

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

ON THE ISSUE OF VIOLATION OF LEGALITY IN THE SPHERE OF ENFORCEMENT OF JUDICIAL DECISIONS

Волох О.К.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

Осташко О.І.,

*здобувач магістратури за спеціальністю «Право»
Національної академії внутрішніх справ*

Статтю присвячено правовому аналізу підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих у 2019 році у сфері виконання судових рішень. Досліджено вітчизняне законодавство щодо можливості реалізації права громадян України на отримання паспорта-книжечки зразка 1994 року.

Мається на увазі Постанова Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2019 р. № 398 та Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06 червня 2019 р. № 456 «Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України».

Зазначеними нормативно-правовими актами легалізується правова колізія, за наявності якої органи виконавчої влади (в цьому випадку посадові особи територіальних підрозділів Державної міграційної служби України) отримали можливість не виконувати вимоги Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Водночас вони начебто й не порушують статтю 19 Основного Закону України: адже, відповідно до частини другої цієї статті, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові й службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Слід наголосити, що в повсякденному житті громадяни України часто повинні формально засвідчувати свою особу навіть під час виконання рутинних справ. Мало того, пред'явлення паспорта вимагається і для задоволення нагальніших потреб, таких, як прийняття на роботу або на навчання, отримання адміністративних, банківських, транспортних послуг.

У статті використано практику Європейського Суду з прав людини. Позбавлення права отримати паспорт громадянина України зразка 1994 року є рівнозначним позбавленню особи паспорта, що є, відповідно до практики Європейського Суду з прав людини, безперервним втручанням у приватне життя.

Таким чином, громадяни України, які повинні виконати свій обов'язок отримати паспорт громадянина України, але хочуть водночас реалізувати своє право отримати паспорт громадянина України зразка 1994 року, вимушені звертатися з позовом до адміністративного суду про визнання протиправними дій територіального підрозділу Державної міграційної служби України й зобов'язання вчинити певні дії.

Ключові слова: закон України, судові рішення, Єдиний державний демографічний реєстр, права і свободи людини й громадянина, приватність, захист персональних даних.

The article is devoted to the legal analysis of by-laws, adopted in 2019 in the field of enforcement of judgments. The domestic legislation on possibilities for realization of the right of citizens of Ukraine to obtain a passport-book of the 1994 model is examined.

This means the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 03.04.2019 № 398 and the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 06.06.2019 № 456 "On approval of the Temporary procedure for the registration and issuance of a passport of a citizen of Ukraine".

These regulations legalize the legal conflict, in the presence of which the executive authorities (in this case, officials of territorial divisions of the State Migration Service of Ukraine) were able not to comply with the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges". At the same time, they do not seem to violate Article 19 of the Basic Law of Ukraine: according to part two of this article, public authorities and local governments, their officials and officials are obliged to act only on the basis, within the powers and in the manner prescribed Constitution and laws of Ukraine.

It should be emphasized that in everyday life, citizens of Ukraine often have to formally prove their identity, even when performing routine tasks. Moreover, the presentation of a passport is required to meet more urgent needs, such as employment or training, receiving administrative, banking, transportation services.

The case law of the European Court of Human Rights has been used. Deprivation of the right to obtain a passport of a citizen of Ukraine of the 1994 model is equivalent to deprivation of a person's passport, which is – according to the case law of the European Court of Human Rights – a continuing invasion of privacy.

Citizens of Ukraine, who have to fulfill their obligation to obtain a passport of a citizen of Ukraine, but want to exercise their right to obtain a passport of a citizen of Ukraine of 1994, are forced to apply to the administrative court to declare illegal actions and commit certain actions of the territorial subdivision of the State Migration Service of Ukraine.

Key words: law of Ukraine, judgment, Unified State Demographic Register, human and civil rights and freedoms, privacy, personal data protection.

Постановка проблеми. Об'єктом аналізу є Постанова Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2019 р. № 398 «Про внесення зміни до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302» (далі – Постанова № 398) і Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06 червня 2019 р. № 456 «Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» (далі – Наказ № 456) [1; 2].

