

УДК 347.9: 347.23

И. Э. Берестовая

*кандидат юридических наук, доцент
научный консультант юридического управления
Высший специализированный суд Украины по рассмотрению
гражданских и уголовных дел, г. Киев, Украина*

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ, ПО КОТОРЫМ ПРЕДОСТАВЛЕНА ГАРАНТИЯ ГОСУДАРСТВА УКРАИНА

Аннотация. Высокое качество судебного решения, в частности его мотивировочной и резолютивной частей – залог надлежащего исполнения. Только полный, объективный и беспристрастный судебный процесс может привести к принятию правосудного решения, авторитет которого не вызывает сомнений. В статье рассматриваются вопросы исполнения решений суда государством Украина в случаях, когда должниками по таким решениям выступают государственные органы, государственные предприятия и государственные юридические лица, принудительная реализация имущества которых запрещена в соответствии с законодательством. Проводится анализ Решений Европейского Суда по правам человека. Раскрыта проблема течения сроков исковой давности при предъявлении требований к взысканию с таких должников и сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства.

Ключевые слова: государство, государственные органы, гарантии исполнений решений суда, взыскание задолженности, срок исковой давности, списание средств.

I. E. Berestovaya

*Candidate of law, associate professor
Scientific Advisor of the
High Specialized Court of Ukraine for Civil and Criminal Cases, Kyiv, Ukraine*

EXECUTION OF COURT JUDGEMENTS IN CIVIL LEGAL PROCEEDING IN UKRAINE

Abstract. Due performance of court judgments depends to a great extent on the quality of its analytical and operative parts. Only full, objective and unbiased court trial can result in legal sentence, the truth of which cannot be doubted. The article deals with the execution of court judgments in cases where the defendants are state bodies, state enterprises and state legal entities, in which cases forced sale of their property is legally prohibited. The

article analyses Decisions of the European Court of Human Rights. The article describes the problems of expiration of limitation period of debt claims and offers improvement measures of the legislation.

Key words: state, state bodies, execution guarantees for court judgements, debt claims, limitation period, writing off amounts.

Каждое государство, признающее верховенство права и приоритет прав человека, обязано обеспечить четкое и безусловное выполнение судебных решений, являющихся по своей сути формой защиты прав и свобод человека.

Высокое качество судебного решения, в частности его мотивировочной и резолютивной частей – залог надлежащего исполнения. Только полный, объективный и беспристрастный судебный процесс может привести к принятию правосудного решения, авторитет которого не вызывает сомнений [1, 86-87].

Вместе с тем, анализ Решений Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) позволяет сделать вывод, что срок рассмотрения и исполнения судебных решений по делам, должниками по которым выступает государственный орган или государство, составляет в каждом случае более пяти лет. При этом взыскатель использовал все средства, предусмотренные в национальной правовой системе для ускорения процесса исполнения решения, однако не достиг положительного результата – восстановления его нарушенного права, как правило, в связи с отсутствием на это бюджетных средств.

Так, по информации, предоставленной Государственной исполнительной службой Украины, только в течение 2011 года в связи с действием моратория, предусмотренного Законом Украины «О введении моратория на принудительную реализацию имущества» № 2864-III, 77079 исполнительных документов на сумму 6596370579 грн выполнено не было. Учитывая, что в Реестр включены предприятия топливно-энергетического комплекса, которые принимают участие в процедуре погашения задолженности в соответствии с Законом Украины «О мерах, направленных на обеспечение устойчивого функционирования предприятий топливно-энергетического комплекса», по состоянию на 31.12.2011 было остановлено исполнение 30 252 исполнительным документам на сумму 16601462635 грн [6].

При этом ЕСПЧ обнародована информация о невыполнении Украиной 95% решений, принятых ЕСПЧ по искам украинцев. По словам судьи ЕСПЧ Станислава Шевчука: «Если посмотреть

статистику Комитета министров Совета Европы, органа, который следит за выполнением решений ЕСПЧ, то вырисовывается следующая картина: 900 решений, по сути, продолжают находиться на контроле. Из них 736 решений подверглись «усиленному контролю» [3]. Это означает, что большинство решений, принятых по Украине, до сих пор остается невыполненным».

