

САСЕВИЧ О. М.,

здобувач

(Львівський університет бізнесу і права),

суддя

(Львівський окружний адміністративний суд)

УДК 342.9:342.565.4 (477)

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ
СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

У статті досліджено становлення та розвиток інституту судового контролю за виконанням судових рішень в Україні. Проаналізовано правову природу контрольних повноважень суду, можливість покладення їх на різні органи державної влади. Висловлено пропозиції щодо розподілу контрольних повноважень за виконанням судового рішення між суддями та працівниками апарату суду.

Ключові слова: *контроль, адміністративне судочинство, рішення суду.*

В статье исследовано становление и развитие института судебного контроля исполнения судебных решений в Украине. Проанализирована правовая природа контрольных полномочий суда, возможность возложения их на различные органы государственной власти. Высказаны предложения относительно распределения контрольных полномочий по исполнению судебного решения между судьями и работниками аппарата суда.

Ключевые слова: *контроль, административное судопроизводство, решение суда.*

This paper investigates the formation and development of the institution of judicial control over the execution of judgments in Ukraine. Analysis of the legal nature of the control authority of the court and the possibility of entrusting them to the various authorities. Suggested on the allocation of control powers over the implementation of judicial decisions between judges and court staff.

Key words: *control, administrative proceedings, judgment.*

Вступ. Створення адміністративної юстиції в Україні розпочалось у 1992 році з прийняття Концепції судово-правової реформи, яка задекларувала створення адміністративних судів [1]. Наукове обґрунтування вказаного процесу знайшло своє відображення у дисертаційних дослідженнях В.С. Стефанюка «Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні» (2000 р.) [2], Ю.В. Георгієвського «Адміністративна юстиція» (2004 р.) [3], Ю.С. Педька «Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні» (2004 р.) [4], А.В. Руденка «Адміністративне судочинство: становлення та здійснення» (2006 р.) [5]. Нормативно створення адміністративної юстиції в Україні ознаменувалось прийняттям у липні 2005 року КАС України [6], що набрав чинності з 1 вересня цього ж року, та створенням системи адміністративних судів. Саме цей період ми можемо вважати «точкою відліку» в існуванні судового контролю за виконанням рішення суду в порядку адміністративного судочинства в Україні.

В перші роки незалежного існування Україна поклала повноваження щодо забезпечення примусового виконання судових рішень на посадових осіб, що працювали



при судах, а саме на судових виконавців. Згодом законодавець дійшов висновку, що не можуть представники однієї структури і ухвалювати судові рішення, і забезпечувати його примусове виконання, оскільки це суперечить принципу розподілу влади. Саме з цією метою, а також для забезпечення ефективного виконання рішень, зокрема судових, була створена Державна виконавча служба України.

Такий тандем «суди – державні виконавці», запроваджений в Україні з 1999 року, зарекомендував себе доволі вдало та повністю відповідав принципу розподілу влади, задекларованому у ст. 6 Конституції України, згідно з яким суди здійснюють правосуддя, а органи державної виконавчої влади – виконання ухвалених рішень.

Але з часом низький рівень виконання судових рішень «змусив» законодавця вдатись до пошуку заходів, здатних покращити цей процес, посилити контроль за органами та особами, які неналежним чином виконують рішення суду. Вибір законодавця, як і в перші роки незалежності України, знову зупинився на підвищенні ролі судів, адже саме судді, як випливає з аналізу норм ст. 267 КАС України, повинні вживати заходів для «втілення в життя» їхніх же рішень. Як наслідок, у ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено такі повноваження суду по здійсненню контролю за виконанням рішень суду: зобов'язання відповідача-суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання рішення суду; накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, винного в невиконанні постанови суду; визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду.

З моменту прийняття вказаної норми минуло вже кілька років, але очікуваного підвищення рівня виконання рішень судів досі не спостерігається. Не змінили ситуацію ні зміни, внесені до КАС Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. [7] та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» від 17.11.2011 р. [8], ні лист-роз'яснення Вищого адміністративного суду України від 09.01.2013 р. № 28/12/13-13 [9]. Оскільки, як свідчить аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень України, норма ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України судами застосовується вкрай рідко.

Постановка завдання. З огляду на наведене, вважаємо за необхідне з'ясувати актуальне запитання: на кого слід покласти контроль за виконанням рішень суду? Розглянемо кілька варіантів вирішення цього питання: 1) вказаний вид контролю може здійснювати орган, до повноважень якого належить нагляд за додержанням законів в Україні, а саме прокуратура; 2) виконання судового рішення, як і здійснення контролю за таким виконанням належить до виключних повноважень Державної виконавчої служби України, а тому втручання суду в цей процес недоцільне; 3) чинна модель судового контролю найбільше підходить для України, відсутні підстави для її зміни чи удосконалення; 4) можливість наділення контрольними повноваженнями за виконанням судових рішень іншого органу.

