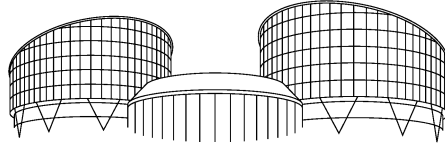


© Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2020. Цей переклад не є зобов'язальним для Європейського суду з прав людини. Для отримання додаткової інформації див. повне посилання на авторське право в кінці цього документа.

© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2020. This translation does not bind the European Court of Human Rights. For further information see the full copyright indication at the end of this document.



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

П'ЯТА СЕКЦІЯ

РІШЕННЯ

Заява №33137/16
КАНДИБА Людмила Миколаївна та інші
проти України

Європейський суд з прав людини (п'ята секція), засідаючи Палатою 13 жовтня 2020 року, до складу якої увійшли:

Сіофра О'Лірі (Siofra O'Leary), *Голова*,
Мартіньш Мітс (Mārtiņš Mits),
Ганна Юдківська (Ganna Yudkivska),
Стефані Муру-Вікстром (Stéphanie Mourou-Vikström),
Йован Ілієвські (Jovan Plevski),
Ладо Чантурія (Lado Chanturia),
Івана Джеліч (Ivana Jelić), *судді*,

та Віктор Соловейчик (Victor Soloveytschik), *Секретар секції*,

З огляду на вищезазначену заяву, подану 1 червня 2016 року, враховуючи спостереження, подані Урядом держави-відповідача, та спостереження у відповідь, подані заявниками, після обговорення вирішує таке:

ФАКТИ

1. Перелік заявників подано у додатку. Усіх їх, крім пана Чайкіна, представляла пані С. Новицька, юрист, що практикує в м. Києві.

2. Уряд України (далі - «Уряд») представляв його Уповноважений, пан І. Ліщина з Міністерства юстиції.

А. Обставини справи

3. Факти справи, подані сторонами, можна узагальнити наступним чином.

4. Заявники проживають у місті Луганськ на сході України. Усі вони отримували різні види соціальних виплат (наприклад, пенсії або допомогу на дітей).

5. З початку квітня 2014 року збройні формування почали захоплювати офіційні будівлі в Донецькій та Луганській областях і оголосили про створення самопроголошених суб'єктів, відомих як «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» (далі «ДНР» та «ЛНР»). У відповідь на це 14 квітня 2014 року Уряд, який вважає збройні формування терористичними організаціями, дозволив застосовувати проти них силу у вигляді «антитерористичної операції». У червні 2014 року збройні формування почали захоплювати офіси Національного банку України та інших регіональних фінансових установ у Донецькій та Луганській областях.

6. 6 серпня 2014 року Національний банк України зупинив усі фінансові операції на непідконтрольній Уряду території України. За словами деяких заявників їхні соціальні виплати були припинені ще раніше, у липні 2014 року.

7. Урядові сили відбили частину території Донецької та Луганської областей, але певні частини областей з того часу залишилися непідконтрольними Уряду. Частина Луганської області, що перебуває поза контролем Уряду, включає місто Луганськ, де досі проживають заявники, за винятком п. Чайкіна, який, очевидно, переїхав.

8. 7 листопада 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову №595 про деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства

Ця Постанова затвердила Тимчасовий порядок з такою ж назвою. Пункт 2 цього Тимчасового порядку передбачав, що усі соціальні виплати населенню, що проживає на непідконтрольних Уряду територіях, здійснюватимуться лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади. Водночас, пункт 8 вищезазначеного Тимчасового порядку встановлював можливість соціальних виплат, якщо особа переїжджала на підконтрольну Уряду територію та виконувала певну офіційну процедуру (див. пункт 34 нижче).

9. 11 листопада 2014 року вищезазначена Постанова та Тимчасовий порядок вступили в силу.

10. Наприкінці 2014 року заявники подали позов проти Кабінету Міністрів України, вимагаючи: і) визнання нечинними Постанову №595 від 7 листопада 2014 року та Тимчасовий порядок; ii) визнання протиправною бездіяльністю Кабінету Міністрів щодо забезпечення їхніх соціальних виплат

та пенсій у липні-грудні 2014 року та покладення на нього зобов'язання щодо забезпечення виплати заборгованості з пенсійних та соціальних виплат заявникам за цей період. Вони стверджували, що з липня 2014 року держава припинила виплати їхніх пенсій без будь-яких законних підстав, тоді як ці пенсії та інші соціальні виплати були власністю заявників та єдиним джерелом доходу.

11. 19 січня 2015 року Окружний адміністративний суд м. Києва зобов'язав Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики та Пенсійний фонд залучити в якості третьої сторони.