Также регулярно растет количество обращений граждан Украины в ЕСПЧ. На сегодня известно о наличии 206 выигранных только в 2012 году в Украине дел, касающихся невыполнения решений национальных судов по возврату истцам задолженности по зарплате. Такое количество дел объясняется тем, что длительное время ЕСПЧ не рассматривал подобного рода заявления, поскольку действовало пилотное решение «Юрий Николаевич Иванов против Украины», согласно которому Украина в течение определенного периода должна была принять все необходимые меры для устранения причин, по которым не выполнялись судебные решения [3]. Но государство, к сожалению, этого не сделало и ситуация осталась в том же состоянии. А потому все заявления, касающиеся этого пилотного решения, пошли на рассмотрение ЕСПЧ, принявшего по ним большое количество решений в пользу истцов.

В связи с этим, на сегодня решения ЕСПЧ являются почти единственным правоприменительным актом, тем действенным основанием, которое принуждает к исполнению судебных решений. ЕСПЧ в большинстве своих решений прямо повторяется, что именно на государство возложена обязанность заботиться о том, чтобы окончательные решения, вынесенные против его органов, учреждений или предприятий, находящихся в государственной собственности или контролирующихся государством, выполнялись в соответствии с указанными требованиями Конвенции (решения по делу «Войтенко против Украины» (Voytenko v. Ukraine), «Ромашов против Украины» (Romashov v. Ukraine), № 67534/01 от 27 июля 2004 года; по делу «Дубенко против Украины» (Dubenko v. Ukraine), № 74221 / 01 от 11 января 2005; и в деле «Козачек против Украины» (Kozachek v. Ukraine), № 29508/04 от 7 декабря 2006 года).

Государство не может оправдывать нехваткой средств невыполнение судебных решений, вынесенных против него либо против учреждений или предприятий, находящихся в государственной собственности или контролирующихся государством: решение по делу «Шмалько против Украины» (Shmalko v. Ukraine), № 60750/00, п. 44, от 20 июля 2004. Государство несет ответственность за выполнение окончательных решений, если фак-

торы, задерживающие или препятствующие их полному и своевременному выполнению, находятся в пределах контроля органов власти (решение по делу «Сокур против Украины» (Sokur v. Ukraine), № 29439/02 от 26 апреля 2005 года, и в деле «Крищук против Украины» (Kryshchuk v. Ukraine), № 1811/06 от 19 февраля 2009).

Несмотря на то, что подобные решения ЕСПЧ принимает в отношении Украины уже около десяти лет, до недавнего времени почти отсутствовали действенные оперативные мероприятия по улучшению кризисной ситуации в сфере исполнения судебных решений, когда должником выступает государственное учреждение или государственный орган.

Выходом из этой ситуации в 2012 году стало принятие Закона Украины «О гарантиях государства по исполнению судебных решений», разработанного на исполнение Украиной пилотного решения ЕСПЧ по делу «Юрий Николаевич Иванов против Украины». Этим законом установлены гарантии государства относительно выполнения судебных решений и исполнительных документов об изъятии и обязательствах совершить определенные действия относительно имущества должника, которым являются: государственный орган, государственное предприятие, учреждение, организация; юридическое лицо, принудительная реализация имущества которого запрещается в соответствии с законодательством.

Указанный Закон вступил в силу 1 января 2013. Несмотря на то, что им установлена новая процедура исполнения решений судов, должниками по которым являются государственные органы, предприятия, учреждения и организации, а также юридические лица, принудительная реализация имущества которых запрещается в соответствии с законодательством, проблема исполнения судебных решений не потеряла своей актуальности, о чем будет сказано ниже.

Исполнение судебных решений, должниками по которым выступают государственные органы, государственные предприятия и государственные юридические лица, принудительная реализация имущества которых запрещается в соответствии с законодательством, осуществляется на основании Закона Украины «Об исполнительном производстве», Бюджетного кодекса Украины, Закона Украины «О Государственном бюджете Украины» на соответствующий бюджетный год, Закона Украины «Об источниках финансирования органов государственной власти» № 783-IV и Закона Украины «О гарантиях государства по исполнению судебных решений» № 4901-VI от 5 июня 2012 года.

Процедура исполнения судебных решений предусмотрена Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка выполнения решений о взыскании средств государственного и местных бюджетов или бюджетных учреждений» № 845 от 3 августа 2011 года (далее – Порядок). Статьей 1 Порядка установлен механизм выполнения решений судов о взыскании средств государственного и местных бюджетов либо бюджетных учреждений, а также решений (постановлений) других государственных органов (должностных лиц), имеющими право на основании закона принимать такие решения.

