



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

**РІШЕННЯ У СПРАВІ «БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»
(CASE OF BURMYCH AND OTHERS v. UKRAINE)**

(Заява № 46852/13 та інші)

РІШЕННЯ

(Вилучення з реєстру)

*01 грудня 2017 року до рішення було внесено зміни відповідно до Правила 81
Регламенту Суду*

СТРАСБУРГ

12 жовтня 2017 року

Це рішення є остаточним, але може підлягати редакційним виправленням.

У справі «Бурмич та інші проти України»

Європейський суд з прав людини, засідаючи Великою Палатою, до складу якої увійшли:

Гвідо Раймонді (Guido Raimondi), Голова,
Ангеліка Нуссбергер (Angelika Nußberger),
Ганна Юдківська (Ganna Yudkivska),
Хелена Єдерблом (Helena Jäderblom),
Луїс Лопес Герра (Luis López Guerra),
Андрас Сайо (András Sajó),
Леді Б'янку (Ledi Bianku),
Ишиль Каракаш (Işıl Karakaş),
Вінсент А. Де Гаetano (Vincent A. De Gaetano),
Юлія Лаффранк (Julia Laffranque),
Андре Потоцький (André Potocki),
Пол Махоні (Paul Mahoney),
Алеш Пейхал (Aleš Pejchal),
Йоханнес Сільвіс (Johannes Silvis),
Валерію Грицько (Valeriu Gritco),
Юлія Моток (Iulia Motoc),
Жорж Раварані (Georges Ravarani), судді,

а також Родерік Лідделл (*Roderick Liddell*), Секретар,

після обговорення за зачиненими дверима 26 травня і 25 серпня 2016 року та 26 червня 2017 року,

постановляє таке рішення, що було ухвалене в останню зазначену дату:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за п'ятьма заявами (№№ 46852/13, 47786/13, 56605/13, 54125/13 та 3653/14), які 09 липня 2013 року, 16 липня 2013 року, 08 серпня 2013 року, 16 серпня 2013 року та 11 грудня 2013 року відповідно, подали до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) чотири громадянина України – пані Лідія Іванівна Бурмич, пан Григорій Яремчук, пан Олег Варава та пан Юрій Неборачко, а також приватне акціонерне товариство «Ізоляція», що зареєстроване у м. Донецьк, Україна (далі – заявники).

2. Перших чотирьох заявників представляли, відповідно, пані Т.О. Невмержицька, юрист, яка практикує у м. Житомир, Україна, пан С.В. Галапюк, юрист, який практикує у м. Житомир, Україна, пан І.В. Зибачинський, юрист, який практикує у м. Київ, Україна та пані О.О. Дмитриченко, юрист, яка практикує у м. Кременчук, Україна.

П'ятого заявника представляв пан А. Тарановський, юрист, який практикує у м. Київ, Україна. Уряд України (далі – Уряд) на останніх етапах провадження представляв його Уповноважений, пан Іван Ліщина.

3. Заявники скаржились на невиконання або тривале виконання рішень національних судів, ухвалених на їх користь. Вони стверджували про порушення їхніх прав, гарантованих статтею 6 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Перший та п'ятий заявники скаржились також за статтею 13 Конвенції на відсутність у національному законодавстві ефективного засобу юридичного захисту.

4. У період з 10 грудня 2013 року по 20 січня 2015 року про заяви було повідомлено Уряд.

5. 08 грудня 2015 року, після консультацій зі сторонами, палата П'ятої секції Суду, до складу якої увійшли судді Ангеліка Нуссбергер, Боштьян М. Зупанчіч, Ганна Юдківська, Андре Потоцький, Хелена Єдерблом та Алеш Пейхал, вирішила відмовитися від юрисдикції на користь Великої Палати щодо розгляду зазначених справ, жодна зі сторін цьому не заперечувала (стаття 30 Конвенції та Правило 72 Регламенту Суду).

6. Склад Великої Палати було визначено відповідно до положень пунктів 4 та 5 статті 26 Конвенції та Правил 24 Регламенту Суду.

7. Відповідно до рішення Великої Палати від 16 березня 2016 року не проводити слухання заявники та Уряд подали письмові зауваження щодо прийнятності та суті заяв, зазначених у пункті 1.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

A. Передумови

1. Вступ

8. Заяви у цій справі стосуються тривалого невиконання остаточних рішень національних судів. Вони порушують питання, подібні до тих, що були розглянуті у пілотному рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*) (заява № 40450/04, від 15 жовтня 2009 року, далі – *Іванов* або рішення у справі *Іванов*). Вони є частиною групи з 12 143 поданих пізніше заяв типу *Іванов* (далі – справи типу *Іванов*).

9. Відповідно, перед тим, як надати опис відповідних фактів та розглянути скарги заявників на порушення положень Конвенції у цій справі, Суд вважає за необхідне представити процедуру, яка до цього часу застосовувалась у заявах щодо невиконання або тривалого виконання рішень національних судів в Україні.

10. До ухвалення пілотного рішення у справі *Іванов* Суд розглянув низку справ щодо невиконання рішень національних судів в Україні. Перше рішення з цього питання було ухвалено у справі «Кайсин та інші проти України» (*Kaysin and Others v. Ukraine*) (рішення щодо дружнього врегулювання), заява № 46144/99, від 03 травня 2001 року). Незважаючи на те, що справу було врегульовано сторонами, а заявники отримали суми, зазначені у декларації про дружнє врегулювання спору, загальна проблема невиконання залишилась не вирішеною, переважно через брак коштів у державних установах, державних підприємств або підконтрольних державі боржників (далі – державні боржники). Подальші справи щодо невиконання або тривалого виконання рішень національних судів стосувалися виплат заробітної плати та коштів на утримання військовослужбовцям, працівникам гірничодобувних компаній, суддям, вчителям шкіл, боргів муніципальних чи державних лікарень, державних банків, державних підприємств і Кабінету Міністрів України (див., серед багатьох інших прикладів, рішення у справах «Войтенко проти України» (*Voytenko v. Ukraine*), заява № 18966/02, від 29 червня 2004 року, «Ромашов проти України» (*Romashov v. Ukraine*), заява № 67534/01, від 27 липня 2004 року, «Зубко та інші проти України» (*Zubko and Others v. Ukraine*), заява № 3955/04 та 3 інших заяви, ЄСПЛ 2006-VI (витяги), «Беланова проти України» (*Belanova v. Ukraine*), заява № 1093/02, від 29 листопада 2005 року, «Кучеренко проти України» (*Kucherenko v. Ukraine*), заява № 27347/02, від 15 грудня 2005 року, «Шмалько проти України» (*Shmalko v. Ukraine*), заява № 60750/00, від 20 липня 2004 року, та «Полтораченко проти України» (*Poltorachenko v. Ukraine*), заява № 77317/01, від 18 січня 2005 року).

2. Пілотне рішення у справі *Іванов*

11. Внаслідок збільшення кількості заяв щодо тривалого невиконання рішень національних судів в Україні Суд вирішив застосувати процедуру пілотного рішення та обрав справу «Юрій Миколайович Іванов проти України» («*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*») (див. пункт 8) в якості зразка цієї проблеми. Щодо фактів цієї справи посилання робиться на пункти 8 – 20 пілотного рішення.

12. У своїй Проміжній резолюції від 06 березня 2008 року Комітет міністрів вже визнав існування структурної проблеми (див. зазначене рішення у справі *Іванов* (*Ivanov*), пункт 38, див. також пункт 124).

13. У своєму пілотному рішенні від 15 жовтня 2009 року Суд встановив, що було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з невиконанням або тривалим виконанням остаточних судових рішень. Суд зазначив, що затримки були спричинені поєднанням певних факторів, таких як брак бюджетних коштів, бездіяльність державних виконавців та недоліки національного законодавства, внаслідок чого пан Іванов та інші заявники, які знаходились у подібній ситуації, не мали можливості домогтися виконання судових рішень (див. зазначене рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункти 83, 84). Усі зазначені фактори перебували в межах контролю української влади, і, отже, Україна несе повну відповідальність за таке невиконання (див. пункт 85 там само). Суд також встановив, що на національному рівні не було засобів юридичного захисту, які б задовольняли вимоги статті 13 Конвенції щодо скарг пана Іванова на невиконання рішення, ухваленого на його користь (див. пункти 66 – 70 там само).

14. Відповідно до статті 46 Суд постановив, що справа *Іванов* стосувалася двох повторюваних проблем: (а) тривалого невиконання остаточних рішень національних судів та (б) відсутності на національному рівні ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим. Ці проблеми лежать в основі порушень Конвенції, встановлених Судом з 2004 року у більш ніж 300 справах щодо України. Справа *Іванов* продемонструвала, що ці проблеми залишились невирішеними, незважаючи на рішення Суду із чіткими закликами до України вжити належних заходів для вирішення цих питань (див. зазначене рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункти 73, 74 та 83).

15. Беручи до уваги той факт, що близько 1 400 подібних заяв проти України розглядалися Судом у той час (див. пункт 86 там само), у відповідних положеннях резолютивної частини свого рішення Суд зазначив: «...

4. ... що [порушення пункту 1 статті 6 і статті 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції, встановлені у справі] є наслідком несумісної з положеннями Конвенції практики, яка полягає в систематичному невиконанні державою-відповідачем рішень національних судів, за виконання яких вона несе відповідальність і у зв'язку з якими сторони, права яких порушені, не мають ефективних засобів юридичного захисту;

5. ... що держава-відповідач повинна невідкладно – не пізніше ніж упродовж одного року від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, – запровадити ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких засобів юридичного захисту, спроможних забезпечити адекватне й достатнє відшкодування за невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів відповідно до принципів, встановлених практикою Суду;

6. ... що упродовж одного року від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного, держава-відповідач повинна надати таке відшкодування всім

заявникам, заяви яких, подані до Суду, були повідомлені Уряду на підставі підпункту «b» пункту 2 Правила 54 Регламенту Суду до винесення цього рішення або будуть повідомлені Уряду додатково до цього рішення і які стосуються небезпідставних скарг, пов'язаних виключно з тривалим невиконанням рішень національних судів, за виконання яких держава несе відповідальність, а також скарг про відсутність ефективних засобів юридичного захисту щодо такого невиконання;

7. ... що до запровадження таких заходів Суд відкладає на один рік від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного, провадження в усіх справах, в яких заявниками висуваються небезпідставні скарги, пов'язані виключно з тривалим невиконанням рішень національних судів, за виконання яких держава несе відповідальність, а також скарги про відсутність ефективних засобів юридичного захисту щодо такого невиконання, зберігаючи за собою право в будь-який момент оголосити будь-яку з таких справ неприйнятною або вилучити її зі свого реєстру після досягнення сторонами дружнього врегулювання або вирішення спору іншими засобами відповідно до статей 37 або 39 Конвенції;

...»

У випадку незапровадження державою таких ефективних засобів юридичного захисту, Суд зазначив, що він «не матиме іншого вибору, ніж відновити розгляд всіх аналогічних заяв, які перебувають у нього на розгляді, і ухвалити щодо них рішення, яке забезпечуватиме ефективне дотримання Конвенції» (див. пункт 100 там само). Суд вирішив відкласти розгляд всіх нових заяв, поданих після ухвалення пілотного рішення (див. пункт 97 там само). Щодо заяв, поданих до винесення рішення, Суд вирішив, що він повідомлятиме про них Уряд та відкладатиме змагальний процес щодо них. Розгляд справ, про які вже було повідомлено Уряд, але не було розглянуто по суті, також буде відкладено на один рік з дати, коли рішення набуло статусу остаточного (див. пункт 98 там само). Зрештою, щодо застосування у справі статті 41 Конвенції Суд постановив, що держава-відповідач має сплатити заявнику залишок заборгованості за національними рішеннями та 174 (сто сімдесят чотири) євро відшкодування матеріальної шкоди, якої заявник зазнав внаслідок інфляційних збитків, а також 2 500 (дві тисячі п'ятсот) євро відшкодування моральної шкоди (див. пункти 106, 107 і та восьмий пункт резолютивної частини).

3. Повідомлення про повторювані заяви, подані після ухвалення рішення у справі Іванов і запити Уряду України про відтермінування

16. У листі від 27 січня 2010 року Суд повідомив Уряд України про свій намір повідомляти відповідно до підпункту «b» пункту 2 Правила 54 Регламенту Суду про всі справи типу *Іванов*, що розглядалися Судом на момент ухвалення пілотного рішення у справі *Іванов* від

15 жовтня 2009 року, що набуло статусу остаточного 15 січня 2010 року (див. пункт 6 резолютивної частини та пункт 15).

17. Таким чином 11 лютого 2010 року Голова П'ятої секції вирішив відповідно до вищезазначеного Правила, повідомляти про відповідні справи державу-відповідача для інформування та можливого вжиття заходів, і водночас формально відкласти розгляд таких справ на строк один рік від дати, коли рішення набуло статусу остаточного (тобто до 15 січня 2011 року).

18. Станом на грудень 2010 року Уряд подав пропозиції щодо укладення дружнього врегулювання та односторонні декларації у 372 справах. Ці справи було вилучено з реєстру справ Суду відповідно до підпункту «b» пункту 1 статті 37 Конвенції після прийняття заявниками пропозицій щодо дружнього врегулювання спору або прийняття Судом односторонньої декларації Уряду.

19. 10 грудня 2010 року Уряд звернувся з проханням продовжити на один рік термін, встановлений пілотним рішенням, для врегулювання розглянутих справ та прийняття необхідних загальних заходів на національному рівні.

20. 18 січня 2011 року Суд вирішив частково задовольнити прохання Уряду та продовжити термін до 15 липня 2011 року.

21. 13 липня 2011 року Уряд звернувся з проханням про продовження терміну ще на шість місяців. Він також подав пропозиції щодо дружнього врегулювання спору та односторонні декларації майже у 1 000 справ. Як наслідок, Суд вирішив вилучити 347 з цих справ зі свого реєстру справ.

22. 06 вересня 2011 року другий запит Уряду про продовження терміну було відхилено. Суд зазначив, що Комітет міністрів повинен визначити найбільш відповідний та доцільний спосіб здійснення необхідних реформ в Україні в рамках процесу нагляду за виконанням пілотного рішення. Розгляд питання щодо подальшої процедури у справах з подібними порушеннями було припинено, і розгляд всіх подібних справ було відкладено.

4. Рішення про поновлення розгляду справ типу Іванов

23. 21 лютого 2012 року Суд розглянув питання щодо приблизно 2 500 аналогічних справ, які перебували на його розгляді. У той час як низку справ було вилучено з реєстру справ Суду внаслідок прийняття умов дружнього врегулювання або односторонньої декларації, у приблизно 700 справах, про які було повідомлено Уряд, врегулювання запропоновано не було. Тим часом, з 01 січня 2011 року до Суду надійшла приблизно 1 000 подібних заяв.

24. Посилаючись на своє попередження у пілотному рішенні (див. рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункт 100, а також пункт 15 вище), що у разі незапровадження необхідних загальних засобів юридичного

захисту на національному рівні Суд не матиме іншого вибору, ніж ухвалити рішення у справах, які перебувають на його розгляді, Суд вирішив відновити розгляд подальших заяв. Суд також висловив надію, що українські органи влади продовжуватимуть співпрацювати з Комітетом міністрів з метою виконання пілотного рішення без зволікання та з належним урахуванням відповідних рекомендацій, резолюцій та рішень цього органу.

25. 05 червня 2012 року Верховна Рада України прийняла новий Закон, а саме Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» (далі – Закон 2012 року). Закон 2012 року, до якого двічі вносились зміни, а саме 15 травня 2013 року та 19 вересня 2013 року, запровадив процедуру, відповідно до якої Державна казначейська служба України виплачуватиме заборгованість за рішеннями національного суду. Це вимагало від заявників звертатися до Державного казначейства за такими виплатами (див. також пункти 103 – 104).

26. Незважаючи на запровадження Законом 2012 року нового засобу юридичного захисту, з кінця 2013 року кількість справ типу *Іванов* значно зростає.

27. 03 лютого 2015 року Суд повідомив Уряд України про заяву «*Філіпов та 3 інші заяви*» (№ 35660/13), в яких заявники скаржились на неефективність засобу захисту, передбаченого Законом 2012 року.

5. *Ухвалення першого групового рішення та повідомлення Уряду про справи типу Іванов*

28. Тим часом 03 липня 2012 року Суд ухвалив рішення у справі «*Харук та інші проти України*» (*Kharuk and others v. Ukraine*) ([Комітет], заява № 703/05, від 26 липня 2012 року), в якому вперше щодо групи заявників встановив порушення пункту 1 статті 6 та статті 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з тривалим невиконанням остаточних рішень судів в Україні. Це рішення стосувалося 116 заяв. Відповідно до статті 41 Конвенції щодо справедливої сатисфакції Суд присудив заявникам 1 500 євро відшкодування матеріальної та моральної шкоди за затримку до трьох років та 3 000 євро за затримки більше трьох років.

29. Відповідно до рішення Суду щодо поновлення розгляду справ, які перебувають на його розгляді (див. пункти 23 – 24), про наступні заяви Уряд було повідомлено групами. Уряду було запропоновано надати згруповані односторонні декларації, якими визнавалися порушення Конвенції та пропонувалася справедлива сатисфакція за будь-яку матеріальну та моральну шкоду відповідно до рішення у справі «*Харук та інші проти України*» (*Kharuk and others v. Ukraine*). Уряд було повідомлено, що у випадку неподання таких односторонніх

декларацій, справи розглядатимуться шляхом винесення аналогічних групових рішень.

30. У 2013 році Суд повідомив Уряд України про 2 750 заяв типу *Іванов* та виніс рішення у 2 459 справах типу *Іванов*.

31. У підсумку, більшість справ типу *Іванов*, поданих до Суду до 2013 року, було розглянуто шляхом ухвалення рішень.

6. Рішення про присудження єдиної фіксованої суми відшкодування матеріальної та нематеріальної шкоди

32. З 20 червня 2013 року Суд запровадив політику у справах типу *Іванов* щодо присудження фіксованої суми у розмірі 2 000 євро відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Щодо матеріальної шкоди Суд також постановив, що «держава-відповідач повинна виконати рішення, які досі підлягають виконанню» (див., серед інших джерел, рішення у справі «Писарський та інші проти України» (*Pysarskyu and others v. Ukraine*) [Комітет], заява № 20397/07 та 163 інші заяви, пункти 24 – 25 і шостий пункт резолютивної частини, від 20 червня 2013 року).

7. Ухвала про неприйнятність у справі Великода

33. 03 червня 2014 року Суд визнав непринятною заяву у справі «Великода проти України» (*Velikoda v. Ukraine*) (заява № 43331/12). Заявниця стверджувала про порушення статей 6 та 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з тим, що після ухвалення на її користь остаточного рішення, відповідно до якого національні органи повинні були здійснити виплати соціальної допомоги, законодавство, що набрало чинності, суттєво зменшувало розмір такої соціальної допомоги (постанова Кабінету Міністрів України № 745).

34. Суд постановив, серед іншого, що відповідні законодавчі заходи не були безпідставно непропорційними, оскільки вони були обумовлені міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулась держава.

35. Відповідно до провідного рішення у справі Великода приблизно 5 600 справ, які раніше були класифіковані як справи типу *Іванов*, були визнані неприйнятними.

8. Вжиття тимчасових заходів

36. 02 вересня 2014 року Суд відклав розгляд справ типу *Іванов* на один рік у зв'язку з різким збільшенням кількості поданих нових заяв (у січні 2014 року на розгляді перебувало приблизно 6 000 таких заяв і до вересня їх число збільшилося до 8 200). Суд вирішив переглянути ситуацію протягом шести місяців.

9. Поточна ситуація

37. 20 січня 2015 року Суд переглянув своє рішення від 02 вересня 2014 року про відкладення розгляду справ типу *Іванов* та вирішив відновити розгляд таких заяв. У січні 2015 року Суд повідомив Уряд України про групу із 5 000 таких справ (див. «*Самойленко та 4999 інших заяв*» (*Samoylenko and 4 999 Others*), заяви №№ 11212/08 – 2803/15).

38. Зважаючи на велику кількість комунікованих справ, Уряд звернувся до Суду з проханням дозволити їм подавати зауваження по групам з 250 справ або максимум 500 справ на місяць, починаючи з 23 травня 2015 року.

39. 14 квітня 2015 року Суд дозволив Уряду подавати зауваження у 250 справах на місяць, починаючи з 23 травня 2015 року.

40. У період з 22 травня 2015 року до 26 лютого 2016 року у 2 234 справах, які були комуніковані у січні 2015 року в рамках групи справ «*Самойленко і 4 999 інших*» Уряд надіслав односторонні декларації з пропозицією виплатити заявникам по 1 000 євро відшкодування моральної шкоди, а також зобов'язанням виконати рішення національних судів.

41. 16 червня 2015 року Суд розглянув умови односторонніх декларацій, надісланих Урядом 22 травня 2015 року, щодо групи з 340 заяв і вирішив, що зазначена сума була достатньою, враховуючи зобов'язання, взяті Урядом. Після цього рішення 2 041 заяву було вилучено з реєстру справ Суду.

Після відмови палати від юрисдикції на користь Великої Палати щодо цих заяв (див. пункт 5) Уряд було повідомлено, що Суд не буде ухвалювати додаткових рішень у справах типу *Іванов*, до закінчення розгляду справи Великою Палатою. У результаті Уряд припинив подання односторонніх декларацій.

42. Суд отримав листи від деяких заявників, які скаржились, що Уряд не виконував своїх зобов'язань відповідно до односторонніх декларацій на підставі яких Суд вилучив ці заяви зі свого реєстру справ. Більше того, у значній кількості справ, які Суд вирішив шляхом ухвалення рішення, заявники повторно скаржились, що Уряд не виконав цих рішень. Такі скарги були передані до Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини (Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи).

43. Відповідно до наявної в Суду статистичної інформації, на момент ухвалення цього рішення, на розгляді Суду перебувало 12 143 справ типу *Іванов*, про 7 641 з яких вже було повідомлено Уряд. З наявних даних вбачається, що з 03 липня 2012 року, коли Суд запровадив процедуру прискороного ухвалення рішень у групах справ, Суд розглянув та вирішив 14 430 справ типу *Іванов*, зокрема:

- у 3 491 справах були ухвалені рішення;

- у 289 справах були винесені ухвали про неприйнятність;
- 1 103 справ було вилучено з реєстру внаслідок ухвалення рішень про дружнє врегулювання спору;
- 1 233 справи було вилучено з реєстру внаслідок ухвалення рішень про схвалення умов односторонніх декларацій;
- у 40 справах були ухвалені рішення про вилучення з реєстру з інших підстав;
- у 8 274 справах суддею одноособово були винесені ухвали про неприйнятність.

44. Усього після подання першої заяви у 1999 році до Суду було подано близько 29 000 заяв типу *Іванов*.

З початку 2016 року Суд продовжував отримувати велику кількість таких заяв – понад 200 на місяць.

В. Заявники

1. Пані Лідія Бурмич

45. Заявниця проживає у с. Оленичі, Овруцький район, Житомирська область, Україна. Вона проживає та працює у зоні радіоактивного забруднення та відповідно до національного законодавства має право на різні спеціальні соціальні пільги для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

46. У 2009 році вона ініціювала провадження в Овруцькому районному суді Житомирської області (далі – Овруцький суд) проти Управління праці та соціального захисту населення Овруцької державної адміністрації, вимагаючи відшкодування заборгованості за соціальними виплатами відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

47. 24 червня 2009 року Овруцький суд частково задовольнив її позовні вимоги. Це рішення не було оскаржено та набрало законної сили 06 липня 2009 року. У той же день Овруцький суд видавав виконавчий лист.

48. 10 серпня 2009 року Управлінням державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Житомирській області було винесено постанову про відкриття виконавчого провадження. Незважаючи на ряд дій, вжитих державними виконавцями, рішення залишається невиконаним.

49. Посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції та статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, заявниця скаржилась на невиконання національними органами влади остаточного рішення, винесеного в її справі. Вона також скаржилась за статтею 13 Конвенції

на відсутність ефективних засобів юридичного захисту, що могли б прискорити виконання зазначеного рішення.

2. Пан Григорій Яремчук

50. Заявник, який проживає у м. Житомир, є колишнім учасником ліквідації аварії на ЧАЕС. 3 березня 2010 року йому встановлена інвалідність другої групи, яка пов'язана із цією роботою.

51. У жовтні 2010 року заявник подав до Богунського районного суду м. Житомира (далі – Богунський суд) позов проти Управління Пенсійного фонду України в Богунському районі, вимагаючи підвищення пенсії.

52. 20 червня 2011 року Богунський суд виніс рішення на користь заявника. Рішення не було оскаржено та набрало законної сили 01 липня 2011 року.

53. 27 липня 2011 року було відкрито виконавче провадження.

54. Остаточне рішення залишається невиконаним.

55. Посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції та статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, заявник скаржився на невиконання державою остаточного рішення, винесеного у його справі.

3. Пан Олег Варава

56. Заявник, який проживає у м. Кременчук, є колишнім учасником ліквідації аварії на ЧАЕС. 3 липня 2009 року йому встановлена інвалідність другої групи, яка пов'язана із цією роботою.

57. 16 серпня 2010 року Крюківський районний суд м. Кременчука (далі – Крюківський суд) зобов'язав Управління праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Крюківської районної ради здійснити перерахунок суми, яка підлягала до виплати у зв'язку з участю у ліквідації аварії на ЧАЕС та сплатити заявнику одноразову грошову допомогу.

58. 07 лютого 2011 року апеляційний суд Полтавської області залишив без змін рішення від 16 серпня 2010 року. Рішення набрало законної сили.

59. 16 вересня 2011 року Управлінням державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Полтавській області було винесено постанову про закінчення виконавчого провадження у справі заявника. Заявник оскаржив цю постанову.

60. 15 березня 2012 року Крюківський суд ухвалив рішення на його користь і зобов'язав державну виконавчу службу відновити виконавче провадження. 25 квітня 2012 року апеляційний суд залишив це рішення без змін.

