

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 341.645

ПРО ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА З ПРАВ ЛЮДИНЫ В УКРАИНЕ

Наталія ГОРБАНЬ,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри
нотаріального та виконавчого процесу й адвокатури
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню проблемних аспектів невиконання Україною рішень, постановлених Європейським судом із прав людини. Здійснюється аналіз та встановлюється хронологія створення законодавчої та нормативної бази виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні та впливу на цей процес рішень Європейського суду з прав людини та Комітету Міністрів Ради Європи. Проаналізовано відповідне законодавство на предмет відповідності основним стандартам, рекомендаціям та кращим міжнародним практикам у сфері виконання рішень Європейського суду з прав людини. Розкриті найбільш гострі питання реформування у сфері виконання судових рішень в Україні.

Ключові слова: рішення суду, Європейський суд із прав людини, невиконання рішення суду, контроль за виконанням судових рішень.

ABOUT THE PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE EUROPEAN COURT ON HUMAN RIGHTS IN UKRAINE

Nataliia HORBAN,

Candidate of Law Sciences, Assistant at the Department
of Notary and Executive Procedure
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article deals with the research of the problematic issues on non-compliance with the decisions of the European Court on Human Rights in Ukraine. It analyses and establishes the chronology of creation of the legislative and regulatory basis on compliance of the decisions of the European Court on Human Rights in Ukraine and the influence of the decisions of the European Court on Human Rights and the Committee of Ministers of the European Council upon this process. The relevant legislation and its compliance with the basic standards, recommendations and best international practices in the sphere of compliance with the decisions of the European Court on Human Rights has been researched. The article also considers the most urgent issues on reformation in the sphere of court decision performance in Ukraine.

Key words: non-compliance with the decisions, European Court on Human Rights, legislative and regulatory basis, basic standards, best international practices.

Постановка проблеми. Проблема невиконання судових рішень в Україні не тільки різко підриває авторитет держави, бо є сигналом масового порушення прав людини, а й викликає суттєву недовіру українського суспільства до чинної влади. Варто констатувати, що розпочате у 1998 р. в Україні реформування сфери примусового виконання судових рішень не можна вважати вдалим, адже в цій сфері є істотні проблеми: низький рівень фактичного виконання судових рішень; неефективна система мотивації державних виконавців; системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами; відсутність дієвого контролю як із боку судової влади, так і з боку інших органів за виконанням судових рішень. Наявна регуляторна та адміністративна практика органів державної влади та діяльність органів державної виконавчої служби привели до зростання порушення прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, про що свідчить судова практика.

Актуальність теми дослідження пов'язана із глибиною проблеми, тривалістю її існування і сферою суспільних відносин, які пов'язані з її існуванням. Аналізуючи хронологію звернення громадян України до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) за захистом свого порушеного права внаслідок невиконання судових рішень, можна зазначити, що такі звернення почалися саме із 1998 р. (Справа «Кайсин та інші проти України» №46144/99) [1]. У рішенні по цій справі наголошувалося на необхідності посилення цивільної відповідальності держави, з одного боку, та дисциплінарної і кримінальної відповідальності державних службовців у разі невиконання рішень національних судів. Ці висновки мали б враховуватись під час актуальної на той час реформи системи правосуддя України, проте статистика звернень громадян України до ЄСПЛ свідчить про інше. Щороку збільшується кількість звернень громадян України до ЄСПЛ, який вже неодноразово в своїх рішеннях вказував на «затримку виконання», «тривале виконання», «системне невиконання», «неспроможність своєчасного

виконання», «невиправдані затримки виконання», наявні проблеми в Україні, які пов'язані з діяльністю органів державної виконавчої служби і відсутністю ефективних правових механізмів гарантування реалізації судових рішень.

Стан дослідження. Іноземні експерти вважають: «Українська влада все ще формально і на практиці надає різний пріоритет виконанню рішень ЄСПЛ і виконанню рішень національних судів. Інакше кажучи, якщо рішення національного суду тривалий час не виконується, йому надаватимуться пріоритет та увага з боку влади тоді, коли воно пройде через ЄСПЛ і повернеться назад для виконання. Це явище пояснює, чому в українській правовій системі є два види виконавчого провадження: одне, що спрямоване на виконання рішень ЄСПЛ, та загальний порядок виконання рішень національних судів» [2].

Також експертами було встановлено, що у процесі виконання рішення національних судів умовно поділяються на два типи: до і після розгляду ЄСПЛ. Рішення національного суду має більше підстав для виконання, якщо воно було підтверджене ЄСПЛ. Оцінюючи наявну практику діяльності органів ДВС та Мін'юсту, експерти дійшли висновку, що українська влада поставила Європейський суд із прав людини на неналежне місце в своїй національній системі. Вона наділила його повноваженнями «четвертої інстанції» за рахунок власних судової системи та системи виконання судових рішень. Саме тому протягом останніх 20 років зростає кількість заяв про невиконання рішень національних судів. Таким чином, влада віддала пріоритет виконанню рішень ЄСПЛ, менше довіряючи власній судовій системі та виконавчій службі [3].

