

Кононець В. П.,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У КОНТРОЛІ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню практики Європейського суду з прав людини щодо відповідальності та контролю за невиконанням судових рішень в Україні. У дослідженні наголошується на важливості питання виконання судових рішень, які набули законної сили. Зокрема, вказується, що таке діяння підпадає під кваліфікацію статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – порушення права на справедливий суд. Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях наголошував на серйозності та масштабності цієї загрози для України.

Звертається увага, що відсоток виконання судових рішень ніколи не перевищував 40–45%, а в деякі роки навіть знижувався до критичних позначок 5–10%. Метою статті є аналіз практики ЄСПЛ щодо відповідальності та контролю за невиконанням судових рішень в Україні та надання рекомендацій стосовно покращення зазначеної ситуації.

Робиться висновок, що в Україні існує проблема, що має стійкий повторюваний характер – надмірна тривалість виконання або невиконання судових рішень, що є порушенням гарантованих ЄСПЛ прав на справедливий судовий розгляд і на повагу власності. Попри те, що ЄСПЛ неодноразово вказував на виконання судового рішення як частину судового розгляду, в Україні досі не завжди належною мірою враховується ця позиція ЄСПЛ. Виконання судового рішення є частиною зобов'язань держав щодо забезпечення доступу до правосуддя згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Особа, яка має судові рішення проти органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, не зобов'язана ініціювати додаткові процедури для виконання цього рішення. Безумовне виконання такого рішення має гарантуватися державою.

З метою покращення ситуації в досліджуваній сфері доцільним є перегляд чинного законодавства, яке забезпечує виконання судових рішень, продовжити реформування державної служби. Відповідні дії необхідно проводити у співпраці між Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України та іншими відповідальними органами виконавчої влади. Видається доцільним створити урядову комісію з питань вдосконалення роботи Державної виконавчої служби.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, практика ЄСПЛ, відповідальність та контроль, виконання судових рішень.

Постановка проблеми. В Україні, поряд з рішеннями національних судів, не виконуються також рішення Європейського суду з прав людини, а також рішення судів поряд з пересічними

громадянами не виконують і посадові особи органів публічної адміністрації.

Відповідно до ст. 124 Конституції України судові рішення ухвалюються судами іменем України та є обов'язковими для виконання на всій території України. Аналогічні положення закріплені в Законі України «Про судоустрій України» і в процесуальному законодавстві України. Зокрема, відповідно до ст. 14 ЦПК України, ст. 14 КАС України, ст. 4-5 ГПК України, ст. 21 КПК України судові рішення, що набрали законної сили, обов'язкові для всіх органів державної влади та органів публічної адміністрації, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, – і за її межами. Невиконання судового рішення є підставою для відповідальності, встановленої законом.

Проблема відповідальності та контролю за невиконанням судових рішень в Україні загалом ставала предметом розгляду в працях таких вчених, як З. Бортновська, М. Булгакова, М. Жушман, Ю. Зайцев, Г. Фединак, О. Шуміло, С. Якимчук та інші. Однак відповідальність та контроль за невиконанням судових рішень у рамках практики ЄСПЛ залишаються недостатньо дослідженими та такими, що потребують подальшого вивчення.

Метою статті є аналіз практики ЄСПЛ щодо контролю з боку Європейського суду з прав людини за невиконанням судових рішень в Україні органами публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Невиконання судового рішення, яке набрало законної сили, на жаль, має місце в діяльності органів публічної адміністрації. Часто виконання рішення може затягуватися або відсутній будь-який рух у напрямку реалізації приведення рішення суду до виконання. Це є недопустимим в догмі захисту прав людини та визначає адміністративну та кримінальну відповідальність за законодавством України.

У вітчизняній правовій доктрині і дотепер невиконання судових рішень розуміється з певною неоднозначністю. Також у правовій літературі має місце юридична дискусія щодо того, чи може злісне невиконання рішення суду бути вчинене у формі дії або бездіяльності або тільки у формі бездіяльності.

Згідно з зазначеною ситуацією висувуються різні погляди. Так, перший погляд полягає у визнанні можливості вчинення злісного невиконання судового рішення як у формі бездіяльності, так і у формі дії з боку органів публічної адміністрації. Відповідно, невиконання виражається зазвичай у бездіяльності – невиконанні процесуального акту. Наприклад, керівник органу

не виконує рішення суду про поновлення на роботі незаконно звільненої особи, бухгалтер не здійснює стягнення грошових коштів за виконавчим документом. Однак можуть мати місце і дії, що порушують заборони, які містяться в процесуальних актах, наприклад, попри судові рішення, яким позбавлено права займати певні посади або займатися певною діяльністю, службовець органу місцевого самоврядування бере таку особу на роботу саме на посаду, яка передбачає здійснення діяльності, котра заборонена.

