектів) нормативних актів на їх відповідність положенням Конвенції та протоколів до неї, а також практиці Європейського суду.

У тому числі Секретаріатом Урядового уповноваженого здійснено експертизу 2429 (проектів) нормативних актів, регіональними відділеннями Секретаріату Урядового уповноваженого здійснено юридичну експертизу 586 проектів нормативних актів на їх відповідність положенням Конвенції та протоколів до неї, а також практиці Європейського суду.

У ході здійснення експертизи надавалась практична допомога суб'єктам нормотворення щодо приведення (проектів) нормативних актів до вимог Конвенції та роз'яснення особливостей застосування Конвенції та практики Європейського суду у відповідній сфері.

За результатами експертизи проектів законів та проектів постанов Кабінету Міністрів Секретаріатом Урядового уповноваженого було надано:

- 185 негативних висновків;
- 696 позитивних висновків;
- 129 проектів актів визнано такими, що не стосуються Конвенції;
- 54 проекти актів було відкликано розробником або повернуто розробнику у зв'язку з недотриманням порядку подання проектів актів на експертизу.

За результатами експертизи відомих нормативних актів, що підлягають державній реєстрації, Секретаріатом Урядового уповноваженого було надано:

- 93 негативних висновки;
- 991 позитивний висновок;
- 152 акта визнано такими, що не стосуються Конвенції;
- 129 актів було відкликано розробником або повернуто розробнику у зв'язку з недотриманням порядку подання актів на експертизу.

Також Урядовий уповноважений та співробітники Секретаріату Урядового уповноваженого забезпечили проведення 5 семінарів з питань здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції та протоколів до неї для працівників центральних органів виконавчої влади.

#### *В. Інформаційні та освітні заходи*

З метою виконання заходів загального характеру співробітниками Секретаріату Урядового уповноваженого здійснюється переклад усіх рішень Європейського суду українською мовою, а також забезпечується опублікування повних текстів рішень Європейського суду в офіційному друкованому щотижневому виданні "Офіційний вісник України" та розміщується на офіційному сайті Міністерства юстиції. Крім того, стислі

виклади текстів рішень Європейського суду також друкуються в друкованому виданні "Урядовий кур'єр".

Протягом 2008 року підготовлено та надано 567 роз'яснень громадянам щодо положень Конвенції, рішень Європейського суду, процедури та порядку звернення до Європейського суду. У тому числі 258 відповіді на звернення громадян було надано Секретаріатом Урядового уповноваженого та 309 усні та письмові роз'яснення надано регіональними відділеннями Секретаріату Урядового уповноваженого.

З метою роз'яснення положень та вимог Конвенції та практики Європейського суду протягом 2008 року було проведено 123 семінара (тренінги) для суддів, працівників Державної податкової адміністрації, працівників органів прокуратури, правоохоронних органів, органів і установ виконання покарань, державних та приватних нотаріусів, практикуючих юристів та обласних управлінь юстиції. З них 24 семінара та тренінга проведено за участю Урядового уповноваженого та співробітників Секретаріату Урядового уповноваженого та 99 семінарів проведено регіональними відділеннями Секретаріату Урядового уповноваженого.

Крім того, у 2008 році запроваджено навчальний курс щодо застосування практики Європейського суду в законотворчій діяльності, який був розроблений та читався Урядовим уповноваженим в Українській школі законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України.

У грудні 2008 року в рамках «Загальноукраїнського тижня права», який запроваджено Указом Президента України від 8.12.2008 року № 1149/2008, Урядовий уповноважений провів загальноукраїнський урок з прав людини, майстер-клас з питань застосування практики Європейського суду, а також взяв участь у якості члена журі фіналу Міжнародного правничого конкурсу ім. В.М. Корецького.

*Г. Аналітичне дослідження проблем, які стали причиною порушення Конвенції та протоколів до неї, з метою забезпечення своєчасного та ефективного реагування всіх органів державної влади на рішення Європейського суду в справах проти України*

На виконання Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду" до Кабінету Міністрів протягом 2008 році вносились "Подання щодо вжиття заходів загального характеру за рішеннями Європейського суду з прав людини, що вступили в законну силу".

З огляду на типовість та повторюваність порушень Конвенції, що констатуються Європейським судом з прав людини, а також з метою уніфікованого підходу до шляхів вирішення системних проблем, вищевказані Подання розроблені із посиланням на "Аналіз системних проблем, які лежать в основі рішень Європейського суду з прав людини, винесених щодо України, та пропозицій щодо їх розв'язання", поданий до Кабінету Міністрів на виконання доручення від 9 вересня 2006 року № 31754/1/1-06.

З огляду на зростаючу кількість рішень Європейського суду, в яких визнається порушення Конвенції в зв'язку з недоліками судової практики, Урядовим уповноваженим було подано аналітичні огляди відповідних рішень до Верховного Суду України.

Так, в результаті надання Урядовим уповноваженим аналітичного огляду та пропозицій щодо усунення підстав порушення, констатованого у рішенні

Європейського суду «Ткачев проти України», 24.10.2008 р. Пленумом Верховного Суду було внесено відповідні зміни до постанови № 4 «Про практику застосування судами запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження строків тримання під вартою на стадіях дізнання і досудового слідства» та постанови № 6 «Про практику застосування кримінально-процесуального законодавства при попередньому розгляді кримінальних справ у судах першої інстанції».

Також Урядовим уповноваженим було направлено до Генеральної прокуратури України інформаційно-аналітичні матеріали стосовно виконання рішень Європейського суду та системних проблем, що призводять до неодноразового визнання Європейським судом порушень Конвенції Україною.

Крім того, відповідно до статті 5 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" Урядовий уповноважений протягом трьох днів від дня одержання повідомлення про набуття рішенням Європейського суду статусу остаточного повідомляє про суть порушення органи, причетні до порушення, яке було визнано Європейським судом, та органи до повноважень яких належить вжиття заходів загального характеру для попередження звернень до Європейського суду щодо аналогічних порушень.

