

Круглий стіл

«Виконання рішень Європейського Суду з прав людини у справах *Юрій Ніколаєвич Іванов проти України* та *Бурмич проти України*:

вимоги заходів загального характеру»

«Забезпечення виконання рішень національних судів:

вимоги заходів загального характеру щодо забезпечення доступу до правосуддя та обов'язку впровадження засобу захисту»

Промова Павла Пушкар, начальника відділу,

Департаменту виконання рішень Європейського Суду з прав людини, Генерального Директора з прав людини та верховенства права в Раді Європи.

Київ, 27 березня 2018 року

Шановний пане Головуючий, Шановні учасники круглого столу, шановні колеги,

Хочу в першу чергу подякувати за організацію цього актуального заходу, підкомітету Верховної Ради та Секретаріату ВРУ, в приміщенні якої ми знаходимося, а також Міністерству Юстиції.

Цей захід, я сподіваюсь, надасть потужний поштовх та допоможе скоординувати дії держави щодо виконання рішень Європейського Суду з прав людини у пілотному рішенні у справі *Юрій Миколайович Іванов* та рішенні Великої Палати ЄСПЛ у справі *Бурмич та інші проти України*.

Видається необхідним підкреслити декілька ключових сегментів вимог заходів загального характеру щодо імплементації цих рішень Європейського Суду з прав людини, в їх техніко-юридичному аспекті, які допоможуть детально оцінити ситуацію, ідентифікувати першопричини проблем та стратегію вжиття кризових заходів, які необхідно вжити в строки встановлені у рішенні у справі *Бурмич та інші*.

Перш за все, необхідно підкреслити, що обов'язок держави виконувати остаточні рішення ЄСПЛ впливає із статей 46 та 44 Конвенції, як правового інструменту Європейського конституційного порядку, частиною якого є й Україна.

Конституційний обов'язок виконувати рішення ЄСПЛ відображений і в положеннях статті 55 Конституції України, яка передбачає можливість звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ учасником яких є Україна.

Тобто, невиконання вимог рішення міжнародної судової установи, крім порушення міжнародних зобов'язань держави, порушує і вимоги конституційного публічного порядку – права на судовий захист передбаченого статтею 55 Конституції України.

Саме ж виконання рішень “національних” судів є вимогою та обов'язком держави, згідно зі статтею 129-1 Конституції України - судові рішення є обов'язковими до виконання, а держава

має обов'язок забезпечити виконання судового рішення та контролювати процес виконання судового рішення через суд.

Ці важливі Конституційні положення підтверджують наявність чіткої правової бази в національному конституційному правопорядку щодо виконання рішень, як ЄСПЛ, так і рішень національних судів.

Відповідні правові механізми існують і на рівні законів та підзаконних актів, чітко визначені в рішеннях Конституційного Суду та судовій практиці.

Зокрема, Конституційний Суд, беручи до уваги [рішення ЄСПЛ у справі Шмалько проти України](#), дійшов висновку, що виконання судових рішень є складовою права на справедливий судовий розгляд, тобто однією із конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина.

Подібний підхід існує і в практиці національних судів, яка посилається і на «сталу практику» Європейського Суду з прав людини, як джерело права, та визнає право на виконання судового рішення невід'ємною складовою доступу до правосуддя.

Однак, зважаючи на рішення Великої Палати ЄСПЛ у справі *Бурмич та інші*, а також попередні численні рішення ЄСПЛ, цілком логічно, постає питання - чому ж власне ці механізми, номінально задекларовані в законодавстві та в судовій практиці не працюють?

Чому, починаючи з першого рішення ЄСПЛ у справі *Кайсин та інші* (2001 року), реальний механізм виконання судових рішень в Україні піддається постійній, і варто зазначити, обґрунтованій, в деякій мірі нищівній, та в той же час конструктивній критиці Європейського Суду з прав людини та Комітету Міністрів Ради Європи, що здійснює нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ.