Інший погляд полягає у визнанні можливості здійснення злісного невиконання судового рішення тільки у формі бездіяльності. У такому разі невиконання судового рішення здійснюється шляхом бездіяльності і являє собою невиконання своїх службових обов'язків відповідним суб'єктом, зазначеним у диспозиції статті 382 Кримінального кодексу. Наприклад, керівник підприємства, організації або установи не виконує рішення суду про поновлення на посаді незаконно звільненого працівника. Саме другий погляд наразі є більш поширеним у науковій спільноті та видається доцільним.

Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, яка відкрита до підписання 4 листопада 1950 року і набула чинності 3 вересня 1953 року, встановила європейські стандарти забезпечення прав людини. Особисті і політичні права і свободи, гарантовані Європейською Конвенцією, займають важливе місце в системі прав і свобод людини і громадянина.

Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, будучи за своєю суттю локальним міжнародним договором, відіграє суттєву роль у забезпеченні належного функціонування національних судових систем. Конвенція із зрозумілих причин запозичила у своєму змісті ідеї природничо-правової доктрини прав людини, закладеної у Загальній Декларації прав людини. Принципово важливим є той факт, що ЄКПЛ має регулятивну властивість. Її положення безпосередньо застосовуються Європейським судом з прав людини в постановках під час вирішення конкретних справ. Загальновідомо, що постанови ЄСПЛ є для країн – учасниць Конвенції обов'язковими до виконання. Таким чином, положення ЄКПЛ і їх тлумачення ЄСПЛ мають істотне значення для правотворчої і правозастосовної діяльності учасників Конвенції, в тому числі і України. Цей факт демонструє, наскільки важливим є розуміння і сутнісне наповнення кожної статті ЄКПЛ.

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини виконання судових рішень розуміється як ключова частина судового розгляду в розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. ЄСПЛ неодноразово наголошував, що це право стало б декларативним у випадку, коли б правова система держави допускала, щоб остаточне, обов'язкове судові рішення залишалося невиконаним. Це призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права.

Крім того, у резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» зазначається існуванням основних системних недоліків, які викликають велику ковкість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і серйозно підривають верховенство права. Щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема, із хронічним невиконанням рішень національних судів. У резолюції також зазначено, що Україна повинна термі-

ново ухвалити комплексну стратегію щодо виправлення ситуації, за якої значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також впровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту у відповідь на пілотне рішення в справі «Іванов проти України» [5].

У діяльність Європейського суду з прав людини останнього десятиліття було запроваджено процедуру винесення так званих «пілотних рішень», здатних суттєво стимулювати держав – членів Ради Європи забезпечувати належний рівень захисту прав і свобод індивідів, що перебувають під їхньою юрисдикцією. Йдеться про ухвалення рішень, здатних привернути увагу держав до системних проблем національного законодавства, що стають основною причиною подання великого масиву однотипних скарг. Таким чином, правова природа «пілотних рішень» ЄСПЛ становить значний інтерес для юридичної доктрини.

Щодо юридичного визначення, то під дефініцією «пілотне рішення» пропонується розуміти остаточне рішення у справі, що розглядається у першочерговому порядку, у якій Європейський суд з прав людини визнає порушення прав, гарантованих Конвенцією, а також встановлює, що подібне порушення має масовий характер через системно-структурну дисфункцію правової системи держави-відповідача та накладає на державу-учасницю зобов'язання вжити певних заходів загального характеру для зупинення порушень за аналогічними справами та недопущення їх виникнення у майбутньому, виконання якого знаходиться під особливим наглядом з боку Комітету Міністрів Ради Європи [6].

Процедура пілотного рішення накладає на державу-відповідача юридичний обов'язок вжити заходи загального характеру, які повинні бути прийняті в національній правовій системі, тобто заходи організаційного, адміністративного або законодавчого характеру, що усувають причини порушення Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року і не допускають їх порушення у подальшому. Часто Європейський Суд з прав людини самостійно вказує на характер заходів, необхідних для прийняття.

У 2011 році ЄСПЛ, закріпивши процедуру пілотного рішення в правилі 61 Регламенту Суду, встановив, що Суд може винести пілотне рішення в разі, якщо факти, викладені в скарзі, вказують на існування в правовій системі держави-відповідача структурної або системної проблеми або іншої аналогічної дисфункції, які викликали або можуть викликати аналогічні скарги.

