

УДК 349.3

DOI 10.32755/sjlaw.2024.02.016

Бориченко К. В.,

доктор юридичних наук, професор кафедри трудового права
та права соціального забезпечення,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
м. Одеса, Україна
ORCID: 0000-0003-2837-5982

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ РІШЕНЬ У СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ

У статті досліджено ефективність судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах. Проаналізовано два засоби судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах: встановлення обов'язку соціально-зобов'язаного суб'єкта надати звіт про виконання рішення суду; накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення. Доведено, що у сучасних умовах ефективність судового контролю як засобу забезпечення законності та верховенства права у сфері соціального захисту істотно знижена сформованою судовою практикою, яка, по суті, унеможлиблює застосування ефективних правових норм.

Ключові слова: соціальний захист, право на соціальний захист, соціальні спори, судовий контроль, судові рішення, соціальне законодавство.

Постановка проблеми. Механізм реалізації права на соціальний захист в Україні важко назвати досконалим. Значна частина публічно-правових спорів, які вирішуються в адміністративних судах, стосується захисту соціальних прав, гарантованих Конституцією України. Вказане підтверджує існування системних проблем у сфері реалізації права на соціальний захист, які лише загострились із введенням в Україні з 24 лютого 2022 року воєнного стану. І хоча більшість соціальних спорів в адміністративних судах вирішуються на користь позивача, варто констатувати, що досить часто це не приводить до фактичного поновлення порушених прав людини. Виконання рішень адміністративних судів у соціальних спорах є однією з проблем адміністративного судочинства. З 2005 року понад 2 млн 700 тис. справ в адміністративній юстиції стосувалося питання виконання рішень судів. У 2020 році таких справ було більше 141 тис., а вже у 2021 році – більше 91 тис. [1].

Основною причиною невиконання рішень національних судів у соціальних спорах була та залишається фінансова неспроможність України виконувати свої соціальні зобов'язання у спосіб, визначений національним законодавством. І масштаби цієї проблеми лише збільшуються через відсутність комплексного реформування системи соціального захисту, яка залишається радянсько-патерналістською та не враховує зміни у суспільстві і потребах людини, економічні можливості держави. Негативно впливають на статистику виконання рішень у соціальних спорах і популістські зміни до соціального законодавства та «штучне» підвищення розмірів соціальних виплат, впровадження нових видів соціального захисту, які ігнорують методичку перерозподілу доходів держави, її економічні можливості, принцип адресності врешті-решт.

Названі та інші чинники призвели до того, що через відсутність кардинальних змін соціальної політики держави сумарна заборгованість держави за рішеннями національних судів із соціальних спорів продовжує зростати. Враховуючи позицію Конституційного Суду України щодо визнання з 2018 року неконституційними численних законодавчих змін про «зменшення/скасування певних видів соціального захисту деяким категоріям осіб (зокрема, військовослужбовцям, суддям у відставці)», ситуація з високим рівнем вірогідності буде лише загострюватися, а кількість рішень, які не виконуватимуться, зростати. Вказане доводить, що нині ефективність соціального захисту правомочного суб'єкта досить часто залежить від забезпечення виконання судового рішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання захисту права на соціальний захист були предметом досліджень не лише науковців у сфері права соціального забезпечення (Є. В. Краснова, С. М. Синчук, Н. М. Хуторян, М. М. Шумили та ін.), а й учених інших галузей права (Я. О. Берназюка, О. А. Губської, А. А. Єзерова та ін.). Проте особливості забезпечення виконання судового рішення у соціальних спорах засобами судового контролю та їх вплив на ефективність соціального захисту ще не були предметом окремого наукового дослідження в межах права соціального забезпечення.

Мету статті становить дослідження ефективності засобів судового контролю за виконанням рішення в соціальних спорах з метою створення передумов соціальної захищеності населення.

