



Міністерство юстиції України

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Support to the implementation of the judicial reform in Ukraine**  
**Підтримка впровадженню судової реформи в Україні**

**Пропозиції до Концепції  
імплементатції превентивних та  
компенсаційних засобів захисту від  
надмірної тривалості провадження в  
Україні**

**листопад 2017 року**  
**м. Київ**

## I. ПЕРЕДМОВА

Україна на сьогодні є одним з лідерів серед інших країн Ради Європи за кількістю скарг, що перебувають на розгляді Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Переважну більшість проблем, які призводять до констатації Європейським судом з прав людини порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) становлять невиконання рішень національних судів і надмірна тривалість кримінальних та цивільних проваджень.

Станом на 30.04.2017 року у ЄСПЛ перебувало 19 050 справ проти України, що становило 20,5 % від загальної кількості справ і, відповідно, Україна посідала друге місце (перше – Туреччина – 24,7%)<sup>1</sup>. Станом на 31.10.2017 року у Європейському суді з прав людини перебувало 6 950 справ проти України (10,8 % від загальної кількості справ і, відповідно, Україна знаходиться на п'ятому місці). Така тенденція не є свідченням ефективності національних правозахисних механізмів, а викликана рішенням у справі «Бурмич та інші проти України», прийнятим 12 жовтня 2017 року. Цим рішенням вперше в історії ЄСПЛ об'єднав 12 143 заяви проти України, суть яких зводилася до невиконання Україною остаточних рішень судів, вилучив їх зі свого реєстру через неможливість розгляду та передав усі справи Комітету міністрів Ради Європи з метою їхнього опрацювання згідно із зобов'язаннями, викладеними в пілотному рішенні, яке було прийнято 15 жовтня 2009 р. у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України».

Під посиленням наглядом Комітету міністрів Ради Європи перебуває також група справ «Світлана Науменко проти України» та «Меріт проти України», у яких ЄСПЛ дійшов висновку щодо надмірної тривалості судового розгляду, яка не відповідає вимозі «розумного строку», відсутності у заявників ефективного засобу правового захисту, та констатував порушення пункту 1 статті 6 та статті 13 Конвенції. Комітет міністрів Ради Європи контролює вжиття Україною заходів з метою запобігання новим подібним порушенням у майбутньому<sup>2</sup>.

Спроби вирішити цю проблему та запровадити у національне законодавство спеціальні правові інструменти, за допомогою яких заявник міг би оскаржити тривалість провадження у справі та пришвидшити її розгляд робилися і раніше, але такі спроби виявилися безуспішними. Кількість рішень, які ЄСПЛ ухвалив у справах проти України, де заявники скаржилися, зокрема, на те, що тривалість цивільних та кримінальних проваджень була несумісною із вимогою «розумного строку», та на відсутність ефективного засобу правового захисту у зв'язку з цим, зростає. Лише у справах «Дяченко та інші проти України», «Івань та інші проти України», «Ткаченко та інші проти України», «Саєнко та інші проти України», розглянутих у 2017 році, держава має сплатити заявникам присуджену ЄСПЛ сатисфакцію у розмірі 54 100 євро.

<sup>1</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_2017\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2017_BIL.pdf)

<sup>2</sup> Режим доступу:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/2c587831aaa3dad1c225810100288f8b/\\$FILE/Execution%20Factsheet%20for%20Ukraine%202016%20UKR.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/2c587831aaa3dad1c225810100288f8b/$FILE/Execution%20Factsheet%20for%20Ukraine%202016%20UKR.pdf).

Вирішення вказаної проблеми є нагально необхідним. Усунення недоліків процесуального законодавства та забезпечення здійснення ефективного судочинства у розумні строки, забезпечення послідовної судової практики є одними із завдань Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. (п. 21)<sup>3</sup>, якою передбачено розроблення законопроекту про внесення змін до Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» щодо забезпечення особі відшкодування шкоди за надмірну тривалість провадження, стороною у якому вона є.

Наприкінці березня 2017 року Міністерство юстиції України створило міжвідомчу робочу групу, завданням якої є підготовка пропозицій щодо запровадження в Україні ефективних засобів захисту від надмірної тривалості провадження, як того вимагає стаття 13 Конвенції.

У даному звіті представлено загальні положення стосовно можливих засобів правового захисту в Україні та пропозиції міжвідомчої робочої групи для вирішення цієї системної проблеми з врахуванням практики ЄСПЛ та документів різних інституцій Ради Європи.