Результати дослідження. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. прокуратура здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [10]. Зважаючи на згадані наглядові повноваження прокуратури, зокрема щодо нагляду



за суб'єктами владних повноважень, та взаємозв'язок понять «контроль» і «нагляд», з метою підвищення рівня виконання судових рішень, повноваження контролю за цим процесом можливо було б передати до прокуратури. Проте вказаному процесу заважають дві перешкоди: 1) прокурор є самостійним учасником виконавчого провадження, який бере участь у ньому у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою. Так, можуть траплятися випадки поєднання прокурором двох процесуальних статусів; 2) зараз триває активне обговорення національними та міжнародними експертами проекту закону «Про прокуратуру», реєстр. № 3541 від 05.11.2013 р., внесеного Президентом України в парламент 31 жовтня 2013 року. З аналізу вказаного законопроекту вбачається корегування напрямів діяльності прокуратури. Так, за новим законом її важливим завданням буде представництво та захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, водночас прокуратура більше не здійснюватиме наглядових функцій за додержанням і правильним застосуванням законів [11]. А відтак, з урахуванням нової концепції діяльності прокуратури, покладення на неї контрольних функцій за виконанням рішення суду видається недоречним, оскільки не відповідає оновленій меті діяльності прокуратури.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про виконавче провадження» примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці, визначені Законом України «Про державну виконавчу службу». Контроль за своєчасністю, правильністю і повнотою виконання рішень державним виконавцем здійснюють начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, а також керівник вищого органу державної виконавчої служби. Контроль за законністю виконавчого провадження здійснюють Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби, а Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі – через відповідні управління державної виконавчої служби (ст. 83 Закону України «Про виконавче провадження») [12]. Процедура ухвалення та виконання судових рішень не може бути замкненою у судовій системі. Саме така мотивація, а також посилання на ст. 6 Конституції України, якою передбачено розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову, стала підставою для передачі повноважень щодо виконання судових рішень від судів до органів виконавчої влади. Крім того, висловлювалася думка про те, що покладення керівництва діяльністю судових виконавців на суди не відповідає сутності судової влади, оскільки в цьому випадку зникає межа між судовою і виконавчою владою, а таке положення не узгоджується з найголовнішим постулатом правової держави – розподілом влад [13, с. 34]. Описана система не довела на практиці своєї ефективності, свідченням чого може бути статистика, згідно з якою рівень виконання судових рішень за останні сім років не перевищує третини [14].

На захист існуючої моделі судового контролю за виконанням рішення в порядку адміністративного судочинства можна сказати багато. Насамперед, варто зазначити, що виконавче провадження є стадією адміністративного процесу, а тому вплив суду на неї є неминучим. Позицію щодо визнання виконавчого провадження стадією судового процесу (мова йде про цивільний процес, проте вказані положення можуть застосовуватися як до процесу господарського, так і до адміністративного) поділяють такі вчені, як М.Г. Авдюков [15], А.К. Сергун [16], М.Й. Штефан [17], які зазначають, що цивільний процес завершується на стадії його виконання, а саме, коли реально поновлюються поновленні порушені суб'єктивні права сторін.

Свою позицію стосовно того, що правовідносини сторін, що виникають під час та у зв'язку із виконанням постанови суду, є частиною судового провадження, висловив і Євросуд, який зазначив, що судове та виконавче провадження є першою та другою



стадіями у загальному провадженні. Таким чином, виконання рішення не відокремлюється від судового розгляду і провадження повинно розглядатися загалом (рішення «Ліпісвіцька проти України» від 12 травня 2011 року [18]).

На думку російського вченого Д.Я. Малєшина, належного виконання судового рішення можна домогтися лише при взаємодії органів судової та виконавчої влади. Перші забезпечують якість – систему гарантій в процесі виконання судового рішення, а другі – оперативність виконання судового рішення [19, с. 100-105].