Ініціювання процедури пілотного рішення не охоплює і не відображає всі факти порушень і пов'язані з ними юридичні проблеми, з якими стикаються заявники, в тому числі викликані внаслідок структурної проблеми. Необхідно розуміти, що ЄСПЛ вибирає лише найбільш гострі і ключові структурні проблеми і вказує на вжиття заходів загального характеру, необхідних передусім для вирішення тим самим найбільш гострої дисфункції. Потрібно також розуміти, що так звана структурна проблема не статична, а динамічна, подібна до хвороби, і після винесення пілотного рішення побічні дії цієї дисфункції можуть змінюватися залежно від середовища проживання, тобто процесів, що відбуваються всередині правової системи.

Нарешті, досить очевидно, що більшість структурних проблем залежні і пов'язані з іншими проблемами, існуючими всередині національної правової системи. Внаслідок цього, проводячи моніторинг виявлення структурної проблеми, ЄСПЛ має великі шанси стикнутися відразу з декількома взає-

мозалежними проблемами. В цьому разі ЄСПЛ необхідно бути уважним і коректним у формулюванні структурної проблеми, щоб в подальшому це дозволило суду реалізовувати запропоновані загальні заходи повною мірою і предметно до зазначеної проблеми.

У результаті застосування процедури пілотного рішення формується правова позиція щодо тлумачення певних положень Конвенції та Протоколів до неї, яка допомагає ЄСПЛ надалі більш ефективно і оперативніше розглядати справи, а також сприяє якнайшвидшому і найбільш ефективному усуненню недоліків, що зачіпають захист порушених прав у національному правопорядку.

Аналізуючи практику ЄСПЛ щодо відповідальності та контролю за невиконанням судових рішень в Україні, вважаємо за доцільне розглянути більш детально два пілотних рішення – «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України».

Пілотним рішенням Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 Україну було зобов'язано запровадити ефективний засіб юридичного захисту, який сприяв би створенню дієвого та достатнього захисту від невиконання або затримки у виконанні рішень українських судів, за виконання якого наша держава несе відповідальність відповідно до принципів, встановлених практикою Європейського суду з прав людини. На виконання зазначених вимог Україні було надано рік, потім термін було продовжено ще на півроку. З метою забезпечення виконання зазначеного рішення Міністерством юстиції було розроблено проект Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду», який 14 січня 2011 року урядом передано на розгляд Верховної Ради України.

У рішенні Юрій Миколайович Іванов проти України Європейський суд з прав людини зосередив увагу безпосередньо на невиконанні судового рішення, в якому наша держава виступає боржником в особі тих чи інших державних органів або підприємств (група налічує більше 400 подібних справ). Відзначається, що великого поширення набула практика закриття виконавчого провадження з посиланням на підставу, що у боржника відсутні грошові кошти. З огляду на цей факт не тільки особа залишається без належного захисту своїх прав, а й втрачається довіра до судової гілки влади, бо немає сенсу звертатись до суду за захистом своїх прав, якщо судові рішення все одно не буде виконуватись [7].

Щодо конкретної ситуації заявника ЄСПЛ зазначив, що у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» рішення військового суду від 22.08.2001 досі не були виконані в повному обсязі і затримка у виконанні рішення становила близько семи років і десяти місяців. Рішення районного суду від 29.07.2003 залишалося невиконаним вже протягом близько п'яти років і одинадцяти місяців. Доводи уряду не містили будь-яких пояснень таких значних затримок у виконанні судових рішень, винесених на користь заявника. Суд підкреслив, що ці затримки викликані поєднанням певних факторів, наприклад, нестачі бюджетних коштів, бездіяльності з боку державних виконавців і недоліків у національному законодавстві, внаслідок чого заявник не мав можливості домогтись виконання судових рішень в ситуації, коли в бюджеті не було передбачено коштів на такі цілі (п.п. 12, 14, 16, 18, 30 і 34). Суд вважає, що ці фактори не були поза контролем органів влади

і, отже, визнає відповідальність держави за ситуацію (п. 55). При цьому, попри сприятливий для заявника результат судового провадження, яке він ініціював проти Державної виконавчої служби, воно не дало йому можливості попередити або виправити порушення п. 1 ст. 6 Конвенції та ст. 1 Протоколу. Хоча фактом є те, що остаточним рішенням від 29.07.2003 суд визнав ДВС винною в затягуванні виконавчого провадження за рішенням від 22.08.2001 і зобов'язав її виплатити заявнику відшкодування, це не поліпшило ситуацію, оскільки провадження по виконанню рішення від 22.08.2001 завершено не було і навіть не було прискорено, а відшкодування, встановлене рішенням від 29.07.2003, залишилося невиплаченим. Тому суд визнає, що у справі, яка розглядається, мало місце порушення ст. 13 Конвенції.