Розглядуваною постановою № 398 пункт 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та зни-

щення паспорта громадянина України» було доповнено абзацом такого змісту: «Державна міграційна служба до законодавчого врегулювання питання завершення оформлення та видачі паспорта громадянина України зразка 1994 року здійснює оформлення та видачу таких паспортів у порядку, встановленому Міністерством внутрішніх справ, громадянам України, щодо яких прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання Державної міграційної служби оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року» [3].

Своєю чергою прийнятий відповідно до цієї постанови урядом Наказ № 456 визначає зокрема таке: «Цей Тимчасовий порядок визначає порядок подання документів, їх розгляду

і прийняття рішення про оформлення та видачу паспорта громадянина України зразка 1994 року (далі — паспорт) особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання Державної міграційної служби оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року (далі — рішення суду), засвідчене в установленому законодавством порядку» (п. 1).

Позбавлення права отримати паспорт громадянина України зразка 1994 року є рівнозначним позбавленню особи паспорта, що є — відповідно до практики Європейського Суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) — безперервним втручанням в приватне життя [4].

Шляхом прийняття Постанови № 398 громадянам України, які не бажають отримувати паспорт громадянина України у формі ID-картки, урядом запроваджено додаткові умови (фактично — додаткові труднощі) для реалізації права отримати паспорт громадянина України зразка 1994 року.

Пояснити таке рішення Кабінету Міністрів України намаганням захистити права й свободи, гідність людини й громадянина від протиправних посягань (як це закріплено в абзаци 4 пункту 3 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») досить важко.

У такому випадку зусиллями уряду — навпаки — підтримуються протиправні посягання на права й свободи й гідність людини й громадянина з боку посадових осіб територіальних підрозділів Державної міграційної служби України.

Крім того, за змістом абзаци 3 і 5 пункту 3 частини першої статті 20 Закону України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» до числа основних повноважень уряду у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини й громадянина належать:

— здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами;

— здійснення заходів щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками [5].

Постановою № 398 Кабінет Міністрів України фактично наголосив на необов'язковості для себе виконання зазначених повноважень і в такий спосіб спровокував свавілля з боку органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що виявляється в неврахуванні працівниками територіальних підрозділів Державної міграційної служби (далі — ДМС) України у своїй діяльності висновків Верховного Суду, викладених у Постанові Великої Палати Верховного Суду, прийнятій за результатами розгляду зразкової справи № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18), Провадження № 11-460заі18 [6].

Згідно із частиною 5 статті 13 Закону України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII «Про судову систему і статус суддів», висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, обов'язкові для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [7].

Зазначений припис має не рекомендаційний, а імперативний характер.

Правові висновки, зроблені суддями Великої Палати Верховного Суду в Постанові від 19 вересня 2018 р., полягають у такому:

1. Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що норми Закону України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», [8] на відміну від норм Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-XII (далі — Положення про паспорт № 2503-XII) [9]:

а) не тільки звужують, але фактично скасовують право громадянина на отримання паспорта у вигляді паспортної книжечки без безконтактного електронного носія персональних даних, який містить кодування його прізвища, ім'я та по батькові;

б) залишають тільки право на отримання паспорта громадянина України, який містить безконтактний електронний носій, що є безумовним порушенням вимог статті 22 Конституції України, яка забороняє під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод;

в) не відповідають вимогам якості закону (тобто втручання не «встановлене законом», не було необхідним у демократичному суспільстві) в тому сенсі, що воно непропорційне цілям, які мали бути досягнуті, не покладаючи на особу особистий надмірний тягар).

Зазначене допускає свавільне втручання в право на приватне життя в контексті неможливості реалізації права на власне ім'я, що становить порушення статті 8 Європейської Конвенції з прав людини.

2. Велика Палата Верховного Суду звертає увагу, що перелік підстав, які становлять легітимну мету обмежень прав і свобод особи, вичерпний. Свобода розсуду держави щодо встановлення обмежень вужка.

Будь-яке обмеження прав і свобод особи повинно бути чітким і законодавчо визначеним, однак у цьому випадку таке обмеження, як неможливість отримання паспорта у формі книжечки, законодавством не передбачено.