61. 19 липня 2012 року Управлінням державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Полтавській області знову було винесено постанову про закінчення виконавчого

провадження. 05 жовтня 2012 року Управлінням державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Полтавській області було відхилено клопотання заявника про відновлення виконавчого провадження.

62. 28 лютого 2013 року за скаргою заявника Крюківський суд скасував постанову державної виконавчої служби та постановив відновити виконавче провадження.

63. Остаточне рішення від 16 серпня 2010 року залишається невиконаним.

64. Посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції та статтю 1 Першого протоколу до Конвенції заявник скаржився на невиконання національними органами влади остаточного рішення, винесеного у його справі.

4. Пан Юрій Неборачко

65. Заявник проживає у м. Житомир.

66. У невідому дату батько заявника ініціював провадження у Житомирському окружному адміністративному суді (далі – Житомирський суд) проти Департаменту праці та соціального захисту населення Житомирської обласної державної адміністрації (далі – Департамент праці), вимагаючи здійснити перерахунок пільг і виплатити йому одноразову грошову допомогу. Заявник продовжив провадження після смерті батька 21 листопада 2007 року.

67. 24 січня 2008 року Житомирський суд зобов'язав Департамент праці виплатити заявнику непогашену заборгованість перед його покійним батьком. Рішення не було оскаржено та набрало законної сили 04 лютого 2008 року.

68. 24 квітня 2008 року Житомирський суд видав виконавчий лист та направив його до Управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції в Житомирській області.

69. Державна виконавча служба неодноразово повертала виконавчий лист без виконання у зв'язку з відсутністю коштів у боржника. Рішення від 24 січня 2008 року залишається невиконаним.

70. Посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції та статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, заявник скаржився на невиконання національними органами влади остаточного рішення, винесеного у його справі.

5. ПрАТ «Ізоляція»

71. Заявник є приватним акціонерним товариством, зареєстрованим у м. Донецьк, Україна.

72. 13 грудня 2007 року Господарський суд Дніпропетровської області (далі – Дніпропетровський суд) задовольнив позов компанії-заявника до Державного підприємства «Придніпровський завод кольорових металів» (далі – Державне підприємство) про повернення дорогоцінних металів. Дніпропетровський суд також постановив відшкодувати заявнику судові та інші витрати. Це рішення не було оскаржено та набрало законної сили 25 грудня 2007 року. Того ж дня суд видав виконавчий лист.

73. 30 січня 2008 року Відділом державної виконавчої служби Баглійського районного управління юстиції у м. Дніпродзержинськ було винесено постанову про відкриття виконавчого провадження.

74. 11 березня 2008 року виконавче провадження було передано до Управління державної виконавчої служби у Дніпропетровській області.

75. 04 квітня 2008 року Управління державної виконавчої служби у Дніпропетровській області встановило, що частина металів була повернута боржником компанії-заявнику, а місцезнаходження іншої не встановлено.

76. 06 червня 2008 року Міністерством палива та енергетики України було видано наказ про ліквідацію Державного підприємства. Була створена ліквідаційна комісія. 28 липня 2008 року це ж Міністерство видало інший наказ щодо ліквідації Державного підприємства.

77. 05 вересня 2008 року Управлінням державної виконавчої служби у Дніпропетровській області було винесено постанову про закінчення виконавчого провадження щодо відшкодування судових та інших витрат за рішенням суду від 13 грудня 2007 року.

78. Отримавши повідомлення про неможливість знайти іншу частину металів, що підлягають поверненню згідно з рішенням від 13 грудня 2007 року, компанія-заявник звернулась до Дніпропетровського суду із заявою про зміну способу виконання рішення у цій частині та стягнути на його користь грошовий еквівалент зниклих металів.

79. 22 вересня 2008 року Дніпропетровський суд змінив порядок виконання рішення від 13 грудня 2007 року та зобов'язав Державне підприємство виплатити компанії-заявнику компенсацію.

80. 27 жовтня 2008 року та 25 лютого 2009 року Дніпропетровський апеляційний господарський суд та Вищий господарський суд України, відповідно, залишили це рішення без змін.

81. 09 квітня 2009 року Управлінням державної виконавчої служби у Дніпропетровській області було винесено постанову про закінчення виконавчого провадження у зв'язку з ліквідацією боржника.

82. За скаргою компанії-заявника 21 вересня 2009 року Донецький окружний адміністративний суд скасував накази Міністерства палива

та енергетики від 06 червня та 28 липня 2008 року щодо ліквідації Державного підприємства. 23 грудня 2009 року це рішення було скасовано Донецьким апеляційним адміністративним судом, проте зрештою 06 липня 2010 року залишено без змін Вищим адміністративним судом.

83. 10 квітня 2010 року за заявою заявника Господарським судом Дніпропетровської області було порушено провадження у справі про банкрутство Державного підприємства. 09 липня 2013 року цей же суд визнав Державне підприємство банкрутом та постановив відкрити щодо нього ліквідаційну процедуру.

84. Рішення від 13 грудня 2007 року, яке було змінено рішенням від 22 вересня 2008 року, залишається невиконаним.

85. Посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції та статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, компанія-заявник скаржилась на невиконання національними органами влади остаточного рішення, винесеного в її справі. Крім того, компанія-заявник скаржилась за статтю 13 Конвенції на відсутність ефективних засобів юридичного захисту для пришвидшення виконання вищезазначеного рішення.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

A. Конституція від 26 червня 1999, зі змінами від 02 червня 2016 року

86. Остання частина статті 124 Конституції, у її первісній редакції, передбачала, що:

«...Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.»

87. Після внесення змін від 02 червня 2016 року це положення було виключено та замінено новою статтею 129-1, яка передбачає:

«Суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання.

Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку.

Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.»

B. Кримінальний кодекс

88. Стаття 382 Кодексу передбачає:

«1. Умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкодження їх виконанню –

карається штрафом від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до трьох років.

2. Ті самі дії, вчинені службовою особою, –

караються штрафом від семисот п'ятдесяти до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

3. Дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені службовою особою, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам і свободам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб, –

караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

4. Умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного Суду України та умисне недодержання нею висновку Конституційного Суду України –

карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.»

С. Закон України від 14 травня 1992 року «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (зі змінами та доповненнями)

89. Відповідно до статті 19 цього Закону, господарський суд має право ввести мораторій на задоволення вимог кредиторів щодо компанії, стосовно якої порушено провадження у справі про банкрутство. Мораторій передбачає заборону щодо виконання судових рішень проти такої компанії. Закон також передбачає, що компанія, захищена мораторієм, звільняється від будь-яких штрафів та інших санкцій за невиконання чи неналежне виконання своїх фінансових зобов'язань протягом дії мораторію.

Д. Закон України від 21 квітня 1999 року «Про виконавче провадження», який був чинним до 02 червня 2016 року

90. Цей Закон визначав порядок примусового виконання рішень судів, інших компетентних органів та посадових осіб (далі – рішення).

91. Відповідно до статті 2 Закону примусове виконання рішень покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Інші органи, установи,

організації і посадові особи провадять окремі виконавчі дії у випадках, передбачених законом.

92. Закон надавав широкі повноваження виконавцям у виконавчому провадженні. Зокрема, вони мали право запитувати та отримувати від будь-якої зацікавленої особи інформацію та документи, необхідні для виконання рішень, входити та проводити огляд приміщень, що належать боржникам або зайняті ними, вилучати та реалізовувати майно боржника, накладати арешт на кошти боржників, які перебувають на рахунках і вкладах у банках та накладати стягнення у вигляді штрафу фізичних, юридичних та посадових осіб у випадках, передбачених законом (статті 4,5 Закону). Вимоги державного виконавця щодо виконання рішень обов'язкові для всіх органів, організацій, посадових осіб, фізичних і юридичних осіб на території України. Відповідно до статей 6 та 88 Закону державні виконавці мали право накладати на осіб, які не виконували їхні вимоги, штраф у розмірі від десяти до тридцяти встановлених законом неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За наявності ознак кримінального правопорушення в діях особи, державні виконавці звертались до правоохоронних органів з поданням про притягнення особи до кримінальної відповідальності.

93. Глава 3 Закону містила перелік документів, на підставі яких державними виконавцями здійснюється примусове виконання рішень (далі – виконавчі документи). До нього входили, *inter alia*, виконавчі листи, що видаються судами, ухвали, постанови судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, кримінальних провадженнях, судові накази і рішення Європейського суду з прав людини. Для відкриття виконавчого провадження, особа, на користь якої винесене рішення (стягувач) або прокурор, який представляв інтереси громадянина або державу у суді, мав подати до виконавчої служби один з документів, зазначених у главі 3 разом із заявою про примусове виконання рішення (стаття 18). Протягом трьох днів державний виконавець мав визначити, чи відповідала заява вимогам, передбаченим Законом, і винести постанову про відкриття виконавчого провадження, виконавчі дії з виконання рішення, як правило, мали бути проведені протягом шести місяців (статті 24 –25).

94. Стаття 34 Закону зобов'язувала державних виконавців у конкретних випадках зупинити виконавче провадження. Таке зупинення було обов'язковим, якщо, наприклад, у разі порушення господарським судом провадження у справі про банкрутство боржника суд наклав заборону на виплати за вимогами кредиторів, або якщо боржник був підприємством, включеним 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» (див. пункт 97).

95. Відповідно до статі 37 виконавче провадження підлягає закінченню у випадках, коли, наприклад, судове рішення фактично було виконано у повному обсязі, закінчився передбачений строк для даного виду стягнення, або коли виконавчий документ було передано ліквідаційній комісії у разі визнання боржника банкрутом. Державні виконавці мали повертати виконавчий документ стягувачу, якщо, наприклад, у боржника було відсутнє майно, на яке може бути звернено стягнення з метою виконання рішення, і здійснені державним виконавцем заходи щодо розшуку такого майна виявилися безрезультатними.

96. Сторони виконавчого провадження або особи, які беруть участь у ньому, мали право оскаржувати дії чи бездіяльність державних виконавців їх керівництву або до суду та вимагати відшкодування збитків (статті 7, 85 і 86).

97. Відповідно до прикінцевих положень цього Закону дія статей 4 та 5 зупинялась щодо підприємств, внесених до Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, та які брали участь у процедурі погашення заборгованості відповідно до Закону «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу».

Е. Закон України від 29 листопада 2001 року «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна»

98. Цей Закон спрямований на захист державних інтересів щодо реалізації майна господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків. Мораторій на застосування примусової реалізації майна був встановлений до вдосконалення механізму примусової реалізації майна таких підприємств. Жодних строків встановлено не було.

Ф. Закон України від 23 червня 2005 року «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»

99. Цим Законом впроваджуються механізми виплати та погашення заборгованостей підприємств внаслідок неповних розрахунків за енергоносії. Ним також запроваджувався спеціальний реєстр підприємств, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості. При внесенні підприємства до цього реєстру підлягають зупиненню будь-які виконавчі провадження щодо такого підприємства, а для національних судів це є підставою для повернення будь-якої заяви про

порушення провадження у справі про банкрутство чи ліквідацію підприємства.

Г. Закон України від 16 жовтня 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»

100. Стаття 1 надає визначення термінів, що вживаються у цьому Законі. Відповідно до цієї статті рішення Суду це – остаточне рішення у справі проти України, яким визнано порушення, остаточне рішення щодо справедливої сатисфакції у справі проти України, рішення щодо дружнього врегулювання у справі проти України, рішення про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України. Відшкодування – це сума справедливої сатисфакції, визначена рішенням Європейського суду з прав людини відповідно до статті 41 Конвенції або сума грошової виплати, визначена у рішенні Суду щодо дружнього врегулювання або про схвалення умов односторонньої декларації. Виконання рішення полягає у виплаті стягувачеві відшкодування та вжиття додаткових заходів індивідуального характеру, а також вжиття заходів загального характеру. Відповідно до частини п'ятої статті 6 підставою для закінчення виконавчого провадження є підтвердження списання відшкодування та підтвердження виконання всіх вимог, зазначених у резолютивній частині рішення Суду. Стаття 10 передбачає додаткові (окрім зазначеної виплати відшкодування) заходи індивідуального характеру, до яких входять відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану стягувача та інші заходи, передбачені у рішенні.

Н. Закон України від 14 червня 2011 року «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік»

101. Ці зміни доповнили Закон України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» таким положенням:

«Установити, що у 2011 році норми і положення статей ...50, 54... Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», ... Закону України «Про соціальний захист дітей війни» ... та ... Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» ... застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік.»

102. Постановою Кабінету Міністрів України від 06 липня 2011 року № 745 було встановлено розміри відповідних виплат. Ця

постанова діяла з 23 липня 2011 року до 01 січня 2012 року. 23 листопада 2011 року Кабінетом Міністрів України було прийнято ще одну постанову № 1210 з того ж питання.

I. Закон України від 05 липня 2012 року «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»

103. Цей Закон набрав чинності 01 січня 2013 року. Він передбачає зобов'язання державних органів (Державної казначейської служби України) виконувати рішення національних судів, ухвалені щодо державних органів та підприємств (стаття 2 Закону).

104. Відповідно до частини четвертої статті 3 Закону рішення національних судів мають бути виконані протягом трьох місяців з дня подання заявником до Державної казначейської служби України всіх необхідних документів. Закон також передбачає, що у разі невиконання рішення протягом більше трьох місяців, держава має виплатити стягувачу компенсацію у розмірі трьох відсотків річних від несплаченого боргу.

J. Закон України від 02 червня 2016 року «Про виконавче провадження»

105. У порівнянні з попереднім Законом, цим Законом впроваджується змішана система виконання рішень, що складається з державних та приватних виконавців. Навіть незважаючи на те, що приватні виконавці не можуть бути залучені до виконання національних судових рішень, боржником за якими держава, вони, як очікується, зменшать навантаження державних виконавців, що дозволить скоротити загальний час виконання рішень. Крім того, Закон передбачає створення автоматизованої системи обробки даних для обміну інформацією про виконавче провадження з метою прискорення пошуку майна боржника та моніторингу діяльності виконавців.

106. Стаття 5 Закону передбачає:

«1. Примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців...

2. Приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень... крім:

...

2) рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету; ...»

К. Закон України від 02 червня 2016 року «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»

107. Стаття 1 Закону передбачає:

«1. Примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) ... покладається на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців.»

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 КОНВЕНЦІЇ

A. Протокол № 14 до Конвенції

108. Протокол № 14 до Конвенції, прийнятий Комітетом міністрів Ради Європи на своєму 114-му засіданні, що відбулось 12 травня 2004 року, разом із супровідними рекомендаціями та резолюціями (див. пункти 110 – 112), є ключовою частиною загального пакету реформаторських заходів, вжитих Договірними Сторонами для гарантування довгострокової ефективності конвенційної системи (див. також рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті) [ВП], заява № 31443/96, пункти 190 і 191, ЄСПЛ 2004 V).

109. Пункт 98 Пояснювальної доповіді до Протоколу № 14 описує виконання рішень Суду наступним чином:

«Важливе значення має швидке та повне виконання рішень Суду. Ще більш важливого значення це має у справах щодо структурних проблем, щоб запобігти надходженню до Суду великої кількості повторюваних заяв. У зв'язку з цим, на конференції міністрів, що проходила 3 – 4 листопада 2000 року в Римі (Резолюція I), ... було визнано необхідним посилити засоби, надані в цьому контексті Комітету міністрів. Сторони Конвенції мають спільний обов'язок зберігати авторитет Суду – і, таким чином, авторитет і ефективність конвенційної системи, – коли Комітет Міністрів вважає, що одна із Високих Договірних Сторін прямо або своєю поведінкою відмовляється виконувати остаточне рішення Суду у справі, стороною якої вона є.»

B. Рекомендація Рес(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» від 12 травня 2004 року

110. На своїй 114-й сесії від 12 травня 2004 року Комітет міністрів розглянув заходи, необхідні для забезпечення довгострокової ефективності системи контролю, встановленої Конвенцією, і прийняв декларацію:

«нагадуючи про субсидіарний характер встановленого Конвенцією механізму

контролю, який, згідно зі статтею 1, означає, що права та свободи, гарантовані Конвенцією, мають захищатися передовсім на національному рівні та застосовуватися національними органами;

вітаючи у цьому контексті те, що Конвенція стала невід'ємним складником національного правопорядку всіх держав-учасниць;

наголошуючи, що, відповідно до вимог статті 13 Конвенції, держави-члени зобов'язуються забезпечити будь-якій особі, що звертається з оскарженням порушення її прав і свобод, викладених в Конвенції, ефективний засіб юридичного захисту в національному органі;

нагадуючи, що, крім обов'язку впровадити такі ефективні засоби юридичного захисту у світлі прецедентної практики Європейського суду з прав людини (далі – Суд), на держави покладається загальний обов'язок розв'язувати проблеми, що лежать в основі виявлених порушень;

підкреслюючи, що саме держави-члени повинні забезпечити ефективність таких національних засобів як з правової, так і практичної точок зору, і щоб їх застосування могло привести до вирішення скарги по суті та належного відшкодування за будь-яке виявлене порушення;

зазначаючи, що характер і кількість заяв, поданих до Суду, та постановлених ним рішень свідчать, що нині як ніколи необхідно, щоб держави-члени ефективно та регулярно переконувалися в наявності таких засобів юридичного захисту за будь-яких обставин, зокрема у випадках нерозумної тривалості судового провадження;

вважаючи, що наявність ефективних національних засобів юридичного захисту для всіх звернень з оскарженням порушень Конвенції дасть можливість зменшити завантаженість Суду, з одного боку, завдяки зменшенню кількості справ, які надходять до нього, а з іншого – завдяки тому, що детальний розгляд справ на національному рівні полегшить їх подальший розгляд Судом;

наголошуючи, що вдосконалення засобів юридичного захисту на національному рівні, особливо стосовно аналогічних справ, також сприятиме зменшенню завантаженості Суду,

рекомендує державам-членам, з урахуванням позитивної практики, наведеної в додатку:

I. Постійно відстежуючи практику Суду, пересвідчуватися у тому, що існують національні засоби юридичного захисту для кожного, хто звертається з оскарженням порушень Конвенції, і в тому, що ці засоби є ефективними, для того, щоб привести до вирішення скарги по суті і забезпечити належне відшкодування за будь-яке виявлене порушення.

II. З урахуванням рішень Суду, що вказують на структурні або загальні недоліки в національному праві чи практиці, здійснювати контроль за ефективністю існуючих національних засобів юридичного захисту і, в разі необхідності, створювати нові ефективні засоби юридичного захисту, щоб уникнути розгляду аналогічних справ у Суді.

...»

111. У Додатку до зазначеної Рекомендації Комітет міністрів зазначив:

«...

3. Перед Судом постала проблема дедалі більшої кількості заяв. Така ситуація ставить під загрозу довгострокову ефективність системи, а отже, вимагає негайного реагування договірних сторін (5). Саме в цьому контексті наявність ефективних національних засобів юридичного захисту набуває особливої ваги. Найімовірніше, що вдосконалення наявних національних засобів юридичного захисту матиме якісні та кількісні наслідки для завантаженості Суду:

- з одного боку, має зменшитися потік поданих на розгляд заяв: якщо в національних органах розгляд справ буде достатньо ретельним, менше заявників будуть змушені звертатися до Суду;

- з іншого боку, завдяки вдосконаленню національних засобів юридичного захисту Суду буде легше розглядати заяви, якщо перед цим національний орган розглядав справи по суті.

...

13. Коли вже прийнято рішення, в якому вказується на структурні чи загальні недоліки в національному праві або практиці («пілотна справа»), а велика кількість заяв до Суду з такою самою проблемою («аналогічні справи») вже перебувають на розгляді або, ймовірно, будуть подані, держава-відповідач у разі потреби повинна забезпечити для потенційних заявників ефективний засіб юридичного захисту, який дасть їм змогу звернутися до компетентного національного органу і який може також застосовуватися й тими заявниками, які вже звернулися до Суду. Такий швидкий та ефективний засіб захисту дав би можливість відновити їхні права на національному рівні відповідно до принципу субсидіарності конвенційної системи.

14. Запровадження такого національного засобу юридичного захисту може також відчутно зменшити завантаженість Суду. Тим часом як негайне виконання пілотного рішення залишається надзвичайно важливим для розв'язання структурної проблеми, а отже, і для запобігання майбутнім заявам з того самого питання, може існувати певна категорія осіб, на яких уже позначилися наслідки такої проблеми до її розв'язання. Наявність засобу юридичного захисту, метою якого є відновлення прав таких осіб та відшкодування на національному рівні, може надати Суду змогу запропонувати їм вдатися до нового засобу захисту і, відповідно, оголосити їхні заяви неприйнятними.

...

16. Зокрема, після постановлення пілотного рішення, в якому було визнано наявність конкретної структурної проблеми, однією з альтернатив може бути підхід ad hoc, коли відповідна держава визначає доцільність запровадження спеціального засобу юридичного захисту чи розширення існуючого засобу захисту на законодавчому рівні або шляхом судового тлумачення.

...

18. Якщо після пілотної справи запроваджуються спеціальні засоби юридичного захисту, уряди повинні негайно повідомити про це Суд, щоб він міг враховувати їх при розгляді подальших аналогічних справ.

...»

С. Резолюція Res(2004)3 Комітету міністрів від 12 травня 2004 року щодо рішень, які розкривають системну проблему, що лежить в основі порушення

112. На тій же сесії 12 травня 2004 року Комітет міністрів ухвалив резолюцію, в якій зазначається таке:

«...»

нагадуючи про субсидіарний характер встановленого Конвенцією механізму контролю, який, згідно зі статтею 1, означає, що права та свободи, гарантовані Конвенцією, мають захищатися передовсім на національному рівні та застосовуватися національними органами;

...

нагадуючи, що, відповідно до пункту 1 статті 46 Конвенції, Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини (далі – Суд) у будь-якій справі, в якій вони є сторонами, і що остаточне рішення Суду передається до Комітету міністрів, який повинен здійснювати контроль за його виконанням;

підкреслюючи важливість надання конкретній державі допомоги у визначенні проблем, що лежать в основі порушення, та вжитті необхідних заходів;

беручи до уваги, що виявлення системної проблеми вже в рішенні Суду сприятиме виконанню цього рішення;

...

рекомендує Суду:

I. Наскільки це можливо, вказувати у своїх рішеннях про порушення Конвенції на те, якою, на його думку, є системна проблема, що лежить в основі порушення, та на першопричину цієї проблеми - зокрема у тому випадку, коли вона може спричинити зростання кількості звернень, - з метою надання допомоги державам у пошуку належного розв'язання цієї проблеми, а Комітетові міністрів - у нагляді за виконанням рішень.

II. Будь-яке рішення, що вказує на наявність системної проблеми та її першопричину, окремо доводити до відома не лише відповідних держав та Комітету міністрів, а й до відома Парламентської асамблеї, Генерального секретаря Ради Європи та Комісара Ради Європи з прав людини і висвітлювати такі рішення в належний спосіб через базу даних Суду.

...»

D. Процедури Комітету міністрів з нагляду за виконанням рішень Суду

113. Здійснення повноважень Комітету міністрів відповідно до пунктів 2 – 5 статті 46 Конвенції регулюється Правилами щодо нагляду за виконанням рішень і умовами дружнього врегулювання (далі – Правила КМ), ухваленими 10 травня 2006 року на 964-му засіданні заступників Міністрів.

114. Відповідно до Правил КМ справи залишаються під наглядом Комітету Міністрів, доки не будуть вжиті індивідуальні та загальні заходи, що вимагаються рішенням Суду. Після встановлення, що відповідна Висока Договірна Сторона вжила усіх необхідних заходів для виконання рішення Суду Комітет міністрів ухвалює остаточну резолюцію, у якій робить висновок, що його функцію за пунктом 2 статті 46 виконано (Правило 17). У процесі здійснення нагляду за виконанням рішення Комітет міністрів може ухвалювати проміжні резолюції, особливо з метою надання інформації про прогрес у виконанні або, у разі необхідності, з метою висловлення занепокоєння та/або внесення пропозицій щодо виконання (Правило 16).

115. Правило 6 Правил КМ передбачає:

«1. У випадку, коли у рішенні, переданому до Комітету міністрів згідно з пунктом 2 статті 46 Конвенції, Суд встановив порушення Конвенції або протоколів до неї та/або присудив потерпілій стороні справедливу сатисфакцію за статтею 41 Конвенції, Комітет пропонує відповідній Високій Договірній Стороні повідомити його про заходи, які Висока Договірна Сторона вжила або має намір вжити внаслідок рішення, зважаючи на її зобов'язання відповідно до пункту 1 статті 46 Конвенції виконати його.

2. При здійсненні нагляду відповідно до пункту 2 статті 46 Конвенції за виконанням рішення відповідною Високою Договірною Стороною Комітет міністрів вивчає:

а. чи було сплачено суму справедливої сатисфакції, присудженої Судом, у тому числі пеню, та;

б. якщо необхідно та беручи до уваги право відповідної Високої Договірної Сторони на власний розсуд обирати засоби, необхідні для виконання рішення, чи:

і. було вжито заходів індивідуального характеру для припинення порушення та відновлення настільки, наскільки це можливо, стану постраждалої сторони, який сторона мала до порушення Конвенції;

ii. було вжито заходів загального характеру для попередження нових подібних до цього або цих порушень, чи припинення порушень, що тривають.»

116. Комітет міністрів у пріоритетному порядку здійснює нагляд за виконанням рішень, в яких Суд визначив, що він вважає системною проблемою відповідно до Резолюції Res(2004)3 Комітету міністрів щодо рішень, які розкривають системну проблему, що лежить в основі порушення (див. пункт 112).

117. Правило 4 Правил КМ передбачає:

«1. Комітет міністрів у пріоритетному порядку здійснює нагляд за виконанням тих рішень, у яких Суд встановив, що є системною проблемою відповідно до Резолюції Комітету міністрів Res(2004)3 щодо рішень, які розкривають системну проблему, що лежить в основі порушення.