---

<sup>3</sup> Про затвердження Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>

## **II. Поняття «ефективних засобів правового захисту» у розумінні Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини**

**Право особи на ефективний засіб правового захисту** закріплено у ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою:

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

Міжнародна гарантія правового захисту означає, що держава несе основний обов'язок із захисту прав людини в межах правової системи. Стаття 1 Конвенції зобов'язує договірні держави «гарантувати» права й свободи, передбачені Конвенцією. Європейський суд здійснює свої наглядові функції згідно з принципом субсидіарності, тобто лише після того, як вичерпані внутрішні засоби правового захисту, або коли внутрішні засоби правового захисту недоступні чи неефективні. Право на ефективний засіб правового захисту, передбачене статтею 13 Конвенції, прямо впливає з цього принципу<sup>4</sup>.

**Ефективність національного засобу правового захисту** за змістом статті 13 не залежить від упевненості в сприятливому результаті провадження. Ефективність має оцінюватися за можливістю виправлення порушення права, гарантованого Конвенцією, можливо, через поєднання наявних засобів правового захисту. Фактично, навіть якщо окремо жоден засіб правового захисту, доступний особі, не відповідатиме вимогам статті 13 Конвенції, сукупність засобів правового захисту, наданих національним законодавством, може вважатися «ефективною» за змістом цієї статті.

Щоб вважатися ефективним, і, таким чином, відповідати статті 13 Конвенції, внутрішній засіб правового захисту повинен надати змогу компетентному національному органу як розглянути суть відповідної скарги за Конвенцією, так і забезпечити «належний захист».<sup>5</sup> Результатом такого провадження може бути, зокрема, **завершення, зміна, незастосування чи скасування оскаржуваних дій або присудження відшкодування у зв'язку з порушенням**. Принцип ефективності передбачає також, що процедура забезпечення внутрішніх засобів правового захисту не може невинувато ускладнюватися діями чи бездіяльністю органів відповідної держави (§ 70 рішення ЄСПЛ у справі «Алтун проти Туреччини» (Altun v. Turkey) від 1.06.2004р .

**Ефективність національних засобів правового захисту у зв'язку з надмірною тривалістю провадження**

<sup>4</sup> Загальні документи Ради Європи щодо засобів захисту від надмірної тривалості провадження п.36 Режим доступу: <https://rm.coe.int/native/1680701805>

<sup>5</sup> Див., наприклад, § 135 рішення у справі «Сміт і Грейді проти Сполученого Королівства» (Smith and Grady v. UK) від 27 вересня 1999 р.; § 95 рішення у справі «Аксой проти Туреччини» (Aksoy v. Turkey) від 18 грудня 1996 р.

ЄСПЛ, оцінюючи ефективність різних національних засобів правового захисту у зв'язку з надмірною тривалістю провадження, розробив кілька критеріїв та принципів, які сформулював у своїх рішеннях.

У справі «Меріт проти України» Суд вказав, що вирішальним питанням при оцінюванні ефективності засобу правового захисту у випадку скарги щодо тривалості провадження є те, **чи може заявник подати цю скаргу до національних судів з вимогою конкретного відшкодування**; іншими словами, чи існує будь-який засіб, який міг би вирішити його скаргу шляхом надання безпосереднього та швидкого відшкодування, а не просто опосередкованого захисту його прав, ґарантованих статтею 6 Конвенції (див. рішення у справі «Девеєр проти Бельгії» (*Deweer v. Belgium*) від 27 лютого 1980 року, серія А, № 35, с. 16, п. 29). Суд також постановив, що **цей засіб вважатиметься «ефективним», якщо його можна використати для того, щоб прискорити постановлення рішення судом, який розглядає справу, або надати скаржникові належне відшкодування за зволікання і затримки, що вже відбулися** (див. «Кудла проти Польщі» (*Kudła v. Poland*)<sup>6</sup> [GC], № 30210/96, п. 157–159, ECHR 2000-XI; «Міфсуд проти Франції» (*Mifsud v. France*) (ухв.), [GC], № 57220/00, п. 17, ECHR 2002-VIII).<sup>7</sup>

Відповідно до прецедентної практики ЄСПЛ розумність тривалості провадження повинна визначатись у світлі відповідних обставин справи та з огляду на критерії, передбачені прецедентною практикою ЄСПЛ, зокрема, складність справи, поведінку заявника, а також органів влади, пов'язаних зі справою (див., серед інших джерел, рішення у справі «Пелісьє і Сассі проти Франції» [ВП], N 25444/94, параграф 67, ECHR 1999-11; та «Філіс проти Греції» (N 2), рішення від 27 червня 1997 року, ECHR 1997-IV, с. 1083, параграф 35).<sup>8</sup>

Основні кроки, які повинні зробити держави-члени Ради Європи для забезпечення розгляду справ у розумні строки, передбачені у наступних документах:

- Рекомендації CM/REC(2010)3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо ефективних засобів правового захисту від надмірної тривалості провадження»;

- Звіті Венеціанської Комісії CDL-AD (2006)036rev від 3 квітня 2007 року щодо ефективності внутрішніх засобів правового захисту відносно надмірної тривалості судового розгляду, п.п. 236-245;

- Висновку №6(2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи «Про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів»;

- Керівництві з належної практики щодо внутрішніх засобів правового захисту<sup>9</sup>, яке було прийнято Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 року.

