

Логвиненко М.І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Висоцький А.І.,
студент IV курсу
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

УДК 347.998
DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.2.10>

ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ, БОРЖНИКАМИ ЗА ЯКИМИ Є ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН АБО ДЕРЖАВНЕ ПІДПРИЄМСТВО, УСТАНОВА, ОРГАНІЗАЦІЯ

Постановка проблеми. Виконання рішення суду має багатогранну природу – з одного боку, це основоположний конституційний принцип судочинства, з іншого – безспірний показник ефективності здійснення правосуддя та досягнення справедливості і, зрештою, завершальна стадія судочинства. Утвердження в нашій державі такого рівня правопорядку, за якого б, у разі порушення прав і свобод людини, відбувалося справедливе їх «відновлення в розумні строки» проголошено одним з основних стратегічних напрямів започаткованої реформи судоустрою, правосуддя та інших суміжних правових інститутів. Держава в контексті своєї соціальної функції відповідальна за свою діяльність перед людиною і серед ключових її обов'язків є утвердження прав і свобод людини і громадянина. В Україні виконання рішень адміністративних судів нівелюється недостатністю державного фінансування цього напрямку. Європейський Суд із прав людини висловлює своє занепокоєння такою ситуацією, оскільки значна частина звернень до вказаного суду відбувається саме з питань невиконання рішення суду. Незважаючи на прийняття Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» практика їх виконання в Україні продовжує набувати негативного характеру, особливо якщо боржником виступає держава в обличчі її органів. Невиконання Україною міжнародних зобов'язань та невиконання рішень Європейського суду з прав людини загрожує нашій державі тимчасовим позбавленням права представництва в Раді Європи або повним припиненням членства в організації, що суттєво підриває

міжнародний авторитет України як соціальної, правової держави з верховенством права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виконання рішень адміністративних судів за часи їх функціонування неодноразово ставало об'єктом вітчизняних наукових досліджень, зокрема, до вказаної тематики зверталися М.М. Говоруха, Л.М. Белкін, А.С. Зеленов, А.І. Перепелиця, О.В. Тищенко, О.В. Федькович, І.В. Шруб.

Однак у контексті прийняття Національної Стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація на період до 2022 року, актуалізується питання пошуку нових ефективних механізмів вирішення вказаної проблеми, і увага науковців знов прикута до цієї проблематики.

Метою дослідження є висвітлення проблем виконання рішень адміністративних судів в Україні, за якими боржниками є державні органи або державні підприємства, установи, організації, пошук ефективних механізмів вирішення порушеної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів закладено основоположну мету – реформування судової системи таким чином, щоб максимально забезпечити утвердження такого рівня правопорядку, за якого можливе справедливе відновлення прав і свобод людини і громадянина (в разі їх порушення) «в розумні строки» [9]. 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 сформовані 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 [4, с. 80].

Відповідно до Щорічного Звіту про результати діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2020 р. Україна зайняла третє місце (серед держав-членів Ради Європи) за кількістю справ, які перебували на розгляді в Європейському суді. Така тенденція за кількістю звернень наших громадян до Європейського суду складається не вперше, а триває протягом багатьох років. Станом на 31.12.2020 р. на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 62 000 справ проти держав – сторін Конвенції, з них 10 400 справ – проти України, що становить 16,8% від загальної кількості справ [12].

Змістовна і конструктивна співпраця України з Радою Європи призвела до утворення в Україні Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини [10]. Уже на першому засіданні Комісії було представлено проект «Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація на період до 2022 року», яку в результаті було ухвалено Кабінетом Міністрів України у вересні 2020 р. Розпорядженням № 1218-р [7].

Стратегією визнано проблему невиконання рішень вітчизняних судів та Європейського суду з прав людини, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація і названо основні причини такої ситуації. Першою групою вказаних причин є законодавча, через надмірну кількість нормативно-правових актів, що регулюють розміри соціальних виплат, їх неузгодженість між собою, що, відповідно, впливає на процес асигнувань із державного бюджету: наявність

мораторії, які перешкоджають примусовому виконанню рішень судів; проблеми автоматизації виконавчого провадження, що унеможливають моніторинг процесу виконання судових рішень, відсутність механізму судового контролю за виконанням рішення суду щодо стягнення заборгованості; недосконалість механізму правового регулювання процедури банкрутства державних підприємств.

