

УДК 341.176(4)

**Д. В. Аббакумова,**  
*аспірантка*  
*Національний університет*  
*«Юридична академія України*  
*імені Ярослава Мудрого»,*  
*м. Харків*

### **ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ ВІДПОВІДНО ДО СТ. 46 ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

Стаття присвячена дослідженню повноважень Комітету міністрів Ради Європи щодо нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Проаналізовано ст. 46 Європейської конвенції про захист прав людини.

*Ключові слова:* Рада Європи, нагляд за виконанням рішень, Комітет міністрів, Європейський суд з прав людини.

Підписання 1950 р. Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) стало важливою подією у житті міжнародного співтовариства, адже вона не лише встановила певний перелік прав і свобод, як це зроблено у Загальній декларації прав людини, але й створила спеціальні установи, що отримали повноваження здійснювати судовий контроль за дотриманням її положень і розглядати позови приватних осіб проти держав.

З моменту введення в дію механізму захисту прав людини, запровадженого Конвенцією, Комітет міністрів Ради Європи почав здійснювати нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини (далі

– Суд). Ці функції особливо посилилися після набрання чинності Протоколу № 14, який був прийнятий державами – членами Ради Європи з метою вдосконалення контрольного механізму захисту прав людини відповідно до Конвенції. Він вніс деякі зміни в наглядову діяльність Комітету міністрів щодо виконання рішень Суду.

Мета статті – дослідити компетенцію Комітету міністрів Ради Європи у сфері нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини та проаналізувати зміни, внесені Протоколом № 14. Актуальність цього питання викликана збільшенням кількості справ, розглянутих в останні роки Європейським судом з прав людини проти України, та необхідністю

належного виконання рішень Суду нашою державою.

Головним положенням, що регулює наглядові повноваження Комітету міністрів, є доповнена Протоколом № 14 ст. 46 Конвенції, в п. 1 якої зокрема зазначено: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Остаточне рішення Суду передається Комітету міністрів Ради Європи, який здійснює нагляд за його виконанням» [1].

Згідно із п. 3 ст. 46 Конвенції Комітет міністрів має право просити Суд тлумачити остаточні рішення з метою полегшення нагляду за його виконанням. Досвід Комітету міністрів показує, що непорозуміння у тлумаченні рішень іноді викликають труднощі в наглядовій функції, тому відповідь Суду врегулює будь-які питання щодо точного значення рішення. Метою п. 3 є надання можливості Суду давати тлумачення рішень, а не висловлюватися про заходи, вжиті Високою Договірною Стороною щодо виконання цього рішення. Жодного часового обмеження не встановлено для звернення із запитом щодо тлумачення, тому це питання може виникнути у будь-який час упродовж перевірки Комітетом міністрів виконання рішення.

Суд вільний в обранні способу і форми, в якій він бажає відповідати на запит. Зазвичай для тлумачення скликається той же склад Суду, що виніс і перше рішення. Більш детальні правила щодо нової процедури можливо будуть включені у Правила Суду [2].

Основні елементи зобов'язання Договірних держав «дотримуватися остаточного рішення Суду з будь-якої справи, в якій вони є сторонами», визначено в Правилах Комітету міністрів щодо нагляду за виконанням рішень та умов дружнього врегулювання [3]. Заходи, яких необхідно вжити, бувають двох типів. Держави, що порушують Конвенцію, повинні, з одного боку, вжити індивідуальних заходів на користь заявників, щоб покласти край цим порушенням і, наскільки це можливо, усунути їх наслідки («відновити у первісних правах»), а з іншого боку – вони повинні вжити загальних заходів, необхідних для запобігання новим подібним порушенням.

Зобов'язання вжити індивідуальних заходів та надати відшкодування заявникові має два аспекти. Перший – це те, що держава повинна забезпечити справедливую сатисфакцію, зазвичай – це сума, яку Суд присудив заявникові відповідно до ст. 41 Конвенції. Другий аспект пов'язаний з тим, що наслідки

порушення для заявників не завжди можуть бути повністю усунуті шляхом справедливої сатисфакції, присудженої Судом, або встановленням факту порушення. Таким чином, залежно від обставин, основний обов'язок досягнення, наскільки це можливо, «відновлення в первісних правах» може вимагати подальших дій. Такими діями можуть бути відновлення несправедливого кримінального провадження, знищення інформації, зібраної з порушенням права на конфіденційність, виконання невиконаного національного судового рішення або скасування наказу про депортацію, виданого стосовно іноземця, незважаючи на реальну небезпеку тортур або інших форм жорстокого поводження у країні призначення. У 2000 р. Комітет міністрів затвердив спеціальну рекомендацію державам-членам, запропонувавши їм «впевнитися, що на національному рівні існують відповідні можливості для досягнення, наскільки це можливо «відновлення у первісних правах» і, зокрема, відповідні можливості повторного розгляду справи, в тому числі поновлення провадження у справі у випадках, коли Суд встановив порушення Конвенції» [4].