### ***III. Щодо звітування перед Комітетом міністрів Ради Європи з питань виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини***

У 2008 році на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» Урядовим уповноваженим було підготовлено звіти до чотирьох засідань Комітету міністрів Ради Європи (далі – Комітет Міністрів), на яких розглядалися питання виконання державами-сторонами Конвенції рішень Європейського суду з прав людини.

Загалом для звітування перед Комітетом Міністрів було опрацьовано надану органами державної влади інформацію щодо вжиття заходів загального та індивідуального характеру на виконання рішень Європейського суду в 50 справах (групах справ).

Крім того, впродовж року Департаменту Комітету Міністрів з виконання рішень Європейського суду систематично надавалася поточна інформація щодо вжиття державою заходів індивідуального та загального характеру за рішеннями Європейського суду.

У результаті проведеної Урядовим уповноваженим роботи у 2008 році Комітетом Міністрів було винесено проміжну резолюцію щодо виконання Україною рішень Європейського суду, що стосуються недотримання Україною своїх зобов'язань за Конвенцією в частині забезпечення права особи на виконання рішення національного суду протягом розумного строку (робоча назва – «справи групи Жовнер»), а також проміжну резолюцію щодо виконання рішення «Гонгадзе проти України».

Так, у березні 2008 року Комітетом Міністрів було ухвалено Проміжну резолюцію (Interim Resolution CM/ResDH(2008) щодо виконання винесених проти України рішень Європейського суду в «справах групи Жовнер» щодо невиконання або тривалого виконання рішень національних судів, винесених

проти держави та державних підприємств (або підприємств, частка державної власності у яких становить 25 і більше відсотків), а також щодо відсутності ефективного засобу юридичного захисту від такого порушення. Аналіз питань, порушених в зазначеній Резолюції, свідчить про нагальність проблеми виконання рішень Європейського суду в вказаній групі справ. З метою розв'язання вказаної проблеми Урядовим уповноваженим в контексті вимог Комітету Міністрів та ustalених правових позицій Європейського суду було розроблено шляхи її вирішення та повідомлено про них Кабінет Міністрів листом від 5.05.2008 р.

У червні 2008 року Комітетом Міністрів було ухвалено Проміжну резолюцію (Interim Resolution CM/ResDH(2008)35) щодо виконання рішення Європейського суду, винесеного в справі «Гонгадзе проти України». Комітет Міністрів у цій Резолюції висловив своє занепокоєння тим, що до суду було віддано лише виконавців злочину, а розслідування щодо замовників і організаторів вбивства Г. Гонгадзе триває до цього часу. В цьому зв'язку Комітет Міністрів закликав до вжиття з розумною швидкістю всіх необхідних слідчих дій для досягнення конкретного та видимого прогресу у встановленні замовників і організаторів вбивства Г. Гонгадзе та відданні їх до суду. Листом від 25.07.2008 р. № 33-25/2819 Урядовий уповноважений повідомив Генеральну прокуратуру України про вимоги Комітету Міністрів до виконання рішення у справі «Гонгадзе проти України», викладені у вказаній резолюції.

У результаті проведеної Урядовим уповноваженим роботи у 2008 році Комітетом Міністрів було винесено 7 резолюцій про припинення контролю за виконанням рішень Європейського суду, ухвалених проти України, в зв'язку з їх повним виконанням.

Так, Комітетом Міністрів було припинено контроль за виконанням наступних рішень :

у березні 2008 року

- «Федоренко проти України», в якому було констатовано порушення прав заявника на мирне володіння своїм майном (стаття 1 (захист права власності) Першого протоколу до Конвенції). У 1997 році заявник продав свій будинок Кіровоградському обласному управлінню юстиції за 35 000 грн. За умовами договору купівлі-продажу в разі падіння валютного курсу гривні сума, яка підлягала сплаті заявнику, не могла бути нижчою за гривневий еквівалент 17 000 доларів США. В результаті заявнику було сплачено 35 000 грн., що становило суму меншу за еквівалент 17 000 доларів США. В зв'язку з відмовою покупця здійснити додаткові виплати заявник звернувся з відповідним позовом до суду, який було відхилено в повному обсязі.

Розглянувши скаргу заявника, Європейський суд встановив вказане вище порушення в зв'язку з тим, що у наслідку виконання органом державної влади договору, укладеного з заявником, а також в результаті подальшого судового провадження дохід заявника, щодо якого останній мав правомірні очікування, було значно зменшено.

- «Ляшко проти України», в якому було констатовано порушення права заявника на свободу вираження поглядів (стаття 10 (свобода вираження поглядів) Конвенції) в зв'язку з тим, що втручання у його право на свободу вираження поглядів не було пропорційним переслідуваній легітимній меті та, відповідно, не було "необхідним в демократичному суспільстві".

Національний суд засудив заявника до покарання у вигляді двох років позбавлення волі з позбавленням права займати керівні посади у засобах



масової інформації в зв'язку опублікуванням останнім чотирьох статей, які містили негативну інформацію про посадових осіб органів державної влади України. Європейський суд, погоджуючись, що всі чотири статті було викладено в надзвичайно жорстких термінах, зазначив, що вони стосувалися питань серйозного суспільного інтересу та публічних осіб (політиків), і тому застосована в них термінологія не може вважатися надмірною.

Відповідно, застосоване до заявника покарання за його журналістську діяльність була визнана такою, що могли мати «охолоджувальний ефект» для свободи висловлення заявника і відповідно прирівнюється до порушення його права на свободу вираження поглядів, навіть з врахуванням того, що заявник не був покараний, принаймні частково, через процедурні причини (сплив строків давності) та частково через декриміналізацію інкримінованих йому правопорушень за новим Кримінальним кодексом.

