

1302-ге засідання, 5 – 7 грудня 2017 (DH)

Н46-38 Юрій Миколайович Іванов проти України, група справ Жовнер і Бурмич та інші проти України (заяви №№ 40450/04, 56848/00, 46852/13)

Нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини

Документи за посиланнями

[CM/ResDH\(2008\)1](#), [CM/ResDH\(2009\)159](#), [CM/ResDH\(2010\)222](#), [CM/ResDH\(2011\)184](#), [CM/ResDH\(2012\)234](#), [DH-DD\(2017\)58](#), [DH-DD\(2017\)1120](#), [CM/ResDH\(2017\)184](#), [CM/Del/Dec\(2017\)1288/H46-38](#)

Заява	Справа	Дата прийняття Рішення	Набуття Рішенням статусу остаточного	Класифікація
40450/04	Юрій Миколайович Іванов	15/10/2009	15/01/2010	Пілотне рішення
56848/00	Група справ Жовнер (список справ CM/Notes/1302/H46-38-app)	29/06/2004	29/09/2004	Комплексна проблема

Опис справи

Ці справи стосуються важливої структурної проблеми невиконання або надмірно тривалого виконання національних судових рішень, постановлених переважно проти держави або державних чи контрольованих державою установ чи підприємств, а також відсутності відповідних ефективних засобів правового захисту (порушення статті 6 § 1, 13 і статті 1 Протоколу № 1).

У жовтні 2010 р. Суд прийняв пілотне рішення у справі *Юрія Миколайовича Іванова*. Він зазначив, що з метою вирішення цієї проблеми необхідно без зволікань здійснити конкретні реформи в українському законодавстві та адміністративній практиці, та встановив термін до 15 липня 2011 року для створення відповідного ефективного національного засобу правового захисту. Суд також запропонував державі-відповідачу за допомогою *ad-hoc* механізму врегульовувати всі подібні заяви, подані до нього до винесення пілотного рішення (1 600), і відклав розгляд аналогічних справ. Враховуючи, що заходи, передбачені Судом у своєму пілотному рішенні, не були прийняті у встановлений термін, у лютому 2012 року Суд вирішив відновити розгляд зупинених заяв, розгляд яких був зупинений, з аналогічних питань.

12 жовтня 2017 року Велика палата прийняла рішення у справі *Бурмич*. Суд зазначив, що, незважаючи на значний проміжок часу після ухвалення пілотного рішення у справі *Іванов*

від 15 жовтня 2009 року, Уряду України поки що не вдалося вжити необхідних заходів загального характеру, здатних усунути першопричини системної проблеми, констатованої Судом, і надати ефективний засіб юридичного захисту, спроможний забезпечити усім потерпілим відшкодування на національному рівні. Беручи до уваги своє навантаження під час розгляду справ типу *Іванов* впродовж понад шістнадцяти років, Суд приходить до висновку, що немає сенсу повторювати свої висновки у довгій низці аналогічних справ, що призведе до значного навантаження на ресурси Суду через велику кількість справ, та правосуддя не здійснюватиметься належним чином.

Суд таким чином вирішив вилучити заяви типу *Іванов* (12 143 справи) з реєстру справ Суду та встановив, що скарги, підняті в цих заявах, мають бути вирішені в рамках вжиття заходів загального характеру, що мають бути представлені владою на національному рівні, як того вимагає виконання пілотного рішення у справі *Іванов*, включаючи забезпечення належного та достатнього відшкодування за порушення Конвенції, заходів, які підлягають нагляду Комітетом міністрів. Суд передбачив, що може бути доцільним провести повторну оцінку ситуації впродовж двох років із дня ухвалення рішення у справі *Бурмич*.

Статус виконання

Це питання розглядається Комітетом з 2004 року. У своїх шести проміжних резолюціях, прийнятих у цій групі справ у період з 2008 по 2017 роки, Комітет зосередив увагу на необхідності прискорення процесу виконання органами влади, і тому неодноразово закликав, щоб вони в першочерговому порядку вжили необхідних засобів у межах національної правової системи.

Заходи індивідуального характеру

Незважаючи на неодноразові звернення Комітету до українських органів влади (востаннє - на 1288-му засіданні (червень 2017 р.), нової інформації про заходи індивідуального характеру з часу останнього розгляду не було надано.