12. 11 лютого 2015 року Окружний адміністративний суд м. Києва виніс рішення частково на користь заявників. Зокрема, суд скасував пункт 2 Тимчасового порядку з дня його прийняття, встановивши, що під час його прийняття Кабінет Міністрів діяв з *перевищенням повноважень*, оскільки лише Парламент України шляхом прийняття відповідних норм законодавства уповноважений обмежувати зміст та обсяг наявних соціальних прав і свобод. Крім того, суд зазначив, що визнання пункту 2 недійсним було єдиним допустимим способом захисту прав заявників, на відміну від інших можливостей, вказаних ними. Суд не визнав недійсною решту Постанови №595, оскільки вона не стосувалася заявників безпосередньо.

13. Суд також відхилив позовні вимоги щодо визнання незаконною стверджувану бездіяльність Кабінету Міністрів щодо призупинення виплат у липні-грудні 2014 року, оскільки заявники не подали позов проти належних відповідачів, тобто органів пенсійного та соціального забезпечення. Більше того, оскільки протягом відповідного періоду Постанова №595 була чинною, з боку відповідача не було жодної незаконної бездіяльності. Суд також зазначив, що він не може задовольнити вимоги заявників щодо виплат після набрання чинності рішення суду, оскільки суд не може приймати рішення щодо майбутніх позовів. До того ж, як зазначалося вище, ці позови були подані проти неналежного відповідача.

14. 2 квітня 2015 року Київський апеляційний адміністративний суд, розглядаючи апеляції як заявників, так і відповідача, підтримав вищезазначене рішення. Таким чином, рішення набрало законної сили.

15. Вищезазначені судові рішення були оскаржені у Вищому адміністративному суді України Міністерством фінансів та Кабінетом Міністрів. Останні також просили призупинити виконання рішення суду від 11 лютого 2015 року, аргументуючи, *зокрема*, це тим, що виконання цього рішення, яке визнало нечинним пункт 2 Тимчасового порядку на період з листопада 2014 року до того часу, вимагатиме додаткових бюджетних витрат приблизно на 7 млрд українських гривень (грн). З іншого боку, якби ці суми були виплачені, а згодом вищезазначені рішення були скасовані відповідно до законодавства, це вимагало б повернення коштів до Державного бюджету, що є надзвичайно обтяжливою процедурою.

16. 22 травня 2015 року резолютивну частину рішення від 11 лютого 2015 року було опубліковано в *«Офіційному віснику України»*

РІШЕННЯ У СПРАВІ «КАНДИБА ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

17. 8 червня 2015 року Вищий адміністративний суд України відкрив провадження за апеляційною скаргою, поданою Кабінетом Міністрів, та приєднав ці провадження до тих, що порушені після апеляційної скарги, поданої раніше Міністерством фінансів. У цій самій ухвалі суд зазначив таке:

«Вивчивши аргументи, надані Кабінетом Міністрів у своїй заяві [про зупинення виконання рішення], він вирішив, що виконання судових рішень, про які йде мова, слід зупинити».

18. 16 жовтня 2015 року Вищий адміністративний суд України підтримав рішення судів нижчих інстанцій, повністю схваливши їхні висновки.

19. Заявники подали низку позовів до національних органів влади з проханням виконати рішення від 11 лютого 2015 року, яке, на їхню думку, передбачало виплату їхніх соціальних виплат.

20. 16 листопада 2015 року Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України повідомив заявників, що судові рішення можуть бути виконані лише відповідно до виконавчого листа. Однак виконавчий лист стосовно рішення від 11 лютого 2015 року ще не був виданий. Він також запевнив заявників, що як тільки його видадуть, будуть вжиті всі заходи, спрямовані на виконання рішення.

21. 30 листопада 2015 року Міністерство соціальної політики України повідомило заявників, що виконання рішення від 11 лютого 2015 року не входить до його компетенції.

22. 1 грудня 2015 року та 20 квітня 2016 року Пенсійний фонд України повідомив заявників, що відповідь стосовно їхніх вимог про виконання рішення від 11 лютого 2015 року вже було надано (заявники не надали Суду згадану первинну відповідь). Крім того, Пенсійний фонд України зазначив, що рішення від 11 лютого 2015 року не покладало на нього жодних особливих зобов'язань.

23. 30 квітня та 1 грудня 2015 року Міністерство фінансів України повідомило заявників, що виконання вищезазначеного рішення буде здійснено в межах його компетенції відповідно до закону, але наголосило, що воно не є ключовим державним органом, відповідальним за його виконання, посилаючись у цьому контексті на Пенсійний фонд та Міністерство соціальної політики. В іншому листі від 4 січня 2016 року воно повідомило заявників, що соціальні виплати не входять до його компетенції.