Серед інших причин названо причини інформаційно-автоматизованого забезпечення, зокрема, йдеться про відсутність взаємодії між реєстром судових рішень та системою виконавчих проваджень, що перешкоджає збору інформації, аналізу стану забезпечення виконання судових рішень.

Не менш важливою проблемою є недостатність державного фінансування у сфері забезпечення виплати заборгованості за рішенням судів, відсутність коштів для їх забезпечення. У цьому контексті головною причиною В. Тертичний називає проблему бюджетного законодавства, яке передбачає, що стягнення коштів можливе тільки в межах відповідних бюджетних призначень. Тобто з держави не можна стягнути більше, ніж заплановано. Таким чином, держава сама створює механізм і умови для того, що якісь рішення суду априорі не можуть бути виконані. Вирішення цієї проблеми потребує комплексного підходу і має базуватися не лише на реформуванні судової системи чи системи виконавчого провадження, але й бюджетного законодавства [11, с. 117]. Таким чином, Л. Єресько звертає увагу, що через таку ситуацію національні адміністративні суди фактично поставлені у складну ситуацію, будучи змушеними застосовувати норми законів, заздалегідь усвідомлюючи, що їх рішення у зв'язку з таким застосуванням, ймовірно, не будуть виконані через відсутність бюджетних асигнувань [2, с. 38].

Крім того, суттєвою проблемою в нашій державі є відсутність засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням і тривалим виконанням рішень суду. За висновком ЄСПЛ у низці рішень, постановлених проти України, заявники не мали ефективного засобу юридичного захисту, як того вимагає ст. 13 Конвенції, оскільки у справах, де боржником є державний орган, виконання рішення, винесеного проти нього, можливе, якщо держава передбачить і визначить на такі цілі відповідні кошти в Державному бюджеті України шляхом здійснення необхідних законодавчих заходів. За таких обставин ЄСПЛ визнавав скарги заявників прийнятними,

незалежно від того, чи вичерпані ними всі засоби національного захисту порушеного права, та констатував порушення ст. 13 Конвенції.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 року затверджено План заходів щодо реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація на період до 2022 року [8], ключовими серед яких передбачено:

- перегляд соціально орієнтованого законодавства з урахуванням можливості бюджетного фінансування та створення ефективного контролю за дотриманням балансу між наявними соціальними гарантіями та можливістю їх фінансування;

- створення додаткових механізмів виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв (йдеться про розробку законопроекту про скасування неактуальних мораторіїв);

- запровадження дієвого та ефективного судового контролю за виконанням рішень судів. Незважаючи на конституційну гарантію обов'язковості рішення суду, передбаченої ст. 129¹ Конституції, де визнано обов'язок держави забезпечити виконання судового рішення у визначеному законодавством порядку і встановлено, що контроль за виконанням рішення суду покладено на сам суд [6], проблема в цьому механізмі продовжує існувати;

- вдосконалення процедури встановлення чи зміни способу або порядку виконання судових рішень. У цьому контексті О. Константи́й вважає доцільним запровадження в Україні процедури нарахування та стягнення пені за прострочення виконання відповідачем – суб'єктом владних повноважень майнового за характером зобов'язання, визначеного в постанові суду. Зокрема, йдеться про те, що слушним є створення такої процедури забезпечення виконання рішень судів, за якої адміністративні органи несли б відповідальність нарівні з приватними особами за ухилення від виконання, сплачуючи у зв'язку з цим відповідні суми як компенсацію завданих збитків [5, с. 122]. Певним чином цей механізм уже передбачений у Законі України «Про гарантії держави щодо виконання рішень судів», до якого, власне, і пропонується внесення змін у частині встановлення строку звернення із заявою про виконання рішень суду з метою належного планування видатків на виплати, передбачені зазначеним Законом,

під час підготовки проекту Державного бюджету України на відповідний рік та перегляду механізму гарантування державою виконання судових рішень, боржником за якими є державне підприємство, щодо підстав включення до ст. 2 вказаного Закону боржників-державних підприємств. Як доцільно зазначає суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Я. Берназюк, держава, створюючи належні національні організаційно-правові механізми реалізації права на виконання судового рішення, має не лише впроваджувати ефективні системи виконання судових рішень, а й забезпечувати функціонування цих систем у такий спосіб, щоб доступ до них мала кожна особа, на користь якої ухвалене обов'язкове судове рішення, якщо це рішення не виконується, в тому числі державним органом [1];