Также, в случае отсутствия у государственных органов средств на выполнение судебных решений, в соответствии с Инструкцией по организации принудительного исполнения решений, утвержденной Приказом Министерства юстиции Украины от 2 апреля 2012 512/5 (№ 489/20802) осуществляется принудительное исполнение указанных решений.

При этом необходимо помнить, что государственные органы, получившие статус юридического лица публичного права, должны рассматриваться как самостоятельные участники гражданских отношений, а значит, могут выступать гражданским ответчиком. Разумеется, что самостоятельность гражданской ответственности органов государственной власти скорее очередная правовая фикция, поскольку финансируются эти субъекты за счет государственного бюджета, а значит даже в случае взыскания с них денежных средств в порядке гражданско-правовой ответственности, эти денежные средства имеют бюджетное происхождение [3, с. 64]. Так, Конституционный Суд Украины в решении от 30.05.2001 г. по делу № 1-22/2001 в связи с конституционным обращением ОАО «Всеукраинский Акционерный Банк» отметил, что «... Конституция Украины закрепила принцип ответственности перед человеком за свою деятельность, проявляющийся, прежде всего, в конституционном определении обязанностей государства (статьи 3, 16, 22). Такая ответственность не сводится только к политической или моральной ответственности публичной власти перед обществом, а имеет определенные признаки юридической ответственности ... государства и его органов за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей». И далее: «В частности... статья 152 Конституции Украины обязывает государство возмещать материальный или моральный ущерб, причиненный физическим или юридическим лицам актами и действиями, признанными неконституционными. Также государством возмещается причиненный безосновательным осуждением вред в случае отмены приговора суда как неправосудного (статья 62 Конституции Украины)» [4, с. 65].

Вместе с тем, системный анализ норм действующего законодательства, в том числе норм Гражданского процессуального кодекса Украины, убеждает в том, что государство Украина не является самодостаточным участником гражданских процессуальных отношений. Так, участие Украины в процессуальных отношениях всегда связано с участием в этих самых отношениях от ее имени и в ее интересах того или иного органа государственной власти, а иногда и совокупности таких органов. При этом содержание и объем действий этих органов в основном свидетельствуют о том, что они являются скорее истцами или ответчиками по делу, а не просто представителями государства Украина. Поэтому, настоящий, в нашем случае, ответчик государство Украина фактически теряет такой статус и находится в этой роли лишь номинально [5, с. 207].

То есть, любое наложение ареста на активы государства будет проявляться в наложении ареста на активы соответствующего органа Государственного казначейства Украины. Процедура наложения ареста на имущество государственного и местных бюджетов или бюджетных учреждений установлена Порядком, пункты 24–40 которого содержат процедуру бесспорного списания средств со счетов должника. Наложение ареста и последующее взыскание средств осложняется в случае, если у должника нет средств на счетах и есть только имущество, которое он использует в своей основной деятельности. В связи с этим пункт 40 Порядка указывает, что в случае отсутствия средств на счетах должника, необходимых для исполнения решения о взыскании средств с таких счетов, взыскание обращается на принадлежащее должнику другое имущество, которое не используется им для осуществления основной деятельности.

То есть, фактически отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание с целью исполнения решения суда. Поэтому добровольного исполнения решения суда не происходит объективно. При исполнении судебных решений, в случае, если обязанность по выплате бюджетных средств возлагается на субъекта властных полномочий, который отказывается исполнить судебное решение в добровольном порядке, орган Государственного казначейства Украины в таком случае выступает в соответствии с Порядком в роли принудительного исполнителя.

Если по закону судебное решение в добровольном порядке должен выполнить орган Государственного казначейства, то разумеется, что в таком случае этот орган выступит в роли исполнителя по закону. Если же орган Государственного казначейства обязан по решению суда осуществить выплату определенных

средств и не осуществит ее, то в таком случае его следует привлечь к участию в деле в качестве ответчика. То есть, в конечном итоге орган Государственного казначейства сочетает в себе три субъекта: ответчик, исполнитель по закону, принудительный исполнитель, что не приводит к полному и быстрому выполнению судебных решений. Поэтому эффективность принудительного исполнения таких судебных решений органом Государственного казначейства на практике достаточно низкая.