2. Пріоритетність, надана справам відповідно до пункту 1 цього Правила, не

повинна перешкоджати пріоритетному розгляду інших важливих справ, а саме справ, у яких встановлене порушення призвело до тяжких наслідків для потерпілої сторони.»

118. У січні 2011 року було впроваджено нову «двоєдину» процедуру. Зокрема, вона встановлює систему нагляду з двома процедурами: стандартною та спрощеною процедурою, які, як правило, застосовуються, та посиленою процедурою щодо окремих справ. Індикатори класифікації справ за посиленою процедурою нагляду є такими:

- рішення Суду, що вимагають невідкладного вжиття заходів індивідуального характеру;
- пілотні рішення;
- рішення, що розкривають основні структурні та/або комплексні проблеми, визначені Судом та/або КМ;
- міждержавні справи.

Е. Інтерлакенська, Ізмірська, Брайтонська та Брюссельська конференції високого рівня про майбутнє Суду

119. З огляду на збільшення кількості поданих до Суду заяв та зростаючу завантаженість справами Договірні Сторони провели чотири конференції на високому рівні для забезпечення довгострокової ефективності механізму захисту прав людини відповідно до Конвенції та надання Суду інструментів, необхідних йому для виконання своєї місії. За результатами кожної конференції держави-учасниці Конвенції ухвалювали декларації, відповідні положення яких передбачають таке.

1. Інтерлакенські конференція та Декларація

120. На конференції високого рівня, проведеній 18 – 19 лютого 2010 року у м. Інтерлакен, Швейцарія, Договірні Сторони ухвалили:

«...

6. Наголошуючи на субсидіарному призначенні наглядового механізму, передбаченого Конвенцією, та, зокрема, на фундаментальній ролі, котру національні органи влади, тобто уряди, суди та парламенти, повинні відігравати у гарантуванні та захисті прав людини на національному рівні;

7. Відзначаючи із глибоким занепокоєнням те, що кількість заяв, поданих до Суду, та розбіжність у кількості заяв, прийнятих до розгляду та відхилених, продовжує зростати;

8. Беручи до уваги те, що така ситуація шкодить ефективності й довірі до Конвенції та до її наглядового механізму і становить загрозу якості й послідовності практики Суду та його авторитету;

...

Конференція

...

(2) Повторює зобов'язаність Держав-Сторін стосовно того, що права і свободи, викладені у Конвенції, мають бути повністю забезпечені на національному рівні та вимагає посилити принцип субсидіарності;

(3) Наголошує, що цей принцип передбачає поділ відповідальності між Державами-Сторонами та Судом;

...

(7) Акцентує на тому, що повне, ефективне та швидке виконання остаточних рішень Суду є необхідним;

...»

Відповідно до Плану дій (підпункт «b» пункту 4) конференція запропонувала Державам-Сторонам взяти на себе зобов'язання щодо:

«... повного виконання рішення Суду та вжиття необхідних заходів задля запобігання наступним схожим порушенням;

...»

2. Ізмірські конференція та Декларація

121. На конференції високого рівня, проведеній 26 – 27 квітня 2011 року в м. Ізмір, Туреччина, Договірні Сторони ухвалили таке:

«1. Нагадуючи про рішуче бажання Держав-Учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та створеного відповідно до неї наглядового механізму;

2. Висловлюючи свій намір забезпечити ефективність цього механізму у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективах;

...

5. Нагадуючи, що субсидіарний характер конвенційного механізму є основоположним і наскрізним принципом, який повинні враховувати Суд та Держави-Учасниці Конвенції;

6. Знову нагадуючи про взаємну відповідальність Суду та Держав-Учасниць у гарантуванні життєздатності конвенційного механізму;

7. Відзначаючи із занепокоєнням продовження зростання кількості заяв, які подаються до Суду;

...

В. Виконання Конвенції на національному рівні

Конференція:

1. Ще раз нагадує про заклики Інтерлакенської декларації, зроблені у цьому тосунку, та активно запрошує Держави-Учасниці:

а. Забезпечити існування особливих чи звичайних національних засобів юридичного захисту, задля гарантування рішення про стверджуване порушення Конвенції та, де це необхідно, компенсації усунення останнього;

b. Повною мірою співпрацювати з Комітетом міністрів у межах нових методів нагляду за виконанням рішень Суду;

...»

3. Брайтонські конференція та Декларація

122. На конференції високого рівня, проведеної 19 – 20 квітня 2012 року у м. Брайтон, Велика Британія, Договірні Сторони ухвалили таке:

«1. Держави-Учасниці Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) підтверджують свою глибоку та неухильну прихильність Конвенції та виконання своїх зобов'язань за Конвенцією гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в Конвенції.

...

3. Держави-Учасниці та Суд несуть спільну відповідальність у забезпеченні ефективної імплементації Конвенції відповідно до основоположного принципу субсидіарності. Конвенція була укладена зокрема на принципі суверенної рівності Держав. Держави-Учасниці мають поважати права та свободи, гарантовані Конвенцією, а також мають ефективно усувати порушення на національному рівні. Суд виступає як засіб захисту від порушень, які не були виправлені на національному рівні. Якщо Суд встановлює, що було порушення, Держави-Учасниці мають виконувати остаточне рішення Суду.

4. Держави-Учасниці та Суд також несуть спільну відповідальність у забезпеченні життєздатності механізму Конвенції. Держави-Учасниці співпрацюють з Судом для досягнення цієї мети, беручи до уваги важливу роботу Комітету міністрів та Парламентської асамблеї Ради Європи, а також Комісара з прав людини та інших інституцій та органів Ради Європи, і працюючи на засадах співробітництва з громадянським суспільством та національними правозахисними установами.

...

А. Виконання Конвенції на національному рівні

7. Повне виконання Конвенції на національному рівні вимагає від Держав-Учасниць вжиття ефективних засобів для запобігання порушенням. Усе законодавство та політика мають бути сформульовані, а державні службовці мають виконувати свої обов'язки таким чином, щоб забезпечувати виконання Конвенції повною мірою. Держави-Учасниці також мають забезпечувати юридичні засоби захисту від стверджуваних порушень Конвенції. Національні суди мають враховувати Конвенцію та практику Суду. У сукупності ці заходи мають зменшити кількість порушень Конвенції. Вони також зменшать кількість обґрунтованих заяв, що подаються до Суду, тим самим сприяючи зменшенню його навантаження.

8. Рада Європи відіграє вирішальну роль у сприянні та заохоченні виконанню Конвенції на національному рівні в рамках своєї роботи у галузі прав людини, демократії та верховенства права. Надання технічної допомоги на прохання Держави-Учасниці Радою Європи або на двосторонній основі іншими Державами-Учасницями, поширює позитивну практику та підвищує стандарти дотримання прав людини в Європі. Підтримка, надана Радою Європи, має

надаватись достатньою мірою з посиланням на визначені результати, а також у координаті з більш широкою роботою організації.

9. Таким чином, конференція:

a) Підтверджує важливість зобов'язання Держави-Учасниць виконувати своє основне завдання щодо виконання Конвенції на національному рівні;

b) Рішуче закликає Держави-Учасниці продовжувати в повному обсязі брати до уваги рекомендації Комітету міністрів щодо виконання Конвенції на національному рівні при розробці законодавства, політики та практик щодо виконання Конвенції;

...

В. Взаємодія між Судом та національними органами влади

10. Держави-Учасниці Конвенції зобов'язані забезпечити кожному, хто перебуває під їхньої юрисдикцією, права та свободи, визначені в цій Конвенції, а також забезпечити ефективний засіб юридичного захисту у національних органах влади всім, чий права та свободи порушені. Суд авторитетно тлумачить Конвенцію. Він також діє як механізм захисту для осіб, права та свободи яких не забезпечуються на національному рівні.

...

Д. Процедура розгляду заяв

16. Кількість звернень, які щорічно подаються до Суду, зростає вдвічі з 2004 року. Наразі велика кількість заяв перебуває на розгляді нижчих ланок системи Суду. Багатьом заявникам, у тому числі з потенційно обґрунтованими заявами, доводиться багато років чекати на відповідь.

...

18. Повторювані заяви в основному виникають через системні або структурні проблеми на національному рівні. Відповідальність Держави-Учасниці полягає в тому, щоб під контролем Комітету міністрів забезпечити вирішення таких питань та наслідків порушень в рамках ефективного виконання рішень Суду.

19. Збільшення кількості справ, що розглядаються палатами Суду, також викликає серйозне занепокоєння. Суд повинен мати можливість зосередити свою увагу на потенційно обґрунтованих нових порушеннях.

20. Таким чином, конференція:

a) Вітає досягнення, зроблені Судом при розгляді заяв, зокрема прийняття:

i. політики пріоритетності, яка допомогла зосередитись на найважливіших і серйозних справах; і

ii. методів роботи, які спрощують процедуру розгляду, зокрема, неприйнятних і повторюваних справ, зберігаючи при цьому відповідну юридичну відповідальність;

...

c) Висловлює занепокоєння щодо великої кількості повторюваних заяв, які розглядаються Судом; вітає подальше вжиття Судом активних заходів щодо ефективного усунення повторюваних порушень, шляхом ухвалення пілотних рішень; і закликає Держави-Учасниці, Комітет міністрів та Суд до співпраці з метою пошуку шляхів вирішення проблеми, пов'язаної з великою кількістю

заяв, що виникають через систематичні проблемами, встановлені Судом, беручи до уваги ідеї, які були висунуті, їхні юридичні, практичні та фінансові наслідки, а також з урахуванням принципу рівного ставлення до всіх Держав-Учасниць;

d) Грунтуючись на процедурі ухвалення пілотного рішення, пропонує Комітету міністрів розглянути питання про доцільність та способи впровадження процедури, за допомогою якої Суд зможе реєструвати та визначати певну кількість основних заяв у групі заяв, які стосуються одного і того ж порушенні проти однієї і тієї ж держави-відповідача, і рішення Суду щодо таких заяв стосуватиметься всієї групи;

...

F. Виконання рішень Суду

26. Кожна Держава-Учасниця зобов'язується виконувати остаточні рішення Суду у будь-якій справі, стороною в якій вона є. Через здійснення нагляду Комітет міністрів забезпечує належне виконання рішень Суду, у тому числі шляхом вжиття заходів загального характеру з метою вирішення більш широких системних питань.

27. Відповідно Комітет міністрів має ефективно та справедливо вирішувати, чи усунули порушення заходи, вжиті Державою-Учасницею. Комітет міністрів повинен мати можливість вживати ефективні заходи щодо Держави-Учасниці, яка не виконує своїх зобов'язань за статтею 46 Конвенції. Комітет міністрів має приділяти особливу увагу порушенням, що розкривають системну проблему на національному рівні, і забезпечувати оперативне та ефективне виконання Державами-Учасницями пілотних рішень.

...

G. Довгострокове майбутнє конвенційного механізму та Суду

...

32. Ефективне виконання Конвенції на національному рівні дозволить Суду у майбутньому більше сконцентруватися на своїх прямих завданнях та своїй ролі. Конвенційна система має підтримувати держави у виконанні їх основного обов'язку щодо виконання Конвенції на національному рівні.

33. У відповідь на ефективніше виконання на національному рівні, Суд повинен мати можливість зосередити свої зусилля на серйозних або широкомасштабних порушеннях, системних та структурних проблемах та важливих питаннях тлумачення та застосування Конвенції, і, отже, виправлятиме менше самих порушень і, як наслідок, ухвалюватиме менше рішень.»

4. Брюссельські конференція та Декларація

123. Відповідні розділи Декларації, ухваленої Договірними Сторонами наприкінці конференції високого рівня у м. Брюссель, Бельгія, 26 – 27 березня 2015 року, передбачають:

«Знову підтверджує глибоку та незмінну відданість Держав-Сторін Конвенції ... та безсумнівне визнання ними права на подання індивідуальної заяви до Європейського суду ... в якості фундаментального елемента системи захисту прав і свобод, закріплених у Конвенції;

...

Повторно наголошує на субсидіарному характері наглядового механізму, впровадженого Конвенцією, і, зокрема, провідній ролі національних органів, тобто урядів, судів і парламентів, а також свободі їх розсуду щодо гарантування та захисту прав людини на національному рівні при залученні за необхідності національних правозахисних установ і громадянського суспільства;

...

Підкреслює важливість статті 46 Конвенції, яка стосується обов'язковості рішень Суду та передбачає, що Держави-Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами;

...

Беручи до уваги прогрес, досягнутий Державами-Сторонами стосовно виконання рішень Суду, наголошує на важливості повного, ефективного та оперативного виконання рішень і сильної політичної волі Держав-Сторін, які, таким чином, зміцнять довіру до Суду і конвенційної системи в цілому;

Переконана, що у продовження вже досягнутих позитивних змін увагу слід зосередити на поточних викликах, зокрема на повторюваних заявах, зумовлених невиконанням рішень Суду; часі, протягом якого Суд розглядає потенційно обґрунтовані справи та виносить по ним рішення; збільшенні кількості рішень, які знаходяться під наглядом Комітету міністрів; а також на труднощах деяких Держав-Сторін щодо виконання певних рішень з огляду на масштаби та характер встановлених порушень і розмір видатків на вирішення встановленої проблеми. У зв'язку з цим необхідно вжити додаткових заходів, щоб:

i. продовжувати забезпечувати Суд можливостями стосовно зменшення кількості накопичених обґрунтованих та повторюваних справ, а також ухвалення в розумні строки рішень у нових обґрунтованих справах, зокрема тих, що стосуються грубих порушень прав людини;

ii. забезпечити повне, ефективне та оперативне виконання рішень Суду;

iii. гарантувати всебічний та ефективний нагляд Комітету міністрів за виконанням усіх рішень і у співпраці з Державами-Сторонами налагодити двосторонній діалог та підтримку Ради Європи щодо процесу виконання рішень.

Таким чином, конференція:

(1) Знову підтверджує безсумнівне визнання Державами-Сторонами Конвенції права на подання індивідуальної заяви;

(2) Нагадує про незмінний обов'язок Держав-Сторін виконувати своє першочергове зобов'язання щодо забезпечення згідно з принципом субсидіарності всебічного захисту на національному рівні прав, закріплених у Конвенції та протоколах до неї;

(3) Закликає всі зацікавлені сторони забезпечити наявність у них необхідних засобів для виконання їх зобов'язань щодо імплементації Конвенції та у відповідності до останньої, яка передбачає розподіл відповідальності між Державами-Сторонами, Судом і Комітетом міністрів;

...

(8) Наголошує на необхідності пошуку, як під час провадження у Суді, так і під час виконання рішень, ефективних способів вирішення проблеми

повторюваних справ;

(9) Заохочує у зв'язку з цим Держави-Сторони надавати перевагу альтернативним судовому розгляду процедурам врегулювання спорів, таким як дружнє врегулювання та одностороння декларація;

(10) Пригадуючи положення статті 46 Конвенції, наголошує на тому, що повне, ефективне та оперативне виконання рішень Суду Державами-Сторонами є обов'язковим;

(11) Повторно наголошує на важливості поваги Комітетом міністрів свободи Держав-Сторін у виборі способу повного й ефективного виконання рішень Суду;

(12) Закликає до підвищення відповідно до принципу субсидіарності ефективності системи нагляду за виконанням рішень Суду як на рівні Комітету міністрів, так і на рівні Держав-Сторін;

...»

Г. Оцінка Комітету міністрів виконання пілотного рішення у справі *Іванов*

124. 06 березня 2008 року відповідно до пункту 2 статті 46 Конвенції Комітет міністрів розглянув заходи, вжиті Урядом України з метою виконання рішень Суду щодо тривалого невиконання остаточних рішень національних судів. Комітет ухвалив проміжну резолюцію (CM/ResDH (2008)1), у відповідних положеннях якої зазначено:

«Комітет Міністрів...

ВИСЛОВЛЮЄ ОСОБЛИВУ ЗАНЕПОКОЄНІСТЬ у зв'язку з тим, що, незважаючи на цілий ряд законодавчих та інших важливих ініціатив, до яких неодноразово приверталася увага Комітету міністрів, поки що досить мало зроблено для того, щоб подолати існуючу структурну проблему невиконання рішень національних судів;

НАПОЛЕГЛИВО РЕКОМЕНДУЄ державним органам України виявити більшу державну відповідальність в досягненні відчутних результатів та визначити як особливий політичний пріоритет дотримання своїх зобов'язань за Конвенцією та виконання рішень Європейського суду, щоб забезпечити повне і вчасне виконання рішень національних судів;

ЗАКЛИКАЄ органи влади України запровадити ефективну національну політику, координовану на найвищому урядовому рівні, з метою ефективного виконання пакета вже оголошених заходів, а також інших заходів, якщо такі потребуватимуться для подолання проблеми, про яку йдеться;

НАПОЛЕГЛИВО ЗАКЛИКАЄ органи влади України прийняти в першочерговому порядку закони, проекти яких було доведено до відома Комітету міністрів – зокрема, йдеться про проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав особи на досудове слідство, розгляд справи судом та виконавче провадження протягом розумного строку)»;

32 РІШЕННЯ У СПРАВІ «БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ» (ВИЛУЧЕННЯ З РЕЄСТРУ)

РЕКОМЕНДУЄ органам влади розглянути можливість запровадження на період, протягом якого прийматимуться зазначені закони, тимчасових заходів, спрямованих на зменшення, наскільки це можливо, ризику нових порушень Конвенції аналогічного характеру і, зокрема:

- розглянути можливість запровадження заходів, подібних тим, яких вже було вжито у сфері освіти, в інших сферах, в яких виявлено схожі проблеми;
- вжити заходів, які б забезпечували ефективне управління й контроль за державними органами й підприємствами і виключили б таким чином проблему виникнення заборгованостей перед їх працівниками;
- забезпечити ефективну реалізацію на практиці положень про відповідальність посадових осіб за невиконання рішень;
- призначити відшкодування за шкоду, спричинену затримками у виконанні рішень національних судів, безпосередньо на підставі положень Конвенції та практики Європейського суду, як це передбачено Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»;

ЗАПРОШУЄ органи влади України визначити, додатково до вже оголошених, заходи, які б належним чином допомогли:

- покращити планування бюджетного процесу – зокрема, шляхом забезпечення відповідності між положеннями бюджетного законодавства та платіжними зобов'язаннями держави;
- забезпечити наявність конкретних механізмів оперативного додаткового фінансування у випадку недостатності первинних бюджетних асигнувань, щоб не допускати невинуватених затримок у виконанні судових рішень; і
- забезпечити наявність ефективної процедури та коштів для виконання рішень національних судів, винесених проти держави.

...»

125. На своєму 1236-му засіданні 22 – 24 вересня 2015 року Комітет міністрів розглянув стан виконання пілотного рішення у справі *Іванов* та підтвердив таке:

«Заходи загального характеру»³³: а) Заходи, пов'язані з запровадженням національних засобів юридичного захисту: Після ухвалення пілотного рішення Комітет головним чином зосередився на питанні створення засобів юридичного захисту на національному рівні: 05 червня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який набрав чинності 01 січня 2013 року. Цим законом було впроваджену нову спеціальну процедуру виконання рішень національних судів, ухвалених проти держави, після набрання ним чинності. 19 вересня 2013 року Верховна Рада України внесла зміни до цього Закону, поширивши сферу його дії на «старі» судові рішення (набрали чинності 16 жовтня 2013 року) (далі – Закон про гарантії). Відповідно до Закону про гарантії держава гарантує виконання рішень національних судів, боржником за якими є держава, державний орган або підприємство, примусова реалізація майна яких забороняється відповідно до чинного законодавства. Ця гарантія передбачає, зокрема, автоматичне виконання рішень за рахунок коштів, передбачених бюджетною програмою, у разі невиконання зобов'язань відповідною юридичною особою. Гарантія обмежується коштами, передбаченими Законом про бюджет на кожний рік

(щодо «старих» судових рішень, ухвалених до дати набрання чинності Законом про гарантії – 01 січня 2013 року – та нових рішень, ухвалених після цієї дати).

В ході останнього розгляду цієї групи справ у червні 2015 року Комітет нагадав, що проблема невиконання або тривалого виконання рішень національних судів існує в Україні протягом більше десяти років, незважаючи на загальні рекомендації, надані Комітетом протягом багатьох років, зокрема у своїх п'яти проміжних резолюціях¹ та пілотному рішенні Суду, зазначаючи при цьому, що Суд продовжує повідомляти Уряд про повторювані заяви. Комітет зі стурбованістю зазначив, що засіб захисту, запроваджений у 2013 році, не вирішує зазначену проблему. Він також відзначив надану інформацію щодо передбаченого альтернативного механізму виплат (див. нижче) та висловив своє занепокоєння у зв'язку з тим, що якщо цей механізм не буде ретельно розроблено, то він суперечитиме зусиллям органів влади щодо впровадження ефективного засобу захисту в цих справах. Комітет звернувся з проханням надати додаткову інформацію щодо деталей цього механізму. Зрештою, Комітет наголосив, що запропонований механізм у жодному разі не може застосовуватись до виплати справедливої сатисфакції, присудженої Судом, яка має здійснюватись виключно згідно з умовами, встановленими Судом.

У відповідь, у своєму останньому листі від 9 липня 2015 року² (DH-DD(2015)763) органи влади України повторювали, що Закон про гарантії є «одним із способів гарантування виконання рішень національних судів». Однак вони визнали, що коштів, передбачених для цієї мети, недостатньо для негайного погашення всієї заборгованості. Органи влади надали детальні дані щодо коштів, передбачених державним бюджетом, і фактично сплачених відповідно до Закону про гарантії.

У своєму листі від 26 травня 2015 року (DH-DD(2015)595) неурядова організація «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (УГСПЛ) зазначила, що розмір коштів, передбачених Законом України «Про державний бюджет України на 2015 рік» на погашення заборгованості за Законом про гарантії та на виплату справедливої сатисфакції, присудженої Судом, а саме 150 000 000 грн, становить лише 1% від загальної суми боргу. Організація також стверджувала, що реальна сума боргу була значно вищою, ніж та, що вказана владою.

(b) *Альтернативний механізм виконання судових рішень*: Згадано, що у своєму плані дій від квітня 2015 року (див. DH-D (2015)419) органи влади України зазначили, що розробляється новий альтернативний механізм виконання судових рішень. Суть цього механізму полягає у реструктуризації заборгованості (на загальну суму до 7 544 562 370 грн), що виникла станом на 01 січня 2015 року за невиконаними рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також рішеннями Суду, шляхом видачі казначейських векселів строком обігу до семи років. Передбачається, що у межах коштів, передбачених на це Законом «Про Державний бюджет України на 2015 рік», лише невелику частину боргу буде сплачено готівкою (до 10%). Попередня оцінка цього механізму наведена у пункті (а).

У своєму оновленому плані дій від 09 липня 2015 року (DH-DD(2015)763) органи влади України не надали більш детальної інформації щодо передбаченого механізму, зазначивши лише, що «робота в цьому напрямку

¹ Проміжні резолюції CM/ResDH(2008)1, CM/ResDH(2009)159, CM/ResDH(2010)222, CM/ResDH(2011)184, CM/ResDH(2012)234

² 2 345 судових рішень було виконано, проте ще 57 806 рішень мають бути виконані.

триває».

У своєму листі від 26 травня 2015 року (DH-DD(2015)595) неурядова організація «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (УГСПЛ) зазначила, що, на її думку, у цьому механізмі «є серйозні прогалини». Зокрема, вона зазначила, що передбачувана відсоткова ставка 3% була занизькою та навіть не покривала річний рівень інфляції. Крім того, вона зазначила, що семирічний строк погашення заборгованості за рахунок видачі векселів був занадто довгим.

У своєму листі Комітету міністрів від 10 червня 2015 року (DD(2015)608) щодо повторюваних справ Секретар Європейського суду зазначив, що «Україна представляє собою найбільш серйозну проблему із приблизно 9 000 заяв що стосуються однієї і тієї ж проблеми, а саме невиконання рішень національних судів». Секретар зазначив, що процедура пілотного рішення «не забезпечила результатів, очікуваних на національному рівні, в результаті чого Суд має здійснювати індивідуальний розгляд решти справ.»

...

1236-е засідання – Примітки:

Заходи індивідуального характеру: Зазначено, що органи влади України надали певну інформацію щодо виплати справедливої сатисфакції, нарахованої пені та виконання рішень національних судів у кількох справах цієї групи. Однак ця інформація не була систематизована, і, отже, неможливо було визначити, якого прогресу було досягнуто щодо виплати справедливої сатисфакції, присудженої Європейським судом або щодо кількості виконаних рішень національних судів. З огляду на особливо велику кількість відповідних рішень Секретаріат запропонував свою допомогу органам влади України з метою надання їм можливості підрахувати розмір всієї непогашеної заборгованості, пов'язаної з заходами індивідуального характеру, у тому числі розмір заборгованості за невиконаними рішеннями національних судів.

Заходи загального характеру: У листі від 09 липня 2015 року не містилось жодної нової інформації у відповідь на занепокоєння, висловлені Комітетом міністрів щодо засобу юридичного захисту та передбаченого механізму реструктуризації боргу.

Відзначається, що Закон про гарантії не вирішив проблему невиконання рішень національних судів. Основною перешкодою для його ефективного виконання є недостатнє бюджетне фінансування. Ця ситуація викликає серйозну стурбованість, що вимагає рішучих дій від органів влади України.

Щодо «альтернативного механізму відшкодування шляхом видачі казначейських векселів» органи влади України не надали жодної інформації у відповідь на занепокоєння, висловлені на останньому засіданні у червні 2015 року, зокрема, що передбачуваний механізм не міг застосовуватись до виплати справедливої сатисфакції, присудженої Судом, яка має здійснюватись виключно відповідно до встановлених Судом умов та строків. Очікується, що органи влади України підтвердять, що це не так, а також нададуть додаткову інформацію щодо альтернативного механізму виплат, зокрема й щодо його ставлення до засобів захисту, запроваджених у 2013 році.

На цьому етапі надзвичайно важливо, щоб органи влади України склали дорожню карту, яка демонструватиме шляхи вирішення цієї багаторічної проблеми. Насамперед необхідно здійснити повний підрахунок існуючої наразі заборгованості, у тому числі й пені, де це можливо.

