

Смотрич Д. В.,
начальник відділу претензійно-позовної та договірної роботи юридичного управління апарату
Львівської обласної державної адміністрації

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ І РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

FRAMEWORK ENFORCEMENT OF JUDGMENTS IN ADMINISTRATIVE CASES AND DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Стаття присвячена проблемам у сфері виконання судових рішень в адміністративних справах і виконання рішень Європейського суду з прав людини. Охарактеризовано розуміння сутності адміністративної юстиції. Визначено особливості обов'язковості судових рішень, що набрали законної сили в Україні. Проаналізовано положення Конвенції, які встановлюють основу для забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: адміністративна юстиція, виконання судових рішень, Європейський суд з прав людини, нагляд за виконанням державами рішень Європейського суду з прав людини.

Стаття посвячена проблемам в сфері исполнення судебных решений по административным делам и исполнению решений Европейского суда по правам человека. Охарактеризовано понимание сущности административной юстиции. Определены особенности обязательности судебных решений, вступивших в законную силу в Украине. Проанализированы положения Конвенции, которые устанавливают основу для обеспечения выполнения решений Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: административная юстиция, исполнение судебных решений, Европейский суд по правам человека, надзор за выполнением государствами решений Европейского суда по правам человека.

The article deals with the problems in the field of enforcement of judgments in administrative matters and enforcement of judgments of the European Court of Human Rights. Characterized understanding of the essence of administrative justice. The features of binding judicial decisions, which came into force in Ukraine. Analyzed the Convention establishing the basis for the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights.

Key words: administrative justice, enforcement of judgments, the European Court of Human Rights, states oversee the implementation of decisions of the Court.

Із часу здобуття Україною самостійності було представлено шлях щодо будівництва нової правової держави на демократичних засадах. Це зумовило створення суттєво інших точок зору на систему гарантій прав і свобод людини та громадянина. Швидка імплементація норм міжнародного права щодо стандартів відносин між державою і громадянином у національну правову систему продемонструвала неякісність наявних схем рішення правових спорів між громадянами й органами влади. По суті, це й призвело до збільшення кількості наукових досліджень і законопроектної діяльності в правозахисній сфері. Наслідком таких досліджень є якраз ідея адміністративного судочинства та її закріплення на законодавчому рівні. За роки незалежності України адміністративне судочинство сформувалось у повністю незалежний і демократичний інститут права, що має своїм завданням захист особистих прав і свобод громадян у сфері публічно-правових стосунків.

Одночасно варто стверджувати, що стрімке перетворення законодавства не зумовило покращення його якісних характеристик. Проте саме брак планової науково переконливої теорії піднесення адміністративного судочинства зумовив декларативну форму та незабезпеченість багатьох прийнятих норм і, відповідно, зниження певних можливостей досліджуваного правового інституту. Вищенаведені

факти самі говорять про свою актуальність і необхідність проведення суттєвих наукових досліджень, правового узагальнення, що виявляються в сьогоденні соціальних та економічних умовах, з метою одержання порівняльної характеристики механізму виконання рішень адміністративних судів і рішень Європейського суду з прав людини.

Питання адміністративної юстиції та адміністративного судочинства детально висвітлювалися в працях науковців-адміністративістів: С.Н. Абрамова, А.П. Альохіна, М.В. Баглая, В.П. Божева, С.Е. Десницького, М.Д. Загряцкова, В.Т. Квіткіна, Д.М. Чечота й інших; сучасних учених-адміністративістів: А.В. Абсалямова, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Ю.В. Георгієвського, Т.О. Гуржія, І.П. Колосніченка, Ю.В. Іщенко, В.М. Кампо, Т.О. Коломойця, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного, О.В. Кузьменко, А.В. Руденка, О.М. Пасенюка, М.М. Тищенко, Ю.Л. Шереніна та інших.

На жаль, деякі доволі обґрунтовані ідеї так і не були реалізовані на практиці. Тож це питання потребує ґрунтовних досліджень для подальшого закріплення напрацьованих і науково обґрунтованих позицій стосовно виконання судових рішень в адміністративних справах і їх адаптації до європейських норм.

