

ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

ПЕТРИШИН О. В.,

доктор юридичних наук, професор, Президент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри теорії держави та права Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого,

БОЙЧУК Р. П.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого,

МАТВЄЄВА А. В.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ В КОНТЕКСТІ ВИЗНАННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ

Особливе місце в системі гілок влади посідає саме судова влада, за допомогою якої власне й здійснюється судочинство та відправляється правосуддя. Складний процес створення та реформування судової системи країни, який почався із набуття Україною статусу незалежної держави, триває й донині. Із набуттям статусу незалежної держави в Україні розпочався процес реформування судової системи, який триває і донині. Основна мета численних реформ у судовій сфері – створення такої системи, яка б забезпечила створення ефективного механізму захисту прав і свобод людини і громадянина. Проте, як свідчить практика, створення навіть досконалої судової системи не гарантує реального виконання судового рішення, тобто фактично захист прав і свобод людини і громадянина відбувається тільки «на папері». За таких умов особливого значення набуває розгляд способів виконання судового рішення на прикладі рішення щодо затвердження проекту змелеустрою.

Виконання судового рішення як завершальна стадія судового провадження є невід’ємним елементом права на судовий захист, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Практика Європейського суду з прав людини (справи «Юрій Миколайович Іванов проти України», «Горнсбі проти Греції») говорить, що пра-

во на справедливий суд є ілюзорним, якщо судові рішення залишається невиконаними.

Відповідно до статті 1291 Конституції України суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов’язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. Тобто, контроль за виконанням судового рішення здійснює сама судова інстанція.

На сучасному етапі КАС України передбачає дві процесуальні форми контролю адміністративного суду за виконанням рішень в адміністративних справах – це зобов’язання судом суб’єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (стаття 382 КАС України) та шляхом вирішення і розгляду справ з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби (стаття 287 КАС України). Установити судовий контроль за виконанням рішення суб’єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд може під час прийняття постанови у справі.

Відповідно до частини першої статті 382 КАС України суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов’язати суб’єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене

судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

У частині другій цієї статті передбачено, що у випадку неподання звіту суб'єктом владних повноважень про виконання судового рішення або ж за результатами його розгляду суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф.

Отже, встановити судовий контроль за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд першої чи апеляційної інстанції може під час прийняття постанови у справі. Такий контроль здійснюється судом першої інстанції шляхом зобов'язання надати звіт про виконання судового рішення, розгляду поданого звіту на виконання постанови суду першої, апеляційної чи касаційної інстанцій, а в разі неподання такого звіту – шляхом встановлення нового строку для подання звіту та накладення штрафу.

Аналізуючи наведені законодавчі приписи, Вищий адміністративний суд України в Ухвалі ВАС України від 2 березня 2016 року (реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР №56279238) дійшов висновку, що зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання постанови, є правовим наслідком судового рішення і саме в його резолютивній частині повинно бути визначено обов'язок подати звіт, оскільки встановити судовий контроль за невиконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд першої чи апеляційної інстанції може лише під час прийняття постанови у справі. Разом із цим суд зазначив, що вказаною статтею КАС України встановлено право, а не обов'язок суду, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, зобов'язати суб'єкта владних повноважень, проти якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Друга форма судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах – це судовий контроль у порядку, встановленому статтею 287 КАС України. Так, згідно з приписами цієї статті позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду.

Аналіз судових рішень, ухвалених за результатом розгляду таких заяв, показав, що у багатьох випадках і заявникам, і судам важко було визначитися із харак-

тером спірних відносин, а саме: чи пов'язані спірні відносини з неналежним виконанням рішення суду, чи є самостійними позовними вимогами.

При цьому варто зауважити, що суб'єкт владних повноважень не може бути зобов'язаний виконувати судове рішення шляхом ухвалення судом іншого рішення, оскільки примусове виконання постанови суду здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про виконавче провадження», в межах виконавчого провадження з виконання виконавчого листа.

Таким чином, рішення суду може бути виконано в добровільному, або в примусовому порядку. У добровільному порядку виконання судового рішення, яким зобов'язано орган прийняти рішення про затвердження проекту землеустрою та надати земельну ділянку, повинно відбутися у спосіб та строки, встановлені цим рішенням, а звіт про його виконання повинен бути надісланий до суду.

Примусове виконання рішень в Україні покладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Для виконання рішення суду у примусовому порядку відповідно до пункту 6.2.1. Інструкції з діловодства в адміністративних судах України для виконання судового рішення в адміністративній справі, що набрало законної сили або яке належить виконати негайно, особі, на користь якої воно ухвалено, за її письмовою заявою видається один виконавчий лист. Виконавчий лист видається на руки стягувачу або його представникові, а потім передається державній виконавчій службі.

Також у контексті нашого дослідження важливим є розгляд потенційних можливостей визнання права власності на земельну ділянку в порядку зміни способу виконання судового рішення. Так, Конституцією України та Земельним кодексом України передбачено, що громадянам, юридичним особам та державі гарантується право власності на землю. Відповідно до ч. 4 ст. 116 ЗК України, передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених цим Кодексом, провадиться один раз для кожного виду використання. Порядок здійснення та реалізації безоплатної приватизації визначено ст. 118 Земельного кодексу України.

Нормами Земельного кодексу України регламентовано послідовність дій громадян, які направлені на отримання у приватну власність земельних ділянок в процесі безоплатної приватизації землі та відповідно дії, які має вчинити відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування на забезпечення реалізації такого права громадян.

Згідно частини 6 статті 118 ЗК України громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комуналь-

ної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу.