- *«Проніна проти України»*, в якому було констатовано порушення права заявниці на справедливий суд (п. 1 статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції в зв'язку з відсутності будь-якої реакції з боку судових органів на посилення заявниці на положення Конституції під час розгляду її справи.

- *«Мельник проти України»*, в якому було констатовано порушення права заявниці на доступ до суду (п. 1 статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції в зв'язку з ретроактивним застосуванням Верховним Судом нових положень Цивільного процесуального кодексу щодо строків подання касаційних скарг (внесені 7.03.2002 р. зміни до статті 321 ЦПК, якими строк подачі касаційної скарги скорочувався з трьох до одного місяця), що в результаті мало наслідком неприйняття касаційної скарги заявниці в зв'язку з пропусшенням строків її подання.

у червні 2008 року

- *«Стрижак проти України»*, в якому було констатовано порушення права заявника на доступ до суду (п. 1 статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції) в зв'язку з неповідомленням заявника про дату та час розгляду судом його справи, що мало наслідком позбавлення заявника можливості представити свої аргументи в суді.


- *«Грабчук проти України»*, в якому було констатовано порушення презумпції невинуватості (п. 2 статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції) в зв'язку з тим, що рішення про закриття кримінальної справи заявниці були сформульовані у спосіб, який не залишав сумнівів щодо заявниці як особи, що вчинила злочин.

- *«Хант проти України»*, в якому було констатовано порушення права заявника на повагу до сімейного життя (стаття 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції) в зв'язку з тим, що заявника не було залучено до участі у цивільному провадженні щодо розгляду справи про позбавлення його батьківських прав, бодай у тих межах, які є необхідними для забезпечення захисту його інтересів, а державні органи вийшли за межі наданої їм свободи самостійної оцінки і не забезпечили рівновагу між інтересами заявника та інших осіб.

Крім того, за результатами розгляду групи рішень Європейського суду, зокрема, рішення *«Совтрансавто-Холдінг проти України»*, Комітет Міністрів ухвалив рішення припинити контроль за виконанням Україною вказаних рішень Європейського суду в частині, що стосувалась порушень, які мали місце в зв'язку з переглядом та скасуванням остаточних судових рішень в порядку

нагляду, оскільки процедуру перегляду судових рішень в порядку нагляду було скасовано, а нова процедура оскарження судових рішень відповідає вимогам Конвенції, зокрема, в зв'язку з тим, що ця процедура, на відміну від процедури перегляду рішень в порядку нагляду, не порушує принципу юридичної визначеності.

*Додаток: Аналіз системних проблем, які лежать в основі рішень Європейського суду, винесених щодо України, та пропозиції щодо їх розв'язання.*



**Юрій Зайцев**



УКРАЇНА

УРЯДОВИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Government Agent  
before the European Court of Human Rights  
Ukraine

Agent du Gouvernement  
auprès de la Cour Européenne des Droits de l'Homme  
l'Ukraine

Україна, 01001, м. Київ, вул. Городецького, 13

№ 33-9/488/1

30.01.2009р

Додаток до Щорічного звіту  
про результати діяльності Урядового уповноваженого  
у справах Європейського суду з прав людини у 2008 році

АНАЛІЗ СИСТЕМНИХ ПРОБЛЕМ,

які лежать в основі рішень Європейського суду з прав людини,  
винесених щодо України, та пропозиції щодо їх розв'язання

*І. Порушення розумного строку досудового слідства, судового розгляду справ, виконання рішення суду, а також відсутність юридичного механізму оскарження такого порушення*

*Щодо порушення розумного строку виконання рішень національного суду (п. 1 статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції та стаття 1 (захист права власності) Першого протоколу до Конвенції)*

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 301 рішення у справах проти України, якими констатується порушення розумного строку виконання рішень національного суду.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до порушення розумного строку виконання рішень національного суду, належать як до сфери адміністративної практики, так і до законодавчої сфери, а саме:

- 1) дія Закону України "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна" від 9 листопада 2001 року, який унеможливує виконання судових рішень підприємствами, частка державної власності в статутному капіталі якого становить не менше 25 відсотків;
- 2) дія п. 15 статті 34 Закону України «Про виконавче провадження», відповідно до якого внесення підприємства паливно-енергетичного

комплексу до Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості відповідно до Закону України "Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу", є підставою для обов'язкового зупинення виконавчого провадження;

- 3) непередбачення в державному бюджеті коштів для виплат, бюджетне фінансування яких гарантовано законодавством України (наприклад, виплати, пов'язані із здійсненням трудової діяльності – надбавки освітянам, а також виплати різного роду пільг та компенсацій – компенсації за невикористане речове майно військовослужбовцям, пільги щодо осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тощо);
- 4) непередбачення в державному бюджеті коштів для виконання рішень національних судів про відшкодування шкоди, завданої суб'єктами держави. На даний час в державному бюджеті передбачаються кошти лише для відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду;
- 5) відсутність контролю з боку відповідних державних органів за діяльністю керівництва державних підприємств;
- 6) недоліки роботи Державної виконавчої служби при виконанні рішень національних судів.