Крім того, відповідно до статті 14 Конвенції, користування правами й свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою — статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

Водночас Велика Палата Верховного Суду бере до уваги, що ЄСПЛ у своєму рішенні по справі «Х'ю Джордан проти Великої Британії» сформулював таку позицію: «Якщо загальна політика або захід мають непропорційно шкідливі наслідки для конкретної групи, то вони (загальна політика або захід) можуть вважатися дискримінаційними, незважаючи на те, що вони не спрямовані конкретно на цю групу».

3. Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що позбавлення особи можливості отримання паспорта в традиційній формі — у вигляді книжечки — й спричинені цим побоювання окремої суспільної групи, що отримання паспорта у вигляді ID-картки може спричинити шкоду приватному життю, становить втручання держави, яке не було необхідним у демократичному суспільстві, й воно непропорційне цілям, які мали б бути досягнуті без покладення на особу такого особистого надмірного тягара.

4. З урахуванням викладеного, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що позовні вимоги ОСОБА_2 про визнання протиправними дії Відділу УДМС щодо відмови у видачі їй паспорта громадянина України у формі книжечки відповідно до Положення про паспорт № 2503-XII обґрунтовані, а тому підлягають задоволенню.

5. Оскільки дії Відділу УДМС розглядаються як дії держави в цілому, й такі дії порушують основоположні права громадян, то вони визнаються протиправними.

6. Для належного захисту порушених прав позивачки слід зобов'язати Відділ УДМС оформити й видати ОСОБА_2 паспорт громадянина України у формі книжечки відповідно до Положення про паспорт № 2503-XII.

Необхідно наголосити на тому, що цитовані вище слова «відповідно до Положення про паспорт № 2503-XII» означають здійснення всього комплексу дій, обов'язок виконання яких покладено на територіальні підрозділи ДМС України, тобто: і **оформлення**, і **видача** паспорта громадянина України зразка 1994 року, й **внесення відмітки**

про реєстрацію місця проживання до паспорта громадянина України, як це передбачено **абзацами 3, 5 пункту 6, пунктом 7** Положення про паспорт № 2503-ХІІ.

Посадові особи територіальних підрозділів ДМС України, без сумніву, застосовують у своїй діяльності норми Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-ХІІ.

Отже, будучи зобов'язаними виконувати вимоги частини 2 статті 19 Конституції України, посадові особи територіальних підрозділів ДМС України *повинні враховувати у своїй діяльності правові висновки Верховного Суду*, викладені в Постанові Великої Палати Верховного Суду від 19 вересня 2018 р., прийнятій за результатами розгляду зразкової справи № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18), в якій було підтверджено законність вимог громадян України щодо оформлення та видачі паспорта громадянина України у формі книжечки зразка 1994 року.

Замість цього уряд своєю Постановою № 398 (через прийняття Міністерством внутрішніх справ України наказу № 456 від 06 червня 2019 р.) спровокував посадових осіб ДМС України на порушення вимог частини 5 статті 13 Закону України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів».

Цими підзаконними нормативно-правовими актами посадові особи ДМС України виправдовують у відповідях громадянам України свою бездіяльність щодо надання таких адміністративних послуг, як:

- оформлення та видача паспорта громадянина України зразка 1994 року вперше;
- вклеювання нової фотокартки до паспорта громадянина України у зв'язку з досягненням 25- і 45-річного віку;
- видача паспорта громадянина України зразка 1994 року замість втраченого або пошкодженого.

Тобто урядом (а слідом за ним Міністерством внутрішніх справ України), порушуючи вимоги статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», встановлено, що оформлення та видача паспорта громадянина України зразка 1994 року може бути здійснена тільки особі, **якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання Державної міграційної служби оформити й видати паспорт громадянина України зразка 1994 року.**

Тоді як посадові особи ДМС України зобов'язані насамперед виконувати норми Закону, а не підзаконних нормативно-правових актів – і, відповідно, дотримуватись висновків Великої Палати Верховного Суду в зразковій справі № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18).