Слід підкреслити, що процес виконання рішень у справах *Юрій Миколайович Іванов та Бурмич та інші* і відповідно впровадження вимог цих рішень у частині заходів загального характеру – процес не новий, він триває щонайменше на протязі останніх 17 років.

Цей процес циклічно зосереджується навколо невіршених на національному рівні першопричинах системно-структурної проблеми невиконання судових рішень постановлених проти держави.

Саме пілотне рішення *Юрій Миколайович Іванов* визнає першоджерелами цієї складеної, багаторівневої та багатоаспектної системно-структурної проблеми **недоліки правового регулювання** (в широкому сенсі), так і **адміністративні дії (бездіяльність)** державних органів щодо виконання судових рішень (пар. 88 рішення).

КМРЕ, після постановлення рішення у справі *Бурмич та інші* у жовтні 2017 року, у своєму рішенні у грудні 2017 року, наголосив на необхідності довгострокового вирішення проблеми невиконання судових рішень. А також *ad hoc* вирішення цієї проблеми, як складової частини довгострокового вирішення проблеми.

Сам процес виконання вимог заходів загального характеру має, зокрема, три конкретизовані складові, які були також частково відображені і в рішенні КМРЕ за грудень 2017 року.

По-перше, рішення у справі *Бурмич та інші* є невід'ємною складовою, наразі юридично важливою оціночною точкою відліку, неналежного процесу виконання вимог пілотного рішення у справі *Юрій Миколайович Іванов* (пар. 156 рішення).

Тобто, це рішення ВП не можна розглядати в процесі виконання рішень ЄСПЛ, як «юридично відокремлене» від пілотного рішення у справі Іванов постановленого Страсбурзьким Судом. Тобто, в продовження пілотного рішення, воно додатково ідентифікує «фінансові та політичні чинники», як першопричини проблем невиконання судових рішень (пар. 195 рішення).

Фінансовими чинниками є недостатність бюджетних асигнувань на виконання судових рішень.

Тут мова йде і про відсутність належної “фінансової дисципліни” – тобто неналежний механізм забезпечення фінансування або формування бюджетних видатків з метою забезпечення виконання судових рішень.

Щодо політичних мотивів – мова йде про забезпечення принципу обов’язковості виконання вимог судових рішень та беззаперечному виконанні вимог таких рішень органами державної влади.

По-друге, обидва рішення ЄСПЛ вимагають переосмислення та суттєвої зміни самого матеріального змісту процесу виконання рішень стосовно держави, державних органів, підприємств та організацій.

Вимога Конвенції та практики ЄСПЛ - це автоматичне виконання рішень судів постановлених проти держави, що має унеможливити необхідність ініціювання додаткових процедур, судових чи то адміністративних, перевірки та переоцінки змісту судового рішення по суті, убезпечити ставлення під сумнів виконуваності судових рішень.

«Автоматичне виконання» судових рішень фактично вимагає горизонтальні взаємини – «суд – судове рішення – його виконання відповідачем-державою».

Це пов’язано з тим, що практика ЄСПЛ чітко визнає, що на підставі судового рішення, держава або державний орган – відповідач - ВЖЕ має обов’язок вжити заходів на виконання рішення суду, з моменту його набуття статусу остаточного і додаткова апробація та формалізація виконуваності судового рішення не потрібна.

Практика ЄСПЛ підкреслює, що судові рішення повинно бути обов’язковим приписом не тільки номінально.

Згідно з практикою ЄСПЛ орган державної влади не може посилатися на відсутність коштів, як на підставу невиконання судового рішення.

Навіть зважаючи на необхідність надання часу для вчинення виконавчих дій, будь-яка надмірна затримка при виконанні рішення суду йде в розріз з вимогами поновлення порушеного права, порушуватиме право доступу до правосуддя, право на ефективний засіб захисту та право на судовий захист мирного володіння майном, на яке особа має право відповідно до рішення суду.¹

По-третє, рішення у справі *Юрій Миколайович Іванов*, зобов’язує державу створити на національному рівні засіб захисту або запровадити сукупність засобів захисту, що унеможливлять надмірно тривале невиконання або відмову від виконання судових рішень постановлених проти держави (пар. 94 рішення Суду).

