
УДК 35.084.3:343.35

С. О. ШАТРАВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності ОВС
факультету з підготовки фахівців для підрозділів міліції
громадської безпеки та кримінальної міліції у справах дітей
Харківського національного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Виокремлено адміністративні процедури виконання судового рішення в адміністративному судочинстві, спрямовані на захист прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Надано власне розуміння терміна «виконання судових рішень в адміністративному судочинстві» та виокремлено особливості зазначених процедур. Доведено, що із запровадженням адміністративного судочинства судова практика виявила недостатність положень Закону України «Про виконавче провадження» для ефективного виконання судових рішень в адміністративних справах, оскільки виконання судових рішень адміністративних судів вимагає вироблення спеціальних процедур у виконавчому провадженні. Наголошено, що механізм виконання судових рішень в адміністративних справах потребує ґрунтовної розробки та відповідного законодавчого врегулювання.

Ключові слова: *адміністративні процедури, адміністративне судочинство, судове рішення, виконання, стадія провадження.*

Утвердження в Україні принципу верховенства права поки що є справою недосяжною внаслідок того, що в нашій країні ще й досі не створено повноцінної системи адміністратив-

ної юстиції, котра, як доводить світовий (передусім європейський) досвід у цій сфері, виступає найдієвішим засобом захисту прав та інтересів особи від свавілля та зловживань в

адміністративній діяльності влади, насамперед виконавчої [1, с. 15–17]. Проте висока якість судового рішення – запорука його належного виконання. Лише повний, об'єктивний та неупереджений судовий процес може сприяти ухваленню правосудного рішення, авторитет якого не викликати сумнівів у публічній адміністрації. Тому про ефективність виконання судового рішення необхідно піклуватися вже на самих ранніх стадіях судового процесу. Зокрема, у необхідних випадках слід застосовувати заходи забезпечення позову. Інакше на момент набрання судовим рішенням законної сили може виявитись, що виконати його вже неможливо. На сьогодні ст. 117 Кодексу адміністративного судочинства України [2] досить якісно урегулювала процедуру вжиття таких заходів. Проте законодавець, під дією переважно тимчасових кон'юнктурних міркувань, все частіше намагається обмежити дію згаданої статті КАС України і заборонити застосування забезпечувальних заходів з окремих категорій справ. Конституційний Суд України дає таким намірам належну оцінку [3].

Останнім часом було підготовлено роботи, присвячені окремим аспектам змісту судових рішень, що приймаються у процесі відправлення адміністративного судочинства. Серед них варто вказати дисертаційне дослідження Е. Ю. Шведа «Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві», П. В. Вовка «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції», Ю. Л. Шереніна «Процесуальні форми перегляду судових рішень адміністративними судами», Я. П. Синицької «Судові рішення в адміністративному судочинстві» тощо.

Водночас проблеми судового рішення в цивільному та господарському процесі досліджувалися у роботах І. В. Андронova, К. М. Біди, В. В. Григор'євої, О. М. Шиманович, Г. В. Фазикош, Є. А. Чернушенко та інших.

Отже, **мета** цієї статті полягає в дослідженні адміністративних процедур виконання судового рішення в адміністративному судочинстві, які спрямовані на захист прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Обов'язковість рішень суду є конституційною засадою судочинства (ст. 129 Конституції України), відтвореною у Кодексі адміністративного судочинства України (КАС України) як принцип адміністративного судочинства (ст. 7). У свою чергу, ч. 2 ст. 14 КАС України передбачено, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили,

є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, що набрали законної сили, полягає в тому, що вони не можуть бути скасовані або змінені жодним органом (посадовою чи службовою особою), крім суду вищої інстанції.

Питаннями виконання судових рішень неодноразово переймався і Європейський суд з прав людини, за висновками якого виконання є складовою частиною судового розгляду. Так, у рішенні від 20 липня 2004 р. (справа «Шмалько проти України») Суд наголосив, що «... пункт 1 статті 6 (Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. – *С. III.*) гарантує кожному право на звернення до суду або арбітражу з позовом стосовно будь-яких його цивільних прав та обов'язків. Таким чином, ця стаття проголошує «право на суд», одним з аспектів якого є право на доступ, тобто право подати позов з приводу цивільно-правових питань до суду. Однак це право було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне судові рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній зі сторін. Було б незрозуміло, якби стаття 6 детально описувала процесуальні гарантії, які надаються сторонам у спорі, а саме: справедливий, публічний і швидкий розгляд, – і, водночас, не передбачала виконання судових рішень. Якщо тлумачити статтю 6 як таку, що стосується виключно доступу до судового органу та судового провадження, то це могло б призводити до ситуацій, що суперечать принципу верховенства права, який договірні держави зобов'язалися поважати, ратифікуючи Конвенцію. Отже, для цілей статті 6 виконання рішення, ухваленного будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «судового розгляду» (див. рішення у справі «Горнсбі проти Греції» ...)» [4, ст. 43].