### **Шляхи усунення порушення**

Щодо законодавчої сфери зазначається, що з метою усунення підстав для невиконання рішень національного суду необхідно :

- 1) скасувати або обмежити сферу застосування Закону України "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна" від 9 листопада 2001 року, який унеможливорює виконання судових рішень підприємствами, частка державної власності в статутному капіталі якого становить не менше 25 відсотків;
- 2) скасувати або обмежити сферу застосування п. 15 статті 34 Закону України «Про виконавче провадження», відповідно до якого внесення підприємства паливно-енергетичного комплексу до Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості відповідно до Закону України "Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу", є підставою для обов'язкового зупинення виконавчого провадження;
- 3) щорічно передбачати в державному бюджеті кошти для виконання рішень національних судів про відшкодування шкоди, завданої суб'єктами держави. На даний час в державному бюджеті передбачаються кошти

лише для відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду;

- 4) щорічно передбачати в державному бюджеті кошти для виплат, бюджетне фінансування яких гарантовано законодавством України (наприклад, виплати, пов'язані із здійсненням трудової діяльності – надбавки освітянам, а також виплати різного роду пільг та компенсацій – компенсації за невикористане речове майно військовослужбовцям, пільги щодо осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тощо);

Щодо сфери адміністративної практики зазначається, що з метою усунення підстав для невиконання рішень національного суду необхідно доручити центральним органам виконавчої влади, в сфері управління яких знаходяться державні підприємства, подати реальні пропозиції щодо погашення заборгованості минулих років та щодо недопущення утворення поточної заборгованості із заробітної плати та інших виплат, пов'язаних із здійсненням трудової діяльності.

*Щодо порушення розумного строку досудового слідства та розгляду справ судами загальної юрисдикції та спеціалізованими судами (п. 1 статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції)*

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 89 рішень у справах проти України, якими констатується порушення розумного строку досудового слідства і розгляду справ судами загальної юрисдикції та спеціалізованими судами.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до порушення розумного строку досудового слідства і розгляду справ судами загальної юрисдикції та спеціалізованими судами, належать до практики розслідування справ правоохоронними органами та до сфери судової практики, а саме:

- 1) відсутність сумлінності та ретельності слідчих органів при проведенні розслідування кримінальних справ;
- 2) невжиття судом заходів для забезпечення присутності учасників судового провадження у судових засіданнях (свідків, відповідачів, експертів тощо) та для забезпечення виконання учасниками та іншими особами судових приписів (наприклад, щодо надання документів);
- 3) повернення справи на новий розгляд до суду нижчої інстанції, а також повернення кримінальної справи на додаткове розслідування;
- 4) надмірно тривалі інтервали між судовими засіданнями;
- 5) надмірна тривалість розгляду апеляційних та касаційних скарг;

- б) надмірна тривалість здійснення судових експертиз та невжиття судом у цьому зв'язку належних заходів.

### **Шляхи усунення порушень**

Для усунення порушення розумного строку досудового слідства і розгляду справ судами загальної юрисдикції та спеціалізованими судами необхідно удосконалювати практику слідчих органів та національних судів в контексті вимог Конвенції щодо розумного строку провадження та відповідних критеріїв, випрацюваних Європейським судом.

*Щодо відсутності юридичного механізму оскарження порушення права на розумний строк (стаття 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) Конвенції)*

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 76 рішень у справах проти України, якими констатується порушення в зв'язку з відсутністю юридичного механізму оскарження порушення права на розумний строк.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать до законодавчої сфери, оскільки на даний час в національному законодавстві відсутній інститут судового оскарження дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень, що призвели до порушення права особи на розумний строк досудового слідства, судового розгляду та виконання рішення національного суду.

### **Шляхи усунення порушення**

З метою передбачення юридичного механізму оскарження порушення права на розумний строк досудового слідства, судового розгляду та виконання рішень національного суду Міністерством юстиції було розроблено проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права особи на досудове провадження, розгляд справи судовим органом або виконавче провадження протягом розумного строку".

Прийняття вказаного проекту дозволить усунути системну проблему, що призводить до систематичної констатації Європейським судом порушення державою статті 13 Конвенції в зв'язку з відсутністю законодавчо визначеного права особи на ефективний засіб юридичного захисту від порушення розумного строку провадження.

## **II. Порушення, пов'язані з триманням осіб в місцях досудового тримання під вартою та установах виконання покарань**

*Щодо матеріально-побутових умов тримання осіб в місцях досудового тримання під вартою та установах виконання покарань*

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 11 рішень у справах проти України, якими констатується порушення статті 3 («заборона катування») Конвенції в зв'язку з неналежними матеріально-побутовими умовами тримання осіб в місцях досудового тримання під вартою та установах виконання покарань.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать як до сфери адміністративної практики, так і до сфери законодавства, а саме:

- 1) переповненість камер для тримання вказаної категорії осіб;
- 2) відсутність належної вентиляційної системи та системи освітлення камер;
- 3) відсутність належних санітарно-гігієнічних умов;
- 4) відсутність бюджетного фінансування витрат, необхідних для забезпечення належних умов тримання осіб в місцях досудового тримання під вартою та в установах виконання покарань.

### **Шляхи вирішення**

Щодо адміністративної практики зазначається, що з метою усунення підстав для вказаного вище порушення необхідно звернути увагу Державного департаменту з питань виконання покарань та Міністерства внутрішніх справ на нагальну необхідність вжити заходів для усунення наведених причин, що призводять до систематичної констатації Європейським судом порушення державою статті 3 Конвенції в зв'язку з незабезпеченням належних умов тримання під вартою вказаної категорії осіб.

Крім того, з метою усунення вказаного порушення необхідно забезпечити належне виконання «Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту на 2006-2010 роки», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1090.

Щодо законодавчої сфери зазначається, що з метою усунення підстав для вказаного порушення Міністерством юстиції було розроблено проект Закону «Про внесення змін до Кримінально-процесуального, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України (щодо приведення у відповідність до міжнародних стандартів), який у листопаді 2008 року було прийнято Верховною Радою України. Зміни, що були внесені вказаним Законом, мають на меті забезпечення належної реалізації державної кримінально-правової політики, забезпечення приведення порядку та умов відбування покарань у відповідність до міжнародних стандартів виконання покарань, а також узгодження окремих положень Кримінально-виконавчого кодексу з метою створення умов для гуманізації виконання покарань та підвищення ефективності діяльності з виконання покарань (зокрема, норму жилої площі на одного засудженого було збільшено з 3 до 4 кв.м.).