Стаття 13 Конвенції не вимагає надання спеціального засобу правового захисту від надмірної тривалості провадження; достатніми можуть бути загальні конституційні та

<sup>6</sup> Справа «Кудла проти Польщі» Режим доступу: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=327>

<sup>7</sup> Справа «Меріт проти України» Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980\\_110](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_110)

<sup>8</sup> Там же. П. 72

<sup>9</sup> Доступно на сайті Ради Європи: <https://rm.coe.int/guide-to-good-practice-in-respect-of-domestic-remedies/1680695a9f>.

судові позови, наприклад, про встановлення позадоговірної відповідальності з боку держави. Такі дії, однак, мають бути ефективні як за законом, так і на практиці.

Передбачені законодавством загальні механізми оскарження дій держави можуть вважатися «ефективним» засобом правового захисту, якщо у відповідному нормативно-правовому акті буде чітко вказано, що такі механізми є застосовними до скарг щодо надмірної тривалості провадження.

У рішенні у справі «Кочіарелла проти Італії» від 29 березня 2006 року (п. 74) ЄСПЛ зазначив, що «якщо судова система не може забезпечити виконання свого обов'язку щодо розгляду справи протягом розумного строку, **найбільш ефективним вирішенням проблеми є засіб правового захисту, спрямований на прискорення провадження з метою запобігання його затягуванню**. Такий засіб правового захисту пропонує незаперечні переваги перед тим, який передбачає лише компенсацію, оскільки він також запобігає констатації кількох послідовних порушень по відношенню до одного і того самого провадження, а не лише компенсує порушення постфактум, як це відбувається у випадку суто компенсаційного механізму».

Можливість звертатися до вищої інстанції для прискорення провадження (встановлення належного строку для здійснення відповідних процесуальних кроків або проведення слухань) за відсутності конкретної процедури не розглядатиметься як ефективний засіб правового захисту, коли результат такого звернення залежить від **розсуду** відповідного органу влади, а заявникові не надано права примусити державу здійснювати свої наглядові повноваження.

Підумовуючи, під **ефективним засобом правового захисту від надмірної тривалості провадження розуміється комплекс певних заходів, спрямованих на запобігання порушенню права на розгляд справи протягом розумного строку**. В якості гарантій забезпечення права на розгляд справи протягом розумного строку законодавцем можуть бути розроблені наступні засоби захисту:

**1) прискорювальні (превентивні)**, які полягають в наданні можливості сторонам звернутися зі скаргою (заявою, клопотанням) про прискорення розгляду справи

- а) у кримінальному провадженні - до прокурора, слідчого судді, судді чи суду;
- б) у цивільному процесі - до суду.

**2) компенсаційні**, що передбачають право на отримання компенсації в разі порушення розумних строків досудового розслідування чи строків кримінального провадження в цілому, а також строків судового розгляду цивільної справи.

### **III. Пропозиції щодо впровадження в Україні ефективних засобів захисту від надмірної тривалості провадження**

#### **1. Прискорювальні засоби правового захисту у кримінальному провадженні**

Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення».

ЄСПЛ зазначає, що у кримінальних справах «розумний строк», про який йдеться у п. 1 ст. 6 Конвенції, починається з того часу, коли особі було пред'явлено обвинувачення: це може статись як до моменту розгляду справи в суді (рішення у справі «Девеєр проти Бельгії»), так і з дня арешту, дня, коли відповідна особа була офіційно повідомлена, що проти неї висунуто обвинувачення у справі, або з дня, коли було почате попереднє слідство (рішення у справі «Вемгофф проти Німеччини»). Закінчення цього «строку» у кримінальних провадженнях припадає на закінчення кримінального провадження в цілому, включаючи стадії апеляційного та касаційного оскарження.

Строки досудового розслідування чітко регламентовані у Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК). Підозрюваний, обвинувачений, потерпілий мають право оскаржити прокурору вищого рівня недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування згідно зі ст. 308 КПК. Якщо прокурором вищого рівня встановлено, що скарга на порушення розумних строків є обґрунтованою, прокурор задовольняє скаргу, про що повідомляє заявника та водночас надає відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень.