Заходи загального характеру

На 1265-му засіданні (вересень 2016 р.) (DH) Депутати 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. З огляду на серйозність ситуації, Комітет закликав владу "без зволікань вжити рішучих дій».

На 1280-му засіданні (березень 2017 р.) (DH) Комітет вирішив, що за відсутності інформації про досягнутий конкретний прогрес, Секретаріат підготує проект проміжної резолюції.

У зв'язку з відсутністю такого прогресу, на 1288-му засіданні (червень 2017 р.) (DH) Комітет вирішив прийняти проміжну резолюцію, в якій, серед іншого, наполегливо закликав державні органи найвищого політичного рівня виконати своє зобов'язання вирішити проблему невиконання рішень національних судів і в першу чергу вжити заходів, необхідних для повного виконання пілотного рішення та спрямованих на впровадження довготривалого вирішення проблеми невиконання або тривалого виконання рішень національних судів. Комітет знову нагадав про те, що порушення функціонування судової системи в результаті невиконання або тривалого виконання рішень національних судів становить серйозну небезпеку для принципу верховенства права, підриває довіру громадськості у судовій системі та ставить під сумнів авторитет держави.

У відповідь на це рішення, але до винесення згаданого вище рішення у справі *Бурмич*, органи влади надали повідомлення у вересні 2017 року, що узагальнено нижче (для повної інформації див [DH-DD\(2017\)1120](#)).

По-перше, вони зазначали, що 9 серпня 2017 року постановою Кабінету Міністрів було створено міжвідомчу робочу групу з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішеннями судів. Ця робоча група є тимчасовим дорадчим органом Кабінету Міністрів. Його очолює Перший віце-прем'єр-міністр України - міністр економічного розвитку та торгівлі.

Основними завданнями робочої групи є:

- сприяння забезпеченню координації дій центральних органів виконавчої влади з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості за рішеннями судів, винесених проти держави;
- розроблення плану заходів з виявлення та усунення причин виникнення заборгованості держави, а також запобігання її виникненню.

Пропозиції та рекомендації робочої групи можуть бути реалізовані шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України рішення. У випадках, передбачених законом, робоча група може приймати рішення, обов'язкові для виконання. Перша зустріч цієї робочої групи відбулась 10 жовтня 2017 року.

По-друге, стосовно розрахунку заборгованості органи влади стверджують, що згідно з їх розрахунками, державний борг, що виник внаслідок судових рішень, за який безпосередньо відповідає державний бюджет, складає приблизно 1 млрд. євро. Заборгованість муніципальних органів за невиконання судових рішень все ще розраховується Міністерством юстиції. Попередня заборгованість становить приблизно 3 мільйони євро.

Що стосується врегулювання існуючих боргів, органи влади також зазначають, що Закон України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" передбачає реструктуризацію боргу, що виникає у зв'язку з національними судовими рішеннями проти держави, і що станом на 12 липня 2017 року Кабінет Міністрів затвердив постанову про порядок застосування цих положень. Органи влади також послалися на Закон України "Про державні гарантії виконання судових рішень", не надавши додаткових відомостей чи прикладів його застосування.

8 листопада 2017 року Уповноважений Верховної Ради України з прав людини подав свої зауваження до Комітету Міністрів щодо заходів загального характеру у згаданій вище справі.

17 листопада 2017 р. під час двосторонніх консультацій високого рівня, що відбулися в Страсбурзі, була обговорена необхідність вжиття негайних конкретних заходів щодо вирішення питань *Жовнер / Бурмич*, зокрема створення *ad hoc* механізму.

За результатами проведеної зустрічі, 22 листопада 2017 року органи влади повідомили, наведене нижче (для повної інформації див. [DH-DD\(2017\)1324](#)).

Уряд стверджував, що вони цілком усвідомлюють складність ситуації та жорсткі терміни, встановлені Судом для вирішення довготривалої проблеми. Було розпочато роботу з розробки довгострокового вирішення проблеми, а також вивчають досвід інших країн у створенні спеціальних механізмів вирішення проблеми невиконання національних судових рішень. Також надано інформацію стосовно досягнутого прогресу у перевірці змісту скарг, що є частиною процесу виконання рішення *Бурмич*.