Крім того, з метою усунення підстав для вказаного порушення та на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року" Міністерством юстиції розробляється проект постанови Кабінету Міністрів "Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року".

*Щодо забезпечення осіб, які тримаються в місцях досудового тримання під вартою та установах виконання покарань, адекватною медичною допомогою (лікуванням)*

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 6 рішень у справах проти України, якими констатується порушення статті 3 («заборона катування») Конвенції в зв'язку з ненаданням особам, які тримаються в місцях досудового тримання під вартою та установах виконання покарань, адекватної медичної допомоги (лікування).

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать як до сфери адміністративної практики, так і до законодавчої сфери:

- 1) відсутність належного реагування співробітників відповідних установ на скарги вказаної категорії осіб щодо погіршення їх стану здоров'я;
- 2) відсутність можливості надання відповідними установами адекватної та ефективної медичної допомоги (лікування) особам, які тримаються в місцях досудового тримання та хворіють на психічне захворювання;
- 3) наявність проблеми розповсюдження туберкульозу, ВІЛ/СНІД та інших інфекційних захворювань у відповідних установах.

### **Шляхи вирішення**

Щодо адміністративної практики необхідно зазначити, що з метою усунення підстав для вказаного вище порушення необхідно звернути увагу Державного департаменту з питань виконання покарань та Міністерства внутрішніх справ на нагальну необхідність вжити заходів для усунення наведених причин, що призводять до систематичної констатації Європейським судом порушення державою статті 3 Конвенції в зв'язку з незабезпеченням осіб, які тримаються під вартою в місцях досудового тримання та в установах виконання покарань, належною медичною допомогою (лікуванням).

Крім того, з метою усунення вказаних порушень необхідно забезпечити належне виконання «Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту на 2006-2010 роки», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1090.



Щодо законодавчої сфери необхідно зазначити, що з метою усунення підстав для порушення статті 3 Конвенції в зв'язку з незабезпеченням осіб, які тримаються в місцях досудового тримання та хворіють на психічне захворювання і потребують психіатричної допомоги (лікування), належною медичною допомогою, Міністерством юстиції було розроблено проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо тримання під вартою осіб, які захворіли на психічне захворювання)". Станом на цей час проект Закону знаходиться на стадії погодження з заінтересованими органами та відповідно до доручення Кабінету Міністрів від 8.01.2009 р. № 65175/1/1-08 до 16.02.2009 року буде подано до Кабінету Міністрів.

Крім того, з метою усунення підстав для вказаного порушення та на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Концепції Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року" Міністерством юстиції розробляється проект постанови Кабінету Міністрів "Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року".

*Щодо наявності законних підстав тримання осіб під вартою в місцях досудового тримання*

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 10 рішень у справах проти України, якими констатується порушення п. 1(с) статті 5 («право на свободу та особисту недоторканість») Конвенції в зв'язку з відсутністю законних підстав тримання під вартою особи в місцях досудового тримання (СІЗО) та п. 1 (f) і п. 4 статті 5 Конвенції в зв'язку з відсутністю законодавчо визначених порядку та підстав тримання під вартою особи з метою її екстрадиції.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать до законодавчої сфери, а саме:

- 1) стаття 5 Конвенції гарантує право кожного на свободу та особисту недоторканість. Згідно тлумачення цього положення Конвенції, наданого Європейським судом, позбавлення свободи можливе лише за наявності чітко визначених в законодавстві умов та обов'язкового судового контролю (відповідне обґрунтоване рішення суду).

Однак, відповідно до чинного Кримінально-процесуального кодексу України обов'язковість судового контролю (наявність судового рішення) передбачена тільки на етапі досудового слідства. Відповідно, після передання справи до суду і до проведення судом попереднього засідання, на якому судом вирішується питання щодо тримання особи під вартою, дія цього запобіжного заходу продовжується «автоматично», тобто за

відсутності відповідного обґрунтованого судового рішення. Таким чином, цей період особа тримається під вартою за відсутності законних на те підстав, тобто свавільно в контексті вимог статті 5 Конвенції;

- 2) пункт 1(f) статті 5 Конвенції регламентує питання законності арешту або затримання особи, щодо якої проводиться процедура екстрадиції. Пункт 4 статті 5 передбачає право кожного, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, ініціювати провадження, в ході якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним.

Розглянувши відповідні скарги, подані особами проти України, Європейський суд дійшов висновку, що ані Кримінально-процесуальний кодекс України, ані будь-який інший законодавчий акт не містить правових положень, які б передбачали процедуру щодо взяття під варту з метою екстрадиції (чинний Кримінально-процесуальний кодекс України передбачає, що запобіжний захід у вигляді тримання під вартою застосовується лише до підозрюваного, обвинуваченого, підсудного або засудженого та не містить жодної норми щодо тримання під вартою особи з метою екстрадиції).

Відсутність чіткої законодавчої регламентації порядку тримання під вартою особи з метою її екстрадиції також призводить до позбавлення особи, затриманої з метою екстрадиції, права на судове оскарження рішення про її тримання під вартою з метою екстрадиції.

Відповідно, на даний час чинне національне законодавство не містить ані підстав для тримання особи під вартою з метою екстрадиції, ані юридичних засобів захисту від порушення її прав в зв'язку з позбавленням її свободи.

### **Шляхи вирішення**

З метою усунення підстав вказаних порушень Конвенції Урядовим уповноваженим було внесено відповідні пропозиції щодо врахування вказаних вище вимог Конвенції при опрацюванні проекту Кримінально-процесуального кодексу робочою групою Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

### ***III. Відсутність ефективного розслідування за скаргами осіб на неналежне (жорстоке) поводження з боку представників держави***

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 8 рішень у справах проти України, якими констатується порушення статті 3 («заборона катування») Конвенції в зв'язку з відсутністю ефективного розслідування за скаргами осіб на неналежне поводження з боку представників держави.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать як до сфери адміністративної практики, так і до законодавчої сфери.

