

КОМПЕНСАТОРНИЙ МЕХАНІЗМ ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

COMPENSATORY MECHANISM AS A MEANS OF PROTECTING THE RIGHT TO ENFORCE A JUDICIAL DECISION IN ADMINISTRATIVE MATTERS

Зеленов А.С.,

здобувач кафедри адміністративного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті наведені позиції Європейського суду з прав людини щодо необхідності запровадження компенсаторних механізмів, що застосовувалися б державами в разі порушення розумних строків виконання судових рішень, зокрема й у справах адміністративної юрисдикції. Проаналізовано досвід інших держав із правового забезпечення захисту осіб від надмірно тривалого судового процесу. Зроблені пропозиції щодо вдосконалення законодавства України з виконання судових рішень.

Ключові слова: виконання рішень адміністративного суду, розумність строків виконання судових рішень, компенсаторний механізм захисту прав приватних осіб.

В статье приведены позиции Европейского суда по правам человека о необходимости введения компенсаторных механизмов, которые применялись бы государствами в случае нарушения разумных сроков исполнения судебных решений, в том числе по делам административной юрисдикции. Проанализирован опыт других государств по правовому обеспечению защиты лиц от чрезмерно длительного судебного процесса. Сделаны предложения по совершенствованию законодательства Украины по исполнению судебных решений.

Ключевые слова: исполнение решения административного суда, разумность сроков исполнения судебных решений, компенсаторный механизм защиты прав частных лиц.

The reasonableness of the timing of execution of court decisions, including those adopted as a result of the consideration of administrative cases is an important element in the effective protection of the rights of private individuals. The article describes the positions of the European Court of Human Rights on the need to introduce compensatory mechanisms that would be applied by the states in case of violation of reasonable time limits for enforcement of judgments, including in cases of administrative jurisdiction. The experience of the states that introduced legal mechanisms of compensation in cases of violation of the reasonableness of execution of court decisions has been analyzed. It is stated that borrowing from the experience of other states in the effective functioning of the mechanism of compensation for a person for violation of reasonable time of execution of court decisions, including in administrative cases, in particular, through a court decision and administrative procedure, will promote the protection of the rights of individuals from excessively long execution of court decisions sub powers of authority, and compensation of damage to a particular official who is guilty of such an offense will promote discipline in the field of public administration and serve as a reliable means of preventing further.

Key words: execution of the decision of the administrative court, reasonable time of enforcement of judgments, compensatory mechanism of protection of the rights of individuals.

Невиконання судових рішень судів, ухвалених проти представників держави – це не унікальне українське явище. Такі проблеми виникали в багатьох країнах, про що свідчать численні рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ); приміром, у справі «Бурдов проти Росії», «Олару та інші проти Молдови», «Манушак Путо та інші проти Албанії». Але в Україні це явище відрізняється своєю масштабністю: в одному тільки рішенні ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» перелічено 12 148 справ.

Розумність строків виконання судових рішень, зокрема прийнятих за результатами розгляду адміністративних справ, є важливим елементом ефективного захисту прав приватних осіб. Натомість право на виконання судового рішення без надмірних затримок охоплюється правом на справедливий суд, про що неодноразово зазначав Європейський суд із прав людини. Основні вимоги щодо виконання судових рішень у розумні строки сформувані в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Ставлячи вимогу про розгляд справи впродовж розумного строку, Конвенція підкреслює важливість відправлення правосуддя без затримок, що можуть поставити під загрозу його ефективність і авторитет. Надмірні затримки правосуддя становлять суттєву небезпеку для збереження верховенства права. Конвенція вимагає, щоб провадження здійснювалося впродовж розумного строку.

В адміністративних справах (як і в цивільних, і в господарських) перебіг провадження для цілей ст. 6 Конвенції розпочинається з часу надходження позовної заяви до суду, а закінчується ухваленням остаточного рішення у справі, якщо воно не на користь особи (справа «Скопелліті проти Італії» від 23.11.1993 р.), або виконанням рішення,

ухваленого на користь особи (справа «Папахелас проти Греції» від 25.03.1999 р.). У рішенні у справі «Броуган та інші проти Сполученого Королівства» ЄСПЛ роз'яснив, що строк, який можна визначити розумним, не може бути однаковим для всіх справ, і було б неприродно встановлювати один строк у конкретному цифровому вираженні для всіх випадків. Таким чином, у кожній справі виникає проблема оцінки розумності строку, яка залежить від певних обставин. У розумінні ЄСПЛ для визначення того, чи була тривалість певного строку розумною, передусім установлюється початок цього строку та його закінчення. Строк, який слід брати до уваги, охоплює собою все провадження.