Зрештою, зазначається, що з огляду на особливу складність цієї проблеми органи влади України можливо виявлять бажання дослідити всі можливості допомоги від Ради Європи, з метою розроблення належної стратегії її вирішення. ...»

33. Див. Примітки до останнього засідання ДН у червні 2015 року для отримання повної інформації про вжиті заходи та їх аналіз.

126. На своєму 1259-му засіданні 07 – 09 червня 2016 року Комітет міністрів вивчив стан виконання пілотного рішення у справі *Іванов* та зазначив таке:

«... Стан виконання

Заходи індивідуального характеру: Під час останнього розгляду цієї групи справ у вересні 2015 року (1236-е засідання) Комітет запропонував органам влади України систематизувати надану інформацію щодо виплати справедливої сатисфакції разом із розрахунком непогашеної заборгованості.

Органи влади України не надали жодної інформації у відповідь на зазначене рішення Комітету.

Заходи загального характеру:

Як Комітет неодноразово наголошував, проблема невиконання або тривалого виконання рішень національних судів існує в Україні протягом більше десяти років, незважаючи на основні рекомендації, що надавались Комітетом протягом багатьох років, зокрема у його п'яти проміжних резолюціях, а також у пілотному рішенні Суду. Зокрема, Комітет міністрів наголосив на тому, що невиконання рішень національних судів становить серйозну небезпеку у першу чергу для поваги до верховенства права, підриває довіру громадян до судової системи та ставить під сумнів довіру до держави.

Незважаючи на неодноразові спроби органів влади України, зокрема запровадження засобів юридичного захисту у 2013 році, заходи, вжиті до цього часу, не вирішили відповідної проблеми. Отже, кількість поданих до Суду заяв продовжувала зростати. Нещодавно палата Суду, на розгляд якої були передані подібні справи, 08 грудня 2015 року відмовилась від юрисдикції на користь Великої палати, і на даний час ці справи розглядаються Великою палатою.

08 квітня 2016 року Спеціальний радник Генерального секретаря з питань України, пан Христос Джакомопулос, звернувся з листом до Міністра юстиції України пана Павла Петренка, в якому він висловив занепокоєння з боку Комітету міністрів через відсутність прогресу у вжитті заходів, необхідних для виконання цих справ і запропонував організувати консультативну зустріч з відповідними органами влади, а також з іншими зацікавленими міжнародними організаціями, такими як Міжнародний валютний фонд та Світовий банк, з метою виявлення шляхів вирішення цієї проблеми (DH-DD(2016)575). Українська влада надала позитивну відповідь на цю пропозицію. Відповідно, 12 травня 2016 року в Києві відбулась зустріч за участю заступників Міністра юстиції, Міністра фінансів та Міністра закордонних справ України, постійного представника України при Раді Європи, представників Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду та Міжнародного валютного фонду.

Під час консультацій органи влади України надали таку інформацію:

Щодо справ, які розглядаються Європейським судом, органи влади України

зазначили, що вони вживають заходів для врегулювання близько 10 000 справ типу *Іванов*. У зв'язку з цим вони розраховували розмір заборгованості за невиконаннями рішеннями національних судів у цих справах. На підставі цієї роботи вони мають намір надіслати Європейському суду пропозиції щодо дружнього врегулювання або односторонні декларації у справах, які розглядаються.

Щодо національного засобу юридичного захисту (див. примітки до 1230-го та 1236-го ДН засідань) органи влади визнали, що законодавство, яким було запроваджено національний засіб юридичного захисту у 2013 році, було лише частково ефективним. Налічувалось близько 120 000 осіб, рішення ухвалені на користь яких залишались невиконаними, та які чекали на отримання компенсації відповідно до Закону про гарантії. Орієнтовний розмір заборгованості за всіма цими рішеннями становив близько 2,5 млрд грн (приблизно 89 млн євро відповідно за поточним курсом).

Щодо альтернативного механізму відшкодування шляхом видачі казначейських векселів (примітки для 1230-го та 1236-го ДН засідань) органи влади зазначили, що цей механізм ще не застосовується. До цих пір жоден громадянин, рішення ухвалене на користь якого залишається невиконаним, не звертався із заявою про одержання векселів. Нагадаємо, що загальний розмір заборгованості за рішеннями суду, яка мала бути реструктуризована шляхом видачі казначейських векселів, становила близько 7,5 млрд грн (приблизно 267 млн євро за поточним курсом).

Щодо підрахунку всієї існуючої заборгованості органи влади зазначили, що підрахунок було розпочато у 2013 році та ще не було завершено. Вони зазначили, що в Україні не існує єдиного реєстру судових рішень, і тому точна кількість таких рішень невідома.

Влада також зазначила, що визначити розмір заборгованості, яка виникає внаслідок невиконання рішень важко, оскільки не всі невиконані рішення судів були підраховані. Крім того, деякі рішення судів, що стосуються соціальних прав, передбачають перерахунок різних виплат, який мають здійснювати відповідні державні органи.

Влада знову наголосила на тому, що першопричиною проблеми цих справ була відсутність достатнього бюджетного фінансування всіх соціальних прав, що існують в Україні. Ця ситуація виникла через відсутність будь-якої серйозної оцінки впливу різних соціальних прав та пільг, які надавались в Україні у минулому.

Аналіз Секретаріату

З зазначених консультацій вбачається, що проблема невиконання рішень національних судів досягла певної межі, яка вказує на необхідність вжиття рішучих заходів. Цю проблему можна розглядати за двома взаємопов'язаними критеріями:

Щодо справ, які розглядаються Європейським судом, адекватною відповіддю органів влади України буде вирішення всіх справ, які перебувають на розгляді, шляхом укладення дружнього врегулювання або надсилання односторонніх декларацій. Таке врегулювання також впливає з зобов'язання України за рішенням Європейського суду у справі *Іванов*. Такий захід не лише звільнить Європейський суд від значної кількості повторюваних справ, але й забезпечить відшкодування заявникам, які звернулись із заявами до Європейського суду.

Проте слід зазначити, що вирішення справ, що розглядаються Судом, не забезпечить тривалого вирішення цієї проблеми, оскільки Європейський суд, як і раніше, ризикує отримувати нові заяви, якщо першопричину проблеми не буде вирішено.

Щодо належного довгострокового вирішення проблеми – з консультацій вбачається, що засоби юридичного захисту, впроваджені на національному рівні у 2013 році, не можуть вважатись ефективним засобом захисту, оскільки для його функціонування не було надано належного фінансування.

Альтернативний механізм відшкодування шляхом видачі казначейських векселів, розроблений у минулому році, також не може вирішити проблему, оскільки немає жодних ознак того, що на даний час влада видає векселі на виконання рішень. У будь-якому випадку, умови та застосування цієї процедури видачі векселів не були чітко роз'яснені Комітету міністрів, незважаючи на його заклики до України, зроблені на 1230-му та 1236-му ДН засіданнях (див. рішення, ухвалені на цих засіданнях).

Як було визнано органами влади України, недостатнє фінансування є основною причиною неефективності всіх вжитих до цього часу заходів. Органи влади України поки не надали жодної інформації щодо розміру заборгованості держави перед особами, на користь яких ухвалені рішення національних судів. Єдина, отримана на сьогодні, приблизна оцінка розрахунків, зроблена на підставі заяв, поданих відповідно до Закону про гарантії та можливого застосування механізму відшкодування шляхом видачі векселів (10 млрд грн – приблизно 356 млн євро за поточним курсом – у тому числі 2,5 млрд грн за Законом про гарантії та 7,5 млрд грн за механізмом відшкодування шляхом видачі векселів).

За цих умов першим кроком, який необхідно вжити, є розрахунок розміру заборгованості, яка виникла внаслідок невиконання рішень в Україні. Другий крок полягає в тому, щоб запровадити схему виплат з певними умовами або яка містить альтернативні пропозиції для забезпечення виконання рішень, які все ще залишаються невиконаними. Третім кроком має стати внесення необхідних змін до бюджетного законодавства України для того, щоб відповідні кошти стали доступними для ефективного функціонування зазначеної вище схеми, а також з метою запобігання виникненню ситуацій невиконання рішень національних судів, ухвалених проти держави або державних підприємств, розробка необхідних процедур для гарантування належного врахування бюджетних обмежень при ухваленні законів.»

127. На своєму 1265-му засіданні 20 – 21 вересня 2016 року Комітет міністрів зробив таку заяву щодо стану виконання пілотного рішення у справі *Іванов*:

«...Під час останнього розгляду цих справ Комітетом у червні 2016 року було зазначено, що проблема невиконання рішень національних судів досягла певної межі, яка вказує на необхідність вжиття рішучих заходів. Було також зазначено, що заходи, запропоновані органами влади України для вирішення всіх справ, що розглядаються Європейським судом, шляхом укладення дружнього врегулювання або надсилання односторонніх декларацій, буде адекватною реакцією з огляду на зобов'язання України за пілотним рішенням у справі *Іванов*. Проте врегулювання справ не забезпечить довготривалого вирішення проблеми, оскільки Європейський суд, як і раніше, ризикує отримувати нові заяви, якщо першопричину цієї проблеми не буде усунуто. У світлі цих

38 РІШЕННЯ У СПРАВІ «БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ» (ВИЛУЧЕННЯ З РЕЄСТРУ)

міркувань органам влади України було запропоновано триступеневу стратегію, спрямовану на пошук дієвого довгострокового рішення.

Висловлюючи глибоку стурбованість, зазначається, що незважаючи на чіткі вказівки, надані Комітетом його під час чергової зустрічі у 2016 року, органи влади України досі не відреагували на ці вказівки. Це викликає серйозну стурбованість, оскільки така ситуація створює серйозний ризик для конвенційної системи. У зв'язку з цим слід зазначити, що кількість подібних заяв, що розглядаються Судом, наразі перевищила 10 000 і швидко зростає. Тому необхідно, щоб органи влади України відреагували на рішення, ухвалені Комітетом на його останньому ДН засіданні, і без жодних подальших затримок вжили рішучих заходів.

...

Рішення:

Делегати

1. нагадали, що проблема невиконання або тривалого виконання рішень національних судів існує в Україні протягом більше десяти років, і що досі не досягнуто суттєвого прогресу;

2. висловили глибоку стурбованість тим, що органи влади України не вжили жодних заходів за рішенням, ухваленим на черговому засіданні в червні 2016 року, зокрема, з метою врегулювання подібних заяв, що розглядаються Європейським судом, та щодо запровадження триступеневої стратегії, спрямованої на вирішення проблеми невиконання або тривалого виконання рішень національних судів;

3. підкреслили, що з огляду на збільшення кількості нових заяв, поданих до Європейського суду, триваюча бездіяльність органів влади України призведе до додаткового надмірного навантаження на конвенційну систему;

4. таким чином, закликали органи влади України без зволікань вжити рішучих дій;

5. вирішили поновити розгляд цієї групи справ на своєму ДН засіданні не пізніше березня 2017 року. ...»

128. На своєму 1288-му засіданні 07 червня 2017 року Комітет міністрів ухвалив нову проміжну резолюцію щодо групи справ типу *Іванов* та зазначив таке:

«Беручи до уваги пілотне рішення Європейського суду з прав людини (далі – Суд) від 15 жовтня 2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та 418 справ у групі «Жовнер», передані Комітетові міністрів відповідно до статті 46 Конвенції для здійснення нагляду за їх виконанням;

Нагадуючи, що проблеми, виявлені у цих справах, зокрема, невиконання або тривале виконання остаточних рішень національних судів і відсутність ефективних засобів юридичного захисту з цього приводу розглядаються Комітетом з 2004 року;

Нагадуючи також, що більше десяти років Комітет у п'яти проміжних резолюціях і численних рішеннях закликав державні органи в пріоритетному порядку вжити необхідних засобів у межах національної правової системи та негайно здійснити рішучі дії, у тому числі впровадити наступну триступеневу стратегію:

- обчислити суми заборгованості за невиконаними рішеннями;

- впровадити механізм виплат, який міститиме певні умови або альтернативні варіанти вирішення питання з метою виконання рішень, які залишаються невиконаними;

- внести необхідні зміни до державного бюджету з метою виділення достатніх коштів для належного виконання вищевказаної схеми виплат, а також запровадження необхідних процедур з метою належного дотримання бюджетних обмежень при прийнятті законів з тим, щоб попередити невиконання рішень національних судів, винесених проти держави або державних підприємств;

Нагадуючи про постійну позицію Комітету, згідно з якою проблеми, які спричиняють порушення, встановлені Судом у цих рішеннях, є масштабними та комплексними за своєю сутністю, а їх вирішення вимагає вжиття послідовних і всеохоплюючих заходів на центральному та місцевому рівні;

Зважаючи, що було вжито певних заходів для започаткування реалізації триступеневої стратегії, але інформації про конкретний результат до цього часу не надходило;

Беручи до уваги також відсутність результатів розробки єдиного підходу або глобальної стратегії для досягнення врегулювання у справах, які вже розглядаються Європейським судом, і запобігання утворенню потоку нових заяв до Європейського суду;

НАГАДУЮЧИ знову про те, що порушення функціонування судової системи в результаті невиконання або тривалого виконання рішень національних судів становить серйозну небезпеку для принципу верховенства права, підриває громадську впевненість у судовій системі та ставить під сумнів авторитет держави;

ЗАЗНАЧИЛИ, що, враховуючи збільшення кількості заяв, які подаються до Європейського суду, відсутність позитивних змін покладає додатковий надмірний тягар на конвенційну систему;

ВИСЛОВИЛИ глибоке занепокоєння з приводу відсутності конкретних результатів виконання пілотного рішення через стільки років;

ЗАКЛИКАЛИ державні органи надати вичерпні відомості щодо виплати справедливої сатисфакції та, за необхідності, щодо виконання рішень національних судів і точний строк надання повної та актуальної інформації про індивідуальні заходи;

НАПОЛЕГЛИВО ЗАКЛИКАЛИ державні органи найвищого політичного рівня виконати своє зобов'язання вирішити проблему невиконання рішень національних судів і в першу чергу вжити заходи, необхідні для повного виконання пілотного рішення та спрямовані на впровадження довготривалого вирішення проблеми невиконання або тривалого виконання рішень національних судів;

ЗАПРОСИЛИ державні органи належним чином співпрацювати з Комітетом і Секретаріатом з метою досягнення відчутного прогресу у впровадженні триступеневої стратегії відповідно до точного та реалістичного графіку, а також у розробці довготривалого дієвого вирішення проблеми невиконання або тривалого виконання остаточних рішень;

ВИРІШИЛИ відновити розгляд цієї групи справ на своєму 1302-му ДН

засіданні у грудні 2017 року»

ПРАВО

I. ОБ'ЄДНАННЯ ЗАЯВ

129. Відповідно до пункту 1 Правила 42 Регламенту Суду та з огляду на те, що ці заяви спричинені одним і тим же системним порушенням Конвенції, встановленим у рішенні по справі *Іванов* (див. пункти 11 – 15), Суд вирішує об'єднати ці заяви.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТЕЙ 6 ТА 13 КОНВЕНЦІЇ ТА СТАТТІ 1 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ

130. Заявники скаржились на порушення пункту 1 статті 6 Конвенції та статті 1 Першого протоколу у зв'язку з невиконанням або тривалим виконанням рішень національних судів, ухвалених на їхню користь. Перша та п'ятий заявники також скаржились на відсутність в національному законодавстві ефективного засобу юридичного захисту, у порушення статті 13 Конвенції. Відповідні положення передбачають таке:

Пункт 1 статті 6

«Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку ... судом ...»

Стаття 13

«Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.»

Стаття 1 Першого протоколу

«Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

...»

A. Зауваження сторін

1. Уряд

131. Уряд стверджував, що проблема невиконання рішень національних судів, встановлена пілотним рішенням Суду у справі

Іванов, продовжувала існувати через розмір заборгованості, що накопичилась у попередні роки, та обмежене фінансування для повного виконання судових рішень, що залишаються невиконаними. У зв'язку з цим Уряд визнав, що завдання Суду не полягало у розгляді численних заяв проти України зі скаргами на невиконання рішень національних судів. Ці заяви не піднімали жодних правових питань за Конвенцією та охоплювалися усталеною практикою Суду. Тому саме Уряд мав вирішити цю проблему та забезпечити на національному рівні належний засіб юридичного захисту для вирішення всіх подібних скарг.

132. Уряд доводив, що значна сума справедливої сатисфакції, присудженої Судом у справах про невиконання рішень, розмір якої часто перевищував розмір позовних вимог заявників за рішеннями національних судів, може натомість бути спрямована на фактичне погашення боргу. Посилаючись на дані, опубліковані Головним управлінням статистики у м. Києві, Уряд зазначив, що у 2015 році середній розмір місячної пенсії за віком становив 72 євро. Відповідно, навіть 1000 євро справедливої сатисфакції у справах типу *Іванов* щодо невиконання судових рішень буде надмірною з огляду на зміну курсу обміну валют за останні два роки.

133. Щодо заходів загального характеру на виконання рішення у справі *Іванов* Уряд стверджував, що національні органи намагаються впровадити різні реформи системи виконання судових рішень. З метою виконання своїх зобов'язань за пілотним рішенням було вжито такі заходи:

а) у 2015 році на розгляд Верховної Ради України було подано два законопроекти – «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження». Ці законопроекти ґрунтувались на міжнародних стандартах у відповідній сфері та запроваджували змішану систему виконання рішень національних судів як державними, так і приватними виконавцями. Зазначені законодавчі зміни зменшать завантаженість державних виконавців шляхом зменшення обсягу їхніх завдань та скорочення часу, що витрачається на виконання рішень національних судів. Законопроекти передбачають ефективну систему електронної взаємодії органів державної влади з метою прискорення пошуку майна боржника, а також ефективну систему контролю за діяльністю виконавців;

б) розробка нормативно-правових актів щодо реалізації зазначених законопроектів (підзаконних актів);

в) робота над створенням системи навчання та підвищення кваліфікації державних та приватних виконавців у співпраці з експертами Проекту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» та національними експертами у відповідній сфері.

134. Уряд стверджував, що до повного впровадження згаданих реформ та з метою зменшення завантаженості Суду, він готовий запропонувати альтернативні засоби забезпечення адекватного та достатнього відшкодування особам, які опинились у ситуації, аналогічній справам типу *Іванов*. У зв'язку з цим Уряд проводитиме зустрічі високого рівня з різними міністерствами, представником Генерального секретаря Ради Європи та іншими міжнародними інституціями.

135. Зрештою Уряд добре усвідомлював, що Суд може зіткнутися із труднощами, викликаними відсутністю чітких та узгоджених дій для вирішення цієї проблеми. Тому Уряд запевнив Суд у своєму намірі вирішити відповідне питання та виконати зобов'язання, що випливають з Конвенції та членства України в Раді Європи.

2. Заявники

136. Заявники скаржились на невиконання або тривале виконання рішень національних судів, ухвалених на їхню користь. Вони стверджували про порушення їхніх прав, гарантованих статтею 6 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Перша та п'ятий заявники скаржились також за статтею 13 Конвенції на відсутність у національному законодавстві ефективного засобу юридичного захисту. Усі заявники стверджували, що підстав для відокремлення їх справ від прецедентної практики, встановленої у висновках Суду в рішенні у справі *Іванов*, не було. Навпаки, з обставин їхніх справ вбачається, що виявлена у рішенні у справі *Іванов* дисфункція на національному рівні зберігається до сьогодні.

137. Заявники стверджували, що практика Суду щодо присудження фіксованої суми у розмірі 2 000 євро в якості відшкодування будь-якої матеріальної та моральної шкоди, а також судових витрат у справах типу *Іванов* не становить належної справедливої сатисфакції у розумінні статті 41 Конвенції. Вони пояснили, що протягом 2014 – 2015 років мало місце значне зростання інфляції – на 24,9% та 43,3% відповідно, внаслідок чого вони зазнали фінансових втрат у зв'язку із заборгованостями за рішеннями національних судів, які залишалися невиконаними протягом цього часу. Незважаючи на те, що національне законодавство дозволяло кредиторам вимагати перерахунку боргу відповідно до встановленого індексу інфляції за весь час прострочення та додатково три відсотки річних від будь-якої суми заборгованості у приватно-правових відносинах, воно не передбачало жодних заходів відшкодування шкоди, завданої у публічно-правових відносинах внаслідок невиконання рішень національних судів. Іншими словами, відсоткова ставка за державними боргами була набагато нижчою, ніж ставка, яка застосувалась у цивільних та господарських відносинах. Таким чином, заявники

стверджували, що присуджуючи відшкодування за статтею 41 Конвенції, Суд має враховувати витрати, спричинені високим індексом інфляції в Україні в період невиконання рішень національних судів.

138. Заявники стверджували, що національне законодавство, зокрема Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05 червня 2012 року, не передбачає ефективного засобу юридичного захисту, здатного забезпечити належне та достатнє відшкодування за невиконання або тривале виконання рішень національних судів. Крім того, подання до Європейського суду великої кількості однотипних заяв було спричинене атмосферою безкарності, якою користувалися посадові особи, які порушили Конвенцію.

139. Насамкінець, у відповідь на зазначені зауваження Уряду листом від 28 квітня 2016 року у своєму меморандумі заявники звернулися до Суду з проханням продовжити розгляд їхніх заяв, і не залишати їх наодинці у нерівному протистоянні з Урядом. На їхню думку, якщо зникне зовнішній тиск, який чинить Суд, ухвалюючи рішення про присудження справедливої сатисфакції, Уряд не вирішить проблему та не запровадить на національному рівні відповідний засіб юридичного захисту.

В. Прийнятність

140. Суд доходить висновку, що ці скарги не є явно необґрунтованими у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції. Суд також зазначає, що вони не є неприйнятними з будь-яких інших підстав. Отже, вони мають бути визнані прийнятними.

С. Оцінка Суду

1. Попередні міркування

141. В основі цих заяв лежить розподіл компетенції, встановлений Конвенцією, між, з одного боку, Судом, завданням якого є «забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї» (стаття 19 Конвенції), а з іншого – Комітетом міністрів, який «здійснює нагляд за виконанням» остаточних рішень Суду (стаття 46 Конвенції). Розуміння цього розподілу відповідальності розвивалось у світлі практики Суду, оскільки вона формувалася з урахуванням обставин, що змінювалися, зокрема поширення структурних та системних порушень Конвенції. Впровадження Судом процедури пілотного рішення у згаданому рішенні у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) [ВП], заява № 31443/96, пункти 190 – 191, ECHR 2004-V), спрямоване на подолання явища повторюваних справ, що виникають внаслідок

таких порушень, а подальше вдосконалення цієї процедури додали новий аспект відповідним ролям Суду та Комітету міністрів згідно з Конвенцією (див. також пункти 156 – 164).

142. З огляду на ці зміни виникла необхідність встановити, на кого покладається відповідальність під час вирішення питань, які виникають у зв'язку з невиконанням пілотного рішення.

2. Заяви, які розглядає Суд, та рішення у справі *Іванов*

143. Заяви, подані чотирма фізичними особами та приватним акціонерним товариством, є частиною групи з 12 143 аналогічних заяв, які наразі перебувають на розгляді Суду (див. пункти 8 та 43). Ці справи були розпочаті внаслідок тієї самої системної проблеми, встановленої у згаданому пілотному рішенні у справі *Іванов* (пункти 83 – 88), а саме низки порушень в українській правовій системі, які перешкоджають виконанню остаточних рішень, що призводить до системної проблеми невиконання або тривалого виконання рішень національних судів у поєднанні з відсутністю ефективних національних засобів юридичного захисту щодо таких порушень (див. рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункти 83 – 84).

144. Суд не може не нагадати висновки, яких він дійшов у пілотному рішенні у справі *Іванов* (пункти 89 – 93), в якому він встановив, що структурні проблеми, що були предметом розгляду, мали широкомасштабний і комплексний характер, і що вони вимагали вжиття всебічних і комплексних заходів, можливо, законодавчого та адміністративного характеру, із залученням різних національних органів влади. У цьому контексті він також зауважив, що на відміну від Суду Комітет міністрів має кращі можливості і ресурси для здійснення моніторингу за заходами, яких у зв'язку з цим має вжити Україна (див. рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункт 90).

145. Визнаючи, що саме Комітет міністрів мав встановити який саме шлях подолання зазначених проблем був би найдоцільнішим, та вказати той чи інший загальний захід, який має вжити держава-відповідач, Суд, незважаючи на це, наголосив, що слід невідкладно запровадити конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці України для приведення їх у відповідність до висновків Суду та до вимог статті 46 Конвенції (див. рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункт 92). Тому в резолютивній частині рішення Суд постановив, що «державо-відповідач повинна невідкладно – не пізніше ніж упродовж одного року від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, – запровадити ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких засобів юридичного захисту, спроможних забезпечити адекватне й достатнє відшкодування за невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів відповідно до принципів, встановлених практикою Суду» (див. пункт 5

резолютивної частини рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, наведений у пункті 15).

146. Проте незважаючи на значний проміжок часу після ухвалення пілотного рішення у справі *Іванов* від 15 жовтня 2009 року, Уряду України поки що не вдалося вжити необхідні заходи загального характеру, здатні усунути першопричини системної проблеми, констатованої Судом, і надати ефективний засіб юридичного захисту, спроможний забезпечити усім потерпілим відшкодування на національному рівні. Як неодноразово визнавали самі органи влади (див. рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункти 77 і 84) та зазначено Комітетом міністрів у Проміжній резолюції 2008 року, прийнятій до ухвалення рішення у справі *Іванов* (див. пункт 124), проблема невиконання або тривалого виконання судових рішень існувала в Україні на той час вже більше десяти років. Ця проблема залишається невирішеною, незважаючи на додаткові рекомендації, які надавалися державі-відповідачу Комітетом міністрів протягом багатьох років у його шести проміжних резолюціях (див. пункти 125 – 127).

