

УДК 341.231.14

О. К. Вишняков

ВПЛИВ ПРЕЦЕДЕНТНОЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ НА СУДОВУ ПРАКТИКУ УКРАЇНИ: НОВІ МОЖЛИВОСТІ

Як відомо, останніми роками склалася та продовжувала розвиватися ситуація із надмірним збільшенням кількості нерозглянутих справ, що знаходяться в Європейському суді з прав людини (далі — ЄСПЛ). Станом на 31 грудня 2010 р. таких справ налічувалося 139650 [1], причому, вочевидь, ця негативна тенденція має розвиватися надалі, якщо не буде змінено існуючий стан речей. Ця ситуація відображає лише видиму частиною айсберга. Вона є індикатором недосконалості усієї системи розгляду звернень до ЄСПЛ.

Що стосується вдосконалення системи в частині розгляду справ власне в ЄСПЛ, то цій проблемі приділено чимало уваги в юридичній літературі та практично здійснено вже декілька реформ, зокрема, прийняттям Протоколу № 14 від 13 травня 2004 р. [2] до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [3] (далі — Конвенція). Але, разом з тим, серед причин все чіткіше вимальовується ще одна — так звані «структурні (системні) недоліки», які існують на національному рівні. Ця проблема є відносно новою, тому й у вітчизняній науковій літературі вона ще не займає відповідного їй місця. Метою цієї статті є визначення напрямку в розвитку судової практики України, який має стати одним з суттєвих чинників подолання зазначених «системних недоліків».

Перш за все, розглядаючи «недоліки», так би мовити, «національно-системного» рівня, варто відзначити, що це поняття виникло в результаті спостереження диспропорції у кількості поданих звернень, спрямованих проти різних країн — порушників Конвенції. За статистичними даними, завеликою абсолютною кількістю звернень (78 %) виділяються десять країн (в тому числі й Україна). Ці ж країни є лідерами за кількістю звернень відносно кількості населення. Окрім великої

кількості звернення стосовно цих країн як відповідачів характерні повторюваністю за своєю сутністю. Як правило, йдеться про чотири-п'ять типових порушень з боку цих держав, тобто про так звані «справиклони». Саме типовий, повторюваний характер порушень приводить ЄСПЛ до висновку про їх системну природу. Так, характерними національно-системними недоліками відзначаються невиконання рішень національних судів, завелика тривалість розгляду судових справ, жорстоке поводження з затриманими та засудженими, порушення майнових прав приватних осіб. Таким чином, завантаженість ЄСПЛ зверненнями, спрямованими проти країн — носіїв «недоліків», пов'язується причинно-наслідковим зв'язком з відносно вузьким за фабулою, але непропорційно великим за кількістю колом справ.

Зазначені «недоліки» є в розрізі різних країн «десятки» неоднозначними, мають певні особливості, як особливості мають й певні причини, що кореспондують «недолікам». В українському контексті «системними недоліками» виступають, зокрема, невиконання остаточних рішень національних судів, занадто тривалі процедури судового розгляду, затримка з реформою кримінального судочинства, незабезпеченість повної незалежності та неупередженості суддів та недостатня боротьба зі зловживанням повноваженнями співробітників міліції та незабезпечення ефективного розслідування заяв щодо жорстокого поводження з їх боку, безкарність та уникнення відповідальності за злочини [4]. Нагальним завданням наразі є ідентифікація причин «системних недоліків», визначення та запровадження заходів для їх подолання (так званих «заходів загального характеру»).

Причини «системних недоліків» існують у різній площині, зокрема, у правовому регулюванні. У свою чергу, це стосується й судової практики. Як правовий регулятор остання виконує не тільки функцію інтерпретації та застосування законодавства, а й функцію забезпечення верховенства права в цілому і подолання колізій і прогалин в законодавстві та механізмі його застосування відносно верховенства права та задля цього принципу. На відміну від верховенства закону принцип верховенства права не має національних кордонів, — він діє незалежно від виду правової системи, має глобальний характер. Але, з другого боку, ці обидва принципи мають, між іншим, важливу спільну сутність — їх запровадження має забезпечувати єдність у застосуванні норм права, створювати особливого роду норми, спрямовані на уніфіковане застосування норм законодавства та інших правових норм. У країнах кодифікованого права такі особливі норми створюються судовою практикою у «проміжній зоні» між законодавством та правом як явищем у його широкому розумінні.