Важливість гарантування розгляду справ упродовж розумного строку зумовила вироблення позиції ЄСПЛ щодо необхідності використання в національному праві спеціальних правових інструментів, за допомогою яких заявник міг би захистити право на вирішення його справи та виконання відповідного рішення в розумні строки й отримати компенсацію від держави в разі порушення такого права.

У науковій літературі вже обговорювалися питання запровадження компенсаторного механізму під час порушення розумності строків виконання судових рішень [1; 2; 3]. У цій статті спробуємо розвинути його, проаналізувавши досвід держав, які запровадили правові механізми компенсації у випадках порушення розумності виконання судових рішень, щоб виробити оптимальну модель правового захисту для української правової системи.

Перша справа про невиконання судового рішення в Україні, що розглядалася Європейським судом із прав людини («Кайсін та інші проти України» [4]), була врегу-

льована сторонами, а заявники отримали суми, зазначені в дружній угоді. Проте проблема невиконання залишилася невирішеною переважно через відсутність коштів у державних установ, боржників, які належать державі чи контролюються нею. У подальшому справи про невиконання або несвоєчасне виконання рішень національних судів щодо виплат зарплат і надбавок військовослужбовцям, працівникам гірничодобувних компаній, суддям, боргів муніципальних чи державних лікарень, державних банків, державних підприємств неодноразово були на розгляді ЄСПЛ [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11]. Згодом рішення у справі «Юрій Михайлович Іванов проти України» стало пілотним. У ньому Суд установив, що було порушено параграф 1 ст. 6 Конвенції та ст. 1 Протоколу № 1 через невиконання або несвоєчасне виконання остаточних судових рішень, і зазначив, що затримки були спричинені комбінацією чинників, включаючи відсутність бюджетних коштів, бездіяльність державної виконавчої служби та недоліки національного законодавства, унаслідок чого пан Іванов та інші заявники в подібній ситуації не змогли добитися примусового виконання судових рішень. Усі ці чинники належали до компетенції української влади й тому Україна відповідальна за таке невиконання. Суд також установив, що на національному рівні не було засобу захисту, що задовольняє вимоги ст. 13 Конвенції стосовно скарг пана Іванова щодо невиконання рішення на його користь. Суд постановив, що справа Іванова стосувалася двох повторюваних проблем: а) тривалого невиконання остаточних національних рішень; б) відсутності ефективного національного засобу врегулювання цього питання [12].

Особливо гостро питання невиконання та несвоєчасного виконання остаточних судових рішень постало під час розгляду Європейським судом із прав людини справи «Бурмич та інші проти України» [13]. У цій справі суд зазначив, що протягом багатьох років невдале виконання Україною рішення у справі Іванова не дозволило вирішити системну проблему невиконання національних судових рішень, тим самим створивши велику кількість подальших заяв, які піднімають питання, ідентичні тим, що наводяться у справі. Отже, відповідно до логіки пілотного рішення, держава-відповідач зобов'язана усунути джерело порушення на майбутнє та надати засіб відшкодування вже завданої шкоди, яку понесли не тільки окремі заявники (учасники) пілотної справи, а й усі інші жертви аналогічного порушення. Там, де держави внесли зміни до законодавства, що надають реальним і потенційним жертвам системного порушення засоби захисту на національному рівні, так що подальше вивчення Судом подібних заяв більше не було потрібне, Суд виключав ці заяви з реєстру на тій підставі, що це питання було вирішене, згідно з параграфом 1 (b) ст. 37 Конвенції, шляхом прийняття загальних заходів, включаючи компенсаційні заходи, які мають зворотну силу.