Виклад основного матеріалу. Виконання судового рішення як завершальна стадія судового провадження є невід'ємним елементом права на судовий захист, передбаченого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. Практикою Європейського суду з прав людини (справи «Юрій Миколайович Іванов проти України», «Горнсбі проти Греції») зміст ст. 6 Конвенції конкретизовано та зазначено, що «право на справедливий суд є ілюзорним, якщо судові рішення залишається невиконаним».

Статтею 129-1 Конституції України закріплено, що судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом випадку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Зазначені норми Конституції України знайшли своє відображення й у процесуальному законодавстві України. Так, статтею 14 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), за приписами якого вирішується більшість соціальних спорів в Україні, закріплено, що «судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України».

Відповідно до частини першої статті 382 КАС України «суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення».

За наслідками розгляду поданого суб'єктом владних повноважень звіту про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти штраф на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення. Розмір

штрафу становить від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

У рішенні від 30 липня 2009 року № 16-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової.

Водночас, на нашу думку, ті механізми судового контролю, які передбачені чинним законодавством України для забезпечення права на соціальний захист, є малоефективними в сучасних умовах.

Так, спірним у рамках цього дослідження є твердження Г. Шерстюк про те, що «подання звіту та накладання штрафу є досить дієвими засобами судового контролю за виконанням рішення на сьогодні» [2, с. 368].

Передусім варто зауважити, що тривалий проміжок часу інститут судового контролю був малодоступним через те, що законодавством України не передбачено будь-яких обмежень моменту, коли питання щодо встановлення судового контролю має вирішуватися, що забезпечило нічим не обмежений розсуд суду при формулюванні відповідної судової практики, яка досить довго зводилася до того, що всі питання, пов'язані із застосуванням судового контролю, повинні вирішуватися до або під час ухвалення судового рішення. Очевидно, що саме у сфері соціального захисту до моменту вжиття соціально зобов'язаним суб'єктом заходів на виконання судового рішення досить складно говорити про відновлення порушеного права та доцільність встановлення судового контролю, вирішення питання про який завжди залишається на розсуд суду. На етапі звернення до суду в соціальних спорах правомочний суб'єкт практично позбавлений можливості навести будь-які обставини, які б свідчили про ризик неналежного виконання відповідачем судового рішення у майбутньому та доцільність встановлення судового контролю.

Ситуація у сфері судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах значно змінилась з ухваленням Великою Палатою Верховного Суду 20 червня 2018 року ухвали у справі

№ 800/592/17, якою судовий контроль встановлено після ухвалення судового рішення за відповідною заявою заінтересованої сторони.

Після цього встановлення судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах стало дійсно ефективним та стимулювало соціально зобов'язаних суб'єктів належно та своєчасно виконувати відповідні судові рішення, тим самим забезпечуючи ефективне поновлення порушених прав правомочних осіб.

Так, рішенням Одеського окружного адміністративного суду від 05 грудня 2022 року у справі № 420/14878/22 [3] суд зобов'язав Головне управління Пенсійного фонду України в Одеській області здійснити перерахунок та виплату пенсії за вислугу років колишньому військовослужбовцю виходячи з розрахунку 80 % грошового забезпечення без обмеження її максимального розміру. Відповідно до ст. 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-XII максимальний розмір пенсії колишніх військовослужбовців враховує надбавки, підвищення, додаткові пенсії, цільову грошову допомогу, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексацію та інші доплати до пенсії, встановлені законодавством, крім доплат до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, про що зазначено й у самому рішенні.

Проте, проводячи в липні 2023 року відповідний перерахунок пенсії на виконання вказаного судового рішення, ГУ ПФУ в Одеській області при визначенні розміру пенсії колишнього військовослужбовця не включив до нього індексацію, проведену відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2022 року № 118 «Про індексацію пенсій та заходи щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2022 році» та від 24 лютого 2023 року № 168 «Про індексацію пенсійних і страхових виплат та додаткових заходів щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2023 році».

За наслідками встановленого судового контролю вже 15 вересня 2023 року рішення Одеського окружного адміністратив-

ного суду від 05 грудня 2022 року у справі № 420/14878/22 виконано належним чином та в повному обсязі.

