

А.О. ФОКІНА

*Анастасія Олександрівна Фокіна, студентка
магістратури Київського національного універси-
тету імені Тараса Шевченка**

ORCID: 0000-0003-2569-8057

УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Розвиток форм судового контролю на сучасному етапі характеризується оновленням процесуальних засад його здійснення в цивільному, кримінальному, конституційному судочинстві. Проте особлива актуальність оновлення форм здійснення судового контролю засобами адміністративного судочинства заслуговує, на наш погляд, особливої уваги з огляду на безпосередню спрямованість на захист прав приватних осіб від незаконних актів суб'єктів владних повноважень.

Основною метою даної статті є вивчення, комплексне дослідження природи, змісту, оновлення форм реалізації судового контролю в контексті реформування адміністративного судочинства як складової судової реформи.

Завданнями даної статті визначено: окреслити наукову дискусію щодо розуміння судового контролю та запропонувати удосконалення його ознак з урахуванням новітніх реформ; проаналізувати та дослідити існуючий механізм і форми судового контролю за виконанням судових рішень на прикладі адміністративного судочинства; сформулювати пропозиції з удосконалення судового контролю, в т.ч. за виконанням рішень в адміністративному судочинстві.

У демократичній, правовій державі одну з провідних ролей займає контроль як спосіб стимулювання та стримування органів державної влади у своїй діяльності. Контроль за своєю природою здійснює вирішальний вплив на відповідних суб'єктів та має комплекс нормативно визначених заходів, а тому є важливою складовою в організації та управлінні державою. У контексті проведення судової реформи в Україні особливого значення набуває судовий контроль як самостійний вид державного контролю. Необхідність розвитку та удосконалення судового контролю як у нормативному аспекті, так і у науковому обумовлена інтеграційними процесами, які донині тривають в Україні.

Пріоритетами судової гілки влади є захист прав та свобод людини та громадянина, ефективний і неупереджений розгляд справи, прийняття законного судового рішення та забезпечення його виконання. Варто зауважити, що в Україні існує проблема невиконання судових рішень прийнятих судами за наслідками розгляду справи. На нашу думку, провідне значення судовий контроль за виконанням рішень займає у адміністративному судочинстві, оскільки однією із сторін публічного-правового спору виступає суб'єкт владних повноважень. Відтак, з метою захисту та відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у спорах з органами державної влади необхідно створити дієвий механізм судового контролю за виконанням прийнятих судом рішень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важливі питання досліджуваної проблеми вивчали провідні вітчизняні вчені: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Р. Івасин, Р.В. Кайдашев, О. Кравець, Д.Д. Луспеник, В. Пікула, О.М. Сасевич, М.І. Смокович, В.С. Стефанюк, О.З. Хотинська, М.Д. Шадура та інші. У вітчизняній доктрині потребують розвитку поняття судового контролю та характеристика форм судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах з урахуванням проведених судової та конституційної реформи.

Виклад основного матеріалу. Актуальність становлення судового контролю в Україні зростає з кожним роком, оскільки ефективний захист прав та інтересів людини та громадянина є першочерговим завданням судової гілки влади і потребує відповідного контролю, зокрема, й за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

У вітчизняному законодавстві не закріплено визначення поняття «судовий контроль». Водночас питання природи та сутності судового контролю є дискусійним у юридичній літературі, тому розглянемо різні підходи до його розуміння.

Аналізуючи поняття судового контролю академік В.Б. Авер'янов підкреслював, що «судовий контроль – це комплексне правове вище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави»¹. Визначення В.Б. Авер'яновим судового контролю як комплексного явища, на нашу думку, є широким підходом до розуміння поняття «судовий контроль».

Натомість, на думку Р.В. Кайдашева, «судовий контроль – це самостійна правова форма здійснення судової влади, а основними є встановлення факту: чи є законною дія (бездіяльність) або акт відповідного органу, посадової особи»². Визначаючи місце судового контролю Л.П. Сушко вказує, що «судовий контроль – це вид державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань»³.