Ефективним засобом недопущення подібних ситуацій буде комплекс заходів, спрямованих на запобігання порушення права на судочинство і виконання судового рішення в розумні терміни. Варто відзначити, що поняття розумного терміну є оціночним. Для винесення рішення щодо дотримання вимоги виконання судових рішень у розумний строк Європейський суд враховує складність виконавчого провадження, поведінку заявника та відповідних органів державної влади, суму та характер судового присудження. При цьому затримка виплати присудженої грошової компенсації тривалістю менше одного року в принципі не суперечить Конвенції, тоді як будь-яка інша більш тривала затримка є необґрунтованою.

У справі «Бурмич та інші проти України» йдеться про справу, яку було розпочато відповідно до п'яти заяв проти України. Заявники скаржились на невиконання або несвоєчасне виконання рішень національних судів, винесених на їх користь. Вони стверджували про порушення їхніх прав, гарантованих статтею 6 Конвенції та статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції, статтею 13 Конвенції, стосовно відсутності ефективного засобу юридичного захисту в національному законодавстві. Усі заявники стверджували, що немає підстав для того, щоб розрізняти їхні справи від висновків Суду у своєму пілотному рішенні Юрія Миколайовича Іванова проти України (№ 40450/04, 15 жовтня 2009 р.) [8].

Європейський суд з прав людини, забезпечуючи правосуддя у сфері взаємодії суб'єкта звернення із органом публічної адміністрації насамперед аналізує наявність, межі, спосіб і законність застосування своїх повноважень щодо вказаних органів та їх посадових осіб. Загалом вирішення таких справ передбачає аналіз відповідності принципу верховенства права. Наприклад, у справі «Волоха проти України» (Заява № 23543/02) Європейський суд з прав людини вказує на те, що в національному праві має бути передбачено засіб правового захисту від довільних втручань органів державної влади в права, гарантовані Конвенцією [9]. Відсутність чіткого визначення обставин, за яких органи публічної адміністрації зловживають своїми повноваженнями в частині забезпечення виконання судового рішення, може навіть спотворити саму суть права. Отже, законом з достатньою чіткістю має бути визначено механізм притягнення до відповідальності посадових осіб з урахуванням легітимної мети певного заходу, аби забезпечити особі адекватний захист від довільного втручання в забезпечення виконання судового рішення. Конкретна норма закону повинна містити досить чіткі положення про рамки і характер здійснення відповідних повноважень, наданих органам державної влади. У разі,

якщо закон не має достатньої чіткості, повинен спрацювати принцип верховенства права [9].

Висновки. Таким чином, з вищезазначеного можна зробити певні висновки. В Україні існує проблема, що має стійкий повторюваний характер – надмірна тривалість виконання або невиконання судових рішень, що є порушенням гарантованих ЄСПЛ прав на справедливий судовий розгляд і на повагу власності. Попри те, що ЄСПЛ неодноразово вказував на виконання судового рішення як частину судового розгляду, в Україні досі не завжди належною мірою враховується ця позиція ЄСПЛ.

Судовий контроль в Україні за виконанням судових рішень органами публічного управління є сучасним досягненням системи публічного управління та публічного контролю. Однак такий контроль може бути ефективним тільки за умови швидкого і точного виконання судових рішень, прийнятих не на користь органів влади.

Виконання судового рішення є частиною зобов'язань держав щодо забезпечення доступу до правосуддя згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Особа, яка має судові рішення проти органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, не зобов'язана ініціювати додаткові процедури для виконання цього рішення. Безумовне виконання такого рішення має гарантуватися державою.

Поширеною проблемою законодавства є невизначеність процесуальної форми притягнення до відповідальності за невиконання судового рішення суб'єктами публічної адміністрації. Аналіз судової практики дає можливість стверджувати, що в такому разі суб'єкти публічної адміністрації можуть ніяк не реагувати на звернення осіб, які ініціюють публічно-правові відносини. Останнє своєю чергою зумовлює неможливість реалізації приватними особами своїх прав та інтересів. Найгіршим в цьому разі є те, що навіть суд не може зобов'язати уповноважені органи у визначені строки діяти певним чином. З метою усунення цієї прогалини в досліджуваній сфері доцільним є перегляд чинного законодавства, яке забезпечує виконання судових рішень, та реформування державної служби. Це дозволить підготувати та запровадити найбільш дієві і комплексні заходи виконання судових рішень. Видається доцільним створити урядову комісію з питань вдосконалення роботи державних органів.