24. 8 квітня 2016 року Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмен) повідомив заявників, що після їхніх заяв до державних органів виконавчої влади, зокрема, до Міністерства соціальної політики, останній орган направив відповідне рішення суду до Пенсійного фонду та регіональних державних органів «для відповідного опрацювання». Омбудсмен подав запити до Міністерства соціальної політики України та Пенсійного фонду України щодо дій, вчинених цими установами після визнання недійсним пункту 2 Тимчасового порядку відповідно до рішення від 11 лютого 2015 року. Було зазначено, що заявників поінформують про отримані відповіді.

25. 28 липня 2016 року троє з заявників, а саме пані Кандиба, пані Баклицька та пан Чайкін, подали позов до Окружного адміністративного суду м. Києва проти Кабінету Міністрів України, вимагаючи винести рішення про визнання незаконною бездіяльність останнього щодо не-виконання рішення від 11 лютого 2015 року. Вони стверджували, зокрема, що виконання вищезазначеного рішення повинно здійснюватися не лише шляхом офіційної публікації його резолютивної частини, але й шляхом виплати їх соціальних виплат.

26. 7 жовтня 2016 року (в інших документах це рішення згадується як рішення від 27 жовтня 2016 року) Окружний адміністративний суд м. Києва відхилив згаданий позов. Суд встановив, що резолютивна частина відповідного рішення вже була офіційно опублікована (див. пункт 15 вище). Посилаючись на статтю 171 Кодексу адміністративного судочинства, яка передбачала, що у разі визнання протиправним нормативно-правовий акт або його положення, резолютивна частина відповідного рішення повинна бути негайно опублікована в офіційному виданні, він дійшов висновку, що жодні інші додаткові дії стосовно відповідного рішення не були потрібні, а отже, воно було виконане в повному обсязі.

27. У невстановлений день пані Кандиба та пані Баклицька подали апеляцію на вищезазначене рішення Окружного адміністративного суду м. Києва до Шостого апеляційного адміністративного суду. Вони стверджували, що, оскільки вони досі не отримали своїх соціальних виплат, рішення від 11 лютого 2015 року залишалось невиконаним.

28. 19 грудня 2018 року Апеляційний суд відхилив це звернення та підтримав вищезазначене рішення. Він аргументував це тим, що первинний позов заявників було задоволено рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 лютого 2015 року лише частково та що їхній первинний позов про поновлення соціальних виплат було відхилено. Таким чином, суди не покладали жодних зобов'язань на органи державної влади щодо здійснення будь-яких соціальних виплат заявникам, а також будь-яким іншим особам, які проживали на територіях, непідконтрольних Уряду. Очевидно, вищезазначене рішення не оскаржувалось у суді третьої інстанції.

29. Заявники також стверджували, що наприкінці листопада 2019 року в українському парламенті винесено на розгляд новий законопроект, який передбачає, що виплата пенсій особам, які проживають на непідконтрольних Уряду територіях, буде здійснюватися місцевими управліннями Пенсійного фонду після подання відповідних заяв цими особами та за умови, що ці особи з'являтимуться раз на шість місяців.

В. Додаткові факти стосовно заявника пана Чайкіна

30. Суд зазначає, що пан Чайкін не відповів на запит Суду від 22 жовтня 2019 року про призначення представника відповідно до пункту 4(а) правила 36 Регламенту Суду.

31. З подань сторін зрозуміло, що пан Чайкін переїхав на -контрольовану Урядом територію у невизначений період. Також згідно з інформацією,

поданою Урядом, після його переїзду на підконтрольну Уряду територію пенсію заявника було поновлено, і він також отримав належні йому суми за період із серпня 2014 року.

С. Відповідне національне законодавство та практика

1. Кодекс адміністративного судочинства 2005 року

32. Відповідні положення Кодексу, чинні на момент, коли рішення від 11 лютого 2015 року стало остаточним, були викладені таким чином:

Стаття 171. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого само-врядування та інших суб'єктів владних повноважень

«1. Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; ...

...

11. Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили. ...»

Стаття 255. Наслідки набрання рішенням суду законної сили

«1. Судове рішення або ухвала, яка набрала законної сили, є обов'язковою для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України ...»

Стаття 257. Порядок виконання судових рішень в адміністративних справах

«1. У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

«Судове рішення, яке набрало законної сили ... є підставою для його виконання.

...

4. Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому законом «Про виконавче провадження. ...»

Стаття 258. Звернення судових рішень в адміністративних справах до примусового виконання

«1. За судовим рішенням, яке набрало законної сили ... за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено ... видається один виконавчий лист ...»

