

Я. В. ЛАЗУР

Ярослав Володимирович Лазур, кандидат юридичних наук, доцент юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯНИНА В КОНТЕКСТІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ

Належна гарантованість прав і свобод людини та громадянина характеризується наявністю в державі ефективного правосуддя. Механізм адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина включає передусім адміністративне правосуддя, діяльність адміністративних судів, а також теоретично і практично усю судову систему в частині захисту прав громадян у відносинах з органами виконавчої влади в системі публічного управління. Існування судової влади поряд із законодавчою та виконавчою є обов'язковою ознакою демократичної держави. Відокремлення судової гілки влади від інших державно-владних структур свідчить про серйозне просування держави до реалізації принципу верховенства права, закріплення в ньому ідеї свободи та справедливості¹.

Р. Гольдман та С. Франковський визначають, що одним із важливих завдань Суду є створення могутнього захисного бастиону проти порушення владою конституційних гарантій, що дають кожному громадянину нашого вільного суспільства з упевненістю очікувати дотримання природженого почуття і значення².

Судова влада відповідно до теорії і практики розподілу влади є самостійною, незалежною сферою публічної влади і становить сукупність правових приписів щодо здійснення правосуддя, тлумачення норм права з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів – судів. Атрибутами судової влади є широкі юрисдикційні повноваження, насамперед правовий статус судів як особливих органів державної влади і власне виконання владних суддівських повноважень. На думку деяких вчених, гарантуючий вплив правосуддя у системі забезпечення прав і свобод громадян постійно зростає. Так, за даними соціально-правових досліджень, в Україні кожного року суд має найкращий рейтинг серед інших інститутів (засобів масової інформації, державних адміністрацій, зокрема адміністрації Президента, прокуратури), найвищу загальну довіру і найнижчу недовіру³.

Розглядаючи правовідносини з позицій забезпечення прав і свобод людини та громадянина, суди у своїх рішеннях керуються виключно законами України. При цьому важливе значення мають рішення та ухвали Конституційного Суду України, оскільки суд не має права застосовувати закон, визнаний неконституційним. За таких обставин саме загальні суди виконують роль конституційно адекватного регулювання правовідносин, що чекають на судові вирішення на основі рішень Конституційного Суду України⁴.

Разом із тим, як свідчить звіт Рахункової палати «Про результати аналізу основних проблем в організаційному забезпеченні діяльності судової влади та шляхи їх вирішення» від 29 вересня 2010 р., у системі судової влади залишається велика кількість невирішених проблем, які заважають досягненню належного рівня забезпечення прав і свобод громадян. Так, залишаються невирішеними в повному обсязі питання створення кадрового резерву та комплектування вакантних посад суддів, оскільки існуюча система формування суддівського корпусу не забезпечує ефективної реалізації державної політики у зазначеній сфері.

Зокрема, повноваження кваліфікаційних комісій суддів щодо визначення кваліфікаційної придатності претендента та надання висновку про рекомендацію його на посаду судді дублюються Вищою радою юстиції, Комітетом з питань правосуддя Верховної Ради та пленарним засіданням Верховної Ради України, оскільки предметом розгляду останніх, перш за все, є кандидат на посаду. Це надає їм право фактично проводити повторні кваліфікаційні іспити та перевірки даних про кандидата на посаду.

Процедуру визначення переможця конкурсу на заміщення вакантної суддівської посади законодавством не регламентовано, що створює умови для надання переваги у визначенні претендентів на вакантну посаду судді головам судів, де є вакантні місця, та органам судової адміністрації, які відповідають за організаційне забезпечення діяльності кваліфікаційних комісій суддів.