Рада Європи виробила низку документів щодо засобів захисту від надмірної тривалості судового провадження. Рекомендація CM/ReC(2010)3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ефективних засобів правового захисту від надмірної тривалості провадження, ухвалена Комітетом Міністрів 24.02.2010 р. на 1077-му засіданні заступників міністрів, надає практичні поради країнам-членам у конкретній ситуації надмірної тривалості провадження [14]. Так, урядам країн-членів рекомендовано вжити всіх необхідних заходів для того, щоб упевнитися, що всі стадії національного провадження, незалежно від їх внутрішньої характеристики, на яких може вирішуватися спір про права й обов'язки цивільного характеру чи встановлюватися обґрунтованість будь-якого кримінального обвинувачення, проводяться в розумні терміни. У випадках, коли провадження стало надмірно тривалим, Комітет Міністрів вважає, що слід забезпечити пряме чи фактичне визнання порушення, а також те, що провадження приско-

рене, де це можливо, або потерпілим забезпечене відшкодування шкоди за будь-який недолік, від якого вони постраждали, або забезпечене вжиття обох вищезазначених заходів.

6.03.2008 р. Комітет Міністрів Ради Європи розглянув заходи, прийняті Урядом України з метою виконання рішень Суду щодо тривалого невиконання остаточних національних рішень, і прийняв тимчасову резолюцію (CM/ResDH (2008)1), в якій серед іншого рекомендував українському уряду призначити відшкодування за шкоду, спричинену затримками у виконанні рішень національних судів, безпосередньо на підставі положень Конвенції та практики Європейського суду, як це передбачено Законом України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини».

Позиція ЄСПЛ щодо засобу правового захисту під час порушення розумності строків виконання судових рішень полягає в тому, що такий засіб має бути ефективним як із практичного, так і з правового погляду, тобто таким, що зможе запобігти подальшим порушенням або їх повторенням або забезпечує адекватне відшкодування за те чи інше порушення, що вже відбулося. Суд вважає, що держави можуть запровадити компенсаторні засоби правового захисту, щоб такі засоби не вважалися неефективними. Ключовими критеріями для оцінки ефективності компенсаторного засобу правового захисту є такі: позов про відшкодування має бути розглянутий протягом розумного строку; компенсація має бути сплачена без затримок і, як правило, не пізніше 6 місяців із моменту набуття рішенням законної сили; процесуальні норми за позовом про компенсацію повинні відповідати принципу справедливості, гарантованому ст. 6 Конвенції; норми щодо судових витрат не повинні покладати надмірний тягар на сторону, яка подає позов, якщо її позов обґрунтований; розмір компенсації не повинен бути нерозумним порівняно з розміром компенсацій, що встановлені Судом за аналогічними справами [15].

Першим законом, який установлював можливість захисту права на справедливий судовий розгляд справи в розумний строк, став Закон Італії, що отримав назву «Закон Пінто» [3]. Він передбачав можливість захисту права на справедливий розгляд справи в судовій інстанції, проте поза його регламентацією залишилися питання розумного строку виконання судових рішень.

Аналогічні законодавчі акти прийняті й діють в інших державах: у Російській Федерації – Федеральний Закон «Про компенсації за порушення права на судочинство в розумний строк або права на виконання судового акта в розумний строк» від 21.04.2010 р. [16]; у Республіці Молдова – «Про відшкодування державою шкоди, завданої порушенням права на судочинство в розумний строк або права на виконання судового рішення в розумний строк» [17]; у Чехії – «Про відповідальність за шкоду, спричинену під час виконання службових обов'язків рішенням або неправильними діями посадових осіб» [18].

Для України також актуальною є необхідність вироблення й запровадження ефективних юридичних засобів виконання остаточних рішень судів як елемента механізму захисту права на виконання судового рішення. Конституційною основою для прийняття відповідного законодавчого акта є положення ст. 129-1, згідно з яким держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку.

Певним чином вирішує це питання Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [19], що регламентує порядок компенсації за невиконання судового рішення про стягнення коштів і зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є державний орган, державне підприємство, установа, юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства. Положеннями цього Закону встановлено обов'язок

Державної казначейської служби України виплатити стягувачу компенсацію в розмірі 3% річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду, якщо рішення суду не виконується протягом трьох місяців. Компенсація за порушення строку перерахування коштів за рішенням суду про стягнення коштів із державного органу нараховується Державною казначейською службою України. Компенсація за порушення строку перерахування коштів за рішенням суду про стягнення коштів із державного підприємства або юридичної особи нараховується державним виконавцем протягом п'яти днів із дня отримання ним повідомлення Державної казначейської служби про перерахування коштів, крім випадку, коли кошти перераховуються на відповідний рахунок органу державної виконавчої служби. Якщо кошти за рішенням суду не перераховані стягувачу з відповідного рахунку органу державної виконавчої служби протягом десяти днів із дня надходження всіх необхідних для цього документів і відомостей, стягувачу виплачується компенсація в розмірі 3% річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