Зобов'язання вжити заходів загального характеру спрямо-

ване на те, щоб запобігти порушенням, схожим на ті, що вже встановлені, й може, залежно від обставин, припускати перегляд законодавства, правил та судової практики. Деякі справи можуть навіть спричинити конституційні зміни. Крім того, можуть знадобитися й інші види заходів, такі як ремонт приміщення в'язниці, збільшення числа суддів та персоналу пенітенціарних установ або поліпшення адміністративних порядків [5].

Як тільки остаточне рішення Суду передано до Комітету міністрів (п. 2 ст. 46 Конвенції), останній запрошує державу-відповідача поінформувати його про заходи, вжиті стосовно виплати суми, присудженої Судом щодо справедливої сатисфакції, та, у разі необхідності, – стосовно індивідуальних та загальних заходів, прийнятих для виконання рішення. Після отримання цієї інформації Комітет уважно її розглядає. Відповідно до Правила 6 (2) (а) Правил Комітету міністрів щодо нагляду за виконанням судових рішень та умов дружнього врегулювання, Комітет міністрів має перевірити, чи була виплачена справедлива сатисфакція, присуджена Судом, включаючи, у відповідних випадках, відсотки за прострочення (пеню). У разі необхідності, Комітет також має

взяти до уваги думку держави щодо вибору засобів, необхідних для виконання рішення. В усіх випадках він буде прагнути встановити, чи були прийняті індивідуальні заходи для того, щоб впевнитися, що порушення було припинено і що потерпіла сторона знову знаходиться, наскільки це можливо, в тому ж положенні, в якому вона перебувала до порушення Конвенції, і/або чи були прийняті загальні заходи для запобігання новим порушенням, подібним до тих, що були виявлені, або покласти край порушенням, що ще тривають [3].

Усталеною практикою Комітету міністрів є утримувати справи у своєму порядку денному, поки зацікавлені держави не вжили задовільних заходів, і продовжувати вимагати пояснень або здійснення певних дій. Правило 7 (1) встановлює, що доки зацікавлена держава не надала інформацію про виплату справедливої сатисфакції, присудженої Судом, або стосовно можливих заходів індивідуального характеру, справа буде вноситися до порядку денного кожного засідання Комітету міністрів з прав людини, якщо Комітет не прийме іншого рішення [3]. Коли є затримка у виконанні судового рішення, Комітет міністрів може прийняти проміжну резолюцію, яка оцінює прогрес на шляху до

виконання рішення. Як правило, цей тип проміжної резолюції містить інформацію про будь-які прийняті тимчасові заходи й вказує на графік реформ, спрямованих на вирішення проблеми або проблем, піднятих у рішенні, раз і назавжди. Якщо є перешкоди для виконання, Комітет прийме проміжну резолюцію з більш жорстким формулюванням, закликаючи владу держави-відповідача вжити необхідних заходів для забезпечення виконання рішення Суду.

Відповідно до Правила 7 (2), якщо зацікавлена держава повідомляє Комітет Міністрів про те, що вона не готова доповісти про вжиття заходів загального характеру, необхідних для забезпечення виконання рішення Суду, питання про стан виконання знову вноситься до порядку денного засідання Комітету міністрів [3]. Комітет міністрів може застосувати весь свій вплив для того, щоб спонукати державу виконати рішення Суду. На практиці Комітет міністрів рідко вдається до політичного і дипломатичного тиску, але прагне, замість того, функціонувати як форум для конструктивного діалогу, що дозволяє державам виробити задовільні способи розв'язання проблеми у зв'язку з виконанням судових рішень. Однак у деяких випадках проміжні резолюції приймаються з метою тиску

на держави, які відмовилися надати заявникам справедливую сатисфакцію або прийняти конкретні заходи для виконання рішень Суду. Відповідно до Статуту Ради Європи жорсткими політичними санкціями можуть вважатись такі як призупинення або припинення членства в Раді Європи, але, очевидно, це *ultima remedia* («останній захід»), який буде розглядатися тільки у виняткових обставинах.