Мета і задача статті. Можна зазначити, що створювана протягом 20 років проблема держави Україна щодо невиконання нею і в ній судових рішень напряму пов'язана з відсутністю глибокого та кваліфікованого аналізу причин, що сприяти її виникненню. З урахуванням вищезазначеного метою цієї публікації є спроба визначити окремі причини невиконання державою Україною рішень ЄСПЛ.

Виклад основного матеріалу. Перша причина, яку зазначають науковці, експерти та виконавці, – це значний розрив між чинним законодавством, яким регулюється виконання рішень ЄСПЛ, та практикою їх виконання. Традиційно висловлюються пропозиції внесення змін до чинного законодавства. Проте окремі дослідники скептично оцінюють такий спосіб вирішення проблеми, адже вважають, що первинним має бути внесення змін до адміністративної та судової практики. Вони зазначають: саме лише розроблення законів, без достатніх зусиль у напрямі зміни практики та проведення структурних адміністративних реформ не дасть змоги зрушити жодну заплановану реформу, навіть коли держава проявляє готовність досягти стандартів, встановлених Європейською конвенцією з прав людини (далі – ЄКПЛ). Тому поточну реформу судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів не можна вважати завершеною, доки не буде вирішена проблема невиконання або несвоєчасного виконання рішень судів.

Оцінюючи вітчизняну законодавчу базу, якою регулюється виконання рішень ЄСПЛ, треба зазначити, що вона почала створюватися вже після того, як в ЄСПЛ накопичилась значна кількість справ за зверненнями громадян України.

У 2004 р. ЄСПЛ постановив перше рішення щодо суті порушення кількох положень Конвенції у зв'язку з невиконанням рішень національних судів у справі «Жовнер проти України» [4].

Встановленими на той час причинами невиконання судових рішень були:

- відсутність коштів на рахунках боржників;

- неможливість арешту будь-якого майна держави чи підприємств, що перебувають у державній власності у зв'язку з мораторієм на примусову реалізацію майна;

- неможливість арешту будь-якого майна, розташованого в зонах, де передбачений особливий режим розпорядження ним;

- відсутність відповідних процедур виконання рішень.

Із прийняттям у 2006 р. Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [5] (далі – Закон) на законодавчому рівні була затверджена процедура виконання рішень ЄСПЛ.

У такий спосіб держава визнала як імперативне специфічне правове зобов'язання виконувати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України, усувати причини порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї, впроваджувати в українське судочинство та адміністративну практику європейські стандарти прав людини, створювати передумови для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України.

Однак визнання обов'язку та спроби держави на галузевому рівні вирішити проблеми фінансування, які були причиною невиконання судових рішень, ситуативно вирішили наявні на той час проблеми. Тому станом на 2008 р. Комітет Міністрів Ради Європи визначив, що невиконання рішень національних судів є структурною проблемою в Україні, та підкреслив послідовну позицію моніторингових органів Конвенції щодо того, що, хоча вдосконалення виконавчого провадження та/або його конкретних аспектів є важливим заходом, держава зобов'язана самостійно виконувати всі судові рішення, прийняті проти органів державної влади, не змушуючи заявників вдаватися до виконавчого провадження, крім того, держава має виконувати рішення незалежно від наявності коштів.

Першим пілотним рішенням у справі «Юрій Михайлович Іванов проти України» [6], яке було прийняте в 2009 р., встановлено небажання держави вирішувати структурні проблеми тривалого невиконання рішень та відсутність національних засобів юридичного захисту, які б відповідали ст. 13 Конвенції поряд із різноманітними недоліками системи правосуддя. На жаль, заходи, передбачені вищезазначеним пілотним рішенням, не були своєчасно вжиті. Тому в 2012 р. ЄСПЛ прийняв до розгляду 2 800 заяв, що надійшли від громадян України, в яких зазначалося про невиконання чи несвоєчасне виконання судових рішень.

У відповідь на численні вимоги Комітету Ради Європи в 2012 р. був прийнятий Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [7], в якому встановлено, що держава гарантує виконання рішення суду про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є державний орган, державні підприємство, установа, організація, юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства. Норми Закону мали враховувати засоби юридичного захисту, що відповідають вимогам ЄКПЛ, а саме:

- особа не має бути змушена доводити існування моральної шкоди, оскільки вона, безумовно, є прямим наслідком самого порушення;

- компенсація не має бути зумовлена встановленням факту вини з боку посадових осіб чи відповідного органу влади, оскільки згідно з ЄКПЛ держава є фактично відповідальною за невиконання її органами судових рішень у межах розумного строку;

- рівень компенсації не має бути необґрунтованим порівняно з виплатами, присудженими ЄСПЛ у таких справах;

- належні бюджетні асигнування мали бути передбачені в такому розмірі, щоб забезпечувати невідкладну виплату компенсацій.