Положення статті 3 Конвенції вимагає проведення ефективного розслідування у разі подання особою скарги на те, що вона зазнала жорстокого поводження з боку правоохоронців або інших представників держави. При цьому особи, які проводять розслідування, не повинні бути зацікавлені в його результатах (вимога безсторонності проведення розслідування).

### **Шляхи вирішення**

Щодо адміністративної практики необхідно зазначити, що з метою усунення підстав для вказаного вище порушення необхідно звернути увагу Державного департаменту з питань виконання покарань, Міністерства внутрішніх справ, Генеральної прокуратури, Служби безпеки та Державної податкової адміністрації на недопустимість непроведення ефективного розслідування за скаргами осіб на неналежне (жорстоке) поводження з боку представників держави, передовсім в місцях досудового тримання під вартою та установах виконання покарань.

Щодо законодавчої сфери необхідно зазначити, що з метою усунення підстав для вказаного вище порушення необхідно внести зміни до Кримінально-процесуального кодексу, яким зменшити коло суб'єктів владних повноважень, які можуть проводити дізнання. Так, наприклад, дізнання, яке проводиться начальниками установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, зокрема, у справах про злочини, вчинені в розташуванні зазначених установ, не може вважатись безстороннім (рішення у справі «Кучерук проти України»). Аналогічна ситуація до внесення відповідних змін в Кримінально-процесуальний кодекс мала місце і у випадку проведення дізнання командирами військових частин, з'єднань, начальниками військових установ у справах про всі злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями і військовозобов'язаними (рішення у справі «Сергій Шевченко проти України»).

З метою усунення підстав вказаного порушення Конвенції Урядовим уповноваженим було внесено відповідні пропозиції щодо врахування вказаних вище вимог Конвенції при опрацюванні проекту Кримінально-процесуального кодексу робочою групою Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

### ***IV. Відсутність на законодавчому рівні можливості оскарження в судовому порядку рішень національних судів у справах про адміністративні правопорушення***

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 1 рішення проти України, яким констатується порушення статті 2 Протоколу № 7 («право на оскарження в кримінальних справах») до Конвенції в зв'язку з відсутністю можливості оскарження в судовому порядку рішень національних судів у справах про адміністративні правопорушення («Гурепка проти України»).

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать до законодавчої сфери.

Відповідно до статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції, кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку. Відповідно до практики Європейського суду до категорії «кримінальних» належить і адміністративне правопорушення, за вчинення якого передбачені вагомні за своєю тяжкістю санкції, передовсім арешт, конфіскація майна, значний штраф тощо.

### **Шляхи вирішення**

З метою усунення підстав вказаного порушення Конвенції Міністерством юстиції було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення України та Митного кодексу щодо оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення» (станом на 28 січня ц.р. вказаний проект Закону знаходиться у Верховній Раді України).

Крім того, Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 року №311/2008, передбачено запровадження інституту кримінальних (підсудних) проступків, на які, відповідно, має бути поширено право інстанційного судового оскарження.

### ***V. Порушення, пов'язане з примусовим годуванням***

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 1 рішення проти України, яким констатується порушення статті 3 («заборона катування») Конвенції в зв'язку з процедурою проведення примусового годування («Невмержицький проти України»).

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать до законодавчої сфери.

Так, у рішенні по справі «Невмержицький проти України» Європейський суд констатував, що примусове годування особи включає принижуючі гідність

елементи, які за певних обставин можуть розглядатися як такі, що заборонені статтею 3 Конвенції.

Нормативне регулювання питання примусового годування в національному праві обмежується пунктом 3 статті 116 Кримінально-виконавчого Кодексу України, яким передбачено, що у разі заявленої засудженим відмови від прийняття їжі, якщо це загрожує його життю, допускається примусове годування за медичним висновком.

Однак, у рішенні у справі «Невмержицький проти України» Європейський суд зазначив, що в разі, коли позбавлена свободи особа оголошує голодування, рішення щодо примусового годування має підлягати судовому контролю.

### **Шляхи вирішення**

З метою усунення підстав вказаного порушення Конвенції Урядовим уповноваженим було внесено відповідні пропозиції щодо врахування вказаних вище вимог Конвенції при опрацюванні проекту Кримінально-процесуального кодексу робочою групою Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

### ***VI. Порушення, пов'язане з відсутністю законодавчо визначеної можливості особи, до якої застосовано заходи медичного характеру, ініціювати судовий розгляд питання щодо припинення застосування до неї такого заходу***

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 2 рішення у справах проти України, якими констатується порушення пункту 4 статті 5 («право на свободу та особисту недоторканість») Конвенції в зв'язку з відсутню законодавчо визначеної можливості у особи, до якої застосовано заходи медичного характеру, ініціювати судовий розгляд питання щодо припинення застосування до неї такого заходу («Горшков проти України» та «Кучерук проти України»).

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать до законодавчої сфери.

### **Шляхи вирішення**

З метою усунення підстав вказаного порушення Конвенції Урядовим уповноваженим було внесено відповідні пропозиції щодо врахування вказаних вище вимог Конвенції при опрацюванні проекту Кримінально-процесуального кодексу робочою групою, що створена при Національній комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

### *VIII. Відсутність законодавчо визначеного порядку повідомлення особи про застосування до неї оперативно-розшукових заходів, пов'язаних із спостереженням, після того як необхідність застосування таких заходів відпала*

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 1 рішення проти України, яким констатується порушення статті 8 («право на повагу до приватного та сімейного життя») Конвенції в зв'язку з відсутністю законодавчо визначеного порядку повідомлення особи про застосування до неї оперативно-розшукових заходів, пов'язаних із спостереженням, після того, як необхідність застосування таких заходів відпала, а також в зв'язку з відсутністю законодавчо визначеної можливості судового оскарження законності застосування таких заходів («Волохи проти України»).