Крім цього, ч. 6 ст. 28 КПК передбачає право підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого на звернення до прокурора, слідчого судді або суду з клопотанням, у якому викладаються обставини, що обумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені цим Кодексом.

Також для забезпечення виконання сторонами кримінального провадження вимог розумного строку слідчий суддя, суд має право встановлювати процесуальні строки у межах граничного строку, передбаченого цим Кодексом, з урахуванням обставин, встановлених під час відповідного кримінального провадження (ст. 114 КПК).

Вищенаведені можливості захисту права на розумні строки досудового розслідування в цілому відображають вимоги ст. 6 Конвенції щодо права кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Але виникає питання щодо відповідності таких можливостей критеріям ефективності засобів правового захисту, визначеним у практиці ЄСПЛ. У справі «Меріт проти України» такий засіб правового захисту як оскарження недотримання розумних строків до прокурора не розглядався ЄСПЛ як «ефективний», оскільки «статус

прокурора за національним законодавством та його участь в кримінальному провадженні проти заявника не надають достатньої гарантії для незалежного та безстороннього розгляду скарги заявника.»<sup>10</sup>.

### **1.1. Проблемні питання оскарження недотримання розумних строків та інших рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування**

*1) Відсутність у КПК можливості оскаржити рішення прокурора вищого рівня у разі відмови у задоволенні скарги на порушення розумних строків під час досудового розслідування*

Відповідно до частини 4 статті 313 КПК рішення прокурора вищого рівня є остаточним і не підлягає оскарженню до суду, до інших органів державної влади, їхніх посадових чи службових осіб. У випадку нереагування прокурорів на скарги щодо порушення розумних строків у кримінальному провадженні, створюється ситуація, коли скажник опиняється у глухому куті, оскільки при поданні скарг до слідчих суддів останні не відкривають провадження за такими скаргами, зазначаючи, що оскарження недотримання розумних строків – це виключна компетенція прокурора.

Частиною 3 статті 308 КПК передбачено, що службові особи, винні в недотриманні розумних строків, можуть бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом. Відповідно до частини 1 та частини 2 статті 43 Закону України «Про прокуратуру» прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з підстав невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків або необґрунтованого зволікання з розглядом звернення. Такої підстави дисциплінарної відповідальності, як недотримання розумних строків, не передбачено.

*2) Відсутність можливості оскарження недотримання розумних строків до суду*

Судового порядку оскарження недотримання розумних строків під час досудового розслідування процесуальним законом не передбачено.

Предметом оскарження відповідно до пункту 1 частини 1 статті 303 КПК є бездіяльність слідчого, прокурора у формі нездійснення процесуальних дій, які вони зобов'язані були вчинити у визначений КПК строк. До уваги не взято, що невчинення процесуальних дій у встановлений строк перебуває у прямій залежності з питанням недотримання розумних строків. Адже поняття розумності строків досудового розслідування саме і полягає в тому, що ці строки не можуть перевищувати передбачені Кодексом строки виконання окремих процесуальних дій або прийняття окремих процесуальних рішень<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Справа «Меріт проти України», п.62. Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980\\_110](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_110)

<sup>11</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар [Текст] : у 2 т. / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова ; Нац. акад. прав. наук України. - Х. : Право, 2012.



Отже, статті 303, 306 та 308 КПК відносно одного і того ж самого предмета оскарження фактично передбачають різні процедури оскарження, наслідки, різних суб'єктів оскарження та суб'єктів розгляду скарг. Цю невідповідність у законодавстві намагаються вирішити судді, які визнають протиправними дії (бездіяльність) органу досудового розслідування або прокурорів, що призвели до затягування досудового розслідування та, як наслідок, порушення прав громадян, і зобов'язують у чітко визначений строк здійснити одну з дій, передбачених КПК<sup>12</sup>. Разом з тим, така практика на сьогодні є скоріше поодиноким.

### *3) Відсутність можливості оскаржити інші рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування*

Частина 2 статті 303 КПК надає можливість оскаржити невизначене коло рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора лише на стадії підготовчого провадження у суді згідно статей 314-316 КПК України. Відтак, втрачається оперативність судового захисту. До уваги не береться те, що заборону на оскарження інших рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування слід тлумачити у світлі частини 4 статті 21 КПК, згідно з якою здійснення кримінального провадження не може бути перешкодою для доступу особи до інших засобів правового захисту, якщо в його ході порушуються права і свободи людини, гарантовані Конституцією і міжнародними договорами України та ст.13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає право особи на ефективний засіб правового захисту на національному рівні від порушень прав і свобод, гарантованих Конвенцією<sup>13</sup>.