Метою статті є аналіз і вивчення теоретичних положень, нормативно-правового регулювання та визначення правових основ виконання рішень адмі-

ністративних судів і рішень Європейського суду з прав людини.

Природу адміністративної юстиції як інституту права варто досліджувати як особливе в рамках адміністративного процесу провадження щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів, посадових осіб у публічно-правовій сфері, що порушують права суб'єктів права. Такого роду провадження включає в себе ґрунтовний регламент систему вирішення скарг суб'єктів права у процесуальній формі, тобто виявляє характерну конфігурацію оборони особистих прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

Держава гарантує власникам суб'єктивних прав і свобод можливість їх реального здійснення. Оскільки небезпека порушення права зацікавленої особи не може бути виключена, держава, з одного боку, охороняє суб'єктивні права і свободи, а з іншого – надає зацікавленим особам визначені засоби захисту своїх прав і свобод, а також уповноважує відповідні юрисдикційні органи на здійснення самого правового захисту. Захист суб'єктивних прав і свобод громадян і юридичних осіб – це приведення в дію системи заходів (способів) охорони прав. Захист суб'єктивного права може вважатися здійсненим лише в тому випадку, коли порушення суб'єктивного права дійсно усунуто: права, що заперечуються, визнані, відновлене становище, яке існувало до порушення права, припинені дії (бездіяльність), що порушують право, припинено чи змінено правовідносини тощо [7, с. 123].

Обов'язковість рішень суду є конституційною засадою судочинства (ст. 129 Конституції України), відтвореною в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України як принцип адміністративного судочинства (ст. 7) [3].

Проблеми виконання судових рішень часто були й темою для обговорення та дослідження в Європейському суді з прав людини, за наслідками розгляду яких процес виконання судового рішення є складовою частиною «судового розгляду».

Законом (ч. 2 ст. 14 КАС України) передбачено, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, які набрали законної сили, полягає в тому, що вони не можуть бути скасовані або змінені жодним органом (посадовою чи службовою особою), крім суду вищої інстанції [3].

За загальним правилом, постанова або ухвала суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення строку подання заяви про апеляційне оскарження (десять днів – для постанови, п'ять – для ухвали), якщо таку заяву не було подано. Якщо було подано заяву про апеляційне оскарження, але апеляційна скарга не була подана в передбачені законом строки (протягом двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження – для постанов, десяти днів – для ухвал), постанова або ухвала суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення цього строку. У разі подання апеляційної скарги судові рішення, якщо його не скасовано, набирає

законної сили після закінчення апеляційного розгляду справи. Якщо строк апеляційного оскарження буде поновлено, то вважається, що постанова чи ухвала суду не набрала законної сили [10, с. 76].

Постанова або ухвала суду апеляційної чи касаційної інстанції за наслідками перегляду, постанова Верховного Суду України та ухвали всіх судів, які не можуть бути оскаржені, набирають законної сили з моменту проголошення. Крім обов'язковості, наслідком набрання законної сили судовим рішенням є його преюдиціальність, коли обставини, які були встановлені постановою, що набрала законної сили в одній адміністративній справі, не можуть спороватися в іншій судовій справі за участю тих самих сторін [4, с. 234].

Передбачивши право на апеляційне оскарження судових рішень, законодавець в окремих випадках допускає їх негайне виконання. Так, у негайному порядку здійснюється виконання ухвал із питань забезпечення адміністративного позову. У такому самому порядку застосовуються судом заходи процесуального примусу (ч. 2 ст. 268 КАС України) [3].

Примусове виконання судових рішень є різновидом їх реалізації й полягає в застосуванні до недобросовісного боржника заходів примусу. Таке виконання рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Сукупність дій органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів, законодавцем визначається як завершальна стадія судового провадження [8, с. 35].

Щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини, то їхня сутність ґрунтується на згоді Високих Договірних Сторін, які повинні виконувати рішення суду в будь-якій справі, в якій вони є стороною. Проте варто зауважити, що сам суд може тільки давати наказ країнам щодо сплати «справедливої сатисфакції» чи грошового відшкодування, тоді як усі інші способи виконання його рішення є правом вибору самої держави-учасниці. До переліку цих способів належить застосування особливих заходів щодо зменшення випадків недотримання європейських норм і порушення їх, а також унесення змін до національних правових норм, які спричинили порушення.

Статті 41 і 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) закріплюють підґрунтя для реалізації принципу виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – Суд).

У ст. 41 Конвенції йдеться про те, що якщо суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї та якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткову компенсацію, Суд у разі необхідності надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію [2].

Згідно із цим положенням, Суд дуже часто дає компенсацію у формі точно визначених грошових сум, які мусить оплатити держава-учасник особі, яка постраждала від правопорушень. Обов'язок держави оплатити цю суму чи застосувати інші особисті або

загальноприйняті способи щодо виконання рішення Суду закріплені у ст. 46.

Стаття 46. Обов'язкова сила судових рішень та їх виконання

1. Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточне рішення Суду в будь-якій справі, в якій вони є сторонами.

2. Остаточне рішення Суду надсилається Комітетові міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням [2].

Отже, будь-які заходи виправного характеру мусять відповідати рішенням Суду.

Велика палата Суду підсумувала зобов'язання держав щодо здійснення цих заходів і вказала, що зі ст. 46 Конвенції випливає зобов'язання Високих Договірних Сторін виконувати остаточні рішення Суду в будь-якій справі, в якій вони є сторонами, тим часом як нагляд за виконанням здійснює Комітет міністрів. Із цього випливає, серед іншого, що рішення, в якому Суд знайшов порушення, покладає на державу-відповідача правовий обов'язок не просто виплатити відповідним особам суми справедливої сатисфакції, а також затвердити під керівництвом Комітету міністрів у національній правовій системі загальні та/або, якщо це необхідно, індивідуальні заходи, спрямовані на усунення порушень, виявлених Судом, і на якомога повніше відшкодування наслідків цих порушень. Крім того, держава-відповідач залишається вільною зі здійсненням при цьому моніторингу з боку Комітету міністрів у виборі засобів, за допомогою яких вона виконуватиме своє зобов'язання за ст. 46 Конвенції, за умови відповідності цих засобів висновкам, викладеним у рішенні Суду [4, с. 152].

Існують три способи компенсації, за допомогою яких Комітет міністрів здійснює нагляд за виконанням державами рішень Суду.

Справедлива сатисфакція – грошове відшкодування. У більшості справ Суд присуджує грошову компенсацію заявнику, який виграв справу, за шкоду, заподіяну внаслідок порушення його прав державою. Під час розрахунку сум беруться до уваги конкретні обставини кожної справи. У двох справах 2006 р. Суд розглядав питання, пов'язані з розрахунком суми відшкодування збитків, спричинених занадто довгим провадженням, за наявності великої кількості людей, чиї права було порушено. Суд указав, що рівень страждань, незручності й непевності, з якими зіткнувся кожен із заявників, впливатиме на суму відшкодування, зазначивши, що суми можуть збільшуватись або зменшуватись залежно від згаданих чинників [6, с. 261].

Індивідуальні заходи. Від держав очікується виправлення конкретних порушень, виявлених Судом. Це може бути просто відмова від виконання національного судового рішення, яке, як установив Суд, було прийняте з порушенням, або його скасування. У нещодавній адміністративній справі Суд нагадав про свою практику рекомендування державам уживати виправні заходи й закликав Болгарію забезпечити судовий розгляд справи заявника, якого,

як визнав Суд, було незаконно позбавлено цього права. Держава також може вжити такі позитивні заходи, як відновлення працівника на колишній посаді або надання легального проживання. Однак ці заходи є доволі рідкісними [4, с. 155].