У цьому контексті слід звернути увагу на специфіку адміністративного судочинства, яка впливає на особливості здійснення судового контролю за виконанням рішення суду. Такий контроль застосовується у справах, в яких рішення ухвалено на користь позивача, за умови, що відповідач – суб'єкт владних повноважень. Тому виконати постанову суду повинен суб'єкт владних повноважень. Цікавою є позиція В.Г. Перепелюка, згідно з якою в адміністративних справах Державна виконавча служба України є безсилою, а тому залучати її до виконання постанов, ухвалених в порядку адміністративного судочинства, немає потреби. Автор зазначає, що абсолютна більшість дій (рішень) можуть бути вчинені (прийняті) посадовими особами особисто. Ніхто інший замість них ці обов'язки не виконає та не змусить їх до такого виконання. Тому в адміністративних справах, в яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень, державні виконавці безсилі [20, с. 314]. На думку іспанського дослідника Д. Валадеса, виконання судового рішення не повинне здійснюватися державним службовцем під загрозою застосування санкцій, адже, насамперед, така особа має думати про авторитет органу, в якому вона працює, та про високу місію, яку виконує [21, с. 147]. Проте низький рівень виконання судових рішень, в яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень, свідчить про те, що сподіватись виключно на порядність відповідачів недоцільно. Державна виконавча служба України не здатна самотужки забезпечити належне виконання рішень, відповідачем у яких є суб'єкт владних повноважень. Законодавець вирішив розподілити функцію з виконання такого рішення між судом, який здійснює юридичний контроль, та Державною виконавчою службою України, яка здійснює фактичний контроль за виконанням постанови адміністративного суду. Вважаємо таку «конструкцію» здатною показати хороші результати на практиці.

Так, вважаємо, що забезпечення примусового виконання судового рішення – це повноваження Державної виконавчої служби, але зробити цей процес більш ефективним може лише активна позиція суду. На підтвердження цієї позиції слід навести такі доводи:

- 1) активна позиція суду на стадії виконання судового рішення є історично зумовленою та звичною для України;
- 2) виконавче провадження – це стадія адміністративного процесу, тому обмежувати вплив суду на одній із стадій процесу є недоцільно;
- 3) лише суд, зважаючи на високий авторитет в суспільстві, може вплинути на підвищення рівня виконання судових рішень.

Наполягаючи на активній ролі суду при виконанні судових рішень в адміністративних справах, все ж таки ми негативно ставимось до наділення його низкою невластивих йому повноважень. Досягти балансу у вирішенні вказаного питання можна таким шляхом. Суд беззаперечно повинен розглядати питання, пов'язані з оскарженням неправомірних рішень, дій чи бездіяльності Державної виконавчої служби України (ст. 181 КАС України), а також заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності відповідача-суб'єкта владних повноважень на виконання постанови суду (ч. 9, 10 ст. 267 КАС України), спірні питання. Для вирішення вказаних питань необхідним є дослідження обставин справи для прийняття законного обґрунтованого рішення. Та викликає сумнів потреба покладення на суд певних технічних функцій, не пов'язаних із здійсненням правосуддя. Мова йде про повноваження щодо прийняття звітів про виконання судового рішення від суб'єктів владних повноважень, накладання штрафів на їх керівників (ч. 1-8 ст. 267 КАС України).



У даному контексті видається доцільною пропозиція таких авторів, як О. Ільницький [22, с. 170] та В. Перепелюк [20, с. 333] щодо зобов'язання судів використовувати своє контрольне повноваження по зобов'язанню відповідача подати звіт про виконання судового рішення у всіх справах, в яких постановою суду суб'єкта владних повноважень зобов'язано вчинити певну дію. Тут маємо зазначити, що ризик сплати штрафу за неподання звіту повинен стимулювати керівника суб'єкта владних повноважень тримати питання виконання судових рішень під посиленням контролем. Сьогодні це повноваження суду використовується вкрай рідко, у Єдиному державному реєстрі судових рішень України такі постанови поодинокі. Вважаємо, що «заохотити» суддів частіше використовувати свої контрольні повноваження щодо зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення можна або шляхом проведення масштабної роботи з роз'яснення необхідності його застосування, або шляхом нормативного закріплення такого обов'язку. Очевидно, що таке нормативне закріплення спричинило б надмірне завантаження адміністративних судів, адже кожна таку справу довелось би розглядати двічі: вперше – під час розгляду по суті, вдруге – при вирішенні питань, пов'язаних з її виконанням.

У зв'язку з цим ми пропонуємо покласти виконання вказаного повноваження на інший орган (назвемо його «компетентний орган»). Як видається, на практиці ця ситуація виглядала би так: обов'язковим елементом резолютивної частини постанови суду у справах за участю відповідача-суб'єкта владних повноважень є зобов'язання останнього у встановлений судом строк подати звіт про виконання судового рішення до компетентного органу. До повноважень компетентного органу слід віднести:

- прийняття звіту про виконання судового рішення;
- накладення штрафу у випадку неподання такого звіту.

У разі незгоди сторін виконавчого провадження з діями компетентного органу щодо прийняття звіту чи накладення штрафу, тобто у разі виникнення спору, вони вправі звернутися до суду з заявою, яка розглядається в судовому засіданні в межах провадження по вже вирішеній справі.

На нашу думку, таким чином вдасться виконати низку завдань:

1) забезпечити належний судовий контроль за виконанням постанов адміністративного суду в усіх справах, в яких на відповідача-суб'єкта владних повноважень покладено обов'язок вчинити певні дії;

2) ми не завантажуватимемо суд виконанням невластивих йому технічних повноважень щодо прийняття звітів чи накладення штрафів. Також суд розглядатиме лише спірні випадки незгоди сторін з рішенням компетентного органу.