Як встановлено в ході контрольного заходу, внаслідок законодавчої невизначеності строків розгляду Верховною Радою України матеріалів про обрання кандидата на посаду судді безстроково, а також довготривалого терміну розгляду документів щодо призначення вперше та обрання безстроково на посаду судді на всіх етапах їх проходження, у 2009 р.:

– неефективно використано 98 млн грн. бюджетних коштів (13,4 млн грн. – на оплату праці 281 судді судів загальної юрисдикції, п'ятирічний термін повноважень яких закінчився, 4,7 млн грн. – на оплату праці їх помічників та секретарів; 79,9 млн грн. (економія фонду оплати праці суддів місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції, яка виникла внаслідок неуконструктування штатної чисельності суддів) – на додаткові види заробітної плати й інші заохочувальні та компенсаційні виплати, які встановлювалися всім суддям однаково, без урахування їх завантаженості та складності розглянутих справ);

– не укомплектовано 1458 посад суддів (або 17 відсотків) місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції. Соціальними наслідками такого стану справ стало ускладнення доступу до правосуддя громадян Ук-

раїни, збільшення кількості справ, нерозглянутих судами, яка у господарському судочинстві зростає на 2,5 %, у цивільному – на 5,1 %, у кримінальному – на 1,5 % та в адміністративному – на 3,2 відсотка.

У дев'ятнадцяти районах восьми областей (у Донецькій, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій та Черкаській областях), населення яких становить більш ніж 612 тис. осіб, склалась критична ситуація стосовно неможливості здійснення правосуддя за окремими категоріями судових справ, оскільки розгляд окремих категорій справ потребує складу суддів у кількості трьох осіб, а фактична чисельність суддів була меншою.

Водночас сформований ДСА України кадровий резерв кандидатів на посаду суддів торік не дав змоги заповнити всіх існуючих вакансій, за винятком кадрового резерву на посаду судді місцевих загальних судів.

Зазначені факти свідчать про необхідність прискорення розгляду проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України», в якому законодавчо має бути визначено єдиний, прозорий, абстрагований від політичного і кон'юнктурного впливу порядок призначення вперше та обрання безстроково на посаду судді і встановлений вичерпний перелік вимог до претендентів на відповідну посаду судді.

Відповідно до ст. 129 Закону України «Про судоустрій України», реалізацію державної політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів покладено на Академію суддів України, яка має статус державного вищого навчального закладу, що діє в системі органів державної виконавчої влади – Державної судової адміністрації України.

Водночас, згідно з міжнародними стандартами, організація навчання та контроль за ним повинні здійснюватися судовою владою або іншим органом, що не залежить від виконавчої та законодавчої влади.

Зокрема, з прийняттям Закону України від 31.10.1995 № 398/95-ВР Україна приєдналась до Статуту Ради Європи, відповідно до якого членом Ради Європи може стати будь-яка європейська держава, що визнає принципи верховенства права та забезпечення прав людини і основних свобод усіма особами, які знаходяться під її юрисдикцією, а також співробітничает з Радою Європи в досягненні її мети – більшого єднання між членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу.

У Висновку № 4 Консультативної ради європейських суддів від 27.11.2003 зазначено (пункт 16), що судова влада має відігравати основну роль, або бути відповідальною за організацію та нагляд за навчанням суддів.

Аналогічна точка зору викладена в Європейській хартії про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.), відповідно до якої (пункти 1.3, 2.3 і 4) держава повинна організувати за державні кошти систему підтримки і підвищення кваліфікації суддів, яка б була незалежна від виконавчої і законодавчої влади та гарантувала плюралізм змісту навчальних програм і функціонування органів, відповідальних за забезпечення таких курсів.

Визначені хартією гарантії є гнучкими, і це дає можливість пристосувати їх до різних систем навчання, що існують в інших країнах: навчальні курси чи коледжі Міністерства юстиції, інститути Вищої ради юстиції чи суддівського корпусу, приватні правничі фундації тощо.

Зазначені факти зумовлюють необхідність розгляду питання щодо підпорядкування Академії суддів України саме судовим органам.

Невиконання судових рішень набуло загрозливого характеру і тенденцій не лише для правової, а й для економічної системи країни, поглибилися ризики недотримання конституційних принципів незалежності судів у частині обов'язковості виконання рішень судів, у тому числі у сфері бюджетних правовідносин. Обрана Урядом протягом останніх років політика неврахування заборгованості за судовими рішеннями, їх невиконання або обмеження виконання певними категоріями була безсистемною і спрямовувалась на боротьбу з наслідками цього явища, а не на усунення його причин.

Зокрема, система виконання судових рішень, обов'язковість виконання яких конституційно віднесена до основних засад незалежності правосуддя (ст. 129 Конституції України), в одному випадку контролюється представниками органів державної виконавчої влади, а в інших – судової.