Відповідно до Протоколу № 14 Комітет міністрів має право звертатися до Суду з питанням про додержання Договірною Стороною своїх зобов'язань за ст. 46 Конвенції (новий п. 4 ст. 46). Таким чином, у тих випадках, коли виникає питання про невиконання Високою Договірною Стороною своїх зобов'язань, Суд, проводячи засідання як Велика Палата, буде, після повідомлення державі, вирішувати це питання. Рішення Комітету міністрів розпочати провадження щодо порушення зобов'язання Стороною вимагає кваліфікованої більшості у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті. Це провадження не спрямоване на відновлення питання щодо порушення Конвенції, яке вже вирішене Судом у його першому рішенні та на передбачення виплати штрафів Високою Договірною Стороною

за порушення п. 1 ст. 46. Убачається, що політичний тиск, який чиниться провадженням за невиконання у Великій Палаті й наступним рішенням, має бути достатнім, щоб забезпечити виконання первісного рішення Суду відповідною державою.

Як бачимо, Протокол № 14 встановив дві нові процедури щодо стадії виконання. Комітет міністрів матиме можливість вимагати тлумачення рішення Суду. Він також матиме можливість ініціювати провадження у справах, в яких, на його думку, держава-відповідач відмовляється виконувати рішення Суду. У таких провадженнях Суд проситимуть визначити, чи дотримувалася держава своїх зобов'язань відповідно до ст. 46 Конвенції, чекаючи остаточного рішення стосовно себе.

Виходячи з цього, Комітет міністрів вважає, що виконання рішення буде полегшено, якщо наявність систематичної проблеми вже буде встановлено в рішенні Суду. Таким чином, він пропонує Суду:

1) наскільки це можливо, встановлювати у своїх рішеннях, що він вважає основною систематичною проблемою і джерелом цієї проблеми, і, зокрема, коли краще припинити прийняття численних заяв таким чином, щоб сприяти державам у пошуку належного вирішення

проблеми, а Комітету міністрів – у нагляді за виконанням рішень Суду;

2) спеціально повідомляти про будь-яке рішення, що містить вказівки на наявність систематичної проблеми та джерела цієї проблеми, не тільки відповідну державу й Комітет Міністрів, але також і Парламентську Асамблею, Генерального Секретаря Ради Європи і Комісара Ради Європи з прав людини, і виділяти таке рішення у відповідній формі у базі даних Суду [6].

Нові пункти 4 та 5 ст. 46 Конвенції вводять провадження щодо порушення виконання рішень Суду. Комітет міністрів може після формального повідомлення цій державі та шляхом ухвалення рішення більшістю у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті, звернутися до Суду з питанням про нездатність держави виконувати рішення. Це надає більш широкий діапазон засобів тиску для забезпечення виконання судових рішень. На сьогодні останнім заходом, що знаходиться в розпорядженні Комітету міністрів, є звернення до ст. 8 Статуту Ради Європи, яка передбачає призупинення права голосу в Комітеті міністрів або навіть виключення з Ради Європи [7]. Відповідно до Пояснювального звіту до Про-

токолу № 14, цей крайній захід виявиться недовірливим у більшості випадків, оскільки Висока Договірною Сторона, яка опинилася в ситуації, передбаченій у п. 4 ст. 46 Конвенції, як і раніше потребуватиме нагляду Ради Європи. Саме існування нової процедури і загрози її застосування мають діяти як новий ефективний стимул для виконання рішень Суду. Відповідно до Пояснювального звіту, Комітет міністрів повинен вдаватися до розгляду тільки у виняткових обставинах. Передбачається, що результат такого розгляду буде оголошено в рішенні Суду [2].