Стаття 259. Оформлення виконавчого листа, виправлення помилки в ньому та визнання виконавчого листа таким, що не підлягає виконанню

«4. Суд ухвалою вносить виправлення до виконавчого листа, а у разі якщо його було видано помилково або якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з його припиненням добровільним виконанням боржником чи іншою особою

РІШЕННЯ У СПРАВІ «КАНДИБА ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

або з інших причин, суд визнає виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню повністю або частково.»

2. Закон «Про виконавче провадження» 2006 року

33. Пункт 5 статті 4 Закону передбачав, що виконавчий документ повинен містити резолютивну частину судового рішення, яка передбачає примусові заходи для його виконання..

3. *Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затверджений постановою № 595 Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року про деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей.*

34. У відповідних положеннях Тимчасового порядку йдеться про таке:

Пункт 2

«У населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади».

Пункт 8

«Особам, які переміщені на контрольовану територію та взяті на облік відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 (...), пенсії та інші соціальні виплати з бюджетів усіх рівнів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування виплачуються за заявами таких осіб до органів (установ), які здійснюють такі виплати.»

35. Інше відповідне національне законодавство, яке узагальнене у справі «Цезар та інші проти України» (№73590/14 та 6 інших, пп. 20-25, 13 лютого 2018 року), охоплює такі нормативно-правові акти: Постанова №466 Правління Національного банку України від 6 серпня 2014 року про призупинення здійснення фінансових операцій; Закон України від 20 жовтня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; Постанова №637 Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року «Про здійснення соціальних виплат особам, переміщеним з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» (після внесення відповідних змін - здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам).

4. Відповідна національна практика

36. 20 вересня 2018 року Велика палата Верховного суду прийняла рішення у справі № 243/3505/16-ц, що підтримує рішення судів нижчих інстанцій, якими позивачу було призначено одноразову соціальну виплату та подальші страхові виплати, на які він мав право після нещасного- випадку на виробництві в червні 2014 року. Відповідач у справі, місцеве управління Фонду соціального страхування, відмовило йому у здійсненні виплат, посилаючись на Постанову Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції » (після відповідних змін - «Про облік внутрішньо переміщених осіб») та аргументуючи це тим, що позивач не був внутрішньо переміщеною особою. Фонд також посилався на відсутність фінансування.

Велика Палата Верховного Суду, проаналізувавши факти справи та, зокрема, наявність права заявника на виплати, про які йдеться, а також посилаючись на великий обсяг законодавства у сфері соціального забезпечення та численні нормативно-правові акти щодо статусу внутрішньо переміщених осіб, дійшли висновку, що ці нормативно-правові акти не передбачають припинення соціальних виплат у разі відсутності реєстрації як внутрішньо переміщеної особи. Він також зазначив, що нормативно-правові акти стосовно внутрішньо переміщених осіб не застосовуються до осіб, які не переїхали з непідконтрольної Уряду території.

Велика Палата також розглянула рішення, прийняте Верховним судом 12 квітня 2017 року (Справа № 6-51цс17), згідно з яким вона дійшла висновку, що ті особи, які проживали на непідконтрольній Уряду території, мали право отримувати соціальні виплати лише після того, як переїжджали на територію, на яких державні органи повністю функціонували, та ставали там на облік як внутрішньо переміщені особи. Верховний суд посилався на пункт 2 Тимчасового порядку (див. пункт 34 вище). Утім, Велика Палата зазначила, що пункт 2 Тимчасового порядку був визнаний нечинним відповідно до судових рішень, які на момент прийняття рішення від 12 квітня 2017 року вже були остаточними та обов'язковими до виконання.

Таким чином, Велика Палата вирішила відхилитись від попередньої практики, зокрема, рішення від 12 квітня 2017 року, і підтримати висновки судів нижчих інстанцій про те, що відсутність реєстрації як внутрішньо переміщеної особи не може бути підставою для нездійснення страхових виплат.

37. 17 березня 2020 року Верховний суд розглянув касаційну скаргу позивачки, яка не була внутрішньо переміщеною особою і, очевидно, проживала на непідконтрольній Уряду території, та вимагала здійснення пенсійних виплат місцевим управлінням Пенсійного фонду з 1 серпня 2014 року (справа №227/2158/17). Ці позовні вимоги було задоволено судом першої інстанції, але відхилено в апеляційному порядку з посиланням на рішення Верховного суду від 12 квітня 2017 року.