Судовий контроль у стадії виконання провадження, крім вирішення судом ряду процесуальних рішень, коли суд стає учасником певних процесуальних правовідносин, передбачає також і контроль, під час якого оцінюється законність дій (бездіяльності) державного виконавця, а також законність прийнятих ними рішень, що фактично означає реалізацію передбаченого Конституцією України права суб'єктів на судовий захист.

Водночас Державна виконавча служба підпорядкована Міністерству юстиції України – органу державної виконавчої влади, який вирішує всі питання її організаційного забезпечення, у тому числі матеріальні, фінансові, кадрові та соціальні.

Залежність Державної виконавчої служби від органів державної виконавчої влади, які на сьогодні є головними одержувачами її послуг, недосконалість системи контролю за її діяльністю не дає змоги ефективно виконувати судові рішення, оскільки зберігаються ризики невиконання судових рішень під впливом рішень органів державної виконавчої влади.

Європейський суд з прав людини в рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів у розумні строки.

Останніми роками проблема невиконання Україною рішень Суду загострюється, що є викликом усій системі захисту прав людини і основоположних свобод, побудованій на основі Конвенції.

Відповідно до п. 1 ст. 46 Конвенції держави-учасниці мають «виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами». Вони повинні вжити заходів на користь заявників, щоб покласти край порушенням і, наскільки це можливо, усунути наслідки таких порушень (*restitutio in integrum*), а також вжити заходів, необхідних для запобігання новим подібним порушенням.

У разі встановлення Судом факту порушення Конвенції або протоколів до неї, коли національне законодавство відповідної договірної сторони передбачає тільки часткове відшкодування, згідно зі ст. 41 Конвенції Суд може надати потерпілій стороні справедливую сатисфакцію. Така сатисфакція (як правило, певна грошова сума) покриває відповідним чином матеріальну і нематеріальну (моральну) шкоду і/або супутні витрати (оплата послуг адвокатів, витрати на транспорт і та ін). Розмір такої компенсації варіюється залежно від обставин справи, наприклад у справі «Совтрансавто проти України» була присуджена компенсація у розмірі 625 тис. євро. Загалом на виконання рішень Суду протягом 2001–2010 рр. Україною сплачено майже 50 млн грн. бюджетних коштів.

Крім констатації порушення норм(и) Конвенції і визначення суми справедливої сатисфакції, Суд у своєму рішенні, як правило, не деталізує заходів індивідуального або загального характеру, яких держава-відповідач має вжити у конкретній справі. Тобто держави у цій сфері користуються значною мірою свободи, яка певним чином обмежена моніторингом з боку Комітету Міністрів РЄ, що здійснюється на постійній основі до того часу, поки держава повністю не виконає рішень Суду, про що Комітет Міністрів приймає відповідну резолюцію.

Протоколом № 14 до Конвенції внесено нове положення, згідно з яким Комітету Міністрів надано право порушувати перед Судом питання про недодержання державою-учасницею Конвенції своїх зобов'язань щодо виконання остаточних рішень Суду. У разі виявлення Судом порушення ч. 1 ст. 46 Конвенції Комітет Міністрів вживає необхідних заходів щодо цієї держави. Йдеться про політичні санкції, передбачені Статутом Ради Європи (позбавлення держави права голосу або навіть припинення членства в цій організації).

З 30 березня 2006 р. в Україні діє Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який передбачає порядок виконання рішень Суду із зазначенням відповідальних державних органів, механізмів їх взаємодії.

Важливою з погляду парламентського контролю за виконанням рішень Суду є ст. 5 «Сповіщення про Рішення» Закону, згідно з якою протягом трьох днів урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини надсилає стислий виклад остаточного рішення Суду щодо України Уповноваженому з прав людини разом з копією оригінального тексту. Слід зазначити, що у своїй діяльності Омбудсман України активно використовує практику Суду як джерело права, зокрема у своїх актах реагування, Щорічних та Спеціальних доповідях.

Згідно зі ст. 8 Закону виплата грошового відшкодування за рішенням Суду має бути здійснена у тримісячний строк з моменту набуття ним статусу остаточного. За порушення цього строку на суму відшкодування нараховується відповідна пеня. За даними урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, протягом 2009 р. Україною було сплачено 66 180,78 грн. пені. Це означає, що навіть такий індивідуальний захід, як виплата справедливої сатисфакції, не завжди здійснювався своєчасно.