Проте зазначений Закон не вирішує всіх питань компенсації під час порушення розумних строків виконання рішень адміністративних судів, оскільки регламентує лише порядок виконання рішень про стягнення коштів із державного та місцевого бюджету.

Із метою подальшого пошуку моделей оптимальних інструментів правового захисту права на виконання судових рішень звернемося до досвіду інших держав із цього питання. Так, М. Славейкова-Рукова, суддя адміністративного суду м. Софія (Болгарія), у статті «Вплив рішень Європейського суду з прав людини на нормотворчу та судову практику (досвід Болгарії)» проаналізувала два пілотних рішення Європейського суду з прав людини, якими констатоване порушення болгарськими судами вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р., а також закони, які доповнили нормативні акти положеннями, спрямованими на уникнення в майбутньому порушень, подібних тим, що виявив Європейський суд із прав людини [27, с. 129–134]. Обидва пілотні рішення ЄСПЛ стосувалися надмірно тривалого судового провадження. Авторка зазначає, що після того, як було прийнято ці пілотні рішення з метою знайти ефективний внутрішньодержавний засіб правового захисту проти невинуватого тривалості проваджень, у Болгарії було впроваджено зміни в Законі про юстицію й Законі про відповідальність держави та громад за завдану шкоду. Разом з унесенням змін до Закону про юстицію було створено спеціальний відділ в інспекції при Верховній раді юстиції. Важливою функцією інспекції є її конституційний обов'язок перевіряти за сигналами громадян і організацій хід судових проваджень. Завданням інспекції є заслуховування скарг на неналежну тривалість судового провадження щодо призупинених цивільних, кримінальних і адміністративних справ і також щодо попередніх проваджень у процесі та прийняття відповідних рішень. Скарги можуть подаватися громадянами й організаціями, які стверджують, що вони зазнали шкоди через зволікання в судовому провадженні. Метою є забезпечення спрощеного шляху отримання компенсації. Заявник не має надавати жодних доказів, вони збираються спеціальним відділом. Процес розгляду справи інспекцією є безкоштовним. Процедура триває щонайбільше шість місяців і може завершитися домовленістю з міністром юстиції, яка гарантує швидке отримання компенсації з максимальним розміром 10 000 болгарських левів (еквівалент близько 5 000 євро). Міністром юстиції враховується загальна тривалість провадження та тривалість зволікання, відповідальність за це покладається на відповідні компетентні органи. Міністр може відхилити скаргу, якщо встановлено, що тривалість провадження не переви-

щує розумний строк або що зволікання спричинене діями чи бездіяльністю заявника чи його законних представників. Апеляція на правовий акт міністра юстиції подаватися не може, але відкритим залишається шлях загального судочинства. Якщо міністр юстиції констатує порушення розумної тривалості розгляду справи, він визначає розмір компенсації відповідно до судової практики ЄСПЛ і пропонує дійти домовленості з позивачем. Позивачі, які отримали компенсацію в результаті цієї процедури, уже не можуть подавати скаргу до суду з тих самих причин. Голова інспекції мусить щоквартально надсилати до Верховної ради юстиції відомості щодо порушень, які було виявлено, а міністр юстиції має інформувати щодо компенсацій, які було виплачено. Верховна рада юстиції аналізує причини порушення кожні шість місяців та впроваджує заходи з метою їх усунення. Водночас з унесенням змін до Закону про відповідальність держави та громад за завдану шкоду сфера дії закону розширюється ще на одну чітко врегульовану можливість для громадян і юридичних осіб. Вони можуть подавати заяву на відшкодування внаслідок порушення їх права на перевірку та скасування справи протягом розумного строку відповідно до ст. 6 §1 Європейської конвенції з прав людини. Громадяни та юридичні особи можуть подавати заяву на компенсацію згідно із Законом про відповідальність держави та громад за завдану шкоду, якщо розгляд їхньої справи вже завершено, і вони вже скористалися новою процедурою Закону юстиції, а в результаті цього не було досягнуто угоди [20, с. 132–133].

