

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ**CURRENT ISSUES OF JUDICIAL CONTROL OVER THE ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS IN ADMINISTRATIVE CASES**

Розглянуто сучасний стан законодавчого регулювання здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах. Виконання судових рішень в адміністративних справах є завершальною стадією адміністративно-судового розгляду і вирішення публічно-правових спорів.

У науці адміністративно-процесуального права не вироблено єдиних підходів щодо тлумачення понять «судовий контроль», «судовий контроль за виконанням судових рішень». Автор статті розглядає судовий контроль за виконанням судових рішень як важливий елемент забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб у правовій державі.

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві може здійснюватися у формі: 1) зобов'язання подання звіту про виконання судового рішення суб'єктом владних повноважень; 2) застосування штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень; 3) визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду; 4) провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця.

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах може бути реалізовано: 1) з ініціативи особи, на користь якої ухвалено судові рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень; 2) за власною ініціативою суду, який розглянув справу як суд першої інстанції.

Зроблено висновок, що судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах залишається бути актуальним питанням як для адміністративно-процесуальної науки, так і для практики адміністративного судочинства. Кодекс адміністративного судочинства України повинен містити чіткий механізм такого судового контролю та відповідати на реалії сучасного стану виконання судових рішень. Адміністративні суди, застосовуючи процедуру судового контролю за виконанням судових рішень, повинні керуватися у тому числі принципами пропорційності та обгрунтованості.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень, адміністративний суд, позивач, адміністративне провадження.

The article examines the current state of legislative regulation of judicial control over the enforcement of court decisions in administrative cases. The enforcement of court decisions in administrative cases is the final stage of administrative court proceedings and resolution of public law disputes.

The science of administrative procedure law has not developed uniform approaches to the interpretation of the concepts of «judicial control» and «judicial control over the execution of court decisions». The author considers judicial control over the enforcement of court decisions as an important element of ensuring the rights and freedoms of individuals and legal entities in a state governed by the rule of law.

Judicial control over the enforcement of court decisions in administrative proceedings may be exercised in the form of: 1) an obligation to submit a report on the execution of a court decision by a subject of public authority; 2) the imposition of a fine on the head of a subject of public authority; 3) recognition of decisions, actions or inactions committed by a subject of public authority – the defendant in the execution of a court decision – as unlawful; 4) proceedings in cases concerning decisions, actions or inactions of a state executive service body or a private enforcement officer.

Judicial control over the enforcement of court decisions in administrative cases may be exercised: 1) on the initiative of a person in whose favour a court decision was made and who is not a subject of authority; 2) on the own initiative of the court that considered the case as a court of first instance.

The author concludes that judicial control over the enforcement of court decisions in administrative cases remains a relevant issue for both administrative procedure science and practice of administrative proceedings. The Code of Administrative Procedure of Ukraine should contain a clear mechanism for such judicial control and respond to the realities of the current state of enforcement of court decisions. Administrative courts, when applying the procedure of judicial control over the enforcement of court decisions, should be guided, among other things, by the principles of proportionality and reasonableness.

Key words: *administrative proceedings, public authority, administrative court, plaintiff, administrative procedure.*

Вступ. Сучасний стан правосуддя обумовлений необхідністю продовження ідей, завдань та новачій судово-правової реформи, а також подоланням викликів і загроз, що існують в умовах війни.

Адміністративне судочинство, предметом якого є розгляд публічно-правових спорів між приватними особами та суб'єктами владних повноважень, гостро потребує гнучких законодавчих змін та організаційно-правових заходів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб в умовах збройної агресії. У цьому контексті процесуальний порядок розгляду адміністративних справ повинен враховувати спеціальні правові статуси громадян, можливості їхньої безпосередньої участі у судових засіданнях та збирання необхідних доказів, отримувати якісну правничу допомогу тощо. Фактори стану війни впливають на можливість реалізацією особою свого права звернення до суду та на подальший ефективний судовий захист.

Конституція України встановлює обов'язковість судового рішення як основну zásadu судочинства (п. 9 ч. 1 ст. 129), що означає неухильне виконання суб'єктами права судових рішень та покладає на суди забезпечення цього конституційного положення через відповідні процесуальні механізми та заходи впливу.

Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, врегульовано Розділом IV Кодексу адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАСУ) [1].

Виконання судових рішень в адміністративних справах є завершальною стадією адміністративно-судового розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Невиконання судових рішень не сприятиме охороні прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з владними суб'єктами. З огляду на це, об'єктивно існуватиме потреба у розв'язанні проблем виконання судових рішень, удосконалення з цього приводу відповідних механізмів та процедур.