Література:

1. У пошуках шляхів ефективного виконання судових рішень. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/u-poshukah-shlyahiv-efektivnogo-vikonannya-sudovih-rishen.html> (дата звернення: 09.10.2020).
2. Виконання судових рішень в Україні: стан, проблеми, міжнародні аспекти. *Національна безпека і оборона*. 2019. № 3–4 URL: https://gazumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD179-180_2019_ukr.pdf (дата звернення: 09.10.2020).
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 09.10.2020).
4. Ярошенко А.С., Костенко О.М. Визнання судом недійсними фіктивних договорів дарування, укладених з метою приховання майна боржника: проблеми формування єдиної правозастосовної практики. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 66–75. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.148.190854>.
5. Шуміло О.О., Аракелян А.Д. Проблеми виконання судових рішень в умовах реформування системи юстиції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 280–283.

6. Гончаренко О.А. Правова природа «пілотних рішень» європейського суду з прав людини. *Форум права*. 2012. № 4. С. 243–249.
7. Невиконання або тривале виконання остаточного рішення національного суду. URL: <https://precedent.in.ua/2016/07/10/nevykonannya-abo-tryvale-vykonannya-ostatochnogo-rishennya-natsionalnogo-sudu> (дата звернення: 09.10.2020).
8. «Бурмич та інші проти України» – скарги на невиконання або несвочасне виконання рішень українських судів будуть направлятися безпосередньо до КМ Ради Європи (Стаття 6, 13, стаття 1 Протоколу 1 Конвенції, Заяви № 46852/13 та інші). URL: [https://protocol.ua/ua/burmich_tp_inshi_proti_ukraini_skargi_na_nevykonannya_abo_nesvochasne_vikonannya_rishen_ukrainskih_sudiv_budut_bezposeredno_bezposeredno_do_komitetu_ministriv_radi_evropi_\(stattya_6_13_statyya_1_prookolu_1_ekpl_zayavi_46852_13_ta_inshi\)](https://protocol.ua/ua/burmich_tp_inshi_proti_ukraini_skargi_na_nevykonannya_abo_nesvochasne_vikonannya_rishen_ukrainskih_sudiv_budut_napravlyatis_bezposeredno_do_km_radi_evropi_(stattya_6_13_statyya_1_prookolu_1_ekpl_zayavi_46852_13_ta_inshi)) (дата звернення: 09.10.2020).
9. Справа Європейського суду з прав людини «Волохи проти України» (Заява № 23543/02). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138.

Kononets V. The role of the European Court of Human Rights on control over court decisions of public administration in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the practice of the European Court of human rights on liability and control over non-enforcement of court decisions in Ukraine. The study notes the importance of the issue of enforcement of court decisions that have entered into legal force. In particular, it is indicated that such an act falls under the qualification of Article 6 of the convention for the protection of human rights and fundamental freedoms – a violation of the right to a fair trial. The European Court of human rights has repeatedly noted in its decisions the seriousness and scale of this threat to Ukraine.

It is noted that the percentage of enforcement of court decisions has never exceeded 40–45%, and in some years, it has decreased to critical values of 5–10%. The purpose of the article is to analyze the practice of the ECHR on liability and control over non-enforcement of court decisions in Ukraine and provide recommendations for improving this situation.

It is concluded that in Ukraine there is a problem of a persistent recurring nature – excessive length of enforcement or non-enforcement of court decisions, which is a violation of the rights guaranteed by the ECHR to a fair trial and to respect for property. Despite the fact that the ECHR has repeatedly pointed out the execution of a court decision as part of a trial, this position of the ECHR is still not always properly taken into account in Ukraine. Enforcement of a court decision is part of states' obligations to ensure access to justice under Article 6 of the convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. A person who has a court decision against a state or local government body is not required to initiate additional procedures to implement this decision. Unconditional implementation of such a decision should be guaranteed by the state.

In order to improve the situation in the area under study, it is advisable to review the current legislation that ensures the implementation of court decisions, and continue reforming the civil service. Appropriate actions should be carried out in cooperation between the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and other responsible executive authorities. It seems appropriate to create a government commission to improve the work of the state executive service.

Key words: European Court of human rights, ECHR practice, responsibility and control, enforcement of court decisions.