### *4) Проблема затягування строків досудового розслідування в разі повернення прокурору обвинувального акту*

Найчастіше сторона обвинувачення направляє обвинувальний акт до суду за декілька днів до закінчення строку досудового розслідування. В разі, якщо суддя повертає обвинувальний акт прокурору для усунення недоліків, починають діяти строки, передбачені ст. 219 КПК України, і досудове розслідування продовжується.

Але, як правило, після повернення обвинувального акту і слідчий, і прокурор забувають про строки досудового розслідування, ці строки закінчуються, і обвинувальний акт складається та направляється до суду вже поза межами строків досудового розслідування.

Ст.ст. 314-317 КПК України не надають повноваження суддям для встановлення будь-якого строку для виправлення недоліків в обвинувальному акті. Необхідно вирішити

---

<sup>12</sup> Ухвала Дарницького районного суду м. Києва від 24 травня 2016р. у справі № 753/8512/16-к. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58166630>

<sup>13</sup> Як оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування, прокурора чи слідчого судді? Режим доступу: [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/Leaflet\\_Challenging\\_a\\_Decision\\_of\\_the\\_Bodies\\_of\\_Preliminary\\_Investigation\\_Ukr\\_2016.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Leaflet_Challenging_a_Decision_of_the_Bodies_of_Preliminary_Investigation_Ukr_2016.pdf)

проблему перебігу строку досудового розслідування з моменту повернення обвинувального акту прокуророві, адже невизначеність зі строками після повернення обвинувального акту створює перешкоди в реалізації прав сторони захисту.

## **Пропозиції**

*1. Пропонується внести доповнення до частини 1 статті 303 КПК та передбачити, що під час досудового розслідування можуть бути оскаржені також інші рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, в тому числі щодо недотримання розумних строків досудового розслідування.*

*2. Внести доповнення до пункту 3 частини 3 статті 314 КПК України: «При винесенні данного рішення суд визначає строк, в якій вказані недоліки обвинувального акту мають бути усунені».*

### **1.2. Прискорювальні засоби правового захисту на стадії розгляду кримінальної справи судом**

Відповідальність держави за затягування провадження у справі, як правило, настає в разі нерегулярного призначення судових засідань, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів, повторного направлення справи на новий судовий розгляд тощо.

На відміну від чітко визначених КПК України максимально допустимих строків досудового розслідування, обмежень строку судового провадження законом не передбачено. Відповідно до ч.1. статті 318 КПК судовий розгляд має бути проведений і завершений протягом розумного строку. Згідно ст. 28 КПК проведення судового провадження у розумні строки забезпечує суд. **Підозрюваний, обвинувачений, потерпілий мають право на звернення до суду з клопотанням**, в якому викладаються обставини, що обумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені цим Кодексом у ч. 6 ст. 28 КПК. Разом з тим, Кримінальний процесуальний кодекс не передбачає оскарження недотримання строків суддею на стадії судового розгляду кримінальної справи.

Для забезпечення розумних строків розгляду справ у суді **вбачається необхідним запровадження прискорювального засобу правового захисту, який би передбачав оскарження порушення розумних строків розгляду справ у судах до голови суду.**

При цьому, при наділенні голови суду повноваженнями контролю за дотриманням розумних строків розгляду справ має бути забезпечений баланс між механізмами, які дозволяють керувати роботою суду, і незалежністю судді. Такий підхід не суперечить

європейським стандартам незалежності суддів. Так, у Висновку № 19 (2016) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) «Про роль голів судів» зазначено<sup>14</sup>:

*17. Голови судів мають бути наділені повноваженням відслідковувати тривалість судових проваджень. Це питання є тіснопов'язаним з положенням статті 6 Конвенції щодо розумної тривалості розгляду судової справи та відповідними вимогами до національних законодавств. Моніторинг тривалості розгляду справи та відповідні дії, які могли б здійснювати голови судів, щоб пришвидшити судовий розгляд, мають бути виважені з огляду на питання суддівської безсторонності, незалежності та конфіденційності судового розгляду<sup>15</sup>.*

*23. Якщо голови судів мають повноваження отримувати скарги від сторін триваючого судового провадження та реагувати на ці скарги, голови мають зберігати належну повагу до принципу незалежності суддів, а також до законних очікувань сторін провадження та суспільства загалом<sup>16</sup>.*

Наділення голови суду повноваженнями контролю за дотриманням розумних строків розгляду справ потребує внесення відповідних змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

## **Пропозиції**

1. Пропонується внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а саме:

Статтю 7 Закону доповнити частиною четвертою у такій редакції:

*« 4. Порушення розумних строків розгляду справ у судах може бути оскаржене до голови суду, у якому відповідна справа перебуває на розгляді. »;*