Актуальні питання дослідження сучасного стану адміністративного судочинства в Україні у своїх наукових працях розкривають В. Бевзенко, Ю. Волкова, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, Д. Лученко, М. Смокович, С. Стеценко та ін. При цьому наука адміністративно-процесуального права не виробила єдиних підходів щодо тлумачення понять «судовий контроль» та «судовий контроль за виконанням судових рішень». Доктрина потребує відповідних уточнень, додаткових формулювань, нових узагальнень щодо порядку та особливостей виконання судових рішень в адміністративних справах, врахування принципів адміністративного судочинства, законних інтересів приватних осіб-позивачів, публічних інтересів держави.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз сучасного стану правового регулювання здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

Результати дослідження. З метою гарантування приватній особі безумовного і повного виконання судового рішення адміністративним процесуальним законом передбачено такий

процесуальний механізм під час виконання судового рішення як судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах (ст.ст. 381-383 КАСУ) [1].

Як слушно зауважено в джерелах, у КАСУ не наведено дефініції «судовий контроль» [2, с. 623], що дозволяє давати йому характеристику лише на основі аналізу процесуальних положень та судової практики або виходити із теоретичного розуміння поняття «судовий контроль».

«Судовий контроль є самостійним видом судового контролю, котрий здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а саме обов'язково, своєчасного, точного виконання рішення суду з дотриманням встановленої законом процедури такого виконання» [3, с. 344].

І. Черненко пропонує під судовим контролем розуміти «спеціальний вид провадження в адміністративному судочинстві, відмінний від позовного, що має спеціальну мету та полягає не у вирішенні нового публічно-правового спору, а у перевірці всіх обставин, що перешкоджають виконанню такої постанови суду та відновленню порушених прав особи-позивача» [4, с. 261]. Однак на наш погляд, навряд чи можна ототожнювати судовий контроль з поняттям «провадження», називаючи його ще й спеціальним. Разом з тим варто погодитися, що завдання такого виду судового контролю, що викладені у згаданій дефініції, впливають із положень КАСУ.

Безумовно, судовий контроль слід розглядати як важливий елемент забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб у правовій державі. Загальновідомо, що судочинство буде ефективним лише тоді, якщо рішення судів будуть виконуватися у повному обсязі.

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві може здійснюватися в одній із таких форм:

1) зобов'язання подання звіту про виконання судового рішення суб'єктом владних повноважень;

2) застосування штрафу у разі постановлення ухвали про відмову у прийнятті звіту суб'єкта владних повноважень;

3) визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду;

4) провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця.

У літературі підкреслено, що «звіт про виконання судового рішення і штраф, на відміну від провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця – це види судового контролю за виконанням судових рішень, які завжди застосовуються за результатами розгляду і вирішення адміністративної справи; вони не є самостійними процесуальними інструментами контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах і не потребують ініціювання нового адміністративного процесу. Поза розглядом і вирішенням адміністративної справ, звіт і штраф самостійно не застосовуються». [5, с. 1226]

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах може бути реалізовано:

1) з ініціативи особи, на користь якої ухвалено судові рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень;

2) за власною ініціативою суду, який розглянув справу як суд першої інстанції.

Якщо суд допускає негайне виконання судового рішення, то достатньо ініціативи суду для процедури судового контролю, що таким чином повинно гарантувати особі негайне виконання судового рішення. Це є вкрай важливим у першу чергу для соціальних спорів, предметом яких є здійснення відповідних грошових виплат.

Суб'єкт владних повноважень не наділений ініціювати процедуру судового контролю, що ще раз підтверджує одну із важливих детермінантних ознак адміністративної юстиції – захист прав людини і громадянина у відносинах публічного управління.

Приватна особа може ініціювати процедуру судового контролю у формі письмової заяви, вимоги до якої встановлені ст. 382 КАСУ [1].

Метою судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах є покладення обов'язку на суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, подати звіт про виконання судового рішення, щоб таким чином досягти виконання судового рішення, ухваленого на користь приватної особи.

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється незалежно від того, чи перебуває судові рішення на примусовому виконанні.

Верховний Суд свого часу зауважував, що у разі невиконання судового рішення позивач має право вимагати життєв спеціальних заходів впливу щодо відповідача – суб'єкта владних повноважень, а невиконання судового рішення не може бути самостійним предметом окремого судового провадження [6].

У цьому контексті Ю. Волкова зауважує, що «судовий контроль запроваджується щодо того обсягу дій, які вже визначені в якості обов'язкових для вчинення органом владних повноважень в судовому рішенні. Тому судовий контроль не передбачає втручання в діяльність іншого органу, а є додатковим засобом правового тиску з метою відновлення законності, а також порушених прав сторін суспільних відносин за участі суб'єкта владних повноважень. І хоча цілком логічно уявити, що дії суду будуть носити імперативний (зобов'язальний характер), але природа такого обов'язку витікає з судового рішення, яке само по собі вже є обов'язковим до виконання згідно Конституції України». [7, с. 302]

Варто враховувати, що під час судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, можуть виникнути процесуальні перешкоди. Зокрема, мова йде про такі перешкоди, як:

- 1) зупинення виконання судового рішення судом касаційної інстанції;
- 2) зупинення виконавчого провадження.