Верховний суд задовольнив касаційну скаргу заявниці та підтримав рішення суду першої інстанції на її користь. Посилаючись на рішення

РІШЕННЯ У СПРАВІ «КАНДИБА ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

Великої Палати від 20 вересня 2018 року, він підтвердив, що відсутність статусу ВПО не може вплинути на здійснення прав на пенсійні виплати. Верховний суд також розглянув свою суперечливу практику та зазначив, що рішення від 12 квітня 2017 року посилалося на пункт 2 Тимчасового порядку, який на той час був визнаний недійсним. Верховний суд також взяв до уваги своє рішення від 6 серпня 2019 року (справа №433/172/16-а), яке відрізнялося від рішення Великої Палати від 20 вересня 2018 року, хоч і без будь-якого конкретного обґрунтування.

38. Уряд також навів приклад із практики національних судів щодо відновлення соціальних виплат. Зокрема, 7 жовтня 2019 року Харківський адміністративний суд (справа №520/8484/19) задовольнив позов про поновлення пенсійних виплат, поданий внутрішньо переміщеною особою. У цій справі суд встановив, що призупинення виплати пенсії заявника сталося через втрату чинності його довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Суд встановив, що, оскільки відповідно до законодавства недійсність довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи не є підставою для призупинення виплати пенсії, дії Пенсійного фонду щодо зупинення виплат пенсії були незаконними. Таким чином, суд постановив поновити пенсійні виплати позивачці.

СКАРГИ

39. Заявники скаржились на підставі пункту 1 статті 6 Конвенції та статті 1 Протоколу №1 про невиконання рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 лютого 2015 року. Зокрема, вони стверджували, що визнання недійсним пункту 2 Тимчасового порядку повинно автоматично поновити здійснення їхніх соціальних виплат шляхом переказу коштів на їхні банківські рахунки. Вони також скаржились на підставі статті 13 Конвенції, що їхнє право на ефективний засіб правового захисту було порушено у зв'язку з вищезазначеним.

ПРАВО

А. Щодо скарг, поданих паном Віталієм Тимофійовичем Чайкіним

40. Суд зазначає, що заявник п. Чайкін не призначив свого представника відповідно до пункту 4(а) Правила 36 Регламенту Суду на прохання Суду. Він також не повідомив Суд про свою зміну місця проживання (факт, який став відомий Суду з подань сторін), а також про те, чи підтримував він свій позов. Суд також бере до уваги інформацію, надану Урядом про те, що після переїзду на підконтрольну Уряду територію заявнику було поновлено пенсійні виплати і що він також отримав належні йому виплати за період із серпня 2014 року (див. пункт 31 вище).

41. На підставі вищенаведеного Суд дійшов висновку, що заявника пана Віталія Тимофійовича Чайкіна можна вважати таким, що більше не бажає підтримувати свою заяву у значенні пункту 1(а) статті 37 Конвенції. Крім

РІШЕННЯ У СПРАВІ «КАНДИБА ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

того, відповідно до пункту 1 статті 37 *врейті-рейт* Суд не вбачає особливих обставин щодо дотримання прав людини, гарантованих Конвенцією та протоколами до неї, які б вимагали подальшого розгляду справи.

42. За цих обставин доцільно вилучити цю частину заяви з реєстру справ.

В. Щодо скарг, поданих рештою заявників

43. Заявники скаржились на підставі 6 і 13 Конвенції та статті 1 Протоколу №1 щодо стверджуваного -невиконання рішення суду від 11 лютого 2015 року, що скасовує деякі положення постанови Кабінету Міністрів України, яка передбачала призупинення соціальних виплат жителям частин Донецької та Луганської областей, непідконтрольних Уряду України, та про відсутність ефективних національних засобів правового захисту щодо цих скарг. У відповідних положеннях Конвенції йдеться про таке:

Стаття 6

«Кожен має право на справедливий ... розгляд ... судом...який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру...»

Стаття 13

«Кожен, чії 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 Протоколу №1

«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.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.»

1. Подання сторін

(а) Подання Уряду

44. У своїх свідченнях Уряд стверджував, що заявники не повідомили Суд про провадження, ініційоване в Окружному адміністративному суді м. Києва пані Кандибою, пані Баклицькою та паном Чайкіном, в ході якого було встановлено, що рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 лютого 2015 року було виконано в повному обсязі (див. пункти 25- 28 вище). З огляду на те, що вказана подія мала вирішальне значення для розгляду цієї справи в Суді, Уряд вважав, що неповідомлення Суду про це провадження було зловживанням правом на подання заяви та просив Суд визнати заяву неприйнятною на цих підставах. Посилаючись на те саме

РІШЕННЯ У СПРАВІ «КАНДИБА ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

провадження, Уряд стверджував, що оскільки національні суди оголосили про виконання рішення від 11 лютого 2015 року, визнавши його повністю виконаним, Суд не повинен ставити під сумнів їхнє тлумачення та застосування національного законодавства.