Поскольку государственные органы финансируются за счет государственного бюджета, даже в случае взыскания с них денежных средств в порядке исполнения судебного решения, эти денежные средства имеют бюджетное происхождение, а непосредственным должником, в конце концов, будет выступать орган Государственного казначейства, объединяющий в себе в зависимости от ситуации: ответчика, исполнителя по закону, принудительного исполнителя.

При этом, согласно кода программной классификации 3504030 Приложения № 3 Государственного бюджета Украины на 2013 год, впервые, в связи с вступлением в силу Закона Украины «О гарантиях государства по исполнению судебных решений» заложены средства для обеспечения выполнения решений суда, гарантированных государством в размере 153921,6 тыс. грн.

В результате возникла надежда, что решения судов, должниками по которым являются государственный орган, государственные предприятия и государственные юридические лица, принудительная реализация имущества которых запрещается в соответствии с законодательством, будут наконец-то исполнены. Однако анализ норм указанного Закона убеждает в том, что будут выполняться только те судебные решения, которые вынесены в течение 2012-2013 года, поскольку Законом Украины «О гарантиях государства по исполнению судебных решений» не урегулирован вопрос, каким образом и как будут выполняться судебные решения, принятые до 2012 года.

Так, в соответствии с процедурой, введенной Законом, максимальный срок для обращения взыскателя в соответствующий государственный орган с заявлением об исполнении судебного решения соответствующей категории, составляет один год со следующего дня после вступления решения в законную силу (дня когда оно стало подлежащим исполнению). Таким образом, определенное количество решений останется невыполненными, а лица, в чью пользу они вынесены, останутся потенциальными заявителями в ЕСПЧ с жалобами на нарушение их права на исполнение решения в течение разумного срока.

Согласно практики ЕСПЧ, в случае констатации нарушения прав заявителя на исполнение решения в течение разумного срока, ЕСПЧ обязывает государство, кроме выполнения этого решения, оплатить как правило, в течение трех месяцев, определенную сумму возмещения. Также положениями Закона государственный исполнитель, в случае невозможности выполнить решение о взыскании средств с государственного предприятия или юридического лица, в частности, вызванной действиями мораториев, обязан передать необходимые документы в Государственную казначейскую службу Украины. Последняя в течение трех месяцев должна перечислить средства по решению суда, в противном случае взыскателю будет выплачиваться компенсация в размере трех процентов годовых от неуплаченной суммы за счет средств Государственного бюджета Украины [4].

Итак, нерешенность вопроса о погашении существующей задолженности по судебным решениям, ответственность за выполнение которых несет государство, может привести к постановлению Комитетом министров Совета Европы решения о частичном удовлетворении Законом Украины «О гарантиях государства по исполнению судебных решений» требований по выполнению вышеуказанного пилотного решения ЕСПЧ.

Выход из этой ситуации возможен путем внесения некоторых изменений в положения Закона Украины «О гарантиях государства по исполнению судебных решений». В частности, целесообразно указать в его заключительных и переходных положениях оговорки о признании невыплаченных средств, начисленных по решениям судов которые вынесены до вступления в силу указанного Закона задолженностью, установить достаточные сроки предъявления исполнительных документов по таким решениям суда (не менее одного года) и определить порядок взыскания такой задолженности.

В завершении следует обратить внимание, что поскольку при выполнении решений суда, по которым предоставлена гарантия государства Украины осуществляется беспспорное списание средств, эти решения и исполнительные документы не подлежат принудительному исполнению в порядке, определенном Законом Украины «Об исполнительном производстве». Поэтому положения Закона Украины «Об исполнительном производстве» также требуют дополнений, в частности путем согласования с положениями указанного Закона по правилам течения срока исковой при предъявлении исполнительных документов.