Іншим прикладом ефективності судового контролю за аналогічних умов є справа № 420/15306/22, у якій протягом місяця після зобов'язання ГУ ПФУ в Одеській області подати відповідний звіт повністю відновлено права позивача у спосіб, визначений судом [4].

Водночас через масовість судових контролів за виконанням рішень у соціальних спорах та обмеженість судів лише зобов'язанням відповідача подати відповідний звіт, досліджуваний інститут втрачає свою ефективність.

Так, у справі № 420/2860/23 про зобов'язання ГУ ПФУ в Одеській області нараховувати та виплачувати пенсію особі, звільненій з військової служби, без обмеження її максимальним розміром, встановлений 5 жовтня 2023 року, судовий контроль також пов'язаний з ігноруванням відповідачем свого обов'язку враховувати при виплаті індексацію пенсії, проведену у березні 2022, 2023, 2024 років. За проміжок часу з жовтня 2023 року по квітень 2024 року ГУ ПФУ в Одеській області подано до суду чотири звіти на виконання рішення Одеського окружного адміністративного суду від 12 травня 2023 року у справі № 420/2860/23 [5], проте жоден з них так і не прийнятий судом, право позивача на соціальний захист так і відновлене в повному обсязі, останній щомісяця недоотримує близько 5 000 грн пенсії, а, отже, про забезпечення достойного життєвого рівня також не йдеться.

На жаль, нині саме ця практика судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах набирає все більшого поширення, що пов'язано з «небажанням» суду застосовувати інший засіб контролю – накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання судового рішення.

Так, вирішуючи питання про накладення штрафу на керівника управління ПФУ як суб'єкта, винного в невиконанні судового рішення, суди зазначають, що цей захід судового контролю підлягає застосуванню у разі неподання звіту суб'єктом владних повноважень про виконання рішення суду або якщо в поданому звіті зазначені причини невиконання чи неповного виконання судового рішення, які визнані судом неповажними. З огляду на те, що управлінням Пенсійного фонду України зві-

ти подаються системно у визначені судом строки, перерахунок пенсії позивачу проведений (хоча й не в повному обсязі), а пенсія не виплачується належним чином через недофінансування органу, суд не вбачає підстав для накладення на керівника управління штрафу за невиконання судового рішення [5]. Тобто судом за наявності відповідних інструментів забезпечення правової визначеності як складової принципу верховенства права визнається цілком допустимою ситуація неналежного виконання остаточного судового рішення та відтермінування на невизначений строк моменту забезпечення права на соціальний захист позивача в порядку, визначеному чинним законодавством України.

Така позиція суду ґрунтується на висновках Верховного Суду, викладених у постанові від 23 квітня 2020 року у справі № 560/523/19, відповідно до яких «застосування процесуальних засобів судового контролю не повинно зумовлювати порушення основоположних засад адміністративного судочинства, зокрема пропорційності, необхідності дотримання оптимального балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Такі засоби не можуть бути надмірними за визначених умов і не мають призводити до порушення прав, гарантованих Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штрафу є мірою покарання, а тому можливість суду накласти такий штраф може бути реалізована лише за умови встановлення судом обставин, які свідчать про умисне невиконання рішення суду, недобросовісність у діях суб'єкта владних повноважень, які свідчать про ухилення останнього від виконання рішення суду» [6].

Висновки. Очевидно, що проблема невиконання судових рішень в Україні є актуальною не лише в аспекті вирішення соціальних спорів, а й інших категорій справ. Нині немає більш дієвого засобу забезпечення практичного відновлення порушеного права на соціальний захист, ніж встановлення судового контролю за виконанням ухваленого судового рішення. Проте ефективність відповідних правових норм у сучасних умовах

зведена нанівець сформованою судовою практикою: системні зобов'язання соціально зобов'язаного суб'єкта подати звіт про виконання судового рішення до практичного відновлення порушеного права людини на соціальний захист не призводять, що негативно впливає як на соціальну захищеність цієї особи, так і на економіку держави, забезпечення законності та верховенства права. Без можливості застосування штрафних санкцій через «побоювання» порушити оптимальний баланс між несприятливими наслідками і цілями, на досягнення яких спрямовані ці наслідки, забезпечення ефективності судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах неможливе. Своєю чергою сформована судова практика призвела фактично до подвійних стандартів у сфері досліджуваного інституту, відповідно до яких судовий контроль передбачає активні дії суду й після винесення рішення по суті спору, а з іншого боку, накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень можливе лише за умови встановлення судом обставин, які свідчать про умисне невиконання рішення суду, у можливості збору яких суд обмежений.

