

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про
виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав
людини» в частині забезпечення відшкодування державі витрат,
пов'язаних з виконанням рішень Європейського суду з прав людини»
*(реєстр. № 12261 від 28.11.2024)**

***Анотація.** В Інформаційній довідці розглядаються питання щодо забезпечення ефективного виконання рішень Європейського суду з прав людини та вдосконалення механізмів відшкодування витрат держави Україна в контексті проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» в частині забезпечення відшкодування державі витрат, пов'язаних з виконанням рішень Європейського суду з прав людини».*

***Ключові слова:** виконання рішень ЄСПЛ; особа, винна в порушенні прав людини; службове розслідування; регресний позов; відшкодування витрат.*

I. Вступ

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»¹ рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) є обов'язковим для виконання Україною відповідно до статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Виконання такого рішення здійснюється за рахунок Державного бюджету України (стаття 3 зазначеного Закону). Україна за рахунок державного бюджету щомісяця виплачує за рішеннями ЄСПЛ від 100 до 200 тис. євро. За минулий рік було виплачено понад 2 млн євро. Статистику щодо присуджених сум веде Департамент виконання рішень ЄСПЛ².

З аналізу Верховним Судом порушень Конвенції, які ЄСПЛ констатував у рішеннях проти України в 2023 році, впливає низка системних проблем: неналежні умови тримання заявників під вартою; жорстоке поводження працівників правоохоронних органів із заявниками; ненадання належної медичної допомоги під час тримання під вартою в установах пенітенціарної системи; непроведення органами влади ефективного розслідування випадків жорстокого поводження, вчиненого приватними особами; примусове годування заявника в установах Державної кримінально-виконавчої служби України; надмірна тривалість перебування заявників під вартою під час досудового розслідування; недоліки у провадженні щодо перегляду законності тримання під вартою; надмірна тривалість кримінальних і цивільних проваджень³.

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

² Україна щомісяця виплачує за рішеннями ЄСПЛ від 100 до 200 тис. євро. 30.05.2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3869545-ukraina-somisaca-viplacue-za-risennami-espl-vid-100-do-200-tisac.html>

³ Торік ЄСПЛ ухвалив 130 рішень проти України. 23.04.2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3855677-torik-espl-uhvaliv-130-risen-proti-ukraini.html>

Наголосимо, що зазначено лише про порушення (хоча й не всі), які є наслідком системних проблем у нашій державі. А тому винними у вчиненні цих правопорушень є держава і посадові особи чи працівники державних органів або лише держава (її органи). У більшості інших випадків порушення прав людини, за відсутності системних проблем у державі, має місце вина лише посадових осіб, державних службовців, працівників державних органів. Тому за наявності вини відшкодовувати шкоду за порушення прав людини мали б вони, а не держава. Проте механізм застосування державою регресу до винної особи в розмірі виплаченого відшкодування, хоч і передбачений у статті 1191 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)⁴, залишається недовершеним. Частина третя статті 1191 ЦК України можливість регресу до посадової, службової особи органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду пов'язує лише зі встановленням в її діях складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили. Частина четверта статті 1191 ЦК України передбачає можливість регресу до посадової, службової особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування у випадках завдання нею шкоди внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності, та здійснення відповідного відшкодування державою, за винятком відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди.

II. Основна частина

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» в частині забезпечення відшкодування державі витрат, пов'язаних з виконанням рішень Європейського суду з прав людини» (далі – законопроект), як зазначено в пояснювальній записці до нього, розроблений з метою забезпечення ефективного виконання рішень ЄСПЛ та вдосконалення механізмів відшкодування витрат держави Україна. Безперечно, позитивною є його спрямованість на: належне виконання рішень ЄСПЛ; підвищення відповідальності посадових осіб за їхні дії або бездіяльність, що призвели до порушення прав людини; зменшення фінансового тягаря держави, пов'язаного з виплатою державою Україна компенсацій за рішеннями ЄСПЛ; підвищення прозорості та ефективності роботи правової системи України; попередження майбутніх порушень прав людини.