Аналіз юридичної літератури дає підстави стверджувати, що деякі автори відносять до функцій судової влади, окрім законодавчо встановленої функції правосуддя, також і функцію судового контролю. На нашу думку, єдиною закріпленою на законодавчому рівні функцією, яку здійснюють суди, є функція правосуддя, а тому судовий контроль є особливою формою здійснення судової влади.

Отже, у вітчизняній доктрині судовий контроль розуміють як: 1) особливу форму здійснення правосуддя, 2) функцію судової влади, 3) особливий вид контролю у судовій гілці влади. Розглянувши зазначені підходи до розуміння сутності судового контролю, вважаємо, що основною метою судового контролю є перевірка та встановлення факту дотримання органом державної влади покладених на нього повноважень, прийняття правомірного рішення або акту.

Важливим аспектом судового контролю, крім іншого, є обмеження суду самостійно провести контрольні заходи до суб'єкта спірних правовідносин. Таким правом наділені тільки визначені законодавством суб'єкти звернення, тобто фізичні та юридичні особи або органи державної влади.

Предметом нашого дослідження є важливий правовий засіб, який використовують у адміністративному судочинстві, а саме підсумковий судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах. Судовий контроль як вид державного контролю набуває значення, оскільки стосується об'єктів, які становлять інтерес для суспільства. Наразі політична складова у правовій системі України займає провідне місце, і судова гілка влади є однією з центральних у процесі прийняття незалежних та правових рішень.

Аналізуючи поняття та правову природу судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, О.М. Сасевич вважає, що «контроль за виконанням рішень суду можна визначити як самостійний специфічний правовий інститут, який характеризується відокремленою системою правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають щодо контролю за виконанням судового рішення, та визначають учасників такого контролю, повноваження органів державної влади, права і обов'язки фізичних та юридичних осіб, процедуру (форму, строки, порядок) та відповідальність за невиконання розпоряджень суду, спрямованих на здійснення судового контролю»⁴.

У своєму дисертаційному дослідженні О.З. Хотинська вказує, що «судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, який відбувається у рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи приватній, виникли спірні правовідносини»⁵.

Тобто, у юридичній літературі судовий контроль за виконанням рішень розуміють як окремий інститут, який покликаний регулювати суспільні відносини у сфері контролю з метою захисту прав та законних інтересів людини та громадянина, зокрема швидкого виконання судового рішення.

Розвиток інституту судового контролю на законодавчому рівні є передумовою для реального захисту прав та інтересів учасників судового процесу з моменту прийняття судового рішення. Це пов'язано з тим, що прийняте за наслідком судового процесу рішення має бути негайно реалізовано з метою відновлення порушеного права сторони (позивача).

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах вперше було закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. (далі – КАС України). З набранням законної сили нової редакції 15 грудня 2017 р. КАС України, інституту судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах загалом відведено, як і у першій редакції, тільки декілька статей. На нашу думку, відсутність нормативної розробки даного інституту на законодавчому рівні, про що свідчить нова редакція закону, гальмує розвиток судового контролю за виконання рішень в адміністративному судочинстві.

Процесуальними формами судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах відповідно до КАС України є: 1) зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ст. 382 КАС України); 2) оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців та посадових осіб органів державної виконавчої служби ст. 287 КАС України); 3) визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду (ст. 383 КАС України)⁶.

Однією з форм судового контролю за виконання рішень є зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення. При цьому з аналізу ч. 1 ст. 382 КАС України, а саме формулювання «суд може зобов'язати», вбачається, що зобов'язання подати звіт є правом, а не обов'язком суду. Таким чином, вказана норма є диспозитивною, внаслідок чого у судовій практиці наразі незначний відсоток справ із застосування цієї форми судового контролю з ініціативи суду.