Статтю 24 Закону доповнити пунктом 10 у такій редакції:

*« 10) вживає заходів, спрямованих на забезпечення розумних строків розгляду справ у суді »;*

Статтю 29 Закону доповнити пунктом 10 у такій редакції:

---

<sup>14</sup> Висновок № 19 (2016) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) «Про роль голів судів» Режим доступу:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/\\$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA\\_19.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA_19.pdf)

<sup>15</sup> Здійснюючи це повноваження, голови судів можуть користуватися засобами та інструментами, що було розроблено Європейською комісією з ефективності правосуддя (СЕРЕЖ) – такими, як оновлений посібник з менеджменту суддівського часу «Сатурн» (Saturn Guidelines for Judicial Time Management (СЕРЕЖ(2014)16)), Контрольний список з менеджменту часу (Time Management Checklist (СЕРЕЖ(2005)12REV)) та іншими.

<sup>16</sup> Див. Висновок КРЕС № 10 (2007 р.), п. 42 та п. 64.

*« 10) вживає заходів, спрямованих на забезпечення розумних строків розгляду справ у суді .»;*

Статтю 34 Закону доповнити пунктом 10 у такій редакції:

*« 10) вживає заходів, спрямованих на забезпечення розумних строків розгляду справ у суді »;*

Статтю 39 Закону доповнити пунктом 6 у такій редакції:

*« б) вживає заходів, спрямованих на забезпечення розумних строків розгляду справ у суді.».*

**2.** Пропонується доповнити статтю 28 КПК частиною 7, якою встановити право обвинуваченого, потерпілого на звернення до суду із заявою про прискорення розгляду справи у разі порушення розумного строку судового провадження:

*« 7. У разі, якщо після надходження кримінальної справи до суду розгляд справи затягується, обвинувачений, потерпілий мають право звернутися до суду із заявою про порушення розумних строків розгляду справи.*

*Розгляд заяви здійснюється головою суду за відсутності сторін протягом 5 робочих днів. За результатом розгляду заяви суд виносить мотивовану ухвалу, якою зобов'язує суд, що розглядає справу по суті, вжити заходів, спрямованих на забезпечення розумних строків розгляду справи у суді, встановивши, при необхідності, певний термін для прискорення розгляду справи, або відхиляє заяву. »*

## **1.2. Прискорювальні засоби правового захисту у цивільному провадженні**

Відповідно до статті 157 ЦПК суд розглядає справи протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі, а справи про поновлення на роботі, про стягнення аліментів - одного місяця. У виняткових випадках за клопотанням сторони, з урахуванням особливостей розгляду справи, суд ухвалою може подовжити розгляд справи, але не більш як на п'ятнадцять днів.

У 2017 році до ЦПК було доповнено статтею 121. Розумність процесуальних строків, у якій роз'яснюється, що саме слід розуміти під «розумним строком судового розгляду».

Стаття 121. Розумність процесуальних строків

1. Суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій.
2. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню цивільного судочинства.

Запропоноване змінами до ЦПК тлумачення «розумного строку судового розгляду» є не досить вдалим, не передбачає, якими можуть бути наслідки порушення розумних строків та не пропонує механізм прискорення провадження у справі у такому випадку.

## **Пропозиції**

### **1. Внести зміни до частини 2 статті 121 ЦПК:**

*« 2. Розумний строк - найкоротший строк розгляду і вирішення цивільної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у цивільно-правових відносинах.»*

### **2. Доповнити статтю 121 ЦПК частиною 3:**

*« 3. При визначенні розумного строку судового розгляду, який включає в себе період з дня надходження позовної заяви або заяви до суду до дня прийняття остаточного судового рішення у справі, враховуються такі обставини, як: правова і фактична складність справи, поведінка учасників цивільного процесу, достатність і ефективність дій суду, що здійснюються з метою своєчасного розгляду справи, і загальна тривалість провадження у справі.»*

### **3. Передбачити право на звернення до суду у разі порушення розумних строків розгляду справи. Для цього доповнити статтю 121 ЦПК частинами 4, 5:**

*« 4. У разі, якщо після відкриття провадження у справі, розгляд справи затягується, сторони, які беруть у ній участь, мають право звернутися до суду із заявою про порушення розумних строків розгляду справи.*

*5. Розгляд заяви здійснюється головою суду за відсутності сторін протягом 5 робочих днів. За результатом розгляду заяви суд виносить мотивовану ухвалу, якою зобов'язує відповідно суд, який розглядає справу по суті, вжити заходів, спрямованих на забезпечення розумних строків розгляду справи у суді, встановивши, при необхідності, певний термін для прискорення розгляду справи, або відхилив заяву.»*

## **2. Компенсаційні засоби захисту від надмірної тривалості провадження**

У більшості держав-членів Ради Європи існують процедури відшкодування за порушення розумного строку провадження, що триває або вже завершилося. Загальноприйнятою формою відшкодування, особливо у справах, що завершилися, є грошова компенсація<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Компенсація (від [лат.](#) *compesatio* — відшкодування).