45. Уряд також стверджував, що у рішенні від 11 лютого 2015 року суд прямо відхилив позовні вимоги щодо здійснення соціальних виплат заявників через подання позову до неналежних відповідачів (див. пункти 12-13 вище). Таким чином, Уряд стверджував, що було недоцільно вимагати від держави примусового виконання рішення шляхом вчинення дій, прямо відхилених судами під час ухвалення цього рішення.

46. Крім того, Уряд зазначав, що заявники не подали позов до органів пенсійного або соціального забезпечення щодо поновлення їхніх соціальних- виплат. Посилаючись на національну практику суду (див. пункт 38 вище), Уряд заявляв, що такий позов мав би розумні шанси на успіх для заявників. З огляду на вищевикладене Уряд просив Суд відхилити заяву як явно необґрунтовану.

(b) Подання заявників

47. Заявники стверджували, що аргумент про те, що виконання рішення від 11 лютого 2015 року спричинило лише публікацію його резолютивної частини в «Офіційному віснику», був неприйнятним, оскільки суди, визнаючи недійсним пункт 2 Тимчасового порядку, чітко встановили, що він порушував права заявників на соціальні виплати. Вони також заявили, що після вищезазначеної публікації державні органи підтвердили заявникам, що рішення буде виконане, зокрема, коли буде видано виконавчий лист (див. пункти 20-24 вище) Заявники також посилались на заяву Кабінету Міністрів про призупинення виконання рішення, подану до Вищого адміністративного суду, в якій було зазначено, що у разі його виконання, відповідно до рішення потрібно буде виплатити понад 7 млрд грн особам, які проживають на непідконтрольній Уряду території (див. пункт 15 вище). На думку заявників, це довело, що всупереч твердженням Уряду органи влади вважали, що виконання рішення від 11 лютого 2015 року насправді мало призвести до здійснення соціальних виплат. На підтримку цієї позиції вони також надали кілька витягів зі статей, опублікованих у ЗМІ, що цитували помічника Генерального секретаря ООН з прав людини Івана Симоновича, який, посилаючись на рішення від 11 лютого 2015 року, закликав український уряд поновити соціальні виплати людям, які проживають на непідконтрольних Уряду територіях. На думку заявників, усе вищезазначене спростовувало позицію Уряду щодо неприйнятності заяви.

2. Оцінка Суду

48. Суд вже неодноразово доводив, що право на суд, захищене статтею 6, було б ілюзорним, якби національна правова система Договірної Держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалось невиконаним на шкоду одній зі сторін (див. рішення у справі

РІШЕННЯ У СПРАВІ «КАНДИБА ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

«Горнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*), 19 березня 1997 року, § 40, Збірник постанов і рішень 1997-II). Ефективний доступ до суду включає право на примусове виконання рішення суду без невиправданої затримки (див. рішення у справі «Імобільяре Саффі проти Італії» (*Immobiliare Saffi v. Italy*) [ВП], №22774/93, §66, ЄСПЛ 1999-V). У цьому ж контексті неможливість для заявника добитися виконання рішення на свою користь у встановлений термін є втручанням у право на мирне володіння майном, як зазначено в першому реченні першого абзацу Статті 1 Протоколу №1 (див., серед багатьох інших органів влади, рішення у справі «Бурдов проти Росії», №59498/00, ЄСПЛ 2002 - III, та «Юрій Миколайович Іванов проти України», №40450/04, 15 жовтня 2009 року). Суд також підтвердив, що Держава зобов'язана забезпечити виконання остаточних рішень щодо її органів, або суб'єктів господарювання чи компаній, що належать або контролюються Державою, відповідно до вищезазначених вимог Конвенції (див. рішення у справах «Бурдов» та «Юрій Миколайович Іванов», цитовані вище).

49. У цій справі заявники подали позов до Кабінету Міністрів України, вимагаючи визнати нечинною його Постанову №595 від 7 листопада 2014 року про прийняття Тимчасового порядку, який передбачав, зокрема, те, що в населених пунктах Донецької та Луганської областей, де державні органи влади не можуть повною мірою здійснювати свої повноваження, соціальні виплати повинні поновитися лише після того, як державні органи повернуть контроль над цими територіями. Вони також вимагали повернення виплат за липень--грудень 2014 року, тобто до прийняття Постанови. Рішенням від 11 лютого 2015 року, яке підтримали суди вищих інстанцій, Окружний адміністративний суд м. Києва встановив, що пункт 2 Тимчасового порядку, затвердженого вищезазначеною постановою, був прийнятий з *перевищенням повноважень*, а відтак був нечинним (див. пункти 12-14 та 18 вище). Однак суди відхилили вимогу про повернення виплат, оскільки заявники не подали позов до належних відповідачів, тобто до місцевих органів пенсійного та соціального-забезпечення. При цьому ключове питання в цій справі відрізняється від тих, які вже розглядав Суд, оскільки воно стосується не тривалої несплати державними боржниками грошової компенсації чи невиконання певної дії, чітко визначеної національним судом, а обсягу державних зобов'язань у разі винесення судового рішення, що визнає недійсним положення нормативно-правового акта, як це відбулось у цій справі. Суд також зазначає, що на відміну від цієї справи невідновлення пенсійних виплат та асигнувань на соціальне забезпечення після прямого призначення національними судами на користь заявників, які в цей час проживають на непідконтрольних Уряду територіях, порушується в багатьох інших заявах, які зараз перебувають на розгляді у Суді.