Втім, Законом започатковано спеціальний порядок виконання рішень національних судів, постановлених проти держави після набуття ним чинності. Визначено, що суб'єктом, який у визначені терміни має виконувати грошові зобов'язання, якщо боржник (державний орган, підприємство або юридична особа, майно яких не може бути примусово відчужене в межах виконавчого провадження) не виконував рішення протягом встановленого строку, є Державне казначейство. Також передбачено автоматичну компенсацію, якщо органи влади затримували виконання за встановленою процедурою.

Однак неузгодженість між законодавством, прийнятим до 2012 р., та вищезазначеним законом спричинила виникнення невідповідності між практикою і законодавчою регламентацією спеціального порядку виконання рішень судів. Також не вирішеними залишилися проблеми невиконання судових рішень, прийнятих до моменту набуття чинності вищезазначеним законом та невиконання органами влади рішень нематеріального характеру. За період з 2006 по 2012 рр. на розгляд Верховної Ради України було надано шість законопроектів про внесення змін до Закону, проте з них був прийнятий лише один, яким передбачалось узгодження національного законодавства з положеннями ст. 46 ЄКПЛ.

Станом на 1 січня 2015 р. борг за невиконаними судовими рішеннями становив вже 7 544 562 370 грн. Тому Комітет Ради Європи дійшов висновку, що засоби юридичного захисту, запропоновані в 2013 р., не вирішили проблему невиконання або затримки виконання рішень національних судів. Основною перешкодою для їх ефективного впровадження було визначено відсутність достатніх бюджетних асигнувань. Це визнавали і представники органів влади України, які запропонували реструктуризувати фактичну заборгованість обсягом до 7 544 562 370 грн за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом видачі фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років із відстроченням платежів за такою заборгованістю на один рік та відсотковою ставкою 9,3% річних [8]. Довгоочікувані зміни не відбулися, адже на практиці ця схема не застосовувалась.

У 2016 р. держава на конституційному рівні задекларувала, що судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує його виконання у встановленому законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. Новим процесуальним законодавством передбачена спеціальна форма судового контролю за виконанням судових рішень. Так, у рамках цивільного судочинства це питання регламентоване Розділом VII «Судовий контроль за виконанням судових рішень» [9]. Розділом VI Господарського процесуального кодексу [10] також передбачено, що сторони виконавчого провадження мають право звернутися до суду зі скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до цього Кодексу, порушено їхні права. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах передбачений ст. 382, де зазначається, що суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення [11].

Внаслідок реформування системи примусового виконання рішень із 2016 р. примусове виконання рішень

покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Визначаючи компетенцію приватних виконавців, законодавець обмежив їх у праві виконувати рішення, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25%, та/або які фінансуються виключно коштом державного або місцевого бюджету; рішення, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону; рішення, за якими стягувачами є держава, державні органи; рішення адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини; рішення, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності. Отже, незважаючи на зміни, внесені у законодавство протягом останніх років, друге місце, яке посіла Україна в 2018 р. серед держав, які не виконують рішення ЄСПЛ, свідчить про наявність проблем, що мають значну кількість наслідків для законодавства, практики та, перш за все, бюджетних процедур.

Нормативно-правова база, яка сформована на основі стандартів, рекомендацій та кращих міжнародних практик у сфері виконання рішень ЄСПЛ, містить положення, зміст яких в узагальненому вигляді можна викласти таким чином:

- основна відповідальність національних органів влади щодо дотримання та забезпечення прав і свобод, гарантованих ЄКПЛ, обов'язково передбачає, що всі гілки влади зобов'язані забезпечувати виконання остаточних рішень ЄСПЛ. Водночас основну відповідальність за міжнародно-правові зобов'язання держави має бути покладено на виконавчу владу. Проте ця першочергова відповідальність на національному рівні також охоплює зобов'язання всіх залучених органів співпрацювати, аби забезпечити дотримання ЄКПЛ та її системи;

- система та процес виконання рішень мають відповідати ідеалам та принципам демократії та верховенства права. Така настанова, зокрема, передбачає участь усіх (за необхідності) гілок влади, включно з Верховною радою та судовою владою, прозорий та відповідальний процес виконання, залучення громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін, існування та функціонування системи виконання, яка відповідає принципу верховенства права;

- національні органи влади зобов'язані поважати та захищати права та свободи, гарантовані ЄКПЛ, зокрема і в процесі виконання та імплементації остаточних рішень ЄСПЛ;

- членство держави в організації передбачає добросовісне співробітництво між національними органами влади та установами Ради Європи.