Прикладом створення таких особливих норм може служити відома справа ЄСПЛ Юрій Миколайович Іванов проти України [5]. Сутністю справи є те, що хоча українські суди винесли рішення на користь позивача — Ю. М. Іванова, виконати їх було практично неможливим. Це

пов'язано з законодавчим мораторієм на стягнення за рахунок майна відповідача та законодавчою неврегульованістю порядку здійснення судових стягнень з держави, коли для таких стягнень не передбачено бюджетних коштів. Отже, позов до ЄСПЛ був пов'язаний саме з невиконанням рішень українських судів. ЄСПЛ підтвердив правильність цих рішень; крім того, зважаючи на повторюваність подібних справ, що свідчить про системний характер порушення, своєму рішенню ЄСПЛ надав «пілотного» характеру. Останнє означає поширення цього рішення ЄСПЛ на усі подібні справи, як ті, що знаходяться на розгляді в ЄСПЛ, так й ті, що виникли та будуть виникати на національному рівні в усіх країнах — членах Ради Європи.

З іншого боку, варто зазначити, що «пілотне» рішення у справі Ю. М. Іванова є компромісом, який надав можливість Україні у відповідь на виявлені ЄСПЛ системні недоліки протягом тривалого строку (у даному випадку — протягом півтора років) прийняти «заходи загального характеру» задля подолання цих системних прогалин. До таких заходів віднесено не тільки законодавчу, а й судову реакцію у країнах — порушниках Конвенції.

«Пілотне» рішення, як й інші остаточні рішення ЄСПЛ, є обов'язковими для виконання державою-порушником Конвенції. На відміну від інших остаточних рішень ЄСПЛ, «пілотні» рішення: 1) є рішеннями узагальнюючого характеру; 2) в результаті узагальнення практики подібних справ, розглянутих ЄСПЛ, визначають системні недоліки у країні-відповідачі; 3) зобов'язують країну-відповідача усунути ці недоліки протягом певного періоду часу шляхом запровадження адекватних «заходів загального характеру»; 4) визначають цю практику як обов'язкову для застосування країнами-членами Ради Європи у будь-яких справах, у яких ці країни є стороною (ст. 46 Конвенції). З цього випливає й обов'язковість конкретного рішення ЄСПЛ для національних державних судів при розгляді аналогічних справ, а також обов'язковість застосування практики ЄСПЛ, що узагальнюється цим рішенням.

Україна визнала рішення ЄСПЛ обов'язковими для виконання (ст. 2 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [6]). Під виконанням рішення ЄСПЛ розуміється: а) виплата стягувачеві відшкодування та вжиття додаткових заходів індивідуального характеру; б) вжиття заходів загального характеру (ст. 1 Закону). Невиконання «пілотного» рішення має наслідком, поміж іншим, в тому, що аналогічні справи будуть розглядатися в ЄСПЛ такимож чином, що й «пілотна» справа. Отже, «пілотні» рішення ЄСПЛ у справі Ю. М. Іванова та у інших справах спрямовані на уніфікацію правового регулювання в країнах-членах РЄ, в тому числі практики національних судів з подібних справ.

Варто зауважити, що вищезазначений захід з боку ЄСПЛ є, мабуть, єдиним заходом у відповідь на можливе неприйняття заходів з боку держави — члена РЄ щодо усунення того чи іншого «недоліку». Але на

рівні РЄ можливі більш суворі санкції. Так, у разі постійного та брутального нехтування прецедентного права ЄСПЛ можливе застосування ст. 8 Стату Ради Європи 1949 року [7], що передбачає призупинення членства та подальший вихід зі складу РЄ чи припинення перебування у складі РЄ [8].

Правовий прийом «пілотної» справи, дійсно, має певні вади, — перш за все — він передбачає відносно довгий період, якого потребуватимуть так звані «заходи загального характеру», при тому, що на цей період призупиняється винесення рішень ЄСПЛ щодо подібних справ, які перебувають на його розгляді (а це ніяк не покращує вищезазначеної негативної статистики). Проте, з іншого боку, такий прийом здатен сформулювати стійку національну судову практику стосовно справ, що масово повторюються (так званих «справ-клонів»). Він має створити ситуацію, за якої «пілотне» рішення, котрим вимога заявника до владних структур не задовольняється, суттєво перетинає шлях до ЄСПЛ іншим «справам-клонам», оскільки в ЄСПЛ такі вимоги не матимуть перспектив на успіх. У разі ж винесення «пілотного» рішення на користь заявника (поки що «пілотні» рішення мали саме такий характер) національна судова система має відреагувати рішенням на користь заявників в усіх подібних спірних правовідносинах, зважаючи, принаймні, на неминучість такого ж майбутнього рішення ЄСПЛ за іншою справою аналогічною до «пілотної». Достойнством «пілотного» прийому є й те, що узагальнення практики ЄСПЛ відбувається не за окремим узагальнюючим документом, видання якого потребує певного часу, а за рішенням у конкретній справі, тобто за процесуальним документом, що скорочує період невизначеності у застосуванні правової норми чи принципу та зменшує таким чином втрати заявника.