Залишилось нез'ясованим лише одне запитання: в структурі яких органів державної влади слід створити цей компетентний орган? У цьому контексті варто пригадати, що Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. передбачено існування не лише органів, покликаних здійснювати правосуддя – судів, а й органів, діяльність яких спрямована на організаційне забезпечення судів [7]. Так, на думку А. Селіванова, «судова влада як самостійний вид державної влади не може обмежитися тільки системою загальних і спеціалізованих судів, і тому вона функціонує у двох формах організації судового ладу і судового устрою. Останній означає правосуддя у власному розумінні його механізму. До судового ладу можуть входити інші суб'єкти, які безпосередньо не здійснюють функції правосуддя» [23, с. 34]. У науковій літературі В.В. Кривенко [24, с. 18] та О.З. Хотинською [15, с. 12] висловлювалась пропозиція «наділити» Державну судову адміністрацію України повноваженнями, пов'язаними з виконанням судового рішення, підпорядкувати вказаному органу Державну виконавчу службу України. Проте, на нашу думку, такий крок суперечитиме призначенню Державної судової адміністрації, яким відповідно до ст. 145 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом [5]. Так, пропонуємо передбачити у штат-



ному розписі судів посаду спеціаліста з забезпечення контролю за виконанням судових рішень.

Висновки. Проведений аналіз правової природи виконання судових рішень, поглядів вчених на умови його ефективності дозволяє стверджувати, що ефективно виконання судових рішень в Україні можливе лише за активної участі суду. Контрольні повноваження суду, передбачені чинним законодавством України, потребують певного коригування.

Підсумовуючи наведене, можемо дійти висновку, що за доволі незначний період свого незалежного існування Україна вже доклала чимало зусиль для забезпечення своєчасного та належного виконання судових рішень, зокрема у справах, де відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень. Одним з останніх кроків, зроблених нашою державою у цьому напрямі, є запровадження судового контролю за виконанням рішень суду. Вважаємо, що вказаний захід може принести очікувані результати за умови його удосконалення, а також при дотриманні керівних принципів щодо виконання рішень національних судів, висловлених в рішеннях Європейського суду з прав людини.

Список використаних джерел:

1. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-ХІІ Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.
2. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.С. Стефанюк ; Київський Національний університет імені Тараса Шевченка. – 2000. – 14 с.
3. Адміністративна юстиція : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.В. Георгієвський ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2004. – 19 с.
4. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.С. Педько ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2004. – 16 с.
5. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Руденко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» від 17.11.2011 р. Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4054-17/conv>.
9. Лист Вищого адміністративного суду України від 09.01.2013 р. № 28/12/13-13 Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua>.
10. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
11. Проект Закону України «Про прокуратуру», реєстр. № 3541 від 05.11.2013 р. Закон і бізнеС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html.



12. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. Верховна Рада України. Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-14/page>.
13. Заворотько П.П. Процессуальные гарантии исполнения судебного решения. – М. : Юрид. лит., 1974. – 360 с.
14. Парламентські слухання «Про стан виконання судових рішень в Україні» від 22.05.2013 р. Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/S1220513.htm.
15. Авдюков М.Г. Исполнение судебных постановлений // Советский гражданский процесс. М. : Изд. Моск. ун-та, 1970. – 440 с.
16. Сергун А.К. Проблемы исполнительного производства в советском гражданском процессе : автореф. дис. . д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Всесоюзный юридический заочный институт. – М., 1980. – 32 с.
17. Штефан М.Й. Цивільний процес : підручник. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К. : Ін Юре, 2001. – 608 с.
18. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ліписвіцька проти України» від 12 травня 2011 р. Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/19618>.
19. Малешин Д.Я. Исполнительное производство (функции суда). 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Городец, 2005. – 240 с.
20. Перепелюк В.Г. Виконання судового рішення, ухваленого на користь приватної особи – позивача: проблеми та шляхи їх усунення // Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : зб. наук. статей / Смокович М.І., Цуркан М.І., Перепелюк В.Г. та ін. – К. : Юрінком Інтер. – 2012. – 384 с.
21. Валадес Диего. Контроль над властью. – М. : Идея-Пресс, 2006. – 248 с.
22. Ільницький О. Виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції: окремі питання загальних положень // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 54. – С. 166–172.
23. Селіванов А. Реформування конституційних засад організації судової влади в Україні // Право України. – 2003. – № 7. – С. 14–21.
24. Звіт Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів. Виступ Голови Ради суддів України В.В. Кривенка // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 11. – С. 15–19.
25. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Оксана Зіновіївна Хотинська ; Академія адвокатури України. – К., 2006. – 20 с.