Частиною 7 статті 118 ЗК України відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, у двотижневий строк з дня отримання погодженого проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (а в разі необхідності здійснення обов'язкової державної експертизи земельпорядної документації згідно із законом - після отримання позитивного висновку такої експертизи) приймає рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність. Земельні ділянки, які перебувають у власності чи користуванні громадян або юридичних осіб, передаються у власність чи користування за рішенням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування лише після припинення права власності чи користування ними в порядку, визначеному законом (ч. 5 ст. 116 ЗК України). Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції України). Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, встановлених Конституцією і законами України, приймати рішення

чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 1-29/2011).

Відповідно до частини першої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом, отже, держава зобов'язана гарантувати кожному захист його прав і свобод у судовому порядку; суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод (пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 9-зп). Ніхто не може бути обмежений у праві на доступ до правосуддя, яке охоплює можливість особи ініціювати судовий розгляд та брати безпосередню участь у судовому процесі, або позбавлений такого права. Конституційний Суд України у Рішенні від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 зазначив, що право на судовий захист належить до основних, невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина та відповідно до частини другої статті 64 Конституції України не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Частиною другою ст. 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях послідовно підкреслював значущість положень статті 55 Конституції України щодо захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 25 листопада 1997 року № 6-зп, пункт 1 резолютивної частини Рішення від 25 грудня 1997 року № 9-зп).

Для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері управлінської діяльності в Україні утворено систему адміністративних судів. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних

управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (частина перша статті 2 КАС України).

Статтею 5 КАС України норма статті 55 Конституції України конкретизується шляхом закріплення права особи звернутись до адміністративного суду, виключно якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і внаслідок чого вона може просити суд про їх захист.

Конституційний Суд у Рішенні від 30 січня 2003 року №3-рп/2003 зазначав, що «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення в правах».

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (частина друга статті 2 КАС України).

В будь-якій справі ключовим етапом відновлення порушеного права позивача є виконання судового рішення.

Виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, законодавчо визначений комплекс дій, спрямованих на захист і відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (пункт 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012).

Судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, - за її межами (ст. 370 КАС України).

Відповідно до положень ч. 1 ст. 378 КАС України за заявою сторони суд, який розглядав справу як суд першої інстанції, може відстрочити або розстрочити виконання рішення, а за заявою стягувача чи виконавця (у випадках, встановлених законом), - встановити чи змінити спосіб або порядок його виконання. Питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення може бути розглянуто також за ініціативою суду.

Підставою для встановлення або зміни способу або порядку виконання, відстрочення чи розстрочен-

ня виконання судового рішення є обставини, що істотно ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим (ч. 3 ст. 378 КАС України).

Частиною 3 статті 33 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що за наявності обставин, що ускладнюють виконання судового рішення або роблять його неможливим, сторони, а також виконавець за заявою сторін або державний виконавець з власної ініціативи у випадку, передбаченому Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», мають право звернутися до суду, який розглядав справу як суд першої інстанції, із заявою про встановлення або зміну способу і порядку виконання рішення. Поняття «спосіб і порядок» виконання судового рішення мають спеціальне значення, яке розраховане на виконавче провадження. Вони означають визначену рішенням суду послідовність і зміст вчинення виконавчих дій державним виконавцем.

Положення ст. 378 КАС України містять не тільки механізм процесуальної процедури розгляду питань зміни чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення, а й підстави для розгляду цих питань. Оскільки ці підстави, є матеріально-правовими, то їх слід розглядати у сукупності з положеннями статей 5 та 245 КАС України, які визначають зміст способів захисту порушеного права в адміністративному судочинстві.

Поняття «спосіб і порядок» виконання судового рішення мають спеціальне значення, яке розраховане на виконавче провадження. Вони означають визначену рішенням суду послідовність і зміст вчинення виконавчих дій державним виконавцем. Спосіб виконання судового рішення - це спосіб реалізації та здійснення способу захисту, що встановлений ст. 5 КАС України. Під зміною способу виконання рішення суду слід розуміти прийняття судом нових заходів для реалізації рішення в разі неможливості його виконання у спосіб, раніше встановлений.

Під зміною способу і порядку виконання рішення слід розуміти вжиття судом нових заходів для реалізації рішення у разі неможливості його виконання у встановлені раніше порядок і спосіб. Змінюючи спосіб і порядок виконання судового рішення, суд не може змінювати останнє по суті. Зміна на підставі ст. 378 КАС України способу і порядку виконання судового рішення не передбачає зміни обраного судом способу відновлення порушеного права при ухваленні рішення відповідно до ст. 245 КАС України.

Змінюючи спосіб і порядок виконання судового рішення, суд не може змінювати останнє по суті. Суть судового рішення (постанови) визначається ст. 244 КАС України. Постановляючи судове рішення, суд повинен прийти до висновку щодо питань, які

він повинен вирішити при прийнятті постанови (ст. 244 КАС України), а саме:

1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;

2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;

3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;

4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити;

5) як розподілити між сторонами судові витрати;

6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення;

7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Відповідно до частини 2 статті 245 КАС України, у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини, та стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;

7) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

8) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

9) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

10) інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів;

11) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання;

12) затримання іноземця або особи без громадянства до вирішення питання про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні;

13) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

14) звільнення іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;

15) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу.

Виходячи з норм ст. 116 ЗК України рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування про передачу у власність земельної ділянки є необхідною передумовою виникнення права власності на земельну ділянку.

Отже, відповідаючи на запитання, чи можливе визнання права власності на земельну ділянку в порядку зміни способу виконання судового рішення по справам, які виникають у спорах про порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, необхідно прийти до наступного висновку. Така «зміна способу виконання судового рішення» призведе до зміни рішення суду по суті, зміни способу захисту порушеного права, може призвести до порушення виключної компетенції органу місцевого самоврядування щодо прийняття рішення про передачу земельної ділянку у власність.