Компенсаційний засіб має відповідати критеріям ефективного внутрішнього засобу правового захисту від надмірної тривалості провадження, сформульованими у ст. 13 Конвенції та у рішеннях ЄСПЛ («Кудла проти Польщі», «Скорціні проти Італії», «Меріт проти України» тощо):

- заява про компенсацію має бути розглянута протягом розумного строку;
- компенсація має бути сплачена негайно, або не пізніше шести місяців з моменту набрання чинності відповідного рішення національного органу;
- процесуальні правила, що регулюють розгляд і задоволення вимог про стягнення компенсації, повинні відповідати принципу справедливості, визначеному ст. 6 Конвенції;
- витрати, встановлені за подання заяви про компенсацію, не повинні ставати надмірним тягарем для заявників, якщо їх дії є обґрунтованими;
- розмір компенсації не має бути необґрунтованим порівняно з виплатами, присудженими ЄСПЛ у подібних справах.

Компенсаційний засіб правового захисту може набувати форми фінансової компенсації завданої шкоди (матеріальної та нематеріальної) або специфічної форми компенсації, за допомогою якої надмірні затримки, що виникли під час розгляду справи, зараховують до строку відповідного покарання.

Надмірна тривалість розгляду справи здатна призвести до моральних страждань особи, що підтверджується практикою ЄСПЛ, відповідно до якої порушення, пов'язані з надмірною тривалістю судового розгляду, автоматично тягнуть за собою моральну шкоду. Опис таких страждань може включати в себе: посилення на тривалу невизначеність спірних правовідносин; необхідність відвідування безлічі судових засідань, що відбуваються у конфліктній обстановці; їх багаторазові відкладення з незалежних від особи причин; неможливість здійснювати звичайну щоденну діяльність; підрив репутації особи в тій чи іншій сфері і т.п.

Венеціанська комісія у Висновку CDL-AD (2013)034 від 10 грудня 2013 року, зокрема, зазначила, що відшкодування шкоди, заподіяної надмірною тривалістю судового розгляду, не може розглядатися чи прийматися як форма виконання зобов'язань, які випливають зі статей 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Можливість відшкодування шкоди повинна передбачатися у тих випадках, коли затримки в судовому розгляді не можуть бути подолані, тобто коли провадження у справі закінчене. В інших випадках найбільш прийнятним засобом правового захисту, на думку Венеціанської комісії, є прискорення.

Головне питання, яке виникає: **чи може заявник подати до національного суду позов про компенсацію (відшкодування) шкоди, завданої порушенням розумних строків провадження?**

Українське законодавство не гарантує права на компенсацію (відшкодування) шкоди, завданої саме внаслідок порушення розумних строків кримінального провадження та судового розгляду цивільних справ, яке б відповідало вимогам ст.6 та ст.13 Конвенції щодо ефективного внутрішнього засобу правового захисту від надмірної тривалості провадження.

Статтею 56 Конституції України передбачено що «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень»<sup>18</sup>.

Особливість відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями судових та правоохоронних органів, та специфіка правовідносин, пов'язаних з відшкодуванням такої шкоди, обумовлені тим, що незаконні дії вищезазначених органів реалізуються в публічній сфері, а відшкодування шкоди настає в цивільному порядку.

Положення Конституції України про відповідальність держави конкретизовано у Главі 82 Цивільного кодексу України, Законі України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» (далі – Закон), та Положенні про застосування цього Закону.

Частина 6 ст. 1176 Цивільного кодексу України закріплює, що шкода, завдана фізичній чи юридичній особі внаслідок іншої незаконної дії або бездіяльності чи незаконного рішення органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду, відшкодовується на загальних підставах, а п. 7 цієї статті передбачає, що порядок такого відшкодування встановлюється законом. При цьому, чинне законодавство України не дає відповіді на питання, що саме слід розуміти під іншими незаконними діями або бездіяльністю чи незаконними рішеннями цих органів. А відповідно до ст.ст. 1166, 1167 ЦК, які передбачають загальні підстави відповідальності за завдану майнову та моральну шкоду, така шкода мала б відшкодовуватися особою, яка її завдала, тобто суддею, що є неприпустимим у контексті принципу незалежності суддів та підкорення їх лише законіві, а також за умови встановлення вини такої особи, тобто судді.