Відновлення попереднього юридичного стану, який позивач мав до порушення Конвенції – *restitutio in integrum* (інші індивідуальні заходи), здійснюється, зокрема, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі, а також повторного розгляду справи адміністративним судом. З метою забезпечення вжиття цих індивідуальних заходів до законодавства України було внесено відповідні зміни та доповнення. Чинний Цивільний процесуальний та Господарський процесуальний кодекси, Кодекс адміністративного судочинства України передбачають можливість порушення касаційного провадження у справі за винятковими обставинами на підставі рішень Європейського суду з прав людини. Пунктом 2 ч. 1 ст. 400-12 Кримінально-процесуального кодексу України (в редакції Закону № 2453-VI від 7 липня 2010 р.) передбачено, що підставами для перегляду судових рішень Верховним Судом України, що набрали законної сили, є, зокрема: встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Заходи загального характеру спрямовані на усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також на запобігання надходженню нових заяв до цієї європейської судової установи (превентивні заходи). Відповідно до Закону йдеться, зокрема, про внесення змін до законодавства і правозастосовної практики (найбільш важливі і складні з погляду реалізації заходи); здійснення обов'язкової експертизи законопроектів і підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на предмет їх відповідності Конвенції (реалізується Міністерством юстиції України); професійна підготовка суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, міграційної служби, інших категорій працівників (на даний час здійснюється недостатньо).

Попри прийняття згаданого Закону, проблема невиконання Україною рішень Суду продовжує викликати серйозну стурбованість Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї Ради Європи. За оцінками урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, в Україні рішення Європейського суду часто виконуються або частково, або з довгою затримкою, а часом повністю ігноруються. Передусім це стосується вжиття заходів загального характеру (усунення системної проблеми, зазначеної у рішенні Суду, та її причин), а також вжиття додаткових заходів індивідуального характеру в частині перегляду рішень судів та адміністративних органів.

15 вересня 2010 р. на своєму засіданні Комітет Міністрів Ради Європи розглянув стан виконання Україною пілотного рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України» та ухвалив рішення, в якому висловив глибоке занепокоєння тим, що, хоча влада України зобов'язалася виконати це пілотне рішення, нею не було надано конкретної інформації про те, чи розроблено всебічну стратегію для виконання рішення у визначені строки. Суд наголосив, що невжиття владою України необхідних заходів продовжує позбавляти широкі категорії осіб, включаючи уразливі групи людей, ефективного захисту на національному рівні від невиконання судових рішень, що має наслідком надходження до Суду численних заяв. Суд наполегливо рекомендував владі України надати пріоритет на найвищому політичному рівні розробці всебічної стратегії виконання зазначеного пілотного рішення, зокрема стосовно запровадження відповідного юридичного засобу захисту на національному рівні, а також без зволікання поінформувати контрольний орган про цю стратегію. Комітет Міністрів має повернутися до розгляду цього питання на своїх наступних засіданнях вже у листопаді–грудні 2010 р. після отримання від України згаданої інформації.

Прикладом впливу на систему виконання судових рішень стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2008 № 88-р, яким органам державної митної і податкової служби, Пенсійного фонду, державного соціального страхування та іншим контролюючим органам фактично було надано право оцінки судових рішень з точки зору їх відповідності нормам законів про оподаткування.

Встановлений бюджетним законодавством, зокрема законами України про Державний бюджет України на відповідний рік, порядок списання за рішеннями суду коштів на користь працівників бюджетних установ, які мають право на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, а також відшкодування вартості конфіскованого і безхозного майна, що перейшло у власність держави та було реалізоване, унеможливає їх законне списання Державним казначейством.

Відповідно до цього порядку, списання коштів з бюджету за рішеннями судів щодо відшкодування вартості конфіскованого та безхозного майна, що перейшло у власність держави, для юридичних осіб здійснюється у розмірах сум коштів, що надійшли до бюджету від реалізації цього майна. Списання коштів за відповідним рішенням на користь працівників бюджетної установи, які мають право на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, здійснюється з єдиного казначейського рахунку Державним казначейством за рахунок і в межах бюджетних асигнувань, встановлених на утримання цієї установи.