Процесуальним результатом розгляду заяви про зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення є ухвала суду про задоволення заяви або відмову у її задоволенні. У цьому контексті Верховний Суд виснував, що правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати [8].

При задоволенні судом заяви про зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення суд встановлює строк для подання такого звіту, що становить не менше 10 календарних днів з дня отримання суб'єктом владних повноважень відповідної ухвали та не повинен перевищувати трьох місяців.

Обов'язок подати звіт про виконання судового рішення може бути покладено на:

- 1) суб'єкта владних повноважень;
- 2) особисто керівника суб'єкта владних повноважень;
- 3) кожного з членів колегіального органу, наділеного владними повноваженнями.

Заключною стадією процедури судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах є розгляд звіту про виконання судового рішення. Такий розгляд може відбутися в порядку письмового провадження або у судовому засіданні з повідомленням учасників справи. Вимоги до звіту передбачені ч. 2 ст. 3822 КАСУ. Зокрема варто звернути увагу, що у своєму звіті суб'єкт владних повноважень повинен вказати про відомості щодо виконання судового рішення, строк, порядок та спосіб його виконання. У разі невиконання судового рішення мають бути зазначені строки виконання судового рішення з відповідним обґрунтуванням пропонуванних строків, а також наведені відомості про обставини, які ускладнюють виконання судового рішення, та яких заходів було вжито суб'єктом владних повноважень для усунення зазначених обставин [1].

За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень суд постановляє ухвалу про прийняття або відмову у прийнятті звіту, яку може бути оскаржено в апеляційному порядку.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень» удосконалено механізм судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах [9]. Зокрема, удосконалено порядок накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень за невиконання судового рішення або у випадку, якщо суд відмовиться прийняти звіт. У такому разі судом додатково може бути встановлено новий строк подання звіту, розглянуто питання про зміну способу і порядку виконання судового рішення.

У ст. 383 КАСУ закріплено процедуру визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду.

Процесуальним правом скористатися згаданою процедурою може виключно особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення суду. На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом.

Верховний Суд визначив, що вимоги про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які прийняті (вчинені або не вчинені) на виконання судового рішення, в окремому судовому провадженні не розглядаються. Якщо позивач вважає протиправними рішення, дії чи бездіяльність відповідача, вчинені на виконання рішення суду, то він може звернутись до суду із заявою про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності відповідача, а не пред'являти новий адміністративний позов [10].

Важливо, що у разі постановлення судом ухвали про залишення заяви без задоволення щодо визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду, така ухвала може бути оскаржена в порядку, передбаченому для апеляційного оскарження ухвал окремо від рішень суду (див. ст. 294 КАСУ) [1].

Попри існування в КАСУ норм про судовий контроль щодо виконання рішень судів в адміністративних справах у практиці неодноразово лунають думки щодо його низької ефективності та необхідності вжиття різних заходів, у тому числі не лише в рамках судового процесу, для забезпечення повноти виконання судового рішення.

Висновки. Таким чином, судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах залишається бути актуальним питанням як для адміністративно-процесуальної науки, так і для практики адміністративного судочинства. Його головна мета – забезпечити своєчасне та належне виконання судових рішень. Кодекс адміністративного судочинства України повинен містити чіткий механізм такого судового контролю та відповідати на реалії сучасного стану виконання судових рішень. Це є край важливим з огляду на захист прав, свобод та законних інтересів осіб від їх порушень або недотримання з боку суб'єктів владних повноважень. При цьому суди, застосовуючи процедуру судового контролю за виконанням судових рішень, повинні керуватися у тому числі принципами пропорційності та обґрунтованості.

Законодавчі новації 2024 року повинні сприяти підвищенню ефективності судового контролю за виконанням судових рішень, оперативному реагуванню суду на невиконання чи неналежне виконання посадовими особами судових рішень, забезпеченню невідворотності відповідальності за порушення вимоги обов'язковості судових рішень.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Адміністративно-судове процесуальне право України: підручник / за заг. ред. проф. Д. В. Лученка. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2024. 696 с.
3. Михайлов О. О. Судовий контроль за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 341-344.
4. Черненко І. Практика застосування судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2022. № 5. С. 261-266.
5. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. За заг. ред. д.ю.н., проф. Бевзенка В. Видання третє. К. : ВД «Дакор», 2022. 1256 с.
6. Постанова Верховного Суду у справі 580/988/19 від 27.12.2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86717439>
7. Волкова Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/256/7167/14922-1>
8. Постанова Верховного Суду у справі 539/3406/17 від 04.03.2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87996284>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень: Закон України від 21.11.2024 року № 4094-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4094-20#n233>
10. Постанова Верховного Суду у справі № 640/15623/19 від 24.09.2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91752888>