Тому з метою забезпечення належного, повного та своєчасного виконання учасниками адміністративного судочинства судових рішень чинним законодавством запроваджено правовий механізм його реалізації. Так, нормами розділу V КАС України, законами України «Про виконавче провадження» [5], «Про державну виконавчу службу» [6], Інструкцією з організації примусового виконання рішень, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5 [7], визначено: умови і порядок виконання судових рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню в разі невиконання їх у добровільному

порядку; основи організації та діяльності державної виконавчої служби; її завдання; правовий статус працівників державної виконавчої служби; процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах.

Із цього приводу Е. Ю. Швед наголошує, що обов'язок виконання судового рішення особами, які беруть участь у справі, та іншими особами, на яких поширюється законна сила судового рішення, виникає одразу після постановлення цього рішення. Однак виконання цього обов'язку не завжди є добросовісним, або ж судові рішення взагалі не виконуються. У зв'язку з цим під загрозою постає реалізація юридичних гарантій захисту і поновлення оспорюваних прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які звернулись до адміністративного суду за захистом. Виконання судових рішень спрямоване на забезпечення реалізації зазначених юридичних гарантій через відповідні процедури виконавчого провадження [8, с. 169]. Крім того, у процесі виконання судових рішень, продовжує свої міркування Е. Ю. Швед, необхідні процесуальні дії фіксуються саме процесуальними актами-документами, що мають вагоме юридичне значення. До них застосовуються такі вимоги: а) тут знаходиться відображення об'єктивної дійсності з виконання судового рішення через певну інформацію; б) така інформація фіксується адекватними засобами і способами (технічними, письмовими тощо); в) фіксування здійснюється на носіїв інформації, відповідному до способу фіксування [8, с. 170].

Виконання судових рішень, зазначає Е. Ф. Демський, є завершальною стадією провадження в адміністративному судочинстві, сутність якого полягає в практичній реалізації рішення (приписів) суду щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб. Крім того, виконання судових рішень – це функція суду, суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, здійснення якої потребує реалізації відповідних процесуальних дій [9, с. 400].

Так, у ч. 4 ст. 257 КАС України законодавець обумовлює питання примусового виконання судових рішень у порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Цим підкреслюється винятковість саме примусового виконання рішення адміністративного суду.

У ст. 2 Закону України «Про виконавче провадження» вказано, що на Державну вико-

навчу службу покладається примусове виконання рішень. Отже, правова природа діяльності органів державної виконавчої служби (ДВС) та її основне призначення полягають саме в примусовому виконанні рішень суду.

Добровільне виконання рішення суду суб'єктом владних повноважень – це його законодавчо встановлений обов'язок. У свою чергу, суб'єктів, які за законами України несуть відповідальність за виконання судового рішення у добровільному порядку, можна поділити на дві групи: 1) суб'єкти владних повноважень – відповідачі в адміністративній справі та 2) суб'єкти владних повноважень, на яких обов'язок із виконання певних видів судових рішень покладено безпосередньо законом чи іншим нормативно-правовим актом (так звані виконавці за законом). Перша група виділяється на підставі ст. 105, 162 КАС України, а друга група – на підставі ч. 1 ст. 257 КАС України. Відомо, що на практиці суди відмовляються застосовувати останню із наведених статей через те, що відповідні суб'єкти владних повноважень не є стороною у справі, а тому щодо них жодних приписів у резолютивній частині судового рішення бути не може. Проте такий підхід не зовсім виправданий. Хоча «виконавці за законом» і не є стороною у справі, однак само по собі судові рішення породжує для них обов'язок вчинити дії, передбачені певним законом [10]. Наприклад, судові рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним є підставою для того, щоб державний орган юстиції скасував своє рішення про державну реєстрацію цього акта [11]. У зв'язку з цим доцільно, щоб у подібних випадках в резолютивній частині рішення зазначалася необхідність надіслати його на виконання до суб'єкта владних повноважень з державної реєстрації нормативно-правових актів, який визначений для цього законом [12, с. 102].

Законодавець наділяє державного виконавця відповідним інструментарієм для забезпечення виконання судового рішення, який закріплено ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження». Аналіз цієї статті дає можливість пересвідчитись у тому, що основним призначенням органів державної виконавчої служби є виконання рішень суду, але перелік заходів примусового виконання не надається.