Відповідно до Правил щодо нагляду за виконанням судових рішень та умов дружнього врегулювання, прийнятих Комітетом міністрів у застосування п. 2 ст. 46 Конвенції, нагляд за виконанням рішень Суду здійснюється, зазвичай, на спеціальних засіданнях з прав людини, порядок денний яких є публічним, що робить цю процедуру більш прозорою. Як тільки рішення передається до Комітету міністрів, воно негайно вноситься до порядку денного, і Комітет пропонує державі-відповідачу проінформувати його про заходи, вжиті у зв'язку з рішенням [8, с. 33–36]. Як правило, потім справа вноситься до порядку денного наступного засідання

або засідання, яке відбувається не пізніше, ніж через 6 місяців з моменту прийняття остаточної резолюції. У правилі 17 зазначено: «після того, як буде встановлено, що Висока Договірна Сторона вжила всіх необхідних заходів для виконання рішення або, що умови дружнього врегулювання виконані, Комітет міністрів має прийняти резолюцію, яка вказує, що його повноваження виконані» [3]. У разі, коли виконанням знехтували, Комітет міністрів може прийняти одну з таких резолюцій: 1) резолюцію, яка констатує невиконання і те, що відповідні заходи не були прийняті, і пропонує державі виконати рішення; 2) резолюцію, яка відзначає певний прогрес і заохочує державу вжити спеціальних заходів у майбутньому, цей вид резолюції зустрічається найчастіше; 3) резолюцію, яка встановлює відмову виконати рішення Суду і закликає владу держав – членів прийняти такі дії, які вони вважатимуть необхідними для цієї мети. У тих випадках, коли доведено, що держава не хоче виконувати рішення Суду, резолюція може

погрожувати прийняттям більш серйозних заходів і навіть загрозою виключення з Ради Європи. Зрозуміло, що такого роду резолюції й суворі погрози використовуються винятково у разі, якщо всі інші механізми тиску зазнали невдачі й держава наполягає на невиконанні. Проміжні резолюції є одним із способів зробити інформацію публічною з метою тиску на державу і пришвидшення вжиття необхідних заходів [9, с. 17, 18].

Враховуючи збільшення кількості справ і складність виконання поставлених завдань, останніми роками Комітет міністрів усе частіше зіштовхується з труднощами в забезпеченні швидкого виконання державами рішень Суду. Однак зміни, внесені Протоколом № 14, розширили коло повноважень Комітету міністрів у здійсненні нагляду за виконанням рішень Суду, що сприятиме виправленню ситуації й полегшенню діяльності одного з керівних органів Ради Європи в забезпеченні ефективної роботи механізму захисту прав людини.

**Список літератури:** 1. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/888FC791-E2C0-4096-AF5E-D843F09C0E24/0/Convention\\_UKR.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/888FC791-E2C0-4096-AF5E-D843F09C0E24/0/Convention_UKR.pdf). 2. Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, April 7, 2004, par. 96-100 [Електрон. ресурс] // Council of Europe. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>. 3. Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006, for the application of Article 46 (2) of the

Convention [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. 4. Рекомендація № R(2000)2 Комітету міністрів Ради Європи державам – членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» від 19.01.2000 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_175](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_175). 5. Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, Committee of Ministers' Annual report, 2011 [Електрон. ресурс] // Council of Europe. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf). 6. Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem, 12 May 2004 [Електрон. ресурс] // Council of Europe. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257>. 7. Статут Ради Європи від 05.05.1949 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>. 8. *Abdelgawad Lambert E. Lambert* The execution of judgments of the European Court of Human Rights / E. Lambert Abdelgawad. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2008. – 84 p. 9. *Winter Bachmaier L.* The implementation of the ECTHR's case-law and the execution procedure after Protocol № 14 / L. Bachmaier Winter // Lex ET Scientia Int'l J. – 2010. – Vol. 2. – № 17. – P. 17-18.

**ПОЛНОМОЧИЯ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ  
В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 46 ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ  
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД**

**Аббакумова Д. В.**

Статья посвящена исследованию полномочий Комитета министров Совета Европы по надзору за исполнением решений Европейского суда по правам человека. Проанализирована ст. 46 Европейской конвенции о защите прав человека.

*Ключевые слова:* Совет Европы, надзор за исполнением решений, Комитет министров, Европейский суд по правам человека.

**POWERS OF THE COMMITTEE OF MINISTERS OF THE  
COUNCIL OF EUROPE IN ACCORDANCE WITH ARTICLE 46 OF  
THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS**

**Abbakumova D. V.**

This article is devoted to research the powers of the Committee of Ministers of the Council of Europe for supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights. The author has analyzed the article 46 of the European Convention on Human Rights.

*Key words:* Council of Europe, supervision of the execution of judgments, the Committee of Ministers, the European Court of Human Rights.

*Надійшла до редакції 20.02.2013 р.*