Так, у своїх рішеннях Європейський суд зазначав, що збирання і зберігання інформації щодо приватного життя особи становить втручання у її право на повагу до приватного життя, гарантоване статтею 8 Конвенції. При цьому не має значення, як в подальшому використовуються ці дані і чи призводить таке збирання чи використання до будь-яких наслідків для самої особи.

У рішенні по справі «Волохи проти України» Європейський суд констатував порушення державою статті 8 Конвенції, зокрема, в зв'язку з непередбаченням національним законодавством додаткового залучення судових органів для нагляду за діяльністю правоохоронних органів при здійсненні останніми оперативно-розшукових заходів, пов'язаних із спостереженням, що може призвести до недотримання гарантій захисту від свавілля при здійсненні цих заходів.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать до законодавчої сфери, оскільки чинний Кримінально-процесуальний Кодекс України не передбачає обов'язку державних органів повідомляти особу про застосовані до неї оперативно-розшукові заходи, пов'язані із спостереженням (накладення арешту на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку), після того, як необхідність у їх застосуванні відпала. Як наслідок, зазначена особа не має можливості оскаржити порушення її прав при здійсненні вказаних заходів і отримати, відповідно, відшкодування.

### **Шляхи вирішення**

З метою усунення підстав вказаного порушення Конвенції Урядовим уповноваженим було внесено відповідні пропозиції щодо врахування

вказаних вище вимог Конвенції при опрацюванні проекту Кримінально-процесуального кодексу робочою групою Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

***IX. Відсутність ефективного засобу юридичного захисту щодо незаконних дій слідчого і прокурора при проведенні ними досудового слідства, у випадках коли відповідна кримінальна справа не передається до суду для розгляду, а закривається на стадії досудового слідства***

Станом на 1 січня 2009 року Європейський суд виніс 1 рішення проти України, яким констатується порушення статті 13 («право на ефективний засіб юридичного захисту») Конвенції в зв'язку з відсутністю законодавчо визначеного порядку оскарження дій слідчого і прокурора при проведенні ними досудового слідства, у випадках коли відповідна кримінальна справа не передається до суду для розгляду, а закривається на стадії досудового слідства («Пантелеєнко проти України»).

Стаття 13 Конвенції передбачає, що кожен, чії права та свободи, визнані в Конвенції, було порушено, повинен мати на національному рівні ефективний засіб юридичного захисту від порушення його прав.

Чинний Кримінально-процесуальний кодекс України передбачає можливість розгляду скарг на дії слідчого і прокурора при проведенні ними досудового слідства судом першої інстанції лише при попередньому розгляді справи судом або при розгляді її по суті.

У зв'язку з цим у рішенні по справі «Пантелеєнко проти України» Європейський суд встановив, що заявник, справа щодо якого була на досудовому слідстві закрита за відсутністю складу злочину, був позбавлений можливості оскаржити законність обшуку його офісу, який був проведений в межах розслідування кримінальної справи.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать до законодавчої сфери, оскільки чинний Кримінально-процесуальний кодекс України не передбачає права особи оскаржити дії слідчого або прокурора при проведенні ними досудового слідства у разі, якщо справа була закрита на етапі досудового слідства та не розглядалась судом по суті.

### **Шляхи вирішення**

З метою усунення підстав вказаного порушення Конвенції Урядовим уповноваженим було внесено відповідні пропозиції щодо врахування вказаних вище вимог Конвенції при опрацюванні проекту Кримінально-процесуального кодексу робочою групою Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

## Х. Порушення принципу юридичної визначеності

*Порушення принципу юридичної визначеності, що призвело до порушення права особи на справедливий суд (п. 1 статті 6 (право на справедливий суд) Конвенції)*

Станом на 1 січня 2008 року Європейський суд виніс 15 рішень у справах проти України, якими констатується порушення вказаного принципу, що призвело до порушення державою п. 1 статті 6 Конвенції.

Відповідно до практики Європейського суду процедура перегляду остаточного судового рішення, яка не передбачає часових меж її застосування, не передбачає залучення сторін, а також ініціювання якої залежить від дискреційних повноважень посадових осіб, призводить до порушення права особи на справедливий суд в зв'язку перебуванням особи в стані юридичної невизначеності щодо остаточності рішення суду, винесеного в її справі.

Крім того, відповідно до практики Європейського суду національний нормативно-правовий акт має бути сформульований з достатньою чіткістю і відповідати вимозі передбачуваності (для того, щоб особа могла передбачити наслідки своєї поведінки), бути доступним (оприлюдненим, відповідно до чинного законодавства) та не суперечити принципу верховенства права.

Аналіз відповідних рішень Європейського суду свідчить, що проблеми, які призводять до вказаного порушення, належать як до сфери судової практики, так і до законодавчої сфери:

- 1) скасування судового рішення в результаті перегляду в порядку судового нагляду рішень, ухвал і постанов суду, що набрали законної сили та підлягають виконанню;
- 2) поновлення строків на апеляційне оскарження рішення після спливу значного часу за відсутності належного обґрунтування пропущення встановлених строків для такого оскарження («Пономарев проти України»);
- 3) скасування судового рішення, яке набрало законної сили та підлягає виконанню, та постановлення нового по суті в результаті судового провадження, яке переслідувало іншу мету, а саме змінити порядок виконання остаточного рішення у справі («Лізанец проти України»);
- 4) ретроактивне застосування Верховним Судом нових положень Цивільного процесуального кодексу щодо строків подання касаційних скарг (внесені 7.03.2002 р. зміни до статті 321 ЦПК, якими строк подачі



касаційної скарги скорочувався з трьох до одного місяця), що в результаті мало наслідком неприйняття касаційної скарги заявниці на рішення, яке стало остаточним до введення в дію нових змін, в зв'язку з пропущенням строків її подання («Мельник проти України»).