Отже, вищезазначені базові положення необхідно поступово імплементувати в чинне вітчизняне законодавство, яким регулюється процедура виконання рішень ЄСПЛ, а саме в вищезгаданий Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та Закон України «Про виконавче провадження» [12], який містить окремі положення щодо виплати справедливої сатисфакції, присудженої ЄСПЛ у справах проти України.

На першому щорічному форумі «Виконання рішень національних судів в Україні», який проходив 23 листопада 2018 р. в Києві, було озвучено, що станом на кінець 2018 р. в Україні відсутня достовірна інформація щодо

точної кількості рішень ЄСПЛ, які підлягають виконанню, та загальної суми заборгованості держави перед громадянами. Також зазначалося: «Спроба Міністерства юстиції України порахувати кількість невиконаних судових рішень та суму заборгованості за ними не змогла дати чіткої цифри, оскільки повні та функціональні джерела інформації про таку заборгованість відсутні, а наявні бази даних дають лише часткову інформацію, яка не може відтворити повну картину. Орієнтовно сума заборгованості була визначена у розмірі 31 млрд грн» [13].

Аналізуючи наведені дані, можна дійти висновку, що неналежне функціонування в Україні системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів створює непередбачувані фінансові витрати та зобов'язання держави, що додатковим тягарем лягають на плечі вітчизняних платників податків та негативно впливають на рівень життя громадян України. У рішенні Великої Палати Європейського суду з прав людини у справі «Бурмич та інші проти України» [14] від 12 жовтня 2017 р. Європейський суд також висловив позицію, що держава не звільняється від відповідальності за несплату відповідних грошових зобов'язань, гарантованих законодавством, у разі відсутності у держави коштів на фінансування відповідних видатків. У 2019 р. Кабінету Міністрів України надано право в установленому ним порядку реструктуризувати фактично заборгованість обсягом до 7 544 562 370 грн за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом видачі фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років із відстроченням платежів за такою заборгованістю на один рік та відсотковою ставкою 9,3% річних, право видачі таких векселів надати органам Державної казначейської служби України [15]. Врахувавши зазначене вище, можна констатувати, що за таких умов у 2019 р. ситуація із виконанням рішень ЄСПЛ та судових рішень, де боржником є держава, сумнівно покращиться, а можливо, більше ускладниться. Спроби на законодавчому рівні врегулювати вирішення проблеми заборгованості держави за рішеннями судів [16], перш за все, спрямовані на подолання наявних негативних наслідків.

Своєю чергою, інституції Ради Європи очікують від України невідкладного визначення основних причин, які призводять до невиконання судових рішень, ухвалених проти держави.

Висновки. Таким чином, щоб держава розірвала негативну практику накопичення боргів та зобов'язань за невиконання судових рішень, необхідно не тільки на законодавчому рівні та через аналіз наявної практики встановити та усунути першопричини їх виникнення. Насамперед потрібна політична воля керівництва держави, щоб залучити національних і міжнародних експертів із метою визначення стратегічних напрямів реформування законодавства та системи виконання судових рішень на основі їх висновків та рекомендацій, запропонованих Комітетом Міністрів Ради Європи.

Список використаної літератури:

1. Рішення щодо мирного врегулювання заяви № 46144/99 Кайсіна та інших проти України. Рішення від 10.04.2001 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_013.
2. Звіт за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» 25 жовтня 2018 р. Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини. С. 5.

3. Звіт за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» 25 жовтня 2018 р. Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини. С. 6.

4. Жовнер проти України. (Заява № 56848/00). Рішення від 29.06.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_221.

5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

6. Юрій Миколайович Іванов проти України (Заява № 40450/04). Рішення від 15.10.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479.

7. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 05.06.2012 р. № 4901-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17>.

8. Деякі питання виконання рішень судів, що гарантовані державою, а також рішень Європейського суду з прав людини: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 703. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-2015-%D0%BF>.

9. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

10. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

12. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

13. Звіт за результатами експертних обговорень «Виконання судових рішень в Україні: проблеми національного законодавства та практики у світлі рішень Європейського суду з прав людини». Проект Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» Вересень 2018 р.

14. Рішення Європейського суду з прав людини від 12 жовтня 2017 р. Справа «Бурмич та інші проти України». URL: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/D%20n%20l%20o%20a%20d%20s%20-%20%D0%91%D1%83%D1%80%D0%B0%D0%96%D0%B0%D1%88%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8-%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.pdf>.

15. Про державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2629-19>.

16. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів № 8533 від 27.06.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64316.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Горбань Наталія Сергіївна – кандидат юридичних наук, асистент кафедри нотаріального та виконавчого процесу й адвокатури Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Horban Nataliia Serhiivna – Candidate of Law Sciences, Assistant at the Department of Notary and Executive Procedure of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Nataliigorban66@gmail.com