- розширення повноважень органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів;

- створення на базі наявних реєстрів системи обліку рішень судів, винесених проти державних органів/підприємств, із можливістю відстеження розміру боргів за такими рішеннями;

- удосконалення автоматизації виконавчого провадження;

- актуалізація наявної заборгованості державних підприємств;

- розв'язання проблеми наявної заборгованості держави;

- удосконалення засобів юридичного захисту з метою виконання рішень судів. Як зазначає В. Заїка, доступність засобу передбачає відсутність перепон до подання звернення за захистом права, зокрема, необґрунтовано великих судових витрат, юридичного представництва, витрат на виконання рішення. З цього приводу можна навести рішення КСУ від 15 травня 2019 року № 2-р(П)/2019 КСУ за конституційною скаргою особи, що визнав неконституційною ч. 2 ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження» та виклав свою позицію так: «Держава має позитивний обов'язок забезпечувати виконання судових рішень, а авансування початку виконавчого провадження призводить до нівелювання права такої особи на судовий захист та суперечить Конституції» [3, с. 102]. Кожен із названих заходів передбачає тривалий моніторинг проблеми, розробки звітів та розробки проектів внесення змін до чинного законодавства. Але започатковані зміни та заходи, розроблені спільно з міжнародними інституціями, мають створити дієвий механізм виконання

рішень адміністративних судів в Україні, за якими боржником виступають державні органи або підприємства, установи, організації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі проведеного аналізу можна дійти висновків, що багаторічна негативна практика невиконання рішень адміністративних судів, боржником за якими виступає держава в обличчі її органів, установ, організацій чи підприємств, триває й донині і викликає суттєве занепокоєння міжнародних державних інституцій. Такий стан речей підриває авторитет нашої держави, ставить під сумнів розбудову нашої держави як демократичної, соціальної, правової, з верховенством права. З роками відчутний вплив міжурядових організацій у питанні виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань, у тому числі в аспекті виконання рішень Європейського суду з прав людини. Така проблема має комплексний характер і пов'язана перш за все з механізмом правового регулювання зазначеної процедури, зокрема, йдеться про зв'язок із бюджетним законодавством. Механізм асигнувань із Державного Бюджету закладений таким чином, що унеможливує здійснення виплат за тими рішеннями, які приймають адміністративні суди, у справах, де боржниками є державні органи, установи, підприємства, організації. Нині ситуація складається таким чином, що Україна за підтримки міжнародних урядових інституцій прийняла Національну Стратегію розв'язання проблеми виконання рішень адміністративних судів, боржниками за якими є державні органи або підприємства, установи, організації. Кожен із визначених Стратегією напрямів потребує детального аналізу, наукового обґрунтування, дослідження, моніторингу та прийняття виваженого рішення, яке, зрештою, створить у нашій державі дієвий механізм виконання вказаних рішень. Серед таких перспективних напрямів є можливість залучення приватних виконавців до виконання рішень, за якими боржником є держава в особі органів, підприємств, установ, організацій, проблеми правового регулювання механізму бюджетних асигнувань, автоматизації виконавчого

провадження та створення єдиної бази реєстрів судових рішень, винесених проти держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Берназюк Я. Контроль за виконанням судового рішення в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/prezentacija_Bernazuk.pdf.
2. Єресько Л.О. Виконання судового рішення як складова права на справедливий суд: актуальні проблеми адміністративного судочинства. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/11231/1/36-39.pdf>.
3. Заїка В.С. Проблеми ефективності виконання судових рішень в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 100–04.
4. Зеленов А.С. Компенсаторний механізм як засіб захисту права на виконання судового рішення в адміністративних справах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 80–83.
5. Константи́й О.В. До питання удосконалення виконання рішень судів в адміністративних справах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 119–122.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Національна Стратегія розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація на період до 2022 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. № 1218-р.
8. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація на період до 2022 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 р. № 210-р.
9. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text>
10. Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2020 року № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2020-%D0%BF#Text>.
11. Тертичний В. Шляхи вдосконалення адміністративного судочинства. Організаційні проблеми. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 115–118.
12. Щорічний Звіт про результати діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2020 році. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/04/02/20210402145846-32.pdf>.