Замість цього на практиці (як в м. Києві, так і в різних областях України) з посиланням на Постанову № 398 і Наказ № 456 спостерігається стійка протидія (вочевидь, керована з центрального апарату ДМС України) додержанню обов'язкових до врахування висновків вищого органу в системі судової влади України.

Таким чином, громадяни України, які повинні виконати свій обов'язок отримати паспорт громадянина України, але хочуть водночас реалізувати своє право отримати паспорт громадянина України зразка 1994 року, вимушені (як у свій час позивач у зразковій справі) звертатися з позовом до адміністративного суду про визнання протиправними дій і зобов'язання вчинити певні дії територіального підрозділу ДМС України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення зміни до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302 : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2019 р. № 398. *Офіційний вісник України*. 2019. № 41. С. 103. Ст. 1440. Код акта 94553/2019.
2. Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України : Наказ ВС України від 06 червня 2019 р. № 456 : зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 червня 2019 р. за № 620/33591. *Офіційний вісник України*. 2019. № 47. С. 194. Ст. 1631. Код акта 94846/2019.
3. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302. *Офіційний вісник України*. 2015. № 40. Ст. 1188 ; 2016. № 87. Ст. 2829.

Але необхідно взяти до уваги таке.

За загальним правилом, сторони, на користь якої ухвалені судові рішення, повинні бути відшкодовані її судові витрати іншою стороною. Тож сторона, яка прогнала справу, несе як свої витрати, так і судові витрати іншої сторони, за умови, що вони підтверджені документально. Документальним підтвердженням можуть бути договори, акти виконаних робіт або наданих послуг, квитки, чеки, квитанції тощо, що засвідчують здійснення відповідних судових витрат.

Згідно із частиною 1 статті 139 Кодексу адміністративного судочинства України, під час задоволення позову стороною, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень цього Кодексу, стягуються шляхом бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа.

Отже, в разі ухвалення судового рішення в адміністративній справі за позовом фізичної особи до суб'єкта владних повноважень на користь позивача, всі здійснені ним документально підтверджені судові витрати відшкодовуються з Державного або місцевого бюджету.

Таким чином, враховуючи наявність Постанови Великої Палати Верховного Суду від 19 вересня 2018 р. у зразковій справі № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18) і, відповідно, те, що всі адміністративні справи за позовами до територіальних підрозділів ДМС України, по яких має бути сплачено судовий збір (щодо вклеювання фотокартки у зв'язку з досягненням 25- та 45-річного віку, щодо оформлення паспорта у зв'язку з його втратою або викраденням), є потенційно програшними з боку відповідача – суб'єкта владних повноважень, Постановою № 398 і Наказом № 456 закладено підвалини для невиправданого витрачання коштів Державного бюджету.

В умовах стійкої економічної кризи в державі прийняття таких нормативних актів об'єктивно неприпустиме.

Висновки. Отже, в такому випадку спостерігається недосконалість, а саме надмірність правового регулювання суспільних відносин з боку Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ України у сфері виконання судових рішень.

1. Абзац, що був об'єктом ґрунтовного аналізу, необхідно виключити з постанови № 302 як такий, що не відповідає законодавству України у сфері виконання судових рішень.

2. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06 червня 2019 р. № 456 «Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» підлягає скасуванню як такий, що **не відповідає** законодавству України у сфері виконання судових рішень і **не забезпечує** реалізації права громадян на отримання паспорта громадянина України зразка 1994 року відповідно до Постанови Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ.

3. Підлягає відновленню Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 р. № 320 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» як такий, що **забезпечує** реалізацію права громадян на отримання паспорта громадянина України зразка 1994 року відповідно до Постанови Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ, але був неправомірно скасований у 2018 р.

4. Постанова ЄСПЛ у справі «Смірнови проти Російської Федерації» від 24 липня 2003 р., скарги № 46133/99, 48183/99, § 97. Див. також *mutatis mutandis*, Постанова Великої Палати Європейського Суду у справі «Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства» (*Christine Goodwin v. United Kingdom*), скарга №28957/95, ECHR 2002-VI, § 77.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 вересня 2018 р., справа № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18), Провадження № 11-460зai18. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/76822787>.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
8. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 51. Ст. 716.
9. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-XII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 545.