147. При цьому, з моменту подання перших заяв у 1999 році Суд отримав близько 29 000 заяв типу *Іванов* (див. пункти 43 та 44), з яких 14 430 були розглянуті різними складами Суду. Проте 12 143 з цих заяв, більшість із яких були подані у 2013 – 2017 роках, все ще чекають судового розгляду, незважаючи на те, що протягом останніх декількох років Суд застосував прискорену спрощену процедуру шляхом ухвалення рішень у групах справ (див. пункти 43 та 44). Деякі заявники стверджують про невиконання рішень національних судів, щодо яких Суд уже ухвалював рішення.

3. *Наслідки невиконання пілотного рішення у справі Іванов*

148. Тривале протягом багатьох років невиконання Україною рішення у справі *Іванов* унеможливило вирішення системної проблеми невиконання рішень національних судів, спровокувавши тим самим подальше подання великої кількості заяв, які піднімають питання, аналогічні тим, що розглядаються у цій справі.

149. Уряд України визнав, що не було запроваджено засоби юридичного захисту загального характеру, подібні до зазначених у пілотному рішенні, а також визнав, що системна проблема, встановлена зазначеним рішенням, в принципі може вплинути на кожну особу, на користь якої було ухвалено рішення національного суду, яке залишається невиконаним в Україні (див. пункти 130 – 134). За інформацією, наданою Урядом Комітету міністрів, кількість осіб, судові рішення, ухвалені на користь яких, досі невиконанні, становить близько 120 000 (див. пункт 126).

150. При такому значному зростанні кількості заяв зазначена ситуація може вплинути на здатність Суду виконувати своє завдання

згідно зі статтею 19 щодо інших обґрунтованих заяв, які вимагають розгляду. У цьому контексті Суд вважає важливим нагадати, що станом на день ухвалення цього рішення 72 100 справ, які було визнано обґрунтованими, очікують розгляду, з яких понад 27 000 стосуються неповторюваних проблем за Конвенцією, у тому числі скарги на серйозні порушення прав людини.

151. Тривале невжиття належних заходів загального характеру державою-відповідачем, внаслідок якого системна проблема залишалася невирішеною, змусило Суд запровадити практику розгляду справ типу *Іванов* за прискореною спрощеною процедурою шляхом ухвалення рішень та рішень про виключення з реєстру справ у групах справ, фактично обмежуючись встановленням порушення та присудженням справедливої сатисфакції. Це дозволило заявникам швидко отримати рішення, якими їм було присуджено грошову компенсацію (див., наприклад, рішення у справі «Роженко та інші проти України» (*Rozhenko and Others v. Ukraine*) [Комітет], заява № 2644/04 та 23 інші заяви, від 11 квітня 2013 року та пункти 28 – 29).

152. Проте така політика Суду ухвалення рішень у групах справ не мала суттєвого впливу на загальну системну проблему, констатовану в рішенні у справі *Іванов*. Також це не призвело до явного прогресу у процесі виконання судових рішень (див. пункти 43 – 44, 124 – 128 та 131). Крім того, замість того, щоб отримати належне відшкодування на національному рівні, зростаюча кількість заявників звернулася до Суду з метою отримання грошового відшкодування відповідно до статті 41 Конвенції. Як вже зазначено (див. пункт 146), деякі нові заяви стосуються невиконання рішень національних судів, які вже були предметом розгляду Суду та щодо яких вже було встановлено порушення Конвенції.

153. На момент ухвалення рішення у справі *Іванов* наприкінці вересня 2009 року Судом розглядалися 1 400 аналогічних справ (див. зазначене рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункт 86). Станом на сьогодні, незважаючи на те, що Суд уже розглянув 14 430 аналогічних справ, 12 143 справи все ще очікують розгляду (див. зазначене рішення у справі *Іванов (Ivanov)*, пункт 86 та пункти 43 – 44).

154. Єдиний висновок, якого можна дійти з огляду на поточний стану справ, полягає в тому, що у випадку, якщо Суд розглядатиме ці або подальші аналогічні справи у такому самому або подібному порядку, він зіткнеться з неминучою перспективою, що в майбутньому зростаюча кількість заявників з України звертатиметься до нього з метою отримання відшкодування (див. також пункт 148). Доходячи такого висновку, Суд також посилається на оцінку Комітету міністрів цієї ситуації на його засіданні 20 – 21 вересня 2016 року, згідно з якою врегулювання всіх справ, які знаходяться на розгляді, шляхом укладення дружнього врегулювання або надсилання односторонніх

декларацій не забезпечить довготривалого вирішення цієї проблеми, оскільки, ризик отримання Судом нових заяв все ще існуватиме, якщо не буде усунуто першопричину проблеми (див. пункт 127).

155. Суд зауважує, що він ризикує стати частиною української системи правосуддя та замінити собою органи влади України при вирішенні питання щодо «адекватного й достатнього відшкодування за невиконання або тривале виконання рішень національних судів» згідно з вимогами пункту 5 резолютивної частини рішення у справі *Іванов*. Це завдання несумісне із субсидіарною роллю, яку Суд, як передбачається, має відігравати щодо Високих Договірних Сторін відповідно до статей 1 (Зобов'язання поважати права людини) та 19 Конвенції, і прямо суперечить логіці процедури пілотного рішення, запровадженої Судом.

156. Отже, Суд має вирішити, як найкраще розглянути цю ситуацію, враховуючи логіку процедури пілотного рішення, як передбачено у згаданому рішенні у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) пункт 193), а також відповідно до принципу субсидіарності, що лежить в основі цієї логіки. Зокрема, Суд має з'ясувати, чи повинен він діяти як механізм надання компенсації у великій кількості повторюваних заяв, що відносяться до пілотних або типових рішень, нагляд за виконанням яких здійснюється Комітетом міністрів відповідно до пункту 2 статті 46 Конвенції.

4. Об'єкт і мета процедури пілотного рішення

(а) Загальні принципи

157. Упродовж майже двох десятиліть Суд розглядає масові спори, що виникають внаслідок різних структурних або системних проблем у Договірних Державах. Ці недоліки у сфері прав людини в Договірних Державах призводять до постійного зростання кількості заяв до Суду та ставлять під загрозу довгострокову ефективність системи захисту прав людини, встановлену Конвенцією (див. пункт 111, а також рішення у справах «Боттацці проти Італії» (*Bottazzi v. Italy*) [ВП], заява № 34884/97, пункт 22, ECHR 1999 V; «Ді Мауро проти Італії» (*Di Mauro v. Italy*) [ВП], заява № 34256/96, пункт 23, ECHR 1999 V; та «Кудла проти Польщі» (*Kudła v. Poland*) [ВП], заява № 30210/96, пункт 148, ECHR 2000 XI).

158. Процедуру пілотного рішення було започатковано у відповідь на збільшення навантаження Суду, спричиненого низкою справ, що виникли внаслідок однієї і тієї ж самої структурної або системної проблеми, та з метою забезпечення довгострокової ефективності конвенційного механізму (див. пункти 108 – 112 та згадане рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункти 190 та 191).

159. Подвійне призначення цієї процедури полягає, з одного боку, у зменшенні загрози ефективному функціонуванню конвенційної системи, а з іншого – у сприянні якнайшвидшому та ефективному усуненню недоліків, що впливають на захист конвенційних прав у національній правовій системі. Враховуючи у процесі виконання пілотного рішення інтереси всіх існуючих або потенційних потерпілих від системної проблеми, процедура має на меті надання належного захисту всім фактичним та потенційним потерпілим від цієї проблеми, а також конкретному заявнику (заявникам) у пілотному рішенні (див. згадане рішення «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункт 193). Відповідно до логіки процедури пілотного рішення, забезпечення «адекватного та достатнього відшкодування» у розумінні пункту п'ятого резолютивної частини рішення у справі *Іванов* є договірним зобов'язанням, пов'язаним із виконанням пілотного рішення, нагляд за виконанням якого здійснюється Комітетом міністрів, при цьому роль Суду суттєво обмежується виявленням системної проблеми та, за необхідності, визначенням заходів загального характеру, які слід вжити з метою виконання рішення. Таким чином, суть процедури пілотного рішення полягає у наданні належного відшкодування потерпілим у подальших аналогічних справах у рамках виконання пілотного рішення (див. згадане рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункти 191, 193 та 194; рішення щодо дружнього врегулювання у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) [ВП], заява № 31443/96, пункти 36 та 37, ECHR 2005-IX; рішення у справі «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*) [ВП], заява № 35014/97, пункт 238, ECHR 2006-VIII; «Куріч та інші проти Словенії» (*Kurić and Others v. Slovenia*) [ВП], заява № 26828/06, ECHR 2012 (витяги); ухвалу щодо прийнятності у справі «Асоціація власників нерухомого майна у м. Лодзь та інші проти Польщі» (*Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland*), заява №. 3485/02, пункти 86 – 87, ECHR 2011 (витяги); та рішення у справі «Анастасов та інші проти Словенії» (*Anastasov and Others v. Slovenia*), заява №. 65020/13, пункти 94 – 96, від 18 жовтня 2016 року). Більше того, Суд не має можливості, та його функції не полягають у вирішенні великої кількості повторюваних справ, які вимагають встановлення основних фактів або розрахунку грошової компенсації, – обидві з яких, як правило та відповідно до існуючої практики, належать до компетенції національних органів влади (див., *mutatis mutandis*, ухвалу щодо прийнятності у справі «Демопулос та інші проти Туреччини» (*Demopoulos and Others v. Turkey*) [ВП], заява № 46113/99 та сім інших заяв, пункт 69, ECHR 2010, згадане у рішенні у справі «Герасимов та інші проти Росії» (*Gerasimov and*

Others v. Russia), заява № 29920/05 та десять інших заяв, пункти 207 та 210, від 01 липня 2014 року).

160. Отже, оцінка Суду оскаржуваної у «пілотній» справі ситуації, обов'язково виходить за межі особистих інтересів окремих заявників та вимагає від Суду розгляду справи також із точки зору заходів загального характеру, які необхідно вжити з метою забезпечення інтересів існуючих або потенційних потерпілих (див. згадане рішення у справі «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*), пункт 238; ухвалу щодо прийнятності у справі «Волькенберг та інші проти Польщі» (*Wolkenberg and Others v. Poland*), заява №. 50003/99, пункт 73, від 04 грудня 2007 року, згадану ухвалу щодо прийнятності у справі «Асоціація власників нерухомого майна у м. Лодзь та інші проти Польщі» (*Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland*), пункти 86 – 87; та згадане рішення у справі «Анастасов та інші проти Словенії» (*Anastasov and Others v. Slovenia*), пункти 94 – 96).

161. Таким чином, за суттю пілотного рішення держава-відповідач зобов'язана усунути першопричину порушення на майбутнє та забезпечити засіб відшкодування шкоди, вже завданої не тільки окремому заявнику (заявникам) у «пілотній» справі, але й усім іншим потерпілим від аналогічного порушення. Логіка полягає в тому, що в рамках заходів загального характеру, вжиття яких вимагається від держави-відповідача, у процесі виконання пілотного рішення мають поглинатись всі інші потерпілі.

(b) Приклади пілотних рішень

162. З моменту ухвалення рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) від 22 червня 2004 року Суд ухвалив тридцять п'ять пілотних рішень, що набули статусу остаточних, якими він зобов'язав Договірні Сторони вжити загальні заходи в інтересах всіх існуючих та потенційних потерпілих, з метою усунення різних недоліків у національному захисті прав людини, визначених Судом як «системні» або «структурні», зокрема:

– недоліків законодавства або неналежної практики, що впливають на право власності (згадане рішення у справі «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*), «Сульджагіч проти Боснії та Герцеговини» (*Suljagić v. Bosnia and Herzegovina*), заява № 27912/02, від 03 листопада 2009 року; «Марія Атанасіу та інші проти Румунії» (*Maria Atanasiu and Others v. Romania*), заяви №№ 30767/05 та 33800/06, від 12 жовтня 2010 року; «Алішич та інші проти Боснії та Герцеговини, Хорватії, Сербії, Словенії та колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the former Yugoslav Republic of Macedonia*) [ВП], заява № 60642/08, ECHR 2014;

– надмірної тривалості провадження (рішення у справах «Лукенда проти Словенії» (*Lukenda v. Slovenia*), заява № 23032/02, ECHR 2005 X; «Румпф проти Німеччини» (*Rumpf v. Germany*), заява № 46344/06, від 02 вересня 2010 року; «Васіліос Атанасіу та інші проти Греції» (*Vassilios Athanasiou and Others v. Greece*), заява № 50973/08, від 21 грудня 2010 року; «Дімітров та Хаманов проти Болгарії» (*Dimitrov and Hamanov v. Bulgaria*), заяви №№ 48059/06 та 2708/09, від 10 травня 2011 року; «Фінгер проти Болгарії» (*Finger v. Bulgaria*), заява № 37346/05, від 10 травня 2011 року; «Ум'юхан Каплан проти Туреччини» (*Ümmühan Kaplan v. Turkey*), заява № 24240/07, від 20 березня 2012 року; «Мішелюдакіс проти Греції» (*Michelioudakis v. Greece*), заява № 54447/10, від 03 квітня 2012 року; «Гликанці проти Греції» (*Glykantzi v. Greece*), заява № 40150/09, від 30 жовтня 2012 року; «Рутковський та інші проти Польщі», (*Rutkowski and Others v. Poland*), заява № 72287/10 та 2 інші заяви, від 07 липня 2015 року; та «Гашо проти Угорщини» (*Gazsó v. Hungary*), заява № 48322/12, від 16 липня 2015 року);

– неналежних умов тримання під вартою (рішення у справах «Орчовський проти Польщі» (*Orchowski v. Poland*), заява № 17885/04 та «Норберт Сікорський проти Польщі» (*Norbert Sikorski v. Poland*), заява № 17599/05, від 22 жовтня 2009 року; «Ананьєв та інші проти Росії» (*Ananyev and Others v. Russia*), заяви №№ 42525/07 та 60800/08, від 10 січня 2012 року; «Торреджіані та інші проти Італії» (*Torreggiani and Others v. Italy*), заява № 43517/09 та 6 інших заяв, від 08 січня 2013 року; «Нешков та інші проти Болгарії» (*Neshkov and Others v. Bulgaria*), заява № 36925/10 та 5 інших заяв, від 27 січня 2015 року; «Варга та інші проти Угорщини» (*Varga and Others v. Hungary*), заява № 14097/12 та 5 інших заяв, від 10 березня 2015 року; «Резмивеш та інші проти Румунії» (*Rezmiveş and Others v. Romania*), заява № 61467/12 та 3 інших заяви, від 25 квітня 2017 року);

– невиконання остаточних рішень національних судів (рішення у справах «Бурдов проти Росії» (№ 2) (*Burdov v. Russia (№ 2)*), заява № 33509/04, ECHR 2009; «Олару та інші проти Молдови» (*Olaru and Others v. Moldova*), заява № 476/07 та 3 інші заяви, від 28 липня 2009 року; згадане рішення у справі *Іванов (Ivanov)*; «Манушаке Путо та інші проти Албанії» (*Manushaqe Puto and Others v. Albania*), заява № 604/07 та 3 інших заяви, від 31 липня 2012 року; та згадане рішення у справі «Герасимов та інші проти Росії» (*Gerasimov and Others v. Russia*);

– інших проблем (рішення у справах «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» (*Xenides-Arestis v. Turkey*), заява № 46347/99, від 22 грудня 2005 року; «Кауцор проти Польщі» (*Kauczor v. Poland*), заява № 45219/06, від 03 лютого 2009 року; «Грінз та М.Т. проти Сполученого Королівства» (*Greens and M.T. v. the United Kingdom*),

заяви №№ 60041/08 та 60054/08, ECHR 2010 (витяги); згадане рішення у справі «Куріч та інші проти Словенії» (*Kurić and Others v. Slovenia*), рішення у справі «М.С. та інші проти Італії» (*M.C. and Others v. Italy*), заява № 5376/11, від 03 вересня 2013 року; та рішення у справі «В.Д. проти Бельгії» (*W.D. v. Belgium*), заява № 73548/13, від 06 вересня 2016 року).

163. Більшість пілотних рішень були успішно виконані шляхом вжиття державами-відповідачами заходів загального характеру. Якщо такі заходи передбачали застосування нового засобу юридичного захисту, компенсаційного або іншого, спроможного забезпечити достатнє та адекватне відшкодування на національному рівні, Суд визнавав подальші заяви неприйнятними у зв'язку з невичерпанням національних засобів юридичного захисту та «повертав» їх до відповідних держав (див., наприклад, згадане рішення у справі «Демопулос та інші проти Туреччини» (*Demopoulos and Others v. Turkey*); ухвали щодо прийнятності у справах «Наговіцин та Налгієв проти Росії» (*Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia*), заяви №№ 27451/09 та 60650/09, від 23 вересня 2010 року; «Латак проти Польщі» (*Łatak v. Poland*), заява № 52070/08, від 12 жовтня 2010 року; «Мюдюр Тургут та інші проти Туреччини» (*Müdüir Turgut and Others v. Turkey*), заява № 4860/09, від 26 березня 2013 року; «Балакчієв та інші проти Болгарії» (*Balakchiev and Others v. Bulgaria*), заява № 65187/10, від 18 червня 2013 року; «Вальчева та Абрашев проти Болгарії» (*Valcheva and Abrashev v. Bulgaria*), заяви №№ 6194/11 та 34887/11, від 18 червня 2013 року; «Технікі Олімпіакі А.Е. проти Греції» (*Techniki Olympiaki A.E. v. Greece*), заява № 40547/10, від 01 жовтня 2013 року; «Стелла та 10 інших заяв проти Італії» (*Stella and 10 Other applications v. Italy*), заява № 49169/09, від 16 вересня 2014 року; та рішення у справі «Ксинос проти Греції» (*Xynos v. Greece*), заява № 30226/09, від 09 жовтня 2014 року).

164. Якщо держави внесли змін до законодавства, що надавали існуючим та потенційним потерпілим від системного порушення засоби захисту на національному рівні, внаслідок чого подальший розгляд Судом аналогічних заяв більше не був виправданим, Суд вилучав ці заяви зі свого реєстру справ у зв'язку з тим, що питання було вирішено у розумінні підпункту «b» пункту 1 статті 37 Конвенції, шляхом запровадження заходів загального характеру, в тому числі компенсаторних заходів відшкодування із зворотною дією (див. згадане рішення у справі «Волькенберг та інші проти Польщі» (*Wolkenberg and others v. Poland*), пункти 72 – 77; ухвалу щодо прийнятності у справі «Е.Г. проти Польщі та 175 інших заяв щодо річки Буг проти Польщі» (*E.G. v. Poland and 175 Other Bug River applications v. Poland*), заява № 50425/99, пункти 22 – 25, ECHR 2008 (витяги); згадане рішення у справі «Асоціація власників нерухомого

майна у м. Лодзь та інші проти Польщі» (*Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland*), пункти 82 – 89; а також згадане рішення у справі «Анастасов та інші проти Словенії» (*Anastasov and Others v. Slovenia*), пункти 89 – 102).

У трьох справах процедуру пілотного рішення було офіційно завершено на підставі рішень Суду, ухвалених після вжиття заходів загального характеру (див. згадане рішення у справі «Е.Г. проти Польщі та 175 інших заяв щодо річки Буг проти Польщі» (*E.G. v. Poland and 175 Other Bug River applications v. Poland*), пункти 25 – 29 і другий пункт резолютивної частини рішення; згадане рішення у справі «Асоціація власників нерухомого майна у м. Лодзь та інші проти Польщі» (*Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland*), пункт 90 та третій пункт резолютивної частини рішення; і згадане рішення у справі «Анастасов та інші проти Словенії» (*Anastasov and Others v. Slovenia*), пункт 103 та другий пункт резолютивної частини рішення).

(с) Розгляд подальших справ у рамках процедури пілотного рішення

165. Як вже зазначено (див. пункт 159), характерним для процедури пілотного рішення є те, що Суд розглядає відповідні питання також з точки зору інтересів інших потенційних потерпілих. Цей аналіз обов'язково включає розгляд аналогічних заяв, що наразі розглядаються, та тих, що можуть бути подані до Суду у майбутньому (див., серед інших прикладів, згадані рішення у справах «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункт 198, «Бурдов проти Росії» (№ 2) (*Burdov v. Russia (№ 2)*), пункти 142 – 146, та «Рутковський та інші проти Польщі» (*Rutkowski and Others v. Poland*), пункти 223 – 229).

166. З моменту ухвалення рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) усталеною практикою Суду при вирішенні пілотних справ стало також ухвалювати процесуальні рішення щодо майбутнього розгляду аналогічних справ, про які Уряд держави-відповідача вже було повідомлено, та нових аналогічних справ. Наприклад, Суд часто вирішував відкласти розгляд аналогічних справ до тих пір, поки держава не запровадить заходи загального характеру (див., серед інших прикладів, згадане рішення у справах «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункт 198; «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*), пункт 247; «Куріч та інші проти Словенії» (*Kurić and Others v. Slovenia*), пункт 415; *Іванов (Ivanov)*, пункти 97 – 99 та сьомий пункт резолютивної частини рішення; «Олару та інші проти Молдови» (*Olaru and Others v. Moldova*) пункти 60 і 61 та шостий пункт резолютивної частини рішення; «Бурдов проти Росії» (№ 2) (*Burdov v. Russia (№ 2)*), пункт 146 та восьмий пункт резолютивної частини рішення;

«Рутковський та інші проти Польщі», (*Rutkowski and Others v. Poland*), пункти 227 – 229 та десятий і одинадцятий пункти резолютивної частини рішення; «Герасимов та інші проти Росії» (*Gerasimov and Others v. Russia*), пункт 232 та чотирнадцятий пункт резолютивної частини рішення, а також «В.Д. проти Бельгії» (*W.D. v. Belgium*), пункт 174 та сьомий пункт резолютивної частини рішення). Суд припинив розгляд аналогічних заяв, які вже розглядались ним, і призупинив розгляд будь-яких заяв, ще не зареєстрованих станом на день ухвалення пілотного рішення (див. згадане рішення у справі «Грінз та М.Т. проти Сполученого Королівства» (*Greens and M.T. v. the United Kingdom*), пункти 121 – 122). Суд також передбачив свої ухвали щодо прийнятності справ, що ним розглядаються та майбутніх, постановивши, що за певних обставин він «може визнати [їх] неприйнятними відповідно до Конвенції» (див. згадане рішення у справі «Сулджагіч проти Боснії та Герцеговини» (*Suljagić v. Bosnia and Herzegovina*), пункт 65). Де це було доречно, Суд на підставі пілотного рішення вирішив повідомити про всі аналогічні заяви, подані до нього до дня ухвалення рішення (див. згадане рішення у справі «Рутковський та інші проти Польщі» (*Rutkowski and Others v. Poland*), пункти 226 – 227 та дев'ятий пункт резолютивної частини рішення). Така практика, що охоплює цілу низку рішень, відображає суть процедури пілотного рішення, згідно з якою всі справи, що виникають внаслідок однієї тієї ж системної першопричини, розглядаються в рамках цієї процедури та є частиною процесу виконання пілотного рішення (див. пункти 158 – 161).

5. *Необхідність розроблення нового підходу щодо справ, розпочатих після ухвалення рішення у справі Іванов*

167. У цій справі, враховуючи зауваження Комітету міністрів (див. пункти 124 – 128 і 146), перед Судом постає завдання надати нові вказівки після ухвалення пілотного рішення, яке на сьогоднішній день, очевидно, не досягнуло своєї мети (див. пункти 11 – 15).

168. Після реєстрації перших заяв типу *Іванов* у 1999 році Суд отримав близько 29 000 аналогічних заяв. Тільки у 2012 – 2017 роках Суд ухвалив рішення у майже 6 000 справах типу *Іванов*, у вигляді рішень щодо груп справ чи ухвал про вилучення справ з реєстру, відповідно до яких заявникам у кожній справі було присуджено суми від 1 000 до 3 000 євро, а в подальшому по 2 000 євро відшкодування матеріальної та моральної шкоди (див. пункти 28, 32 та 43). Загальна сума справедливої сатисфакції, присудженої у справах проти України за цей період, складає приблизно 12 млн євро, що становить значну частину суми претензій за невиконаними рішеннями, що, за даними Уряду України, становить 89 млн євро (див. пункти 124 – 128). Незважаючи на це Суд щомісячно реєстрував понад 200 заяв типу

Іванов (див. пункт 44).

169. На даний час справи типу *Іванов* складають майже третину всіх повторюваних заяв, що очікують розгляду (див. пункт 8). Обсяг справ продовжує зростати, попри процедурні та адміністративні заходи, вжиті з метою їхнього якомога швидшого та ефективнішого розгляду, і рекомендації, які неодноразово надавалися державі-відповідачу Комітетом міністрів (див. пункти 23 – 44 та 124 – 128).

170. Виконуючи свою наглядову функцію щодо рішень Суду, Комітет міністрів чітко визнав, що ситуація у справах типу *Іванов*, коли заходи загального характеру не були вжиті протягом розумного часу, створює серйозну загрозу для конвенційної системи (див. також пункти 127 і 128). У цій справі невиконання державою-відповідачем пілотного рішення протягом багатьох років призвело до постійного та зростаючого потоку заяв, при цьому роль Суду полягала виключно у постійному повторенні свого висновку про порушення Конвенції, викладеного у справі *Іванов* і присудженні справедливої сатисфакції чи прийнятті до уваги факту визнання Урядом порушення та його зобов'язання сплатити грошову компенсацію.

171. Відповідно до впровадженої на цей час Судом практики (див. пункти 43 та 151) неефективне виконання рішення у справі *Іванов* продовжує, і буде продовжувати, доки не буде прийнято належне рішення у процесі нагляду Комітетом міністрів, призводити до повторного встановлення у майбутньому порушення пункту 1 статті 6 і статті 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу щодо кожної особи на користь якої ухвалено судове рішення, яке не виконане в Україні. Згідно з наявними у Комітеті міністрів матеріалами, в Україні налічується 120 000 осіб, рішення ухвалені на користь яких залишаються невиконаними (див. пункти 126).

172. На думку Суду, така ситуація у справах типу *Іванов* означає, що існує потреба у зміні його підходу до розгляду подальших справ, що виникають з тієї самої системної проблеми. Суд знову посилається на оцінку Комітету міністрів, зроблену у вересні 2016 року, згідно з якою не позасудове врегулювання спорів за участі Суду, а тільки тривалий засіб усунення першопричини проблеми, вжитий у процесі виконання, зможе забезпечити належне вирішення цієї ситуацію (див. пункт 127).