Сьогодні на практиці позивач при поданні позовної заяви до суду у прохальній частині, крім іншого, одразу просить встановити певну форму судового контролю за виконанням рішення суду. Таке формулювання прохальної частини залежить від категорії справи та ризиків невиконання судового рішення. Найчастіше позивачі просять встановити судовий контроль за виконанням рішень в адміністративному процесі у справах зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захис-

ту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики, зокрема зі спорів, а також справах зі спорів з відносин публічної служби, справи щодо: прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби.

Накладення штрафу є й видом адміністративного стягнення за невиконання керівником підприємства обов'язку подати звіт. Крім того, такий штраф є дієвим способом виконати обов'язок, оскільки стосується тільки керівника, а не установи в цілому.

Аналізуючи КАС України, а саме ч. 2 ст. 267 КАС України (у редакції до 15 грудня 2017 р.) та ч. 2 ст. 382 КАС України (у редакції після 15 грудня 2017 р.), розмір штрафу за невиконання обов'язку подати звіт збільшився (від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб), що для індивідуальної дії (відповідальність несе керівник суб'єкта владних повноважень) цієї форми судового контролю в адміністративному процесі є вагомим.

На нашу думку, накладення штрафу є наслідком невиконання іншої процесуальної форми судового контролю – подання звіту, а тому за своєю суттю є похідним. Штраф, як самостійну форму контролю, не буде застосовано до керівника суб'єкта владних повноважень без попереднього встановлення судом обов'язку подати звіт за виконання рішення суду. Крім того, ст. 382 КАС України передбачає різні наслідки у випадку невиконання рішення суду подати звіт. Відтак, суд має право, у першу чергу, зобов'язати повторно подати звіт, а тому штраф взагалі може бути не застосований до керівника суб'єкта владних повноважень.

Отже, накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень судами застосовується не часто, оскільки у законодавстві закріплена для суду альтернатива (у разі неподання звіту у встановлений строк) – зобов'язати подати звіт повторно у новий строк. Аналізуючи наведений вище текст, вважаємо, що штраф у розумінні КАС України не є самостійною формою судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

На законодавчому рівні та у юридичній літературі виділяють ще одну процесуальну форму судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах – визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду.

У цілому ця норма не є новою, оскільки кореспондується з ч. 9 ст. 267 КАС України (у редакції до 15 грудня 2017 р.). Разом із тим її застосування викликає низку труднощів, які стосуються саме порядку визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду. Варто зазначити, що судова практика з питання застосування ст. 383 КАС України ще не сформована, оскільки такий спосіб відновлення порушеного права майже не обирається заявниками.

Формою судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах також є вирішення та розгляд судом справ, які стосуються актів або бездіяльності органу державної виконавчої служби. Частиною восьмою ст. 382 КАС України визначено, що судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється також у порядку, встановленому ст. 287 цього Кодексу⁷. Вказана форма судового контролю здійснюється у порядку самостійного провадження шляхом подання адміністративного позову заінтересованою особою про визнання рішень, дій або бездіяльності виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби протиправною та регулюється Законом України «Про виконавче провадження».

Порівнюючи редакції КАС України до 15 грудня 2017 р. та після 15 грудня 2017 р., очевидні зміни в інституті судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах відбулись тільки щодо розміру штрафу, у випадку неподання звіту про виконання судового рішення. Дискусійним залишається питання щодо визначення форм судового контролю в адміністративному процесі, оскільки значна кількість науковців не відносить до окремої форми контролю штраф за неподання звіту про виконання судового рішення.

Окремим аспектом судового контролю в Україні виступає виконання судових рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), що обумовлено впровадженням в національне адміністративне судочинство та судову практику європейських принципів та стандартів захисту прав людини. Варто зазначити, що проблема невиконання прийнятих судом рішень постала не тільки в судовій системі України, а й у країнах Європейського Союзу.

Для врегулювання відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України, а також з метою зменшення числа заяв до ЄСПЛ проти України прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року⁸.