Що стосується судової практики, то останнім часом в Україні з'явилася окремі випадки вирішення справ про встановлення порушення розумних строків провадження та задоволення вимог про компенсацію моральної шкоди внаслідок такого порушення із застосуванням практики ЄСПЛ та принципу справедливості під час визначення її розміру (Постанова ВСУ від 22.06.2017 року у справі №638/11853/15-ц).

Варто звернути увагу на те, що дискусійним залишається питання щодо права юридичних осіб на компенсацію за надмірну тривалість кримінального провадження чи судового розгляду. Оскільки, якщо передбачати таке право для юридичних осіб – необхідне прийняття окремого спеціального закону, оскільки згаданий Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» передбачає лише відшкодування шкоди фізичним особам.

---

<sup>18</sup> Конституція України Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Підсумовуючи, положення Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» є застарілими та недосконалими.

Більш доцільним видається розробка спеціального закону, який передбачав би право особи на компенсацію внаслідок порушення права на справедливий суд у розумні строки та відповідав Конституції України та Конвенції.

### **Можливі компенсаційні засоби правового захисту кримінальному провадженні**

У Звіті «Про ефективність національних засобів правового захисту щодо надмірної тривалості» CDL-AD(2006)036rev Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) зазначає, що серед компенсаційних засобів правового захисту в кримінальному провадженні є специфічні форми компенсації, за допомогою якої надмірні затримки, що виникли під час розгляду справи, зараховують до строку відповідного покарання за ініціативою судді або за клопотанням сторони. Це може бути зменшення або пом'якшення покарання; лише сама констатація вини; виправдувальний вирок; рішення про припинення кримінального переслідування або припинення провадження у справі.

Щоправда, такі форми відшкодування можуть суперечити іншим потребам правосуддя і, зокрема, вони можуть викликати брак «справедливості по суті», коли затримка в системі правосуддя унеможлиблює покарання злочинця або ж покарання його на рівні, загальноприйнятному для вчиненого злочину, або ж вони можуть привести до завершення кримінального провадження з процесуальних причин, а не виходячи з тяжкості стверджуваного злочину<sup>19</sup>.

Саме така ситуація виникла в Україні у зв'язку з внесенням змін до Кримінального процесуального кодексу України Законом «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом терміну попереднього ув'язнення в строк покарання» (№ 838 VIII від 26.11.2015 року), відомим як «Закон Савченко». Цим законом термін попереднього ув'язнення зараховувався судом у строк покарання у разі засудження до позбавлення волі з розрахунку один день попереднього ув'язнення за два дні позбавлення волі. Під тиском суспільства 18 травня 2017 року Верховна Рада України скасувала внесені зміни, оскільки вказаним законом були створенні загрози підвищенню криміногенної ситуації у країні.

На сьогодні Кримінальним кодексом України у статті 66 надається вичерпний перелік обставин, які враховуються при призначенні покарання і які суд може визнати такими, що його пом'якшують. Частиною 2 цієї статті передбачається, що «при призначенні покарання суд може визнати такими, що його пом'якшують, і інші обставини, не зазначені в частині першій цієї статті». За наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених частинами 1 та 2 статті 66 цього Кодексу, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні обвинуваченим своєї вини,

---

<sup>19</sup> Документи інституцій Ради Європи щодо засобів захисту від надмірної тривалості провадження п.228, п.240 Режим доступу : <https://rm.coe.int/native/1680701805>



строк або розмір покарання не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини цього Кодексу.

### **Пропозиції**

1. Встановити у статті 66 КК таку обставину для пом'якшення покарання як недотримання розумних строків кримінального провадження. З цією метою частину 2 статті 66 Кримінального кодексу України викласти у новій редакції:

*« 2. При призначенні покарання суд може визнати такими, що його пом'якшують, і інші обставини, не зазначені в частині першій цієї статті, в тому числі, недотримання розумних строків кримінального провадження органами досудового розслідування, прокуратурою або судом. »*

### **Висновок**

Вирішення проблеми надмірної тривалості кримінальних та цивільних проваджень в Україні потребує запровадження ефективних засобів правового захисту, як того вимагає ст.13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

У даному звіті запропоновані прискорювальні (превентивні) та компенсаційні засоби правового захисту, які спрямовані на запобігання порушенню права на розумні строки досудового та судового провадження та прискорення розгляду справи, або надання особі компенсації за зволікання і затримки, що вже відбулися.

Впровадження зазначених положень у національне законодавство сприятиме не тільки забезпеченню права на справедливий суд упродовж розумного строку, а й повинно призвести до зменшення кількості звернень до ЄСПЛ від українських громадян.