Загальні заходи. Ніщо не ілюструє діапазон юрисдикції Суду настільки повно, ніж загальні заходи, яких уживають держави з метою виконання рішень Суду. Стимулом до здійснення загальних заходів є запобігання порушенням Конвенції в майбутньому, якщо було встановлено, що національний закон або процедура не відповідають її вимогам. Держави вживають заходи через судову практику своїх судів або через затвердження або внесення змін до правил, законів і конституційних положень, щоб виправити мінливі положення закону. Деякі держави здійснили кроки щодо перевірки національних законопроектів на відповідність Конвенції та рішенням Суду, перш ніж вони будуть прийняті, щоб уникнути проблем у майбутньому [4, с. 160].

Комітет міністрів відповідальний за забезпечення вжиття відповідних заходів на виконання рішення Суду. Держави-члени зобов'язані інформувати Комітет міністрів про здійснені ними кроки з метою виконання рішення. Департамент із виконання рішень Суду також допомагає Комітетові міністрів, обговорюючи з державами-членами заходи, які вони, можливо, повинні будуть ужити для повного виконання рішення. Комітет міністрів використовує гласність як засіб, що має стимулювати держави до виконання рішень Суду, видаючи проміжні резолюції, в яких повідомляється про прогрес країни на шляху до виконання рішення. Ці засоби неофіційного примусу зазвичай виявляються ефективними для посилення діяльності щодо виконання рішень Суду. Хоча теоретично Комітет міністрів може застосувати ст. 8 Статуту Ради Європи, проте дуже маловірогідно, що він будь-коли вдасться до такого кроку [6, с. 87].

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що рішення адміністративних судів на всіх стадіях адміністративного процесу повинні закріплювати й доповнювати права людини та громадянина, їхні свободи й законні інтереси, а також зміцнювати довіру до адміністративного суду як державного органу, а в його особі до всіх органів державної влади. Через це здійснення адміністративних процесуальних норм, що налагоджують зв'язки в галузі судової адміністративної юрисдикції, окреслюється сутність адміністративного судочинства, віднаходять свій вияв, виділяючись при цьому, процесуальні гарантії здійснення адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасниками судового адміністративного процесу, підтримуючи так вираження сутності норм чинного закону.

Завершальним етапом провадження за заявами чи скаргами громадян є етап виконання судового рішення. Провадження у справі можна вважати повністю довершеним тільки після задоволення вимоги зацікавлених суб'єктів і знищення перешкод для виконання ними своїх законних прав та інтересів,

а також скасування незаконно накладених обов'язків або незаконного притягнення до відповідальності. Аналогічно для завершення провадження може бути переконлива, зроблена відповідно до чинного законодавства відмова за заявою зацікавлених осіб. Саме тому судові рішення в певній справі набуває сили виконавчого документа.

Виконання рішень Європейського суду з прав людини мусить здійснюватись з урахуванням певних властивостей, установлених чинним законодавством. Одночасно станом на сьогоднішній день спеціальний закон, що регулює порядок виконання рішень Європейського суду з урахуванням певних характеристик таких рішень, передбачених Конвенцією, відсутній.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
4. Адміністративна юстиція : європейський досвід та пропозиції для України / наук. ред. В. Шишкін ; авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда ; Центр політико-правових реформ ; Фонд сприяння правовим і політичним реформам. – К. : Факт, 2003. – 484 с.
5. Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення : матеріали круглого столу, 10 грудня 2013 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаска та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – 188 с.
6. Адміністративне право Європейського Союзу, його держав-членів та Сполучених Штатів Америки: порівняльний аналіз / Rene J.G.H Seerden. – 2-ге вид. – Вид-во Intersentia, 2007. – 311 с.
7. Адміністративне право. Загальна частина : [навч. посіб.] / [С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін]. – К. : ЦУЛ, 2011. – С. 123.
8. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : [навчальний посібник] / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський ; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2003. – 371 с.
9. Гуржій Т.О. Адміністративне право : [навч. посіб.] / Т.О. Гуржій. – К. : КНТ, 2011. – 680 с.
10. Кузьмишин В. Виконання рішень суду суб'єктами владних по-вноважень – правовий та етичний аспекти / В. Кузьмишин // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 3. – С. 76–80.
11. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.