Практика «пілотних» рішень ЄСПЛ ніяк не виключає видання національними судами окремих документів непроцесуального характеру, що узагальнюють практику у тих справах, які є потенційно «прийнятними» для розгляду в ЄСПЛ. Оскільки в силу Закону від 23 лютого 2006 р. як спеціального закону передбачається застосування в Україні практики ЄСПЛ, можна вважати, що не виключається узагальнення цієї практики судами. Але, як відомо, узагальнення судової практики українськими судами вищого рівня мають не зобов'язуючий, а інформаційний та методично-рекомендаційний характер щодо вирішення судами нижчого рівня конкретних справ.

Статтею 17 Закону від 23 лютого 2006 р. передбачено застосування практики ЄСПЛ судами України як джерела права. Ця норма має зобов'язуючий характер (до речі, це положення знайшло законодавче відображення й раніше, щоправда, в дещо іншій площині [9]). Це положення означає обов'язковість застосування рішень ЄСПЛ українськими судами у конкретних справах. Разом з тим, застосування у конкретній справі практики ЄСПЛ пов'язане, звичайно, з певними умовами, серед яких можливість застосування принципів, опрацьованих ЄСПЛ, та певне

тлумачення тих чи інших норм Конвенції у відповідності з тлумаченням ЄСПЛ у аналогічних обставинах. При цьому слід вважати, що у правовому полі України Конвенція імплементується разом з тим тлумаченням, яке ЄСПЛ надав її положенням. З іншого боку, та обставина, що Конвенція в силу ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України, дає підґрунтя для можливості тлумачення її норм і принципів Конституційним Судом України, який, як відомо, має монополію на тлумачення законів України (ст. 147 Конституції України). Але, оскільки зобов'язання України поширюються й на судову систему України в цілому, в тому числі на Конституційний Суд, останній також має зобов'язання застосовувати практику ЄСПЛ, включаючи тлумачення Конвенції.

Новий закон про судоустрій та статус суддів від 7 липня 2010 р. [10] відкриває нові перспективи в напрямку розвитку прецедентної судової практики в Україні, — Верховний Суд України отримав принципово нову функцію з розгляду справ щодо неоднакового застосування судами касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах (ст. 38). Процесуальні кодекси передбачають на розвиток цих положень, що такі рішення ВСУ є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України, причому суди зобов'язані привести свою практику у відповідність з рішенням ВСУ, а невиконання цього рішення тягне за собою відповідальність, установлену законом. Отже, правило про загальну обов'язковість рішення у конкретній справі щодо застосування певної норми у подібних правовідносинах, встановлену на невизначений час на майбутнє, дає підстави стверджувати про прецедентний характер зазначених рішень ВСУ відносно застосування певних правових норм чи правових принципів.

При цьому варто також взяти до уваги, що ВСУ, як відомо, виконує функцію перегляду справ у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною (отже, до таких установ відноситься й ЄСПЛ), порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. Це, безумовно, формує у ВСУ певні стандарти щодо тої чи іншої категорії справ, які можуть потенційно бути поданими на розгляд або вже розглянуті в ЄСПЛ. Оскільки Конвенція в силу ст. 9 Конституції є частиною національного законодавства України, запровадження практики винесення ВСУ зазначених рішень має суттєво знизити кількість звернень до ЄСПЛ з заявами, що повторюються.

Приєднання Європейського Союзу до Конвенції ставить перспективне питання про можливість конкуренції Конвенції та Хартії ЄС про основоположні права [11], яка після набрання чинності Лісабонським договором ЄС набула, своєю чергою, юридичної сили на рівні установчих документів ЄС (ст. 6 Договору про Європейський Союз [12]). Можна передбачити також посилення впливу ЄС, зокрема практики Суду