Із запровадженням адміністративного судочинства судова практика виявила недостатність положень Закону України «Про виконавче провадження» для ефективного виконання судових рішень в адміністративних справах.

Оскільки виконання судових рішень адміністративних судів вимагає вироблення спеціальних процедур у виконавчому провадженні, то механізм виконання судових рішень в адміністративних справах ще потребує ґрунтовної розробки та відповідного законодавчого врегулювання.

На підставі аналізу норм КАС України та Закону України «Про виконавче провадження» пропонуємо вважати, що процедура виконання судового рішення в адміністративній справі має такі стадії: 1) підготовча; 2) порушення виконавчого провадження і підготовка до безпосереднього виконання; 3) здійснення виконавчого провадження; 4) закінчення виконавчого провадження.

У цьому випадку нами виокремлено процедури виконання судового рішення в адміністративній справі, які здійснюються в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження», тобто примусове виконання судового рішення в адміністративній справі.

У той же час слід говорити і про інший порядок виконання судових рішень, ще до набрання ними законної сили, тобто негайне виконання, що передбачено нормами КАС України. Саме КАС України передбачає можливість негайного виконання судових рішень, що може бути обумовлено різними причинами – потребою надати швидкий захист життєво важливим інтересам позивача, публічним чи іншим інтересам, яким може бути заподіяно значної шкоди, якби не було передбачено їх негайне виконання [13, с. 656].

Крім того, аналіз положень ст. 256 КАС України дає можливість встановити, що негайне виконання може здійснюватись у двох видах: а) обов'язкове (на підставі закону) та б) факультативне (за рішенням суду). В той же час перелік видів категорій адміністративних справ, за якими припускається негайне виконання, є вичерпним, та розширенню за бажанням осіб, які приймають участь у справі, чи за розсудом суду ці переліки не підлягають. Обов'язкове виконання передбачається за вісьмома категоріями справ, а факультативне – лише за чотирма [14, с. 591].

Слід зазначити, що у резолютивній частині цих постанов належить вказати, що вони підлягають негайному виконанню. Однак відсутність такої вказівки не може бути підставою для невиконання постанови. Суд може прийняти відповідне рішення у самій постанові (в її резолютивній частині) – за заявою осіб, які

беруть участь у справі, зробленою до виходу до нарадчої кімнати, або з власної ініціативи. При цьому належить керуватися принципом пропорційності, тобто слід зважити наслідки негайного виконання і наслідки невиконання постанови про набрання нею законної сили. Якщо другі будуть більш негативними, тоді постанову доцільно звертати до негайного виконання [13, с. 657].

Говорячи про примусове виконання судового рішення, варто вказати, що ця процедура характеризується певними ознаками: 1) виникає у зв'язку з необхідністю примусового виконання судового рішення, від добровільної реалізації положень якого відмовляється особа, зобов'язана виконувати це рішення; 2) мета цієї процедури двояка: це, по-перше, забезпечення дотримання чи виконання приписів, закріплених судовим рішенням, по-друге, забезпечення захисту, поновлення чи визнання законних прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб, які виступають учасниками правового спору; 3) урегульована матеріальними та процесуальними нормами права; 4) становить заключну стадію судового процесу [15, с. 169].

Крім того, після проголошення судового рішення в адміністративній справі суд уповноважений вирішити цілу низку процесуальних питань, пов'язаних з його виконанням. Переважно ці питання розглядає і вирішує суддя відповідного адміністративного суду одноособово. Це питання: 1) про видачу виконавчого листа (ст. 258 КАС України); 2) про виправлення помилки у виконавчому листі; визнання виконавчого листа таким, що не підлягає виконанню; стягнення зі стягувача на користь боржника безпідставно одержаного за виконавчим листом (ст. 258 КАС України); 3) про видачу дубліката втраченого виконавчого листа (ст. 260 КАС України); 4) про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 261 КАС України); 5) про визнання мирової угоди сторін виконавчого провадження або прийняття відмови стягувача від примусового виконання (ст. 262 КАС України); 6) про відстрочення і розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 263 КАС України); 7) про зміну сторони виконавчого провадження (ст. 264 КАС України); 8) про поворот виконання судового рішення, якщо це питання не було вирішено одночасно зі зміною чи скасуванням судового рішення (ч. 3 ст. 265 КАС України).

Зауважимо, що всі перелічені процесуальні питання вирішуються під час процедури виконання судового рішення в адміністративній справі.