Список використаних джерел

1. Смокович М. Виконання рішень судів адміністративної юстиції. Проблематика. Шляхи вдосконалення : матеріали круглого столу (13.03.2021). URL: <https://www.youtube.com/user/UkrinformTV/>.

2. Шерстюк Г. Необхідність судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом* : збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 4 вересня 2020 року). Київ : 2020. С. 368–371.

3. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 05 грудня 2022 року у справі № 420/14878/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107670595>.

4. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 5 грудня 2022 року у справі № 420/15306/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107670596>.

5. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 12 травня 2023 року у справі № 420/2860/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110830648>.

6. Постанова Верховного Суду від 23 квітня 2020 року у справі № 560/523/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88886054>.

Borychenko K.,

Doctor of legal science, Professor of the Department
of Labour Law and Social Security Law,
National University «Odesa Law Academy»,
Odesa, Ukraine

ORCID: 0000-0003-2837-5982

JUDICIAL CONTROL OVER THE EXECUTION OF DECISIONS IN SOCIAL DISPUTES

Two means of judicial control over the execution of decisions in social disputes are analyzed: establishing the obligation of a socially obligated entity to provide a report on the execution of the decision; imposing a fine on the head of the subject of authority responsible for the execution of the decision.

It has been proven that currently there is no more effective means of ensuring the practical restoration of the violated right to social protection than the establishment of judicial control over the execution of the adopted court decision.

It was established that at the first stages, judicial control over the execution of decisions in social disputes was indeed effective and stimulated socially-obliged subjects to properly and timely implement relevant court decisions, thereby ensuring the effective restoration of the violated rights of affected persons, however, in modern conditions, the effectiveness of judicial control in relevant disputes is significantly reduced. The article also states that the effectiveness of the relevant legal norms in modern conditions is nullified by the formed judicial practice, since the systematic obligations of a socially obligated entity to submit a report on the execution of a court decision do not lead to the practical restoration of the violated human right to social protection, which negatively affects both the social security of this person and the economy of the state, ensuring legality and the rule of law.

It has been proven that the formed judicial practice actually led to double standards in the field of judicial control over the execution of decisions in social disputes, according to which judicial control involves active actions of the court even after rendering a decision on the merits of the dispute, and on the other hand, the imposition of a fine on the head of a socially responsible entity is possible only on the condition that the court establishes circumstances that testify to the deliberate non-fulfillment of the court's decision, which the court is limited in its ability to collect.

Key words: *social protection, right to social protection, social disputes, judicial control, court decision, social legislation.*

References

1. Smokovych, M. (2021), *Execution of decisions of courts of administrative justice. Problems. Ways of improvement*, Materials of the round table, Kyiv.

2. Sherstiuk, H. (2020), "The need for judicial control over the execution of decisions in social disputes", *Social rights and their protection by the administrative court* : collection of materials of the III International Scientific and Practical Conference (Kyiv, September 4, 2020), Kyiv, pp. 368–371.

3. Decision of the Odesa District Administrative Court dated December 5, 2022 in case No. 420/14878/22, available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107670595>.

4. Decision of the Odesa District Administrative Court dated December 5, 2022 in case No. 420/15306/22, available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107670596>.

5. Decision of the Odesa District Administrative Court dated May 12, 2023 in case No. 420/2860/23, available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110830648>.

6. Resolution of the Supreme Court dated April 23, 2020 in case No. 560/523/19, available at: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88886054>.