173. Хоча можна було б присудити індивідуальне відшкодування розглянувши цю справи по суті, а також присудити справедливую сатисфакцію моральної шкоди (див. пункт 126), Суд вважає, що існує сильний суспільний інтерес у підтриманні підходу, здатного у довгостроковій перспективі зберегти відповідні ролі Суду, Уряду держави-відповідача та Комітету міністрів відповідно до статей 19 та 46 Конвенції (див. пункти 152 – 156).

174. Беручи до уваги своє навантаження під час розгляду справ

типу *Іванов* впродовж понад шістнадцяти років (див. пункт 10), Суд доходить висновку, що немає сенсу повторювати свої висновки у довгій низці аналогічних справ, що призведе до значного навантаження на ресурси Суду через велику кількість справ і правосуддя не здійснюватиметься належним чином. Зокрема, така практика не сприяла б корисному чи ефективному зміцненню захисту прав людини відповідно до Конвенції (див. згадані рішення у справах «Грінз та М.Т. проти Сполученого Королівства» (*Greens and M.T. v. the United Kingdom*), пункт 120; «Е.Г. проти Польщі та 175 інших заяв щодо річки Буг проти Польщі» (*E.G. v. Poland and 175 Other Bug River applications v. Poland*), пункт 27, а також «Асоціація власників нерухомого майна у м. Лодзь та інші проти Польщі» (*Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland*), пункт 44).

175. У світлі зазначених міркувань постійний розгляд справ типу *Іванов* є, поза будь-яким сумнівом, суперечливим у контексті мети Конвенції. Таким чином, виникає питання, чи є виправданим продовження розгляду справ типу *Іванов* у контексті статей 19 та 46 Конвенції та повноважень Суду відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 37 вилучати заяви з реєстру у разі відсутності підстави для їхнього розгляду (див. текст статті 37 у пункті 200).

6. Чи є виправданим продовження розгляду справ типу *Іванов* відповідно до статей 19 і 46 Конвенції

(а) Щодо статті 19

176. Стаття 19 Конвенції передбачає:

«Для забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї створюється Європейський суд з прав людини, який далі називається «Суд». Він функціонує на постійній основі.»

177. Суд вже визнавав, що можуть існувати випадки, коли після встановлення ним у пілотному рішенні системної проблеми держава-відповідач затримує вжиття засобів захисту загального характеру довше, ніж цього вимагають розумні строки (див. згадане рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті) пункт 198), залишаючи проблему невирішеною, створюючи тим самим повторювані порушення Конвенції. Згідно з висновками, викладеними у деяких попередніх справах, зокрема у справі *Іванов*, за таких обставин Суд не матиме іншого вибору, крім розгляду та ухвалення рішень у справах, що знаходяться у нього на розгляді, з метою стимулювання процесу виконання пілотного рішення в Комітеті міністрів та забезпечення дотримання Конвенції на національному рівні (див. згадані рішення у справах «Е.Г. проти Польщі та 175 інших заяв щодо річки Буг проти Польщі» (*E.G. v. Poland and 175 Other Bug*

River applications v. Poland), пункт 28; *Іванов (Ivanov)*, пункт 100; та рішення у справі «Куріч та інші проти Словенії» (*Kurić and Others v. Slovenia*) (справедлива сатисфакція) [ВП], заява № 26828/06, пункт 136, ECHR 2014).

178. Проте у деяких справах Суд говорив про можливість застосування іншого підходу, який він наразі вважає більш переконливим у світлі цієї справи.

179. Посилаючись на свою роль після ухвалення згаданого пілотного рішення у справі «Е.Г. проти Польщі та 175 інших заяв щодо річки Буг проти Польщі» (*E.G. v. Poland and 175 Other Bug River applications v. Poland*), відповідно до якого було закрито процедуру пілотного рішення, встановлену у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*), Суд нагадав, що його основне завдання за Конвенцією, відповідно до статті 19 Конвенції, полягає у «дотриманні Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї». Необхідність постійно ухвалювати окремі рішення у справах, в яких більше не висувалося актуальних питань за Конвенцією, не можна вважати сумісною з цим завданням. Також така практика Суду не сприяла би корисному чи ефективному зміцненню захисту прав людини відповідно до Конвенції (там само, пункти 27 – 28).

180. Суд не виключив, що в майбутньому він може переглянути свою роль у цьому питанні та відмовитись від розгляду таких справ (див. згадане рішення у справі «Е.Г. проти Польщі та 175 інших заяв щодо річки Буг проти Польщі» (*E.G. v. Poland and 175 Other Bug River applications v. Poland*), пункт 27).

181. У зв'язку з цим Суд вважає за необхідне нагадати, що в рамках процедури пілотного рішення одним із найважливіших завдань, як уже було зазначено вище, є спонукання держави-відповідача до запровадження засобу юридичного захисту для всіх потерпілим від системного порушення, таким чином, відповідальність за надання відшкодування обов'язково покладатиметься на національні органи влади. Головне завдання Суду визначається статтею 19 Конвенції, а ухвалення рішення про надання справедливої сатисфакції за статтею 41 є лише додатковим до цього завдання. Отже, враховуючи мету процедури пілотного рішення, що, як зазначено вище, полягає у наданні допомоги державам під час вирішення системних проблем на національному рівні, тим самим забезпечуючи заявникам права та свободи, передбачені Конвенцією, відповідно до статті 1, функція Суду за статтею 19 не може бути перетворена на надання індивідуального грошового відшкодування у кожній повторюваній справі, що виникає з однієї тієї ж системної проблеми (див. згадані рішення у справах «Волькенберг та інші проти Польщі» (*Wolkenberg and Others v. Poland*), пункт 76; «Асоціація власників нерухомого

майна у м. Лодзь та інші проти Польщі» (*Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland*), пункт 87; та «Анастасов та інші проти Словенії» (*Anastasov and Others v. Slovenia*), пункти 95 – 96).

182. На думку Суду, враховуючи, що, як було доведено, його практика у справах типу *Іванов* (див. пункти 148 – 156) до сьогодні не досягла своєї мети, наразі для нього настав час, як зазначалось у згаданому рішенні у справі «Е.Г. проти Польщі та 175 інших заяв щодо річки Буг проти Польщі» (*E.G. v. Poland and 175 Other Bug River applications v. Poland*) (пункт 27), переглянути свою роль за обставин, коли держава-відповідач не вжила упродовж розумного строку загальних засобів юридичного захисту та визначити відповідні наслідки у світлі статті 46 Конвенції.

(b) Щодо статті 46

183. Стаття 46 у відповідних частинах передбачає:

«1. Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами.

2. Остаточне рішення Суду передається Комітетові міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням.

...»

184. Як вже зазначено, з моменту ухвалення рішення у справі *Іванов*, після відкладення розгляду подальших аналогічних справ Суд двічі відновлював розгляд таких справ. Він вирішив близько 6 000 справ шляхом ухвалення рішень, що підлягали виконанню, якими встановлювалось порушення Конвенцією та присуджувалась справедлива сатисфакція, або прийняття визнання Урядом порушення та його пропозиції про виплату заявникам справедливої сатисфакції (див. пункт 43). Втім, таке повторюване ухвалення рішень не приносило користі і не призводило до будь-яких задовільних змін у процесі виконання рішень. Процес виконання, який стимулювався низкою рішень Суду, залишається неефективним, незважаючи на здійснення Комітетом міністрів нагляду в рамках посиленої процедури – інструменту, призначеного для вирішення найбільш серйозних та системних порушень Конвенції (див. пункт 118).

185. Відповідно до положень статті 1 Конвенції згідно з основоположним принципом субсидіарності, що лежить в основі Конвенції, Договірні Сторони «гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в... Конвенції». Відповідно до цього принципу та зобов'язання Договірних Сторін за пунктом 1 статті 46 «виконувати остаточні рішення Суду» Договірні Сторони несуть колективну відповідальність за виконання рішень Суду, а наглядові функції та відповідальність у зв'язку з цим

покладаються на Комітет міністрів відповідно до пункту 2 статті 46 (див. пункти 113 – 118).

186. У зв'язку з цим Суд нагадує, що Договірні Сторони неодноразово висловлювали свою глибоку занепокоєність з приводу загрози надійності та ефективності конвенційної системи, яку створюють повторювані справи. Вони постійно підкреслювали, що ефективне виконання рішень Суду має вирішальне значення для забезпечення довгострокової ефективності наглядових конвенційних органів (див. пункти 109 – 111).

187. У цьому контексті, приймаючи Протокол № 14 до Конвенції як основну частину всього пакету реформ, впроваджених Договірними Сторонами для гарантування довгострокової ефективності конвенційної системи (див. також рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункти 190 – 191) Комітет міністрів зазначив, що оперативне та повне виконання рішень Суду є життєво важливим для запобігання завантаженню Суду повторюваними заявами. Він також підкреслив, що Договірні Сторони мають колективний обов'язок надавати допомогу Комітету, коли будь-яка Договірна Сторона відмовляється, явно або через свої дії, виконувати остаточне рішення Суду у справі, в якій вона є стороною (див. пункти 108 та 109).

188. Таким чином, Договірні Сторони визнали першочергове значення виконання рішень Суду у повторюваних справах для ефективного функціонування конвенційного механізму та взяли на себе зобов'язання колективно забезпечувати повне виконання рішень Суду, у яких були констатовані системні недоліки. Це підтверджується деклараціями, ухваленими під час низки конференцій високого рівня про майбутнє Суду (див. пункти 119 – 123).

189. Інтерлакенська декларація закликала Держави-Сторони взяти на себе зобов'язання щодо «повного виконання рішень Суду та вжиття необхідних заходів задля запобігання наступним схожим порушенням» (див. п. 120).

190. Ізмірська декларація запросила Держави «повною мірою співпрацювати із Комітетом Міністрів у межах нових методів нагляду за виконанням рішень Суду» (див. пункт 121).

191. У Брайтонській декларації Держави підкреслювали, що «повторювані заяви в основному виникають через системні або структурні проблеми на національному рівні. Відповідальність Держави-Сторони полягає в тому, щоб під контролем Комітету міністрів забезпечити вирішення таких питань та наслідків порушень в рамках ефективного виконання рішень Суду». Вони також висловили своє «занепокоєння щодо великої кількості повторюваних заяв, які розглядаються Судом», привітали «подальше вжиття Судом активних заходів щодо ефективного усунення повторюваних порушень, шляхом

ухвалення пілотних рішень» та закликали «Держави-Сторони, Комітет міністрів та Суд до співпраці з метою пошуку шляхів вирішення проблеми, пов'язаної з великою кількістю заяв, що виникають через систематичні проблеми, встановлені Судом» (див. пункт 122).

192. У своїй останній Декларації, ухваленій у м. Брюссель 26 – 27 березня 2015 року, Договірні Сторони підтвердили субсидіарний характер впровадженого Конвенцією наглядового механізму, і, зокрема, провідну роль національних органів влади. Вони наголосили на важливості повного, ефективного та оперативного виконання рішень і сильної політичної волі Держав-Сторін, які, таким чином, зміцнюють довіру до Суду і конвенційної системи в цілому. Держави-Сторони також зазначили, що «увагу слід зосередити на поточних викликах, зокрема на повторюваних заявах, зумовлених невиконанням рішень Суду... а також на труднощах деяких Держав-Сторін щодо виконання певних рішень з огляду на масштаби та характер встановлених порушень і розмір видатків на вирішення встановленої проблеми» (див. пункт 123).

193. Як зазначено в Брайтонській декларації (див. пункт 3 Декларації, наведений у пункті 122), Суд та Держави-Сторони несуть спільну з Договірними Сторонами «відповідальність у забезпеченні ефективної імплементації Конвенції відповідно до основоположного принципу субсидіарності». Проте компетенція Суду, визначена статтею 19 Конвенції, та його роль відповідно до статті 46 Конвенції у контексті процедури пілотних рішень, не поширюється на забезпечення виконання власних рішень. Суд також не може бути перетворений в орган, який здійснює нагляд за виконанням рішень.

194. Розподіл завдань між Судом та Комітетом міністрів є зрозумілим: Суд може допомогти державі-відповідачу у виконанні її зобов'язань за статтею 46, намагаючись вказати тип заходів, які можуть бути вжиті державою з метою усунення системної проблеми, встановленої Судом. Проте саме Комітет міністрів має здійснювати нагляд за виконанням рішення та забезпечувати виконання державою її юридичного зобов'язання за статтею 46, у тому числі вжиття заходів загального характеру, що можуть вимагатись пілотним рішенням щодо надання відшкодування всім іншим існуючим або потенційним потерпілим від констатованого системного недоліку (див. рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункти 193 – 194). Таким чином, в рішенні у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) Суд постановив, що держава-відповідач має за допомогою належних правових та адміністративних заходів, забезпечити на національному рівні ефективну та оперативну реалізацію відповідного права інших позивачів (див. «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункт 194).

195. Ситуація, з якою зіткнувся Суд у справах типу *Іванов*, по суті виникає внаслідок неефективного виконання остаточного рішення Суду, яким вимагається вжиття заходів загального характеру під наглядом Комітету міністрів з метою усунення першопричини системної проблеми, що призвела до подання великої кількості заяв до Суду. Відповідні проблеми мають виключно фінансовий та політичний характер, і, як вбачається з наслідків ухвалення пілотного рішення у справі *Іванов* (див. пункти 137, 142 та 168), їхнє вирішення виходить за межі компетенції Суду, визначеної статтею 19 Конвенції. Ці проблеми можуть бути належним чином вирішені лише державою-відповідачем з одного боку, та Комітетом міністрів з іншого, який відповідно до пункту 2 статті 46 Конвенції має повноваження здійснювати нагляд за виконанням рішень Суду.

196. Отже, держава-відповідач і Комітет міністрів мають взяти на себе відповідальність за статтею 46 та забезпечити повне виконання пілотного рішення Суду у справі *Іванов* та, окрім вжиття необхідних заходів загального характеру, спрямованих на вирішення першопричини проблеми, забезпечити заявників належним юридичним захистом на національному рівні, у тому числі механізмом відшкодування їм шкоди, завданої встановленого Судом порушенням Конвенції, який виконуватиме таку ж функцію, що й рішення про надання справедливої сатисфакцію відповідно до статті 41 Конвенції (див. згадане рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункт 193, а також, *mutatis mutandis*, згадані рішення у справах «Асоціація власників нерухомого майна у м. Лодзь та інші проти Польщі» (*Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland*), пункт 88, та «Анастасов та інші проти Словенії» (*Anastasov and Others v. Slovenia*), пункт 98).

(с) Висновок

197. Юридичні питання за Конвенцією щодо тривалого невиконання рішень національних судів в Україні, вже були вирішені у пілотному рішенні у справі *Іванов*. Таким чином, Суд виконав свою функцію за статтею 19 Конвенції. Зокрема, він визначив системний недолік, дійшов висновку, що він є порушенням Конвенції, та надав вказівки щодо заходів загального характеру, які слід вжити відповідно до статті 46 з метою належного виконання пілотного рішення для забезпечення юридичного захисту та відшкодування шкоди всім жертвам, минулим, теперішнім і майбутнім, встановленого системного порушення. Відповідно до принципу субсидіарності, який лежить в основі всієї Конвенції, а не лише процедури пілотного рішення, питання, розглянуте у пілотному рішенні у справі *Іванов*, у тому числі забезпечення відшкодування потерпілим від системного порушення

Конвенції, констатованого у справі *Іванов*, є питанням виконання рішення відповідно до статті 46 Конвенції.

198. Ця справа та всі аналогічні 12 143 справи, що розглядаються Судом, а також будь-які аналогічні майбутні справи, які подаватимуться до Суду, є невід'ємною частиною процесу виконання пілотного рішення. Вирішення цих справ, у тому числі стосовно заходів індивідуального характеру щодо відшкодування, мають обов'язково охоплюватись заходами загального характеру щодо виконання, які мають бути вжиті державою-відповідачем під наглядом Комітету міністрів. Отже, всі такі справи підлягають вирішенню в рамках процесу виконання, і про них має бути повідомлено Комітету міністрів, як органу, який відповідно до конвенційної системи має повноваження здійснювати нагляд за наданням відшкодування та відновленням справедливості щодо всіх потерпілих від системної проблеми, встановленої у пілотному рішенні (див. згадані рішення у справах «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті), пункт 193 та *Іванов (Ivanov)*, пункти 94 – 95), у тому числі й щодо заявників, зазначених у доданих переліках.

199. Враховуючи відповідні компетенції Суду та Комітету міністрів відповідно до статті 19 та статті 46 Конвенції, Суд змушений дійти висновку, що подальший розгляд цих справ відповідно до попередньої практики, не має сенсу з точки зору цілей Конвенції. Отже, наразі Суд має розглянути питання, чи може він та чи повинен він за таких обставин здійснювати свої повноваження відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 37 щодо вилучення цих заяв зі свого реєстру.

7. Застосування статті 37 Конвенції

200. Відповідні положення цієї статті передбачають:

«1. Суд може на будь-якій стадії провадження у справі прийняти рішення про вилучення заяви з реєстру, якщо обставини дають підстави дійти висновку:

...

(с) що на будь-якій іншій підставі, встановленій Судом, подальший розгляд заяви не є виправданим.

Проте Суд продовжує розгляд заяви, якщо цього вимагає повага до прав людини, гарантованих Конвенцією та протоколами до неї.

2. Суд може прийняти рішення про поновлення заяви в реєстрі справ, якщо він вважає, що це виправдано обставинами.»

201. Процедура пілотного рішення покликана допомагати Договірним Сторонам виконувати свою роль у конвенційному механізми шляхом вирішення таких проблем на національному рівні, тим самим забезпечуючи відповідно до статті 1 Конвенції всім фактичним та потенційним жертвам системної проблеми права та

свободи, передбачені Конвенцією, пропонуючи їм більш швидке відшкодування шкоди та, разом з тим, зменшуючи тягар Суду, який, у протилежному випадку, мав би ухвалювати рішення щодо великої кількості заяв, аналогічних за суттю, жертвуючи розглядом інших обґрунтованих заяв (див., серед багатьох інших джерел, вищенаведене рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (дружнє врегулювання), пункт 35; «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*), пункти 231 – 234; *Іванов (Ivanov)*, пункт 95, і «Волькенберг та інші проти Польщі» (*Wolkenberg and Others v. Poland*), пункт 34; див. також пункти 156 – 162).

202. У світлі зазначених міркувань та з огляду на те, що інтереси цих заявників та всіх інших існуючих та потенційних потерпілих від відповідної системної проблеми більш захищені в рамках процесу виконання, Суд встановив, що подальший розгляд справ типу *Іванов* є не найкращим засобом досягнення мети Конвенції. Відтак, Суд доходить висновку, що подальший розгляд цієї справи не є виправданим у розумінні підпункту «с» пункту 1 статті 37. Залишається визначити, чи вимагає «повага до прав людини» продовження такого розгляду Судом.

203. У всіх подібних справах кожен теперішній і майбутній заявник фактично є «потерпілим» у розумінні статті 34 Конвенції, який має право на повне виконання пілотного рішення на національному рівні відповідно до пункту 1 статті 46 та отримання «адекватного та достатнього відшкодування», відповідно до п'ятого пункту резолютивної частини рішення у справі *Іванов*. Таке відшкодування повинно включати в себе й виконання ухвалених на їхню користь рішень національних судів. У зв'язку з цим Суд нагадує, що згідно з висновками, яких він неодноразово доходив у численних справах типу *Іванов*, Україна має виконати рішення національних судів, які залишаються невиконаними (див. згадане рішення у справі «Писарський та інші проти України» (*Pysarskyu and others v. Ukraine*), пункт 25).

204. Як вже зазначено, недоліки, на які скаржаться заявники у цих заявах, мають бути усунуті шляхом вжиття заходів загального характеру в рамках виконання пілотного рішення у справі *Іванов*, у тому числі й наданням належного та достатнього відшкодування шкоди, завданої порушенням Конвенції, встановленим зазначеним рішенням (див. пункти 154, 201 – 203 та п'ятий пункт резолютивної частини рішення у справі *Іванов (Ivanov)*), які мають здійснюватись під наглядом Комітету міністрів. Таким чином, враховуючи різні процеси, задіяні з цією метою, Суд також доходить висновку, що повага до прав людини у розумінні пункту 1 статті 37 *in fine* не вимагає подальшого розгляду цих заяв для ухвалення рішення щодо індивідуального відшкодування.

205. Крім того, Суд вважає, що ця справа не піднімає важливіших питань щодо обов'язків, яких Договірні Держави мають дотримуватись у цій сфері, крім тих, що вже були розглянуті на різних етапах процедури пілотного рішення (див., в якості протилежного прикладу, рішення у справі «Ф.Г. Проти Швеції» (*F.G. v. Sweden*) [ВП], заява № 43611/11, пункт 82, ECHR 2016). Навпаки, загальне значення належного та ефективного функціонування конвенційної системи обумовлює доцільність зазначеного підходу (див. пункти 143 – 161 та 168 – 199).

206. З огляду на викладене, відповідно до пункту 1 статті 37 *in fine* Суд не знаходить жодних обставин щодо поваги до прав людини, передбачених Конвенцією та протоколами до неї, які б вимагали подальшого розгляду цієї справи та інших справ типу *Іванов*.

207. Насамкінець Суд нагадує, що цей висновок не обмежує його повноважень щодо поновлення відповідно до пункту 2 статті 37 цієї або будь-якої іншої аналогічної заяви у реєстрі справ, якщо це буде виправдано обставинами (див. пункт 223).

208. Відповідно, Суд вирішує вилучити ці заяви з реєстру відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 37 Конвенції.

8. Процедура, якої слід дотримуватися під час розгляду аналогічних заявах

209. Як і в попередніх пілотних рішеннях (див. пункти 165 та 166), Суд вважає за доцільне визначити процедуру, яка буде застосовуватись під час розгляду аналогічних заяв, що вже розглядаються, та тих, які будуть подані в майбутньому.

(а) Загальні висновки

210. Суд стикається із серйозною проблемою завантаженості справами, яка виникає внаслідок структурних або системних проблем у різних Договірних Сторонах (див. пункт 148 та наступні). Це явище створює ризик того, що Суд не матиме змоги зосередити увагу на справах, у яких висувуються нові та серйозні питання дотримання Конвенції у відповідних державах, та своєчасно розглядати такі справи. Процедура пілотного рішення, суть якої полягає у поверненні на національний рівень відповідальності за надання відшкодування, у випадку встановлення Судом порушення у пілотному рішенні, була розроблена з метою запобігання такій загрозі.

Як вбачається з наведеної практики Суду (див. пункти 165 – 166), одна з важливих особливостей цієї процедури полягає у її гнучкості, що дозволяє Суду пристосовувати свої рішення щодо подальших справ до різних юридичних та фактичних обставин для досягнення подвійної мети: забезпечення найбільш ефективного процедурного рішення та забезпечення виконання державою-відповідачем своїх зобов'язань за

статтею 1 та пунктом 1 статті 46 Конвенції, зокрема в частині надання адекватного відшкодування всім існуючим та потенційним потерпілим від будь-яких системних порушень (див. згадане рішення у справі «Рутковський та інші проти Польщі» (*Rutkowski and Others v. Poland*), пункт 226, з подальшими посиланнями на рішення у справі «Бурдов проти Росії» (№ 2) (*Burdov v. Russia (№ 2)*) та «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) (щодо суті).

211. Відповідно до статті 31 Конвенції Велика палата має повноваження приймати рішення щодо заяв, поданих згідно зі статтею 34, якщо палата відмовляється від розгляду справи згідно зі статтею 30, як у цій справі. Відповідно до статті 30, якщо справа, яку розглядає палата порушує істотні питання щодо тлумачення Конвенції, вона може відмовитись від розгляду справи. Стаття 43, яка регулює передання справи на розгляд Великої палати, передбачає, що для передання справи, вона має порушувати серйозне питання щодо тлумачення або застосування Конвенції чи протоколів до неї або важливе питання загального значення.

212. З цих положень вбачається, що роль Великої палати полягає у розгляді та вирішенні питань, що мають загальне значення для конвенційної системи. У контексті пілотного рішення це зумовлює зосередження уваги не тільки на окремій справі, що розглядається Судом, а й на загальній проблемі, яка стала першопричиною цієї справи. За своєю суттю пілотні рішення визначають результат великої кількості справ, окрім конкретної справи, що розглядається, та враховують інтереси інших фактичних або потенційних потерпілих (див. пункти 157 – 165). Це було прийнято та визнано Договірними Сторонами (див., наприклад, підпункт «с» пункту 20 Брайтонської декларації, в якому вітається продовження застосування пілотних рішень, пункт 122). Таким чином, легітимність процедури пілотного рішення не оспорується і наразі вона закріплена у Регламенті Суду (Правило 61) відповідно до запиту Договірних Сторін, викладеному в Інтерлакенській декларації, в якій вони наголосили на тому, що Суд має «розвивати прозорі та передбачувані стандарти стосовно відбору заяв, процедури, якої потрібно дотримуватись, і поводження із викладеними справами» (див. пункт 120). Крім того, у Брайтонській декларації держави запропонували щодо процедури пілотного рішення запровадити «процедуру, за допомогою якої Суд зможе реєструвати та визначати певну кількість основних заяв у групі заяв, які стосуються одного і того ж порушенні проти однієї тієї ж держави-відповідача, і рішення Суду щодо таких заяв стосуватиметься всієї групи» (див. пункт 20 Декларації, наведений у пункті 122).