Отже, на підставі наукових позицій учених виконання судових рішень в адміністративному судочинстві слід визначити як сукупність взаємопов'язаних процесуальних дій суду, суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, а також фізичних та юридичних осіб, звернених на безпосередню реалізацію прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб та виконання обов'язків усіма учасниками адміністративного процесу.

В кінцевому підсумку слід зазначити, що адміністративні процедури виконання судового рішення в адміністративному судочинстві мають певні особливості, а саме: починаються в судових органах, а продовжуються в органах виконавчої влади; різний термін виконання; правова регламентація – КАС України та Законом України «Про виконавче провадження»; відсутність дієвої системи контролю суду за станом реалізації судового рішення; можливість закінчення примиренням; добровільний та примусовий порядок виконання судового рішення; відсутній дієвий механізм добровільного виконання судового рішення.

Список використаних джерел

1. Головатий С. Верховенство права : у 3 кн. – Кн. 3 : Верховенство права: український досвід / С. Головатий. – Київ : Фенікс, 2006. – 1747 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) : рішення Конституційного Суду України від 19 жовт. 2009 р. № 26-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.
4. Справа «Шмалько проти України» (заява № 60750/00) : рішення Європейського суду з прав людини : Страсбург, 20 лип. 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_226.
5. Про виконавче провадження : закон України від 21 квіт. 1999 р. № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-14>.
6. Про державну виконавчу службу : закон України від 24 берез. 1998 р. № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 243.
7. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень : наказ Мін'юсту України від 2 квіт. 2012 р. № 512/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 27. – Ст. 1018.
8. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Швед Едуард Юрійович. – Харків, 2009. – 200 с.
9. Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
10. Штефан М. Й. Виконання судових рішень : навч. посіб. / М. Й. Штефан, М. П. Омельченко, С. М. Штефан. – Київ : Юрінком Інтер. – 2001. – 320 с.
11. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1992 р. № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>.
12. Крупчан О. Д. Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб : монографія / О. Д. Крупчан, В. Г. Перепелюк. – Київ : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. – 207 с.
13. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.
14. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / [С. В. Ківалов, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонovої. – Київ : Прав. єдність, 2009. – 656 с.
15. Адміністративний процес : навч. посіб. / [Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 210 с.

Надійшла до редколегії 20.06.2014

ШАТРАВА С. А. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ВОПРОС СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

Выделены административные процедуры исполнения судебного решения в административном судопроизводстве, которые направлены на защиту прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц. Предоставлено собственное понимание термина «исполнение судебных решений в административном судопроизводстве» и выделены особенности указанных процедур. Доказано, что с введением административного судопроизводства судебная практика выявила недостаточность положений Закона Украины «Об исполнительном производстве» для эффективного исполнения судебных решений по административным делам, поскольку выполнение судебных решений административных судов требует разработки специальных процедур в исполнительном производстве. Отмечено, что механизм исполнения судебных решений по административным делам требует основательной разработки и соответствующего законодательного урегулирования.

Ключевые слова: административные процедуры, административное судопроизводство, судебное решение, исполнение, стадия производства.

SHATRAVA S. O. ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF JUDGMENT'S ENFORCEMENT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: ISSUES OF TODAY

Administrative procedures to enforce the judgment in administrative proceedings aimed at protecting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities are singled out in the article. On the basis of the analysis of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine and the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» the author has singled out that the procedure to enforce the judgment in an administrative case has the following stages: 1) preparation; 2) enforcement of proceedings and preparation for direct execution; 3) realization of enforcement proceedings; 4) completion of enforcement proceedings.

Own understanding of the term «enforcement of judgments in administrative proceedings» as a set of related court proceedings, government entities, their officials and individuals and legal entities addressed to the direct realization of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities and fulfilling the duties by all members of the administrative process is presented.

Features of administrative procedures to enforce a judgment in the administrative proceedings are singled out, namely they are: a beginning in court agencies and prolongation in the executive authorities; different execution term; legal regulation by the Code of Administrative Proceedings of Ukraine and the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings»; absence of an effective system of court control over the progress of a judgment; opportunity to end as a reconciliation; voluntary and compulsory order of executing a judgment; absence of an effective mechanism for voluntary execution of a judgment.

It is proved that implementation of administrative proceedings made possible for court practice to reveal insufficiency of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» for effective execution of judgments in administrative cases as enforcement of judgments of administrative courts requires the development of special procedures in the enforcement proceedings. It is emphasized that the mechanism of judgments' enforcement in administrative cases requires substantial development and appropriate legislative regulation.

Keywords: administrative procedures, administrative proceedings, judgment, execution, stage of the proceedings.