Библиографический список

1. Крупчан О.Д., Перепелюк В.Г. Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб: Монографія. – К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010 – 207с.
2. Кондратьєва О. Виконання судових рішень: нові закони та проблеми. – Юридичний вісник України № 5, 2-8 лютого 2013. – Електронний ресурс. / Режим доступу, заголовок з екрану: http://smi.liga.net/articles/2013-02-04/8197698-vikonannya_sudovikh_r_shen_nov_zakoni_ta_problemi.htm.
3. Первомайський О.О. Цивільно-правова відповідальність держави Україна: конституційні засади // Юридична Україна. – 2012. – № 8. – с. 62-67.
4. Первомайський О.О. Участь держави Україна в цивільних процесуальних відносинах: окремі питання теорії та практики // Актуальні проблеми цивільного, житлового та сімейного законодавства : матеріали між нар. наук-практ. конф., присвяч. 90-річчю з дня народження д-ра юрид. наук, проф. В. П. Маслова 16 берез. 2012 р. / [редкол.: В.І. Борисова (відп. ред.) та ін.]; Нац. Ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х.: Право, 2012. – с. 206-210.
5. Подання про виконання рішень Європейського суду з прав людини, які набули статусу остаточного // Лист Урядового Уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини № 12.3-9/6564 від 28.09.2012 р. – Режим доступу. – База Ліга-Закон.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень» Реєстр. № 2399. Режим доступу http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45896.

References

1. Krupchan O.D., Perepeljuk V.G. *Administratyvni procedury na zahysti pryvatnyh prav osib* [Administrative procedures for protecting private rights]. Kyiv, NDI pryvatnogo prava i pidpryjemnyctva NAprN Ukrainy Publ., 2010, 207p.
2. Kondrat'jeva O. Vykonannja sudovyh rishen': novi zakony ta problem [Execution of judgments: new laws and issues]. *Jurydychnyj visnyk Ukrainy – Ukraine legal journal*, 2013, no. 5. Available at: http://smi.liga.net/articles/2013-02-04/8197698-vikonannya_sudovikh_r_shen_nov_zakoni_ta_problemi.htm
3. Pervomajs'kyj O.O. Cyvil'no-pravova vidpovidal'nist' derzhavy Ukrain'a: konstytucijni zasady [Civil liability of Ukraine: Constitutional Principles]. *Jurydychna Ukrain'na – Legal Ukraine*, 2012, no. 8, pp. 62-67.

4. Pervomajs'kyj O.O. Uchast' derzhavy Ukraini v cyvil'nyh procesual'nyh vidnosynah: okremi pytannja teorii' ta praktyky [Participation of Ukraine in the civil procedural relations: some issues of theory and practice]. *Aktual'ni problemy cyvil'nogo, zhytlovogo ta simejnogo zakonodavstva : materialy mizh nar. nauk-prakt. konf., prysvjach. 90-richchju z dnja narodzhennja d-ra juryd. nauk, prof.. V. P. Maslova 16 berez. 2012 r. Nac. Un-t «Juryd. akad. Ukrainy im. Jaroslava Mudrogo»* [Actual problems of civil, housing and family law materials between the drug. science and practical. conf., devoted. 90th anniversary of Dr. Legal. Science, Prof. Maslov V.P. of 16.02.2012, nat. University of «Legal. Acad. Ukraine named after Yaroslav the Wise»]. Kharkov, Pravo Publ., 2012, pp. 206-210.

5. *Podannja pro vykonannja rishen' Jevropejs'kogo sudu z prav ljudyny, jaki nabuly statusu ostatochnogo* [Presentation on the implementation of judgments of the European Court of Human Rights, which has become final] Lyst Urjadovogo Upovno-vazhenogo u spravah Jevropejs'kogo Sudu z prav ljudyny № 12.3-9/6564 vid 28.09.2012 r. [Letter of authorized agent on European Court on Human Rights no. 12.3-9/6564 of 28.09.2012].

6. *Pojasnjuval'na zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennja zmin do dejakyh zakoniv Ukrainy shhodo vykonannja sudovyh rishen'»* (Explanatory note to the draft law of Ukraine «On Amending Certain Laws of Ukraine regarding enforcement of judgments») no. 2399. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45896

Информация об авторе

Берестовая Ирина Эриевна – кандидат юридических наук, доцент, научный консультант отдела нормативно-правовой работы юридического управления, Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел, 01043, г. Киев, ул. П. Орлика 4а, Украина, e-mail: erevna@mail.ru.

Author

Berestovaya Irina Erievna – Candidate of law, associate professor, Scientific Advisor of the Department of High Specialized Court of Ukraine for Civil and Criminal Cases, 4, P. Orlika Street, Kyiv, 01043, Ukraine, e-mail: erevna@mail.ru.