ЄС, на практику ЄСПЛ. В цьому аспекті заслуговує на увагу досвід ЄС щодо застосування так званої «преюдиціальної процедури», коли національні суди країн ЄС, розглядаючи справи, в разі виникнення труднощів у тлумаченні норм і принципів, що входять до правового надбання ЄС (EU *acquis*), звертаються до Суду ЄС за офіційним роз'ясненням, яке, у свою чергу, набуває обов'язкового характеру як для суду у конкретній справі, що звернувся із запитом, так й для інших національних судів країн ЄС. Таке положення спрямоване на зміцнення зв'язку між Судом ЄС та національними судами при одночасному збереженні принципу розмежування системи Суду ЄС та національних судових систем країн ЄС. На наш погляд, було б доцільним запровадження аналогічного порядку й для системи розгляду справ ЄСПЛ, за якого вищі судові інстанції країн — членів РЄ при розгляді справ, потенціо «прийнятних» у ЄСПЛ, мали би право на попереднє звернення до ЄСПЛ за офіційним роз'ясненням щодо застосування норм і принципів, закладених в Конвенції. Таке положення відповідало би глобальному характеру, що притаманний принципу верховенства права, розширило би існуюче повноваження ЄСПЛ на надання «консультативних висновків» (ст. 47 Конвенції), створило би умови для наближення практики національних судів до «усталеної практики» ЄСПЛ (ст. 28 Конвенції), служило би посиленню зв'язків незалежних судових систем країн РЄ з ЄСПЛ, не порушуючи принципу їх незалежності та утверджуючи тим самим принцип субсидіарності ЄСПЛ щодо національних судових систем країн — членів РЄ. Це значною мірою вплинуло би й на позитивне вирішення поточної «проблеми завантаженості» ЄСПЛ, а отже підвищило б дієвість національних засобів захисту прав людини.

Л і т е р а т у р а

1. States with major structural/systemic problems before the European Court of Human Rights: statistic / Council of Europe. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights / AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2. 18 April 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int>.
2. Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Implementation of judgments of the European Court of Human Rights. Resolution 1787 (26 January 2011) / Council of Europe. Parliamentary Assembly [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int>.
5. Справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява № 40450/04). Страсбург, 15 жовтня 2009 року. Остаточне рішення 15 січня 2010 року. Офіційний переклад // Юридичний журнал. — 2011. — Квіт. — С. 120–134.
6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.

7. Implementation of judgments of the European Court of Human Rights. Recommendation 1955 (26 January 2011) / Council of Europe. Parliamentary Assembly [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int>.
8. Устав Совета Европы. Лондон, 5 мая 1949 года // Право Совета Европы: схемы, таблицы, определения и комментарии : учеб. пособие / Т. А. Анцупова, М. А. Дамирли. — О. : Фенікс, 2007. — С. 120–132.
9. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446 (Стаття 8).
10. Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41–42, 43, 44–45. — Ст. 529.
11. Charter of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal of the European Union. — 2010. — С 83. — P. 389–403.
12. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. — 2008. — С 115. — P. 13–46.

А н о т а ц і я

Вишняков О. К. Вплив прецедентної практики Європейського суду з прав людини на судову практику України: нові можливості. — Стаття.

Неадекватне зростання кількості звернень до Європейського суду з прав людини стосовно деяких держав — членів Ради Європи спричиняється так званими «системними недоліками» всередині цих держав. Одним з чинників, що їх породжують, є дефіцит впливу практики на національну судову практику. Запровадження судами прецедентної практики ЄСПЛ є одним з шляхів подолання цього дефіциту в Україні.

Ключові слова: захист прав людини; системні недоліки; судова практика; прецедент.

А н н о т а ц и я

Вишняков А. К. Влияние прецедентной практики Европейского суда по правам человека на судебную практику Украины: новые возможности. — Стаття.

Неадекватное возрастание количества обращений в Европейский суд по правам человека в отношении некоторых государств — членов Совета Европы вызывается так называемыми «системными недостатками» внутри этих государств. Одним из факторов, которые их порождают, является дефицит влияния практики ЕСПЧ на национальную судебную практику. Имплементация судами прецедентной практики ЕСПЧ является одним из путей преодоления этого дефицита в Украине.

Ключевые слова: защита прав человека; системные недостатки; судебная практика; прецедент.

S u m m a r y

Vyshniakov O. K. Impact of European Court on Human Rights precedent practice on Ukrainian judicial practice: new opportunities. — Article.

The inadequate growth of amount of appeals before the European Court on Human Rights in regard to some Council of Europe member-states is caused by the so-called «systemic deficiencies» into these states. One of factors that generate them is a deficit of impact of ECHR practice on national judicial practice. Implementation of precedent practice of ECHR by courts is one of ways to overcome this deficit in Ukraine.

Keywords: protection of Human Rights; systemic deficiencies; judicial practice; precedent.