Логвиненко М.І., Висоцький А.І. ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ, БОРЖНИКОМ ЗА ЯКИМИ Є ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН АБО ДЕРЖАВНЕ ПІДПРИЄМСТВО, УСТАНОВА, ОРГАНІЗАЦІЯ

У статті розглянуто актуальні проблеми механізму виконання рішень адміністративних судів, за якими боржником є державний орган або державне підприємство, установа, організація. Як і багато років поспіль, у минулому 2020 році Україна знову не стала виключенням за кількістю звернень до Європейського суду з прав людини у справах невиконання рішень адміністративних судів. Занепокоєння міжнародної спільноти в

цьому питанні спричинює суттєвий тиск на нашу державу, оскільки їй загрожує припинення членства в Раді Європи через порушення таких основоположних демократичних принципів, як справедливе правосуддя, обов'язковість виконання рішень суду, своєчасність його виконання.

Результатом тривалої співпраці і пошуку механізмів вирішення зазначеної проблематики стало прийняття Національної Стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація на період до 2022 року. У статті проаналізовано ключові заплановані заходи, спрямовані на реалізацію прийнятої Стратегії.

У статті проаналізовано основні причини невиконання рішень адміністративних судів, серед яких названо законодавчі, правові, фінансово-економічні, бюджетні, інформаційні.

Серед ключових напрямів вирішення проблеми виконання рішень адміністративних судів, за якими боржником виступає державний орган або підприємство, установа, організація, у статті визначено такі: правове врегулювання соціального законодавства нашої держави з метою запобігання розбіжностей у нормативно-правових актах, що визначають розмір соціального забезпечення населення, уникнення прогалин; вирішення проблем із бюджетним законодавством щодо механізму забезпечення асигнування на виконання рішень адміністративних судів; удосконалення механізму судового контролю за виконанням судових рішень; розвиток інституту приватного виконання судових рішень; пошук альтернативних механізмів, способів або порядку забезпечення виконання рішень адміністративних судів; автоматизація виконавчого провадження та ін.

Ключові слова: рішення адміністративних судів, виконання судового рішення, Європейський суд із прав людини, розумні строки.

Logvynenko M.I., Vysotsky A.I. EXECUTION OF DECISIONS OF ADMINISTRATIVE COURTS, THE DEBTOR OF WHICH IS A STATE BODY OR STATE ENTERPRISE, INSTITUTION, ORGANIZATION

The article considers the current problems of the mechanism of execution of decisions of administrative courts, for which the debtor is a state body or state enterprise, institution, organization. As for many years in a row, in 2020, Ukraine again did not become an exception in the number of appeals to the European Court of Human Rights in cases of non-compliance with decisions of administrative courts. The concern of the international community in this matter puts significant pressure on our state, as it is threatened with termination of membership in the Council of Europe due to violation of such fundamental democratic principles as fair justice, binding execution of court decisions, timeliness of its execution.

Execution of a court decision has a multifaceted nature - on the one hand it is a fundamental constitutional principle of justice, on the other hand it is an indisputable indicator of the efficiency of justice and justice, and on the other hand it is the final stage of justice.

In Ukraine, the implementation of decisions of administrative courts is offset by the lack of state funding in this area. The European Court of Human Rights expresses its concern about this situation, as a significant part of appeals to this court concerns issues of non-enforcement of a court decision. Despite the adoption of the Law of Ukraine "On State Guarantees for the Execution of Judgments", the practice of their implementation in Ukraine continues to be negative, especially in cases where the debtor is the state in the face of its bodies.

The result of long-term cooperation and search for mechanisms to address this issue was the adoption of the National Strategy for Resolving the Problem of Non-Enforcement of Court Decisions, the debtors of which are a state body or state enterprise, institution, organization until 2022. The article analyzes the key planned activities aimed at implementing the adopted Strategy.

The article analyzes the main reasons for non-compliance with the decisions of administrative courts, among which are: legislative, legal, financial and economic, budget, information.

Among the key areas of solving the problem of execution of decisions of administrative courts, in which the debtor is a state body or enterprise, institution, organization, the article identifies the following: legal regulation of social legislation of our state to prevent differences in regulations determining the size of social security, avoiding gaps; solving problems with budget legislation regarding the mechanism of ensuring the allocation for the execution of decisions of administrative courts; improving the mechanism of judicial control over the execution of court decisions; development of the institute of private execution of court decisions; search for alternative mechanisms, methods or procedures for ensuring the implementation of decisions of administrative courts; automation of enforcement proceedings, etc.

Key words: decisions of administrative courts, execution of a court decision, European Court of Human Rights, reasonable time.