50. На думку заявників, визнання недійсним пункту 2 Тимчасового порядку означало, що їхні соціальні виплати мали поновитися автоматично, а органи влади повинні були перерахувати ці соціальні виплати на їхні банківські рахунки, і це означало б виконання рішення від 11 лютого 2015 року. Уряд не погоджувався, заявивши, що визнання відповідного положення недійсним як-таке є недостатнім для автоматичного поновлення

виплат, і що заявники повинні були подати окремі позови до відповідних органів влади.

51. У цьому контексті слід відразу зауважити, що залежно від наявної правової системи можливі різні сценарії подій після визнання нормативно-правового акта недійсним в адміністративному провадженні. У зв'язку з цим Суд зазначає, що рішення суду від 11 лютого 2015 року має наслідком скасування відповідного положення нормативно-правового акту. Це була єдина позовна вимога заявників, яку було задоволено судом, а всі інші, які б чітко вимагали певних дій з боку влади, були відхилені.

52. Суд зазначає, що в окремому провадженні, ініційованому трьома із заявників, національні суди встановили, що рішення від 11 лютого 2015 року не поклало на органи влади зобов'язання поновлювати соціальні виплати заявникам. Крім того, у первинному провадженні національні суди спеціально відхилили відповідні позовні вимоги заявників через те, що вони не подали позов до належних відповідачів, що, по суті, скеровувало заявників розпочинати нові провадження проти відповідних органів влади (див. пункт 13 вище).

53. В такому контексті Суд зауважує, що Уряд надав інформацію про судові провадження, в яких суд задовольнив вимоги внутрішньо переміщеної особи щодо поновлення пенсійних виплат. На їхню думку, якби заявники подали подібні позови, вони мали б розумні шанси на успіх (див. пункти 36 та 44 вище). Утім Суд зазначає, що справа, на яку посилався Уряд, стосувалася ситуації, що відрізняється від ситуації заявників, оскільки позивач у цій справі мав статус внутрішньо переміщеної особи (тобто він перемістився до підконтрольної Уряду території) і отримував пенсію до втрати чинності довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Заявники у цій справі ніколи не ставали на облік як внутрішньо переміщені особи та досі проживають на непідконтрольній Уряду території.

54. Однак, Суд уже встановив, що Уряд вжив заходів, які можна було розумно очікувати від нього, щоб забезпечити належне функціонування судової системи, зробивши її доступною для мешканців територій, що йому непідконтрольні (див. рішення у справі «*Цезар та інші*», цитоване вище, §§ 53-55). Заявники у цій справі, проживаючи на непідконтрольних Уряду територіях, успішно скористались цією можливістю.

Первинне провадження, в якому заявники частково отримали успіх, обмежувалось виключно визначенням обсягу повноважень Кабінету Міністрів України щодо прийняття його Постанови №595. Стосовно їхніх вимог щодо здійснення соціальних виплат поза увагою Суду не залишився той факт, що ці виплати регулювалися не лише правовою нормою, яка було скасована. У складній ситуації в певних регіонах на сході України та, зокрема, з огляду на поточні воєнні дії, сфера соціальної політики регулюється великою кількістю інших правових положень, таких як пункт 8 Тимчасового порядку (див. пункт 34 вище) або законодавством, цитованим у справі «*Цезар та інші*» (див. пункт 35 вище), або іншим законодавством з цього питання, на яке посилався Верховний Суд України у своїх рішеннях (див. пункти 36 та 37 вище).

Суд звертає особливу увагу на практику Верховного Суду України. Впорядковуючи та узгоджуючи свою практику, Верховний Суд проаналізував велику кількість різних правових положень, що стосуються як конкретної справи (наявність права на отримання певної виплати), так і становища тих осіб, які перебували на непідконтрольних Уряду територіях загалом. Оскільки процедура застосування відповідних правових актів до ситуації заявників ніколи не була розглянута національними судами, у цій справі було б нерозумно робити висновок про те, що відповідні виплати мали б бути автоматично здійснені заявникам після винесення відповідного рішення Окружного адміністративного суду м. Києва.