213. Отже, виникає питання, чи може Велика палата в інтересах ефективного здійснення правосуддя у справах, аналогічних цій, які виникають у межах процедури пілотного рішення, приєднати до

справи, яка їй передана відповідно до статті 30, інші справи, що розглядаються, результат рішення у яких буде аналогічним рішенням у переданій справі, або необхідно, щоб Суд ухвалював окремі рішення в інших справах. Очевидно, що відповідно до пункту 1 Правила 42 палата матиме такі повноваження і зможе здійснити їх на будь-якій стадії провадження до ухвалення нею рішення. Тим більше, що немає жодних підстав вважати, що найвищий склад Суду не повинен мати аналогічних повноважень. Цей висновок підтверджується принципом, закріпленим і пункті 1 Правила 71 Регламенту Суду, згідно з яким «будь-яке положення, що регулює порядок провадження в палатах, застосовуються з урахуванням відповідних відмінностей (*mutatis mutandis*) в провадженні у Великій палаті». Це відображає необхідність забезпечення узгодженості у розгляді справ, що здійснюються різними складами Суду. Крім того, якщо палата відмовляється від юрисдикції в контексті процедури пілотного рішення, вона фактично відмовляється від юрисдикції щодо всього процесу, у тому числі й щодо наступних аналогічних заяв.

214. Крім того, оскільки мета пілотного рішення полягає у тому, щоб забезпечити всім потерпілим від констатованого системного порушення рівні умови у питанні щодо отримання відшкодування за допомогою процесу виконання, більш доцільним та ефективним, у тому числі з точки зору забезпечення індивідуального правосуддя, для досягнення цієї мети є ухвалення Великою палатою рішення, що стосуватиметься всіх потерпілих, які до цього часу звернулися зі скаргами до Суду. Насамкінець слід нагадати, що в цьому контексті відповідно до положень статті 32 Конвенції, юрисдикція Суду «поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд відповідно до статей 33, 34, 46 і 47», і що «у випадку виникнення спору щодо юрисдикції Суду» спір вирішує сам Суд (див. рішення у справі «Скоппола проти Італії (№ 2)» (*Scoppola v. Italy (№ 2)*) [ВП], заява № 10249/03, пункт 53, від 17 вересня 2009 року).

215. Як вже зазначалося, вирішення цих заяв і 12 143 заяв, які перебувають на розгляді, незалежно від того, чи була про них повідомлена держава-відповідач, є більшою мірою частиною процесу виконання пілотного рішення у справі *Іванов*, а відшкодування за системну проблему, констатовану у рішенні у справі *Іванов*, має бути надано всім потерпілим, у тому числі тим, хто вже подав заяви до Суду, у рамках процедури виконання, яка здійснюється під наглядом Комітету міністрів (див. також п'ятий пункт резолютивної частини рішення суду у справі *Іванов (Ivanov)* і пункти 195 – 196 та 203 – 204).

(b) Справи, наведені в додатках до цього рішення

216. Перелік заяв типу *Іванов*, що станом на день винесення цього рішення перебувають на розгляді Суду, наведено у двох додатках до цього рішення. До них входить 12 143 заяви. До додатку I увійшла 7 641 заява, про які Уряд держави-відповідача було повідомлено згідно з підпунктом «b» пункту 2 Правила 54 Регламенту Суду. До додатку II входить 4 502 заяви, про які Уряд держави-відповідача ще не повідомлявся.

217. Усі ці заявники по суті скаржаться за пунктом 1 статті 6 і статті 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції на невиконання або тривале виконання рішень національних судів.

(с) Рішення, ухвалені Судом

218. Пам'ятаючи про загальну загрозу належному функціонуванню конвенційної системи, спричинену явищем повторюваних справ, а також посилення уваги до колективної відповідальності та принципу субсидіарності (див. пункти 119 – 123), Суд вважає за доцільне розглядати повторювані заяви типу *Іванов* таким чином.

(i) Щодо заяв, які перебувають на розгляді

219. З огляду на те, що всі ці заяви спричинені однією тією ж системною проблемою, встановленою рішенням у справі *Іванов*, і що по суті вони стосуються одних і тих самих питань фактів і права, що і ця справа, а також враховуючи вже викладені висновки (див. пункти 211 – 212), Суд вважає, що ці справи мають бути об'єднані у цьому провадженні відповідно до пункту 1 Правила 42 Регламенту Суду у поєднанні з пунктом 1 Правила 71.

220. Крім того, враховуючи викладені причини (див. пункти 200 – 208 і 211 – 212), Суд вважає, що 7 741 заява, про які було повідомлено Уряду, наведені у Додатку I, і 4 502 нові заяви, зазначені у Додатку II до цього рішення, також мають бути вилучені з реєстру справ відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 37 Конвенції.

(ii) Щодо майбутніх аналогічних справ

221. Враховуючи, що таке ж мотивування стосується будь-яких майбутніх обґрунтованих заяв типу *Іванов*, які може бути подано після ухвалення цього рішення, Суд може вилучити їх зі свого реєстру справ і передати безпосередньо Комітету міністрів, окрім тих заяв, які будуть визнані неприйнятними відповідно до статті 35 Конвенції.

222. Крім того, з огляду на Резолюцію Комітету міністрів щодо рішень, які розкривають системну проблему, що лежить в основі порушення від 12 травня 2004 року (Res(2004)3; див. пункт 112), Суд забезпечуватиме належне інформування Комітету міністрів та установ Ради Європи, зазначених у Резолюції, про будь-які наступні аналогічні справи та відповідні зміни, що стосуються подальших справ типу

Іванов (див. згадане рішення у справі «Грінз та М.Т. проти Сполученого Королівства» (*Greens and M.T. v. the United Kingdom*), пункт 122). Комітет міністрів та держава-відповідач будуть повідомлені про рішення Суду, що містять перелік таких заяв, які надалі повинні розглядатись в рамках заходів загального характеру щодо виконання пілотного рішення на національному рівні, забезпечуючи, таким чином, належний юридичний захист всіх заявників у цих заяв (див. також п'ятий пункт резолютивної частини рішення у справі *Іванов (Ivanov)*).

(iii) *Прикінцеві міркування*

223. Як вже зазначено (див. пункт 207), рішення про вилучення подальших заяв типу *Іванов* з реєстру справ Суду не обмежує його повноваження щодо поновлення у реєстрі справ відповідно до пункту 2 статті 37, заяв, наведених у додатках до цього рішення, або будь-яких інших майбутніх аналогічних заяв, якщо це буде виправдано обставинами. Суд передбачає, що може бути доцільним провести повторну оцінку ситуації впродовж двох років із дня ухвалення цього рішення, щоб з'ясувати, чи виникли за цей час обставини, здатні виправдати здійснення Судом цих повноважень.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД

1. *Вирішує* десятьма голосами проти семи приєднати до п'яти заяв, зазначених у пункті 1 цього рішення, 12 143 заяв, наведених у додатках I і II до цього рішення;
2. *Оголошує* більшістю голосів прийнятними п'ять заяв № 46852/13, № 47786/13, № 54125/13, № 56605/13 та № 3653/14, подані пані Лідією Іванівною Бурмич та чотирма іншими заявниками;
3. *Постановляє* тринадцятьма голосами проти чотирьох, що зазначені п'ять заяв та 12 143 заяви, наведені в додатках I і II до цього рішення, мають розглядатись відповідно до зобов'язань, які впливають із пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*) (заява № 40450/04, рішення від 15 жовтня 2009 року), яким встановлено існування структурної проблеми, що призводить до порушення пункту 1 статті 6 та статті 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції;

4. *Вирішує* десятьма голосами проти семи, вилучити ці заяви з реєстру справ Суду відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 37 Конвенції та передати їх Комітету міністрів Ради Європи, з метою їх розгляду в рамках вжиття заходів загального характеру для виконання зазначеного пілотного рішення у справі *Іванов*, у тому числі щодо надання відшкодування за невиконання або тривале виконання рішень національних судів, як це передбачено у п'ятому пункті резолютивної частини зазначеного рішення, та сплати боргу за рішенням національного суду.

Учинено англійською та французькою мовами та повідомлено письмово 12 жовтня 2017 року відповідно до пунктів 2 та 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Родерік Лідделл
(*Roderick Liddell*)
Секретар

Гвідо Раймонді
(*Guido Raimondi*)
Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 Правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додаються такі окремі думки:

- а) Спільна окрема думка суддів Юдківської, Сайо, Б'янку, Каракаша, Де Гаetano, Лаффранка та Мотока;
- б) Окрема думка судді Сайо.

Г.Р.
Р.Л.

СПІЛЬНА ОКРЕМА ДУМКА СУДДІВ ЮДКІВСЬКОЇ,
САЙО, Б'ЯНКУ, КАРАКАША, ДЕ ГАЕТАНО,
ЛАФФРАНКА та МОТОКА

1. Це рішення не має нічого спільного з юридичним тлумаченням прав людини. Воно стосується лише судової політики і само по собі цілком змінює усталену парадигму конвенційної системи. Звичайно, Європейський суд з прав людини має зосереджуватись на найбільш серйозних порушеннях прав людини та знакових рішеннях щодо європейських цінностей. Проте Суд не може просто припинити виконання своїх судових функцій через велике навантаження, залишивши при цьому заявників у непередбачуваній ситуації, та передати судову відповідальність політичному органу, який, на жаль, поки що мало допоміг уряду держави-відповідача належним чином виконати пілотне рішення і вжити заходів загального характеру. Сам Суд неодноразово наголошував, що конвенційні права мають бути практичними та ефективними, що справедливий судовий розгляд не закінчується ухваленням рішення, оскільки судові рішення також має бути виконане належним чином. Суд повинен серйозно розглянути той факт, що цей принцип поширюється не тільки на рішення національних судів, але й на його власні рішення. Кожен хто, звертається до цього Суду, повинен сприйматися серйозно і не може розглядатись як «тягар».

2. На жаль, ми не погоджуємося з більшістю щодо висновку та аргументації з кількох причин.

(i) Щодо питання судової відповідальності

3. Перш за все ми категорично не погоджуємося з першим пунктом резолютивної частини рішення. Більшість вирішує об'єднати заяви у цій справі та 12 143 заяв, наведених у додатках I і II до цього рішення. З розгляду цієї справи не вбачається, що будь-яка інша з 12 143 справ була предметом судового розгляду щодо фактів або правової кваліфікації скарг, висунутих заявниками у цих справах. Склад Великої палати, яка розглядала цю справу, не знає жодних обставин цих 12 143 заяв. Більше того, лише про деякі з цих справ було повідомлено Уряду держави-відповідача, який зараз може повідомити Суду, чи є заявники у цих справах все ще жертвами порушень, на які вони скаржились. Тому ми вважаємо, що маючи можливості окремо розглянути кожну справу, ми не можемо презюмувати, що ці справи є аналогічними цим п'ятьом заявам №№ 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 та 3653/14. Отже, ми вважаємо за неналежне приймати рішення щодо об'єднання цих заяв із заявами *Бурмич, Яремчук, Варав, Неборачко та ПрАТ «Ізоляція»*.

4. По-друге та, зокрема, ми не можемо погодитися з висновком більшості у пункті 4 резолютивної частини рішення. Оскільки ані Велика палата, ані будь-яка інша інстанція Суду не розглядала фактичні та правові аспекти кожної з цих 12 143 заяв, ми не можемо дотримуватися позиції більшості, що ці заяви мають розглядатись у рамках зобов'язань, що випливають з пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (заява № 40450/04) від 15 жовтня 2009 року. Жодну справу, у тому числі рішення щодо вилучення заяв з реєстру справ, не може бути вирішено без індивідуального судового розгляду заяви, а судові рішення не може бути ухвалені без розгляду матеріалів справи. Фактично – але це є випадковим моментом – четверо з нас (Юдківська, Б'янку, Де Гаetano та Лаффранк) не погоджуються також з формулюванням пункту 3 резолютивної частини.

5. Як зазначено у пункті 43 рішення, з 03 липня 2012 року Суд розглянув та вирішив 14 430 справ типу *Іванов* шляхом ухвалення рішень, ухвал про неприйнятність, рішень про вилучення справ з реєстру внаслідок дружнього врегулювання, схвалення умов односторонніх декларацій або з інших підстав. У зв'язку з цим видається дуже дивним, що Велика палата змогла об'єднати решту 12 143 справ та вирішити їх шляхом ухвалення рішення про вилучення з реєстру, не оцінивши їхні індивідуальні обставин, які можуть відрізнятись. У будь-якому випадку, ми вважаємо, що обов'язок будь-якого суду, і особливо Суду з прав людини, не полягає в тому, щоб розглядати скарги про права людини у стислій формі. Конвенція вимагає, щоб кожній заяві, поданій до Суду, було надано індивідуальну та уважну судову оцінку суддею одноособово, Комітетом, Палатою або Великою палатою. Більше того, така оцінка по суті була елементарною вимогою для всіх судових рішень з незапам'ятних часів. Тому, по-третє, ми не можемо погодитись з пунктом 4 резолютивної частини рішення, відповідно до якого було вирішено спільно вилучити ці заяви з реєстру Суду без належної судової оцінки фактів кожної справи. Зрештою, ці справи становлять дуже велику кількість заяв, поданих до Суду.

6. По-четверте, рішення більшості є досить небезпечним для судового органу. Пункт 203 ухвалює рішення на майбутнє. У ньому зазначено, що «у всіх таких справах кожен теперішній і майбутній заявник фактично є «жертвою» у розумінні статті 34 Конвенції». Як Суд може вирішити, що майбутній заявник є жертвою, не розглянувши його або її заяву, ще до того, як заява буде фактично подана?(!). До їхнього розгляду одна за одною ми не знатимемо, чи є такі заяви прийнятними або явно необґрунтованими, або є зловживанням правом на подання заяви. Хоча цей пункт частково роз'яснено у пунктах 221 та 222 рішення, якими передбачено, що Суд надаватиме їм

індивідуальну оцінку, така оцінка полягає лише в тому, що Суд, як вбачається, стане фільтруючим органом Комітету міністрів. Відповідно до пункту 221 Суд або вилучатиме справи з реєстру відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 37 або відхилятиме їх відповідно до статті 35 Конвенції, не виконуючи свого обов'язку за Конвенцією щодо встановлення того, чи виконав Уряд України покладені на нього зобов'язання чи ні. Належної гарантії того, що ці майбутні заяви коли-небудь отримають юридичну оцінку не існує.

7. Крім того, пункт 212 рішення визнає, що *«суть пілотного рішення полягає у вирішенні великої кількості справ, додатково до конкретної справи, що розглядається Судом...»*. З усією повагою, ми не згодні з цим твердженням в частині, що стосується конкретних результатів кожної майбутньої справи. Незважаючи на те, що юридичне рішення, прийняте пілотним рішенням, може бути дуже легко застосоване в аналогічних випадках, останні вимагають індивідуальної та незалежної юридичної оцінки, у тому числі у тому ж рішенні, в якому об'єднано багато індивідуальних заяв. Проте перед цим кожній з таких заяв має бути надано індивідуальну оцінку щодо фактів та права складом Суду. У іншому випадку право на подання індивідуальної заяви до Суду постане перед серйозним викликом.

8. Ми згодні, що Суд має знайти відповідні судові засоби для подолання проблеми перенавантаження, внаслідок якої виникають серйозні затримки у наданні засобів юридичного захисту щодо окремих порушень прав людини. Проте Конвенція гарантує кожному право на доступ до цього Суду (стаття 34), що означає, що належним чином подана заява має стати предметом судового рішення (стаття 34 також передбачає, що особи можуть подавати, а Суд може приймати заяви, і у разі отримання таких заяв Суд має їх розглянути, за винятком випадків, коли заява не відповідає критеріям прийнятності та її не може бути розглянуто відповідно до статті 35). У цій справі Суд виправдовує самоусунення від розгляду, посилаючись на його, як він стверджує, попередню позицію щодо функцій процедури пілотного рішення¹:

¹ Ця проблема вже була визначена суддею Зупанчічем у його окремій думці в рішенні у справі *«Броньовський проти Польщі»*: «Я абсолютно не погоджуюсь з останнім реченням пункту 190, в якому більшість стверджує, що «ця резолюція має розглядатись у контексті збільшення справ, які розглядаються Судом, зокрема, внаслідок низки справ, що виникають у результаті однієї і тієї ж структурної або системної проблеми». Посилання у першому абзаці пункту 193 на «загрозу майбутній ефективності конвенційного механізму» немає нічого спільного з принциповою позицією Суду. Знову ж таки, у середині другого абзацу пункту 193 ми кажемо, що «вжиті заходи мають бути такими, щоб усунути системну проблему, що лежить в основі встановленого Судом порушення, таким чином, щоб не перевантажувати конвенційну систему великою кількістю заяв, що впливають з тієї ж самої проблеми». Справжня підстава практики, започаткованої в рішеннях у

«Процедура пілотного рішення покликана допомагати Договірним Сторонам виконувати свою роль у конвенційному механізми шляхом вирішення таких проблем на національному рівні, тим самим забезпечуючи відповідно до статті 1 Конвенції всім фактичним та потенційним жертвам системної проблеми права та свободи, передбачені Конвенцією, пропонуючи їм більш швидке відшкодування шкоди та, разом з тим, зменшуючи тягар Суду, який, у протилежному випадку, мав би ухвалювати рішення щодо великої кількості заяв, аналогічних за суттю, жертвуючи розглядом інших обґрунтованих заяв (див. серед багатьох інших джерел, згадане рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*), пункт 35; зазначене рішення у справі «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*) (щодо суті), пункти 231 – 234; зазначене рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*), пункт 95; та зазначене рішення у справі «Волькенберг та інші проти Польщі» (*Wolkenberg and others v. Poland*), пункт 34; див. також пункти 156–162) (пункт 201).»

9. Наведені пункти не містять жодних посилань на «тягар Суду». Той факт, що на законодавчому рівні було прийнято та впроваджено захід загального характеру, виплачено відшкодування та досягнуто дружнього врегулювання, що призвело до ухвалення рішення про вилучення справ з реєстру, як у рішенні щодо дружнього врегулювання у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*), не може розглядатись у цій ситуації, коли українські органи влади не вжили жодних заходів загального характеру та не виплатили компенсацію заявникам. У цій справі на національному рівні з метою вирішення проблеми не було вжито жодного заходу, який би забезпечував всім фактичним та потенційним жертвам системної проблеми конвенційні права та свободи відповідно до статті 1 Конвенції та надавав їм більш швидкий механізм відшкодування. Отже, відповідні умови просто відсутні. Особливе занепокоєння у нас викликає те, що така відмова у праві на індивідуальну заяву та ухвалення рішення за результатами індивідуальної оцінки, гарантованому Конвенцією, викликана бюрократичними причинами для «полегшення тягаря Суду». Хоча ми погоджуємося, що Суд має розглядати справи з метою досягнення об'єктивних пріоритетів, наприклад, для запобігання системному зниженню рівня захисту прав людини в країні, ми не можемо погодитися, що ці заяви та проблеми, що лежать в їх основі, є менш важливими, ніж інші справи. Хто зможе пояснити особам з інвалідністю, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, що їхні багаторічні страждання є менш важливими, ніж юридична кваліфікація одного ляпаса юному провокатору²? Чи може Суд з чистим сумлінням взяти на себе

справах «Скоццарі та Джунта проти Італії», та повтореної в рішенні у справі «Ассанідзе проти Грузії», не має нічого спільного із завантаженістю Суду».

² Див. рішення у справі «Буїд проти Бельгії» (*Bouyid v. Belgium*), [ВП], (заява № 23380/09), від 28 вересня 2015 року.

відповідальність у зв'язку з іншим поводженням із окремими групами потенційних жертв невиконання пілотного рішення?³

(ii) *Щодо питання конвенційної системи*

10. У пункті 141 рішення вказано: «в основі цих заяв лежить розподіл компетенції, встановлений Конвенцією, між, з одного боку, Судом, завданням якого є «забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї» (стаття 19 Конвенції), а з іншого – Комітетом міністрів, який «здійснює нагляд за виконанням» остаточних рішень Суду (стаття 46 Конвенції)».

11. У зв'язку з цим ми зазначаємо, що з Комітетом міністрів не було проведено жодних консультацій з метою встановлення відповідних механізмів та процедур для передання йому тисяч невіршених заяв. Більше того, на жодному етапі сторони цього провадження не повідомлялись про можливість ухвалення такого рішення, та їм не було поставлено жодних питань з цього приводу. Отже, вони не могли надати зауваження щодо цієї надзвичайно важливої політичної проблеми, і не було зроблено жодного посилання на 12 143 інших заявників, доля яких вирішена цим рішенням. Хоча Суд, як правило, обговорює питання судової політики з різними зацікавленими сторонами, щоб знайти оптимально прийнятні рішення, можливість вилучення подальших справ, якщо процедура пілотного рішення не досягнула своєї мети, ніколи не згадувалась і не піднімалась. На жаль, це не обов'язково вказує на конструктивний діалог та розподіл повноважень між Судом та Комітетом міністрів.

12. Незважаючи на наші сумніви щодо того, чи вважали пані Бурмич та інші 12 143 заявників коли-небудь, що їхні скарги стануть предметом розподілу повноважень між Судом та Комітетом міністрів, можна погодитись з тим, що саме це є наслідком цього рішення. Рішення розглядає теоретичні питання розподілу компетенції в рамках конвенційної системи, а не практичний аспект скарг заявників. Такий аналіз не узгоджується зі старим принципом та *керівними засадами* практики Суду, які визначають, що Конвенція захищає «права, що є практичними та ефективними»⁴. Такий розподіл і зростаюча кількість

³ Порівняйте із ситуацією британських заявників, які відбувають покарання у виді позбавлення волі та не мають права голосу, рішення у справі «Грінс і М.Т. проти Сполученого Королівства», заяви №№ 60041/08 і 60054/08, від 23 листопада 2010 року.

⁴ Див. рішення у справі «Айрі проти Ірландії» від 09 жовтня 1979 року, серія А, № 32, і багато подальших рішень, які повторюють таку ж формулу. Див. також Джордж Летсас «Етика тлумачення Страсбургу: Уроки для міжнародного юриста» в Європейському журналі міжнародного права, том 21, випуск 3, від 01 серпня 2010 року.

заяв, на нашу думку, лежать в основі аргументації більшості. Фактично, з цієї підстави більшість виступила за зміну конвенційної системи, залучивши Комітет міністрів до процесу остаточного врегулювання індивідуальної заяви, поданої до Суду. Отже, це рішення підтверджує право прямого доступу до Суду, але через новий механізм вилучення справ з реєстру, а також запроваджує *право прямого передання* індивідуальних заяв з Суду до Комітету міністрів.

13. Якщо Суд, хоча б лише щодо повторних справ за процедурою пілотного рішення, виконуватиме функцію фільтруючого органу Комітету міністрів, надаючи останньому право приймати рішення щодо порушення та справедливої сатисфакції у кожній справі, з усією повагою, ми вважатимемо це кроком назад для конвенційного механізму. Це означатиме передання права на вирішення скарг на порушення прав людини від органу судової влади, що передбачається конвенційною системою, до політичного органу, хоча і колективного, а саме Комітету міністрів. Метод нагляду за дотриманням зобов'язань за Конвенцією таким чином переходить від органу судової влади до наглядового, а результат провадження із ухваленням обов'язкового судового рішення перетворюється на рішення, в якому національним органам влади відмічається, нагадується та вони закликаються до життя заходів⁵.

14. Ми не вважаємо, що це відповідає меті та структурі конвенційної системи, і узгоджується з тим, що Суд вважає себе судовим органом, до якого можуть звернутися більше 800 мільйонів європейських громадян. Відповідно до цього рішення Суду вбачається, що скарги тисяч осіб, які бажають поскаржитись на порушення Конвенції, які впливають зі структурної проблеми у відповідній Договірній Стороні, будуть розглядатись та вирішуватись Комітетом міністрів. *Бурмич* та інші заявники у цьому рішенні стали жертвами такого ж порушення, як і у справі *Іванов* та багатьох інших справах проти України та інших Договірних Сторін. Чому до цих осіб має існувати інше ставлення у процесуальному аспекті, а їхні заяви мають чекати невизначений термін до встановлення механізму політичного моніторингу реформ на національному рівні, зважаючи на те, що Конвенція надає їм ті самі права? Чи відповідає це Конвенції? Якщо Суд може приймати заяви від будь-якої особи, у тому числі від тих, які скаржаться на структурні проблеми, відповідно до статті 35 Конвенції, чи є метою цього положення виключно надання Суду права

⁵ Достатньо звернути увагу на другу сторінку Проміжної резолюції щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини у групі справ проти України Юрій Миколайович Іванов та Жовнер щодо невиконання або тривалого виконання рішень національних судів та відсутності ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим. Ухвалена Комітетом міністрів на 1288-му засіданні заступників міністрів 07 червня 2017 року. CM/ResDH(2017)184.

передавати деякі заяви Комітету Міністрів для оцінки?

15. У кількох пунктах рішення більшість припускає, що передання всіх цих справ Комітету міністрів у рамках вжиття заходів загального характеру буде належним підходом для вирішення цих справ⁶. Якщо оцінка політичного органу в наші дні є належним засобом захисту в рамках конвенційної системи, і якщо стаття 35 має тлумачитись як така, що надає Комітету міністрів право розглядати індивідуальні заяви, то це є великим кроком назад від намірів авторів протоколів №№ 11 і 14 до Конвенції та статті 19 Конвенції. Слід нагадати, що стара конвенційна система передбачала, що Комітет міністрів був одним із органів, що вирішував, чи було порушення Конвенції чи ні. Цим рішенням більшість Великої палати, вочевидь, погоджуються повернутися до цієї системи⁷, якій були притаманні структурні проблеми. Це, як вбачається, явно суперечить змінам, внесеним у 1998 році Протоколом № 11⁸. Цей Протокол явно скасував будь-яку компетенцію Комітету міністрів щодо прийняття рішення про порушення Конвенції та зберіг лише компетенцію Комітету щодо виконання рішень Суду. Цим рішенням Суд відкриває Комітету міністрів вікно для повернення до судового механізму⁹. Якщо замінити унікальний європейський судовий захист індивідуальних прав людини рішеннями політичного органу (де Держава Сторона є частиною процесу прийняття рішень), які неможливо буде виконати, це призведе

⁶ Див., наприклад, пункт 167 та наступні, і, зокрема, пункти 218 – 223 рішення

⁷ Стара редакція статті 32 передбачала:

«Якщо питання не передається до Суду відповідно до статті 48 цієї Конвенції протягом тримісячного періоду від дати передачі доповіді Комітету міністрів, Комітет міністрів вирішує більшістю у дві третини голосів членів, які мають право брати участь в засіданнях Комітету, чи мало місце порушення Конвенції.