Аналіз Секретаріату

Слід нагадати, що проблема невиконання або тривалого виконання рішень національних судів існує в Україні протягом тривалого часу, і що ця група справ розглядається Комітетом з 2004 року, що Заступниками було прийнято шість проміжних резолюцій та низка рішень, якими закликали владу без зволікань вжити рішучих дій, що минув значний проміжок часу після ухвалення пілотного рішення у справі *Іванов* 2010 року, та, зокрема, що не було запроваджено жодної ефективної системи надання відшкодування за таке порушення.

З моменту останнього розгляду Комітетом, не було досягнуто жодного подальшого прогресу в цій групі справ.

У своїй останній проміжній резолюції ([CM/ResDH\(2017\)184](#)) від червня 2017 р., Комітет ще раз підкреслив, що швидкі рішучі дії є абсолютно необхідними.

Такий стан справ призвів до того, що Велика палата Суду у нещодавно прийнятому рішенні *Бурмич* від 12 жовтня 2017 р. вирішила передати всі справи, що розглядаються Судом та майбутні аналогічні справи до Комітету міністрів, 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, та сплати боргу за рішенням національного суду.

Таким чином, органи влади слід наполегливо закликати запровадити цілеспрямований механізм на національному рівні з метою забезпечити відшкодування всім фактичним та потенційним жертвам з обґрунтованими скаргами відповідно до Конвенції.

Як реакція на рішення суду у справі *Бурмич*, 17 листопада 2017 р. у Страсбурзі, за участю представників Міністерства юстиції, Адміністрації Президента та Парламенту, відбулася зустріч високого рівня з метою обговорення створення цілеспрямованого *ad hoc* механізму відшкодування для всіх заявників, кого стосується дане рішення; цей механізм має супроводжуватися зусиллями, спрямованими на запровадження довготривалого рішення для вирішення першопричини цієї проблеми.

Враховуючи, що уряд почав працювати над створенням *ad hoc* механізму, слід підкреслити, що такий механізм повинен забезпечити адекватне та достатнє відшкодування всім заявникам з обґрунтованими скаргами, у відповідності до вимог Конвенції та практики Суду.

До уваги слід взяти наступне:

- вимогу забезпечити виконання рішень національного суду, які все ще залишаються невиконаними;
- обов'язок забезпечити виплату пені для забезпечення грошової вартості національних рішень та,
- необхідність забезпечення адекватної та достатньої компенсації моральної шкоди та витрат.

Ad hoc механізм також повинен передбачати процедуру перевірки заяв та швидке здійснення платежів.

Такий механізм повинен бути забезпечений ресурсами, необхідними для виконання покладених на нього функцій. Отже, влада повинна забезпечити належні кадрові та адміністративні ресурси та необхідні бюджетні асигнування.

Вкрай необхідно також паралельно знайти довгострокове вирішення щодо першопричини проблем, які, як визнав Суд, мають в основному фінансовий та політичний характер. Одним із зобов'язань за загальними заходами є запровадити ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких засобів юридичного захисту, якій може забезпечити адекватну реакцію на нинішню ситуацію для забезпечення дотримання державою-відповідачем Конвенції на національному рівні. Органи влади повинні спиратися на рекомендації, надані Комітетом у своїх численних рішеннях та у шістьох проміжних резолюціях та на практику Суду впродовж багатьох років.

Зокрема, вони повинні визначити на підставі наявних статистичних даних, що стосуються судових рішень проти держави та рішень, що очікують виконання, типи справ, що очікують виконання, типи зобов'язань, що впливають з цих рішень (тобто грошові зобов'язання або зобов'язання в натурі) і основні правові перешкоди, включаючи мораторій на невиконання, процедурні перепони або відсутність виділених коштів, які є першопричинами проблем. Комітету було запропоновано закликати органи влади зміцнити свої контакти з Секретаріатом стосовно даного питання.

Також органи влади були закликані регулярно інформувати Комітет про прогрес, досягнутий у створенні *ad hoc* механізму, та в їхній роботі щодо запровадження довготривалого вирішення проблеми. Зокрема, їм слід надати дорожню карту з чітким графіком до 15 лютого 2018 року, беручи до уваги жорсткі часові рамки, встановлені Судом для повторної оцінки ситуації (а саме до 12 жовтня 2019 року) щодо заходів, які необхідно вжити для вирішення цієї проблеми.