¹ As noted in Committee of Ministers’ Recommendation Rec(2004)6 on the improvement of domestic remedies and in Recommendation CM/Rec(2010)3 on effective remedies for excessive length of proceedings.

Слід зазначити що принципово засіб захисту повинен мати і превентивну, і компенсаторну, і забезпечувальну функцію – в контексті невиконання судового рішення також пришвидшити процес виконання, зняти перешкоди в виконанні, встановити строки, відповідальність, тощо. Напевно, щодо превентивної функції можна в першу чергу говорити про загальний обов'язок органів влади діяти в межах та на підставі закону, за таких умов, в ідеалі, відпаде й сама необхідність звернення до суду з метою захисту порушених прав.

На цю вимогу «превенції щодо невиконання» неодноразово звертав увагу КМРЄ, зокрема, в процедурі нагляду за виконанням рішення у справі *Юрій Миколайович Іванов*, визначивши, що:

- держава має вжити заходів ефективного управління та контролю за діяльністю державних установ та підприємств, з метою унеможливлення накопичення боргів щодо їх співробітників,
- держава має забезпечити належне функціонування механізмів притягнення до відповідальності державних службовців за невиконання судових рішень.

Превентивна роль вбачається і в чіткому визначенні строків та підстав завершення виконання судового рішення, впровадженні механізмів моніторингу загального стану виконання судових рішень, через статистику виконання, ефективність виконавчих дій, відсотки стягнутих сум заборгованості², залишків та сум невиконаних боргів по невиконаних рішеннях судів, адміністративний та судовий контроль за діями та бездіяльністю осіб відповідальних за виконання судових рішень постановлених стосовно держави.

Щодо самих засобів захисту, то практика Суду та механізм нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ, оцінюють відповідність створених засобів захисту на підставі наступних критеріїв, серед яких є:

- Доступність засобу захисту
- Здатність відновити порушене право
- Існування підстав для успішного поновлення порушеного права

Окремими засобами захисту можуть бути:

- *Засоби захисту спрямовані на прискорення виконання рішень судів*, які можуть бути задіяні при загрозі виконання судового рішення поза межами розумного строку або його невиконання взагалі.
- *Компенсаторні засоби захисту*, які мають встановити розмір та забезпечити виплату компенсації, за затримки виконання судового рішення, в межах розумного строку.

В контексті компенсаторних заходів захисту КМРЄ вже попередньо закликав органи влади України встановити компенсацію за надмірні затримки при виконанні судових рішень, виходячи із вимог Конвенції та практики ЄСПЛ, включаючи вимоги щодо збереження «економічної вартості суми самого боргу».

Вищезазначені засоби захисту успішно функціонують та були впровадженні у багатьох країнах Європи.

² Так звані «recovery rates».

КМРЕ успішно розглядав питання функціонування прискорювальних та компенсаторних заходів захисту в контексті виконання рішень з цієї ж проблематики стосовно таких країн як Албанія, Сербії, Румунії, Молдови, Боснії-Герцеговини, тощо. Досвід цих країн може бути корисним при вирішенні цієї проблеми і в Україні.

На завершення, хотів би зазначити, що на проблему невиконання судових рішень в Україні нещодавно звернула свою увагу і ПАРЄ, підкресливши необхідність формування всеохоплюючої стратегії виконання вимог рішень ЄСПЛ стосовно України.

Щиро сподіваюсь, що вищезазначені застереження стосовно виконання вимог рішень ЄСПЛ у справах *Юрій Миколайович Іванов та Бурмич та інші* щодо заходів загального характеру стануть в нагоді при формулюванні змісту всеохоплюючої «дорожньої карти» виконання заходів загального характеру, на яку очікує КМРЕ на підставі свого рішення від грудня 2017 року.

Дякую за Вашу увагу та буду радий відповісти на запитання або взяти участь у подальшій дискусії, зважаючи на встановлений регламент нашого заходу.