55. З огляду на вищенаведене Суд приймає аргументи Уряду про те, що не можна було на розумних підставах вимагати від Держави виконання рішення шляхом вчинення дій, явно не передбачених судом під час прийняття цього рішення, і що заявники могли і повинні були після винесення ухвали з *перевищенням повноважень* розпочати окремі провадження проти належних відповідачів, щоб відстояти свої права. До того ж, з обставин справи не випливає, а також не стверджується заявниками, що порушення окремого провадження буде додатковим тягарем для них, зокрема, з огляду на складність ситуації.

56. Проте Суд бере до уваги посилення заявників на заяву Кабінету Міністрів про призупинення виконання рішення від 11 лютого 2015 року, подану до Вищого адміністративного суду, як факт, що підтверджує визнання органами влади того, що скасування пункту 2 Тимчасового порядку могло призвести до подальших соціальних виплат та вимагало фінансування (див. пункти 15 та 47 вище). У зв'язку з цим Суд зазначає, що з формулювання відповідної заяви не ясно, як Кабінет Міністрів передбачав можливу виплату цих сум. Зокрема, як зазначено вище, такі виплати могли бути призначені наступними рішеннями суду у справах, порушених після визнання недійсним пункту 2 Тимчасового порядку.

Однак у будь-якому випадку Суд не повинен спекулювати цим питанням, розуміючи, зокрема, що саме національні суди повинні оцінювати застосовну процедуру виконання судового рішення у контексті обставин справи та чинного законодавства. На думку Суду, не можна стверджувати, що їхня оцінка була самовільною або явно необґрунтованою (див., рішення у справі «*Гаєвська проти України*» № 9165/05 з відповідними змінами, § 15, 24 липня 2008 року).

57. З огляду на вищенаведене можна дійти висновку, що рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 лютого 2015 року в його нинішній редакції не підлягає виконанню в тому порядку, який вимагають заявники. Зокрема, з вищезазначеного рішення не випливає, що заявникам мали бути виплачені будь-які матеріальні винагороди. Якщо їхні скарги на підставі статті 1 Протоколу №1 мали на меті оскаржити невідновлення пенсій та інших соціальних виплат, заявникам слід було подати окремі позови з цього приводу відповідно до рекомендацій національних органів влади.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «КАНДИБА ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»

58. Звідси випливає, що скарга цих заявників щодо стверджуваного -невиконання рішення від 11 лютого 2015 року повинна бути відхилена відповідно до пунктів 3(a) та 4 статті 35 Конвенції як явно необґрунтована. Отже, Суду не потрібно виносити окремі рішення щодо стверджуваного зловживання правом на подання заяви, порушеного Урядом.

На цих підставах Суд більшістю голосів

Вирішує вилучити скарги, подані заявником п. Чайкіним, зі свого реєстру справ.

Визнає скарги, подані рештою заявників, неприйнятними.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 19 листопада 2020 року.

Віктор Соловейчик (Victor Soloveytschik) Сіюфра О'Лірі (Síofra O'Leary),
Голова,
Секретар

Голова

ДОДАТОК

№	Ім'я заявника/ці	Дата народження	Громадянство	Місце проживання
1	КАНДИБА Людмила Миколаївна	25/09/1953	Українка	Луганськ
2	БАКЛИЦЬКА Оксана Анатоліївна	29/08/1979	Українка	Луганськ
3	ЧАЙКІН Віталій Тимофійович	20/12/1926	Українець	Луганськ
4	ДЕМЧЕНКО Ольга Григорівна	12/05/1987	Українка	Луганськ
5	ОСИПЧУК Наталія Аркадіївна	25/11/1981	Українка	Луганськ
6	ПЛУЖНІКОВА Ольга Володимирівна	23/05/1983	Українка	Луганськ
7	ШЕЛЕСТУНОВА Ірина Євгенівна	25/08/1983	Українка	Луганськ

© Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2020. Офіційними мовами Європейського суду з прав людини є англійська та французька мови. Цей переклад було замовлено за підтримки Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (<https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr>). Він не є зобов'язальним для Суду; також Суд не несе жодної відповідальності за його якість. Його можна копіювати в некомерційних цілях за умови зазначення повної назви справи разом із вищенаведеним посиланням на Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». З питань використання будь-якої частини цього перекладу в комерційних цілях слід звертатися за адресою: Internally.Displaced.Persons@coe.int

© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2020. The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions» (<https://www.coe.int/en/web/kyiv/idps2>). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with reference to the Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions». If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact: Internally.Displaced.Persons@coe.int