### **Шляхи усунення порушення**

Щодо сфери судової практики зазначається, що для усунення підстав вказаного порушення необхідно удосконалювати практику національних судів в контексті вимог Конвенції щодо дотримання вказаного принципу.

Щодо законодавчої сфери зазначається, що в результаті внесення змін до відповідних законодавчих актів в червні 2001 року інститут перегляду рішень суду в порядку нагляду було скасовано. Відповідно, ті норми законодавства, які були підставою для констатації Європейським судом порушення принципу юридичної визначеності у справах проти України, на даний час відсутні.

*Порушення принципу юридичної визначеності, що призвело до необґрунтованого втручання*

*у право особи на свободу віросповідання*

*(стаття 9 (свобода думки, совісті і віросповідання) Конвенції),*

*у право особи на свободу об'єднання з іншими особами*

*(стаття 11 (свобода зібрань та об'єднання) Конвенції), а також*

*у право особи на вільні вибори*

*(стаття 3 Першого протоколу до Конвенції)*

Станом на 1 січня 2008 року Європейський суд виніс :

- 1 рішення проти України, яким констатується порушення вказаного принципу, що призвело до порушення державою статті 9 Конвенції, взятої окремо та у поєднанні із статтею 11 Конвенції («“Свято-Михайлівська Парафія” проти України»);
- 1 рішення проти України, яким констатується порушення вказаного принципу, що призвело до порушення державою статті 11 («Корецький та інші проти України»);
- 1 рішення проти України, яким констатується порушення вказаного принципу, що призвело до порушення державою статті 3 Першого протоколу до Конвенції («Ковач проти України»);

Як вже зазначалось вище, відповідно до практики Європейського суду національний нормативно-правовий акт має бути сформульований з достатньою чіткістю і відповідати вимозі передбачуваності (для того, щоб

особа могла передбачити наслідки своєї поведінки), бути доступним (оприлюдненим, відповідно до чинного законодавства) та не суперечити принципу верховенства права.

Так, у рішенні по справі «“Свято-Михайлівська Парафія” проти України» Європейський суд дійшов висновку, що відмова Київської міської державної адміністрації зареєструвати зміни до статуту громади-заявника становить необґрунтоване втручання у право громади-заявника на свободу віросповідання, передбачене статтею 9 Конвенції, взятої окремо та у поєднанні із статтею 11 Конвенції.

У рішенні по справі «Корецький та інші проти України» Європейський суд дійшов висновку про необґрунтованість відмови Київського міського управління юстиції в реєстрації об'єднання-заявника, що мало наслідком порушення його права на свободу об'єднання, передбачене статтею 11 Конвенції.

У рішенні по справі «Ковач проти України» Європейський суд дійшов висновку, що рішення органів державної влади, включно з рішеннями судових органів, прийняті за скаргами заявника, призвели до порушення права заявника на вільні вибори, гарантованого статтею 3 Першого протоколу до Конвенції.

Вказані порушення мали місце в зв'язку з нечіткістю та відсутністю узгодженості відповідного законодавства, що, по-перше, призвело до неспроможності заявників передбачити межі дій державних органів, та, по-друге, надало відповідним органам державної влади непропорційно широкі межі самостійної оцінки щодо відповідності дій заявників закону. Крім того, відсутність чіткості та узгодженості відповідного законодавства утримувала національні суди від усунення порушення прав заявників.

### **Шляхи усунення порушення**

Щодо законодавчої сфери зазначається, що для усунення підстав вказаного порушення необхідно привести відповідне законодавство, зокрема, положення Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» та Закону України «Про об'єднання громадян» у відповідність із вимогами Конвенції, зокрема, у відповідність із вимогами принципу юридичної визначеності.

Щодо рішення «Ковач проти України» зазначається, що вказане порушення мало місце в зв'язку з необмеженою свободою органів державної влади здійснювати самостійну оцінку щодо законності відповідних дій. Як вже зазначалося вище, така необмежена свобода надається, насамперед, нечітко сформульованими положеннями законодавства та невичерпними переліками підстав, за яких можливе втручання державою в право особи. У справі «Ковач проти України» органи державної влади мали необмежену свободу самостійної оцінки в зв'язку з тим, що стаття 72 Закону України «Про вибори

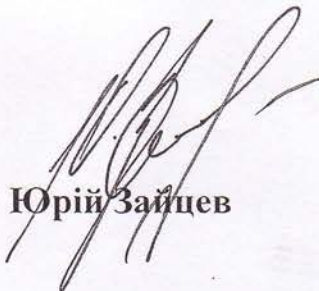
народних депутатів України» передбачала, що вибори могли бути визнані недійсними за обставин, визначених статтею 70 цього Закону, та «за інших обставин» – без їх чіткого визначення.

На даний час підстави для аналогічного порушення відсутні, оскільки вказані норми законодавства було змінено.

Щодо сфери судової практики зазначається, що для усунення підстав вказаного порушення необхідно удосконалювати практику національних судів в контексті вимог Конвенції щодо дотримання вказаного принципу.

З цією метою систематично проводяться семінари. Так, наприклад, у травні 2008 року відбувся семінар «Принцип юридичної визначеності та роль судді у його забезпеченні», що проводився Вищим адміністративним судом України спільно з Державною Радою Французької в місті Києві, під час якого Урядовим уповноваженим роз'яснювались основні вимоги Конвенції щодо принципу юридичної визначеності на базі відповідних рішень Європейського суду, винесених проти України.

Крім того, у 2008 році запроваджено навчальний курс щодо застосування практики Європейського суду в законотворчій діяльності, який був розроблений та викладається Урядовим уповноваженим в Українській школі законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України і метрологічну основу якого складає позитивний обов'язок держави забезпечити принцип юридичного визначеності.



Юрій Зайцев