Досвід Болгарії щодо запровадження правового механізму компенсації за нерозумність судового провадження уявляється цікавим для України з двох причин. По-перше, подібний порядок може бути прийнятним і для такої стадії судового процесу, як виконання судового рішення. По-друге, адміністративний порядок вирішення справи порівняно із судовим є більш спрощеним і економічним, що сприяє ефективному захисту прав особи, порушених у зв'язку з невиконанням судового рішення. Отже, вважаємо, що такий досвід може бути запозичений для запровадження в українській державі аналогічних механізмів компенсації для осіб, права яких на виконання судових рішень у розумні строки порушені.

Компенсація має здійснюватися за рахунок державного бюджету. Проте держава має встановити в кожній справі осіб, винуватих у невиконанні судового рішення, і зреагувати на таку протиправну поведінку представників влади. Законодавство України про державну службу передбачає можливість відшкодування шкоди, завданої державі неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю державних службовців. Так, відповідно до ст. 81 Закону України «Про державну службу» [21] державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання службовцем своїх посадових обов'язків. У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

Отже, запозичення досвіду інших держав з ефективного функціонування механізму компенсації особі за порушення розумних строків виконання судових рішень, зокрема в адміністративних справах шляхом судового вирішення та в адміністративному порядку, сприятиме захисту прав приватних осіб від надмірно тривалого виконання судових рішень суб'єктами владних повноважень, а відшкодування шкоди конкретною посадовою особою, яка є винуватою в такому порушенні, сприятиме забезпеченню дисципліни у сфері публічного адміністрування й слугуватиме надійним засобом запобігання подальшого невиконання судових рішень в адміністративних справах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Похиленко І. Про компенсацію за порушення права на судовий розгляд у розумний строк у господарському судочинстві. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 362–367.
2. Банчук О. Розумний строк розгляду справи у суді: європейські стандарти та українські реалії. *Адвокат*. 2005. № 11 (62). – С. 7–10.
3. Якимчук С. Защита права на исполнение судебного решения в разумный срок: сравнительно-правовой аспект. *Журнал науч. публикаций асп. и докт.* 2014. №1 (91). С. 74–78.
4. Рішення ЄСПЛ у справі «Кайсін та інші проти України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/980_013.
5. Рішення ЄСПЛ у справі «Войтенко проти України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_223.
6. Рішення ЄСПЛ у справі «Ромашов проти України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_227.
7. Рішення ЄСПЛ у справі «Зубко та інші проти України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_014.
8. Рішення ЄСПЛ у справі «Беланова проти України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_067.
9. Рішення ЄСПЛ у справі «Кучеренко проти України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_422.
10. Рішення ЄСПЛ у справі «Шмалько проти України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_226.
11. Рішення ЄСПЛ у справі «Полтораченко проти України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_252.
12. Рішення ЄСПЛ «Юрій Миколайович Іванов проти України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_479.
13. Рішення ЄСПЛ «Бурмич та інші проти України». URL: <https://www.coe.int/uk/web/execution/-/burmych-and-others-v-ukraine>.
14. Рекомендація CM/ReC(2010)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ефективних засобів правового захисту від надмірної тривалості провадження, ухвалена Комітетом Міністрів 24.02.2010 р. URL: http://sc.gov.ua/ua/rekomendaciji_komitetu_ministriv_radi_jevropi.html.
15. Офіційний вісник України. 2010. № 13. Ст. 651. С. 120.
16. О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный Закон Российской Федерации от 21.04.2010 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99919/.
17. О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного решения в разумный срок: Закон Республики Молдова от 21.04.2011 г. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339023&lang=2>.
18. Про відповідальність за шкоду, завдану при виконанні службових обов'язків рішенням або неправильними діями посадових осіб: Закон Республіки Чехія № 82/1998. URL: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp>.
19. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 05.06.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 17. Ст. 158.
20. Славейкова-Рукова М. Влияние решений Европейского суда по правам человека на нормообразующую и судебную практику (опыт Болгарии). *Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр. / редкол.: О.В. Петришин та ін. X. : Право*, 2017. № 4 (91). С. 129–134.
21. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.