Водночас передумовою для прийняття судом рішення з цих питань є обов'язкова процедура визнання судом неправомірними дій або бездіяльності відповідного органу державної влади, на підставі яких працівники бюджетних установ не отримали своїх пільг, а зазначене майно було визнано власністю держави і реалізоване. За таких умов списання коштів з рахунків державного бюджету повинно здійснюватися як відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, джерела фінансування якої бюджетним законодавством не визначено.

У державі відсутнє законодавче визнання заборгованості зі сплати заробітної плати працівникам бюджетних установ за раніше визначеними законодавством розмірами. Але фактично така заборгованість не лише існує, а й має сталі тенденції до зростання, оскільки судовими рішеннями створено правовий прецедент, згідно з яким визначається порядок нарахування заробітної плати суддям.

Судовими рішеннями було визначено не лише порядок нарахування заробітної плати, а й порядок виплат заборгованості. Відповідно до цього порядку, стягнення коштів на користь позивачів повинно здійснюватися з рахунків бюджетної установи, в якій працює позивач, тобто суду або Державної судової адміністрації, на які, по суті, перекладено відповідальність за існуючу суперечливу та недосконалу законодавчу базу з питань оплати праці судді.

Стягнення з бюджетної установи, які будуть виплачені на користь позивачів за рахунок бюджетних коштів, призначених для виконання цією установою як бюджетною своїх функцій та повноважень, створює умови для недофінансування видатків, визначених на відповідний період згідно з бюджетними призначеннями.

Водночас державним бюджетом не передбачаються бюджетні призначення на зазначені цілі. Так, ст.ст. 31 і 29 законів України про Державний бюджет України на 2008 та 2009 роки не враховують цього правового аспекту. Спеціальний закон, який регулює зазначене питання і аналогічний чинному Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», не прийнято.

Відсутність бюджетних призначень для здійснення платежів на виконання судових рішень про стягнення шкоди з державного бюджету (держави), завданої юридичним та фізичним особам, якщо таке відшкодування передбачене законодавством за рахунок держави (крім шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, суду), робить неможливим виконання судових рішень у цих справах.

Зазначене не узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях вказує, що державні органи не можуть посилатися на брак коштів як на виправдання невиконання судового рішення.

Рахункова палата вважає, що існує нагальна потреба перегляду в законодавчому порядку зазначених проблем з метою їх додаткового правового регулювання, а також необхідно визначитись із доцільністю підпорядкування органів державної виконавчої служби органам судової влади.

Таким чином, ефективність і дієвість гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління залежить від розвитку громадянського суспільства, розвиненості

інститутів правової держави, високого рівня правової культури населення і всіх ланок державного апарату, якості роботи нормотворчих органів правоохоронних органів і їх посадових осіб. Комплексність і повнота гарантій – головна вимога, яка необхідна для ефективної діяльності всіх структур суспільства і держави.

¹ Безнасюк А. С. Судебная власть / А. С. Безнасюк, Х. У. Рустамов. – М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2002. – 455 с. – С. 17.

² Франковский С. Верховный суд США «О гражданских правах и свободах» / С Франковский, Р. Гольдман, Л. Леонтовская. – Польша: БЕГА, 1998. – 254 с. – С. 221.

³ Стефанюк В. С. Правозахисна діяльність судів України / В. С. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 5. – С. 19.

⁴ Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб / В. Тихий // Вісн. Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 68.

Резюме

У даній статті робиться спроба здійснити аналіз існуючих проблем та шляхів їх вирішення у напрямі вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадянина в контексті судової реформи.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, права і свободи громадян, судова реформа.

Резюме

В данной статье делается попытка осуществить анализ действительных проблем и путей их решения в направлении усовершенствования административно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека в контексте судебной реформы

Ключевые слова: административно-правовой механизм, права и свободы граждан, судебная реформа.

Summary

The author made an attempt to carry out the analysis of the real issues and ways to solve them exploring the administrative and legal mechanism of providing citizens' rights and duties in the light of the judicial reform.

Key words: administrative and law mechanism, rights and duties of the citizens, judicial reform.

Отримано 21.02.2011