Водночас необхідно зауважити, що запропонований механізм / порядок встановлення винних осіб у порушенні прав людини не є повною мірою дієвим у випадках наявних системних проблем у державі, оскільки винних посадових та службових осіб за таких умов неможливо визначити. Наприклад, Голова Верховного Суду констатує, що причиною тривалого тримання під вартою є

⁴ Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

нестача кадрового ресурсу в судовій системі⁵. Як зазначалося вище, тривале тримання під вартою є й залишається одним із частих порушень прав людини в Україні, яке визнавалося ЄСПЛ і стосовно якого виносилися рішення ЄСПЛ проти України.

Якщо ж у порушенні прав людини наявна/доказується вина і держави в особі її органу, і працівника цього органу, то проблемним є питання визначення відповідальності кожного з них. У цьому випадку службове розслідування органу, який теж винний, не вбачається ефективним для встановлення вини працівника для відшкодування шкоди.

Аналіз положень законопроекту та статті 1191 ЦК України свідчить про суперечність у визначенні підстав для регресу держави до винних осіб, які своїми рішеннями, діями, бездіяльністю завдали шкоди. Адже відповідно до ЦК України право зворотної вимоги держави до посадової, службової особи органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду виникає лише за наявності у їх діях складу кримінального правопорушення, підтвердженого обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили. Тому пропозиція законопроекту щодо встановлення винних у порушенні прав людини серед слідчих, прокурорів, детективів, суддів шляхом службових розслідувань та стягнення з них відшкодованої державою шкоди в судовому порядку вбачаються неможливими без відповідних змін до ЦК України.

Якщо рішення ЄСПЛ стосуються відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди, то їх регресне повернення державі посадовою, службовою особою органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування унеможлиблюється з огляду на положення частини четвертої статті 1191 ЦК України. Поданий законопроект не передбачає змін до ЦК України з цього приводу.

У частині третій статті 80 Закону України «Про державну службу» визначено, що у разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю⁶. Тобто відшкодування залежить від форми вини. Натомість у законопроекті регресні відшкодування на користь держави не поставлені в залежність від форми вини. До того ж, у частині четвертій статті 81 зазначеного Закону передбачено, що під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим. Отже, спеціальний закон допускає неповне відшкодування шкоди, що не

⁵ Торік ЄСПЛ ухвалив 130 рішень проти України. 23.04.2024 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3855677-torik-espl-uhvaliv-130-risen-proti-ukraini.html>

⁶ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

співвідноситься з положеннями законопроекту, а саме частиною четвертою його статті 9-2, якою пропонується доповнити Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», і відповідно до якої розмір стягнення в регресному позові має відповідати сумі, виплаченій державою Україна за рішенням ЄСПЛ, а також включати витрати, понесені державою у зв'язку з виконанням цього Рішення.

Варто зауважити, що стосовно суддів діє норма абзацу другого частини першої статті 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку⁷. За дисциплінарні проступки відповідальність у формі відшкодування шкоди не передбачена, а у випадку вчинення злочину – таке діяння не встановлюється шляхом службового розслідування щодо судді. Дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя (частина перша статті 108 цього Закону). Відповідно до частини одинадцятої статті 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» за шкоду, завдану судом, відповідає держава на підставах та в порядку, встановлених законом. Зазначена стаття 49 має назву «Недоторканність та імунітет судді». Отже, мається на увазі і шкода, завдана суддею під час здійснення посадових обов'язків. Тому порядок встановлення винного судді, як це передбачається у статті 9-1 законопроекту, якою пропонується доповнити Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», не відповідає Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Крім того, законопроект подано з порушенням вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, оскільки суб'єктом права законодавчої ініціативи не надано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

III. Висновки

Законодавство України не містить чітких, прозорих та ефективних норм про відшкодування шкоди державі в порядку регресу посадовими і службовими особами та працівниками її органів.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» у частині забезпечення відшкодування державі витрат, пов'язаних із виконанням рішень Європейського суду з прав людини», потребує узгодження з положеннями ЦК України, законів України «Про державну службу», «Про судоустрій і статус суддів».

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

⁷ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*