У випадку визнання факту порушення Конвенції Комітет міністрів визначає строк, впродовж якого відповідна Висока Договірна Сторона повинна вжити заходів, які вимагаються рішенням Комітету міністрів.

Якщо відповідна Висока Договірна Сторона не вжила задовільних заходів впродовж встановленого строку, Комітет міністрів вирішує більшістю голосів, передбаченою у пункті 1 вище, які дії повинні бути вжиті на виконання його першого рішення, і публікує відповідну доповідь.

Високі Договірні Сторони зобов'язуються вважати обов'язковим для себе будь-яке рішення, яке Комітет міністрів може прийняти на виконання попередніх пунктів.»

⁸ Пункт 26 Пояснювальної доповіді до Протоколу № 11 (ETS 155 – Human Rights):

«Новий єдиний суд замінить два існуючих наглядових органи, створених Європейською конвенцією з прав людини, і виконуватиме функції, які виконують ці органи. Комітет Міністрів збереже свою компетенцію за колишньою статтею 54; його компетенція в рамках колишньої статті 32 Конвенції буде скасована»

⁹ Це підтверджується Пояснювальною доповіддю до Протоколу № 14 (CETS 194 – Human Rights):

«3. Протокол № 11 замінив постійно діючим судом стару систему, встановлену Конвенцією 1950 року, а саме Комісією, Суд та Комітет міністрів, що відігравав певну «судову» роль.»

до суттєвого послаблення захисту прав людини, а також послаблення авторитету незалежного та неупередженого Суду.

16. Такий заклик явно суперечить наміру авторів Протоколу № 14 до Конвенції. Слід нагадати, що в пункті 10 Пояснювальної доповіді до цього Протоколу зазначено:

«10. У той же час – і це було однією з головних проблем при підготовці цього протоколу – було важливим, щоб реформа жодним чином не впливала на те, що по праву визнано основною та унікальною особливістю конвенційної системи. Це судовий характер європейського нагляду та принцип, згідно з якими будь-яка особа, яка заявляє, що вона є потерпілою від порушення прав та свобод, що охороняються Конвенцією, може звертатись з таким питанням до Суду (право на індивідуальну заяву).»

17. Пункт 11 цієї ж доповіді продовжується якнайкращим узагальненням фундаментальних особливостей конвенційної системи:

«11. Дійсно, система контролю, запроваджена Конвенцією, є унікальною: Сторони погоджуються на міжнародний судовий нагляд за виконанням їхніх зобов'язань щодо гарантування кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, прав та свобод, визначених цією Конвенцією. Цей контроль здійснюється Судом, який ухвалює рішення щодо індивідуальних заяв, поданих відповідно до статті 34 Конвенції, та заяв, поданих державами, що є надзвичайно рідкісним, відповідно до статті 33. Рішення Суду є обов'язковими для Сторін-відповідачів, а нагляд за їх виконанням здійснюється Комітетом міністрів Ради Європи.»

18. На жаль, після цього рішення наведений витяг з Пояснювальної доповіді до Протоколу № 14 втратить актуальність. Індивідуальні заяви, що стосуються системних недоліків, надсилатимуться до Комітету міністрів, який, здійснюючи нагляд за виконанням попереднього рішення, буде вирішувати поточні заяви. Чи є це новим унікальним способом забезпечення кожному доступу до прав і свобод, гарантованих Конвенцією, «під міжнародним судовим наглядом»?

19. Це рішення тлумачить конвенційну систему таким чином, що зовсім не дивує, що Урядові уповноважені надзвичайно зацікавлені в тому, щоб Суд ухвалював пілотні рішення, зупиняючи при цьому розгляд усіх інших заяв, поданих до Суду, або вилучаючи їх зі свого реєстру. На практиці Уряди отримують контроль над тисячами справ, порушених щодо них у Суді, і це викривлює всю філософію конвенційної системи судового контролю.

20. Якби автори Протоколу № 14, який змінив механізм Конвенції, зробивши його більш ефективним, хотіли надати такі повноваження Комітету міністрів, вони б це зробили. Але вони цього не зробили! Вбачається, що вони пам'ятали про унікальність *конвенційної системи контролю* – її *суто судовий характер*. Натомість, вносячи положення пункту 4 статті 46 до Конвенції, Протокол № 14 явно надає Комітету міністрів можливість надавати допомогу у вирішенні цієї проблеми

через повноваження порушити провадження у Суді проти будь-якої держави, яка відмовляється виконувати рішення. Уряд України не виконував рішення у справах типу *Іванов* протягом 16 років, але відповідне провадження у Суді не було порушено¹⁰.

21. На нашу думку, рішення у справі *Іванов* було саме таким рішенням, про яке йдеться у пункті 4 статті 46. Але внаслідок бездіяльності Комітету міністрів більшість продовжила свою інноваційну політику. Цей крок, очевидно, ускладнює розподіл завдань між Судом та Комітетом міністрів, на яке посиляється рішення у пункті 194.

22. Крім того, можливо нам слід мати на увазі, що автори та Договірні Сторони протоколів до Конвенції фактично є державами-членами Ради Європи, що означає, іронічно як не парадоксально, що передача повноважень, передбачена цим рішенням, відбудеться всупереч та у порушення волі Договірних Сторін.

23. Більше того, хоча необхідність застосування процедури пілотного рішення у справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) була настільки очевидною, що Велика палата проголосувала за це одногосно, нинішні значні зміни в політиці Суду були підтримані лише десятьма колегами з сімнадцяти. Коли під загрозою опиняється довіра до Суду, такий розподіл не є прийнятним.

24. Більше того, Протоколом № 14 було внесено нове положення підпункту «b» пункту 1 статті 28 Конвенції з тією самою метою, що стосується розгляду по суті повторюваних заяв. У Пояснювальній доповіді чітко зазначено, що саме з цією метою було збільшено обсяг повноважень комітетів у складі трьох суддів, а у пункт 40 доповіді зазначено:

«Компетенція комітетів у складі трьох суддів поширюється на повторювані справи. Їм надається повноваження за спрощеною процедурою ухвалювати рішення не лише щодо прийнятності, а й щодо суті заяви, якщо покладені в основу справи питання вже є предметом усталеної практики Суду.»¹¹

¹⁰ Див. ключову промову Діна Шпільманна про порушення провадження щодо вирішення питання про невиконання рішення, у виданні «Рішення Європейського суду з прав людини – наслідки та виконання», Ашгейт, Номос, 2014, 116 під редакцією А. Сейберт-Фогр і М.Е. Вільгельм. Див. також пункти 42 та 95 – 100 Пояснювальної доповіді до Протоколу № 14.

¹¹ Див. також пункт 68 доповіді: «... відповідно до нового підпункту «b» пункту 1 статті 28 вони можуть також одногосним рішенням оголосити індивідуальні заяви прийнятними і одночасно постановити рішення щодо суті, якщо покладене в основу справи питання щодо тлумачення або застосування Конвенції чи протоколів до неї є предметом усталеної практики Суду. «Усталена практика» зазвичай означає практику, яка послідовно застосовується палатою. У виняткових випадках, можна стверджувати, що одне рішення щодо принципового питання може становити «усталену практику», особливо якщо воно було ухвалене Великою палатою. Це стосується, зокрема, повторюваних справ, у яких було ухвалено значну частину

Цікаво, що в цьому рішенні Суд вирішує не вдаватися до комітетської процедури у всіх цих справах¹²?!

(iii) *Щодо питання індивідуальних основоположних прав людини, права подавати індивідуальні заяви до Суду та верховенства права*

25. У пункті 161 рішення зазначено:

«Таким чином, за суттю пілотного рішення, держава-відповідач зобов'язана усунути першопричину порушення на майбутнє та забезпечити засіб відшкодування шкоди, вже завданої не тільки окремому заявнику (заявникам) у «пілотній» справі, але й усім іншим потерпілим від аналогічного порушення. Підхід полягає в тому, що в рамках заходів загального характеру, вжиття яких вимагається від держави-відповідача, у процесі виконання пілотного рішення мають поглинатись всі інші потерпілі»

26. Це твердження, що також повторюється у пункті 166 рішення, здається, є підставою для вирішення справи (*ratio decidendi*) більшістю у цьому рішенні. Воно вводить поняття «поглинання» індивідуальних заяв потерпілих, поданих до Суду, «у процесі виконання пілотного рішення». Ця концепція поглинання індивідуальних прав одних осіб правами інших, на наш погляд, є серйозною загрозою ідеї індивідуальних фундаментальних прав людини. Що це дійсно означає? Чи є права однієї особи, яка першою звернулася до Суду, важливішими, ніж права інших, що звернулись пізніше із аналогічною скаргою? Чи означає це, що Суд розглядатиме лише «нові» скарги, а інші мають «користуватись» рішенням, ухваленим на користь їхніх попередників? Отже, пані Бурмич та 12 143 інші заявники просто мають покласти свої надії на результат виконання рішення у справі *Іванов*, і їм не слід самостійно звертатися до Суду¹³? Або це означає, що Суд запровадив нові критерії відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 37 – вилучення з підстав «поглинання». Це не може бути філософією індивідуальних

судових рішень (у 2003 році – приблизно 60%). Сторони, звичайно, мають право заперечувати щодо «усталеного» характеру практики під час провадження у комітеті.»

¹² Провадження у комітеті вже успішно використовувалося під час розгляду повторюваних справ. Див., наприклад: рішення у справах: «Паскарелла та інші проти Італії» (*Pascarella and Others v. Italy*) (заява № 23704/03 та 20 інших заяв, від 20 вересня 2011 року); «Амбросіні та інші проти Італії» (*Ambrosini and Others v. Italy*) (заява № 8456/09 та 17 інших заяв, від 08 листопада 2012 року); «Колларіл та інші проти Італії» (*Collarile and Others v. Italy*) (заява № 10652/02 та 13 інших заяв, від 18 грудня 2012 року); та «Коррадо та інші проти Італії» (*Corrado and Others v. Italy*) (заява № 32850/02 та 10 інших заяв, від 16 липня 2013 року). Практика об'єднання декількох справ та їхнє вирішення щодо суті також уже успішно застосовувалась палатами. Див. рішення у справі «Гагліоне та інші проти Італії» (*Gaglione and Others v. Italy*) (заява № 45867/07 та 69 інших заяв, від 21 грудня 2010 року).

¹³ «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) [ВП], заява № 31443/96, ECHR 2004 V.

фундаментальних прав. Права одних осіб не можуть поглинатись правами інших, а тим більше – процесом виконання рішення, ухваленого щодо прав інших осіб. Судді зобов'язані розглядати кожную індивідуальну скаргу на порушення прав, як щодо фактів, так і по суті та ухвалювати рішення щодо такої скарги¹⁴. *A fortiori* це стосується суддів Суду, заснованого Конвенцією, що захищає індивідуальні права людини. Як стверджує професор Дональд Ріган щодо права на свободу слова:

«Сказати, що існує право на свободу слова означає сказати, що для кожного окремого суб'єкта його бажання висловитися є підставою захисту цього суб'єкта. Якщо є підстава для захисту кожного окремого суб'єкта в його бажанні висловитися, немає сенсу (за відсутності посилань на протилежні доводи) захищати тисячу суб'єктів та ігнорувати інші дев'ять тисяч. Більше того, було б нелогічно захищати дев'ять тисяч дев'ятсот дев'яносто дев'ять та ігнорувати одного.»

27. Те саме стосується всіх індивідуальних прав, гарантованих Конвенцією. Така сама концепція застосовується до права на індивідуальну заяву відповідно до статей 34, 35 та 37 Конвенції. Інакше справжній сенс поняття індивідуальних прав людини та ідея права на подання індивідуальної заяви до судового органу будуть під серйозною загрозою. Таке «поглинання» може вважатись доцільним із поверхневих статистичних міркувань, але це не є підставою для відмови у здійсненні прав. Більше того, було б насправді шкода, якби завантаженість Суду заважала вирішенню ним інших обґрунтованих справ. Ми не повинні забувати, що заявники звертаються до Страсбургу після вичерпання ними всіх засобів юридичного захисту своїх прав, для того, щоб забезпечити вирішення їхньої особистої справи та отримати рішення суду за їхньою індивідуальною скаргою. Суд не може не дати такої відповіді – вона, зрештою, є сенсом його існування (*raison d'être*).

28. Це рішення є дуже невтішним сигналом для всіх потенційних заявників. Суд повідомляє їм, що якщо попередній заявник скаржився до Страсбургу з тієї самої підстави, і Суд встановив порушення шляхом ухвалення пілотного рішення, та якщо держава-відповідач не усунула структурну проблему, розгляд інших та майбутніх заяв обмежується лише вилученням заяв з реєстру та переданням їх до Комітету міністрів. Навіщо тоді цим заявникам звертатися до Страсбургу?

29. Це рішення також є дуже невтішним сигналом для суддів національних судів, тих, хто в першу чергу гарантує реалізацію

¹⁴ Уявіть на мить якби національні судді відмовляли у розгляді клопотань осіб щодо неконституційності актів національних урядів, оскільки їхні клопотання поглинаються в процесі прийняття нового закону після винесення рішення про визнання відповідного закону неконституційним!!!

конвенційних прав. Цей Суд постійно вимагає та оцінює повагу до статті 6 та інших статей Конвенції з боку суддів національних судів. Виконання рішень національних судів у відповідності до стандартів Конвенції є надзвичайно важливим для успіху конвенційної системи. Проте, коли їхні рішення не виконуються протягом багатьох років, і Суд передає їх політичній наглядовій установі, а саме Комітету міністрів, боротьба національних судів щодо застосування стандартів Конвенції на національному рівні не знаходить судової підтримки у Страсбурзі. Вони правильно вважатимуть, що їхні рішення не будуть виконуватися протягом багатьох років після їх ухвалення, і що у будь-якому випадку уряди будуть гресмейстерами у грі в конвенційні права людини. Суд має заохочувати національних суддів, а не підривати діалог з ними, та їх зусилля щодо виконання Конвенції.

30. Сьогоднішнє рішення дозволяє тисячам заяв і потенційним порушенням чекати у правовій невизначеності до виконання рішень, ухвалених на їхню користь. У деяких справах ці рішення представляють життєво важливі інтереси. Троє з п'яти заявників у цьому рішенні є постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи. Рішеннями українських судів їм були присуджені компенсації у зв'язку із жахливими подіями, від яких вони постраждали, та триваючими наслідками катастрофи. Ми змушуємо їх чекати, незважаючи на те, що у них є права, визнані законом та судами. Чим ці справи відрізняються від тих, що пов'язані з порушеннями статті 2¹⁵, статті 6¹⁶ чи статті 8¹⁷, у яких Страсбурзьким судом були ухвалені рішення з аналогічних причин? Замість того, щоб заохочувати та підтримувати роботу національних суддів у забезпеченні прав, передбачених статтями 2, 6 та 8 Конвенції, ухваливши це рішення Суд позначає їхні рішення як «мертві» на довгі роки, навіть коли вони досягають Страсбурга.

¹⁵ Див., серед багатьох інших джерел, рішення у справах «Онєриїлдіз проти Туреччини» (*Öneryıldız v. Turkey*), [ВП], заява № 48939/99, ECHR 2004-XII; «М.Озел та інші проти Туреччини» (*M. Özel and Others v. Turkey*), заява № 14350/05 та 2 інші заяви, від 17 листопада 2015 року; «Говальд Мур та інші проти Швейцарії» (*Howald Moor and Others v. Switzerland*), заяви №№ 52067/10 та 41072/11, від 11 березня 2014 року; та «Апанашевіч проти Польщі» (*Apanasewicz v. Poland*), заява № 6854/07, від 03 травня 2011 року.

¹⁶ Див. на додаток до зазначених та серед багатьох інших рішень, рішення у справах «Говальд Мур та інші проти Швейцарії» (*Howald Moor and Others v. Switzerland*), заяви №№ 52067/10 та 41072/11, від 11 березня 2014 року; та «Апанашевіч проти Польщі» (*Apanasewicz v. Poland*), заява № 6854/07, від 03 травня 2011 року.

¹⁷ Див. на додаток до зазначених та серед багатьох інших рішень, рішення у справах «Лопєз Остра проти Іспанії» (*López Ostra v. Spain*), від 09 грудня 1994 року, Серія А № 303-С 1994, «Фадєєва проти Росії» (*Fadeyeva v. Russia*), заява № 55723/00, ECHR, 2005-IV, та «Татар проти Румунії» (*Tătar v. Romania*), заява № 67021/01, від 27 січня 2009 року.

31. До цього рішення тисячі заявників отримали рішення, якими були чітко встановлені зобов'язання держави виплатити відшкодування шкоди (справедливу сатисфакцію). Більшість тепер відмовляється надати такий дієвий засіб захисту 12 143 заявникам та іншим особам, які перебувають в аналогічній ситуації, залишаючи їх у невизначеному становищі. Практика «передання» заяв не гарантує, що заявники отримають користь від вжитого засобу юридичного захисту, забезпеченого правовою санкцією, оскільки вилучення з реєстру здійснюється відповідно до рішення, проте Комітет міністрів здійснює нагляд лише за виконанням остаточних рішень та рішень щодо дружнього врегулювання відповідно до пункту 2 статті 46¹⁸. Крім того, абсолютно незрозуміло, щодо чого має здійснюватися нагляд. Немає жодних вказівок щодо справедливої сатисфакції, яка має індивідуально надаватися заявникам у різних ситуаціях або щодо того, яким має бути належний загальний засіб юридичного захисту в майбутньому законодавстві, яке може або застосовуватися або ні. Суд просто не враховував можливе майбутнє таких справ, Комітет міністрів завжди керується вказівками у рішеннях Суду, на які він може покластись під час здійснення нагляду за виконанням, але в цій справі немає жодного плану дій, не вбачається жодного належного вирішення проблеми, і щоб звільнити себе від цього тягаря Суд просто делегує пошук рішення іншим. Проте такі питання можуть вирішуватись лише у судовому порядку, і немає іншої гарантії окрім судової оцінки шляхом прийняття рішень щодо окремих заяв. Особливо тривожним є те, що серед нинішніх заявників та, ймовірно, серед тих заяв, які не були розглянуті суддею, є багато постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших вразливих осіб. Немає сенсу говорити про додаткові страждання, які можуть бути спричинені внаслідок подальшої невизначеності їхньої ситуації. Ми не можемо погодитися з висновком, що повага до прав людини не вимагає подальшого розгляду цієї справи.

32. Це рішення переслідує тенденцію, згідно з якою Суд перестає надавати справедливу сатисфакцію у повторюваних справах, коли держава не виконує рішення Суду¹⁹. Це рішення заохочує держави-члени не вживати заходи загального характеру, коли було встановлено, що існує структурна проблема. Таким чином, фактично заохочується невиконання рішень.

33. Більшість стверджує, що у цій справі немає важливого питання, яке б ще не було з'ясовано (див. пункт 205). Проте заявники

¹⁸ Див. також Правила 2 та 3 Правил Комітету міністрів щодо нагляду за виконанням рішень і умовами дружнього врегулювання (ухвалені Комітетом міністрів 10 травня 2006 року на 964-му засіданні заступників міністрів, зі змінами, внесеними 18 січня 2017 року на 1275-му засіданні заступників міністрів).

¹⁹ Див. приклади, наведені у виносці 10.

піднімали питання щодо інфляції: вони стверджують, що навіть одноразова виплата суми в розмірі 2 000 євро не покриває довгострокові збитки. Сама претензія породжує проблему, яка не вирішена, або, принаймні, у рішенні не наведено жодного способу вирішення ситуації. Натомість Суд не розглянув це питання взагалі. Воно не може вважатись вирішеним відповідно до підпункту «b» пункту 1 статті 37.

(iv) *Щодо національного контексту*

34. Ми не вважаємо, що суд враховує українські реалії. При цьому він посилається на успішні приклади пілотних рішень у справах «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*)²⁰, «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*)²¹ та кількох інших²². Проте, на нашу думку, хоча більшість і визнає, що пілотне рішення у справі *Іванов* не вдалося виконати²³, вона все ж погоджується приєднати ці заяви (5+12 143) до процедури виконання пілотного рішення, яка не була здійснена протягом 16 років²⁴.

35. У зв'язку з цим не можна не визнати, що заявники у зазначених 12 143 справах не матимуть користі від процедури виконання, передбаченої національним законодавством щодо рішень Суду, оскільки з пункту 100 рішення явно вбачається, що відповідно до Закону від 16 жовтня 2006 року, рішенням Суду, яке підлягає обов'язковому виконанню, є остаточне рішення, тобто рішення щодо справедливої сатисфакції, рішення щодо дружнього врегулювання, рішення про схвалення умов односторонньої декларації у справах проти України. Жодне рішення, яке Комітет міністрів може ухвалити щодо цих 12 143 заяв, як видається, не може бути виконаним.

36. Хоча суть цього рішення полягає в тому, щоб вирішити «цю справу і всі подібні 12 143 справи, що розглядаються в Суді, а також будь-які аналогічні майбутні справи, які будуть подаватись до Суду» як «невід'ємну частину процесу виконання пілотного рішення» (див.

²⁰ «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*) [ВП], заява № 31443/96, ECHR 2004 V

²¹ «Хуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*) [ВП], заява № 35014/97, ECHR 2006-VIII

²² Див. пункти 161 – 163 рішення.

²³ Див. пункти 147 – 155 рішення. Див. також Проміжну резолюцію від 07 червня 2017 року, згадану у виводі 5, щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини у групі справ проти України Юрій Миколайович Іванов та Жовнер щодо невиконання або тривалого виконання рішень національних судів та відсутності ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим. CM/ResDH(2017)184. У цій резолюції Комітет міністрів на другій сторінці у пункті 2 «ВИСЛОВИЛИ глибоке занепокоєння з приводу відсутності конкретних результатів виконання пілотного рішення через стільки років»;

²⁴ Див. пункт 173 рішення.

пункт 198), на практиці це означає, що ці заявники просто розділять долю інших 120 000 осіб, рішення ухвалені на користь яких залишаються невиконаними (див. пункт 126), які не звернулися до Страсбурга. Таким чином, Суд відмовився від розгляду цих справ.

37. Ми також не розуміємо практичного результату цього рішення. Більшість вважає, що нічого не можна досягти повторним ухваленням подібних рішень (див. пункт 174). Проте, розглядаючи можливість поновлення цих заяв у реєстрі справ відповідно до пункту 2 статті 37, більшість передбачає, що «може бути доцільним переглянути ситуацію протягом двох років від дня ухвалення цього рішення» (див. пункт 223). Але чого можна досягти, передавши всі ці справи Комітету міністрів на два роки, а потім, найімовірніше, повернувши їх назад? Це лише відкладе так званий тягар Суду, а не полегшить його. Знову ж таки, ми вважаємо, що жоден заявник ніколи не може розглядатись як тягар для Суду, який зобов'язаний розглядати індивідуальні заяви та ухвалювати рішення щодо них. Враховуючи шістнадцять років марних зусиль, спрямованих на пошук дієвого вирішення цієї структурної проблеми, немає підстав вважати, що таке рішення може бути знайдено протягом зазначених двох років. Така адміністративна практика передання справ також покладе тягар на ресурси Суду, співмірний тягарю, пов'язаному із розглядом повторюваних справ.

38. Якщо це рішення слід розуміти як спробу заохотити компетентні органи влади України активізувати свої зусилля з метою вирішення проблеми, то це робиться за рахунок і на шкоду 12 143 заявникам, які звернулись до цього Суду за відновленням їхніх порушених прав.

(v) Висновок

39. На жаль, ми повинні підкреслити, що хоча зменшення кількості справ, що розглядаються в Суді, може призвести до того, що адміністративний стан установи виглядатиме краще, це не означає, що ситуація з правами людини в Європі є кращою. Навпаки! Суд був створений спеціально для того, щоб відповісти на ці порушення як незалежний судовий орган, а не концентруватися на статистиці. Обов'язку Суду ухвалювати рішення в індивідуальних справах необхідно приділяти більше уваги, коли ситуація з верховенством права та виконанням тисячі остаточних рішень у Договірній Державі, а саме в Україні, є настільки проблематичною. Нехтуючи розглядом цього питання, Суд шкодить самому собі, тобто погіршує ситуацію з верховенством права у Договірних Державах. Тим більше, самоусунення від розгляду справ про фундаментальні права не може бути виправдана економікою Суду, його ефективністю чи концепцією Брайтонської декларації. Це просто короткострокова перевага для Суду.

40. Коли цей Суд ухвалив своє перше пілотне рішення у згаданій справі «Броньовський проти Польщі» (*Broniowski v. Poland*), наш колишній колега суддя Зупанчич в окремій думці, яка співпадала з більшістю голосів Великої палати, зазначив, що новий підхід, застосований Судом, «не має нічого спільного із завантаженістю Суду. Проте він повною мірою стосується правосуддя.» У цій справі, на жаль, ухвалено протилежне рішення.

41. Це рішення не має юридичної основи у Конвенції, воно залишає тисячі зневірених людей у правовому вакуумі та підриває захист прав людини, гарантованих Конвенцією, – проти чого ми найбільш наполегливо заперечуємо.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ САЙО

У спільній окремій думці я мав можливість висловити головні причини моєї незгоди.

Однак я хотів би пояснити мій голос у пункті 3 резолютивної частини рішення. Я проголосував у ній разом із більшістю, оскільки більшість приєднала до цієї справи ще близько 12 143 заяв, наведених у Додатках I та II. (Мені невідомо, про яку кількість справ йдеться). Після того, як більшість вирішила об'єднати ці справи (рішення, проти якого я заперечую), всі ці справи по суті підлягають нашому розгляду і тому мені довелось погодитись із висновком, що ці справи розглядаються відповідно до зобов'язань, що випливають із пілотного рішення у справі *Іванов*. Це малозрозуміле твердження означає лише те, що вони повинні бути вирішені відповідно до цього рішення.