Водночас 10 червня 2015 р. Секретаріат ЄСПЛ повідомив Комітет Міністрів про те, що Україна являє собою найбільш серйозну проблему, оскільки понад 9 000 скарг з одного і того самого питання (невиконання або необґрунтовано довге виконання судових рішень) наразі перебувають на розгляді у ЄСПЛ⁹.

Таким чином, на нашу думку, необхідно удосконалити вітчизняне законодавство у частині судового контролю за виконанням рішень, а саме:

1. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» доповнити статтею «Види судового контролю», а також у понятійному апараті Закону надати визначення терміну «судовий контроль» та його конкретним видам.

2. Кодекс адміністративного судочинства України доповнити окремою Главою «Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративному судочинстві»; надати законодавче визначення поняття «судовий

контроль за виконанням рішень в адміністративних справах»; закріпити обов'язок суду зобов'язувати суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання рішення суду; збільшити розмір штрафу за невиконання до п'ятдесяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Висновки. Судовий контроль покликаний забезпечити виконання прийнятого рішення за наслідком розгляду спору. Існування закріплених засобів, за допомогою яких можна стимулювати орган державної влади виконати судові рішення, є необхідною умовою існування судової системи в Україні, оскільки виконання рішення є центральною метою усього процесу.

На нашу думку, судовий контроль у широкому розумінні – це вид державного контролю, який здійснюється судовою гілкою влади за рішеннями, діями та бездіяльністю органів державної влади з питань, які належать до її компетенції.

Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах – це самостійний вид судового контролю, який здійснюється у адміністративному процесі з метою своєчасного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, а саме швидкого виконання рішення суду.

Відповідно до поставлених завдань окреслено існуючі поняття судового контролю, в тому числі судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах та сформульовано власне визначення; проаналізовано та досліджено існуючий механізм та форми судового контролю за виконанням судових рішень, на прикладі адміністративного судочинства; сформульовано пропозиції з удосконалення законодавства в частині судового контролю за виконанням рішень в адміністративному судочинстві.

¹ Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. с. 223.

² Кайдашев Р.П. Сутність судового контролю в адміністративному процесі України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ* : збірник наукових праць / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2015. № 3 (77). С. 128.

³ Сушко Л.П. Місце судового контролю в правовій державі. *Бюлетень Міністерства юстиції України* : офіційне видання / Міністерство юстиції України. Київ, 2007. № 6. С. 122.

⁴ Сасевич О.М. Поняття та правова природа судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. *Вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. № 1 (Т. 2). С. 237–238.

⁵ Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.10 / Академія адвокатури України. Київ, 2006. С. 7.

⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446 (із змінами).

⁷ Там само.

⁸ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV (у редакції від 02.12.2012 р.). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2006. № 30. Ст. 260.

⁹ Невиконання або тривале виконання остаточного рішення національного суду. *Стаття 6 Право на справедливий судовий розгляд / Виконання рішень Європейського суду з прав людини / Аналітика*. URL: <https://precedent.in.ua/2016/07/10/nevykonannya-abo-tryvale-vykonannya-ostatochnogo-rishennya-natsionalnogo-sudu/> (дата звернення: 28.08.2019).

References:

- Averianov, V. B. (2003). *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky*. Kyiv [in Ukrainian].
- Kaidashev, R. P. (2015). *Sutnist sudovoho kontroliu v administratyvnomu protsesi Ukrainy // Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vntrishnikh sprav : zbirnyk naukovykh prats, 3 (77), 128* [in Ukrainian].
- Sushko, L. P. (2007). *Mistse sudovoho kontroliu v pravovii derzhavi. Biuletyn Ministerstva yustytzii Ukrainy : ofitsiine vydannia / Ministerstvo yustytzii Ukrainy*. Kyiv, 6, 122 [in Ukrainian].
- Sasevych, O. M. (2014). *Poniattia ta pravova pryroda sudovoho kontroliu za vykonanniam sudovykh rishen v administratyvnomu sudochynstvi. Visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Serii «Iurydychni nauky». 1 (tom 2), 237–238* [in Ukrainian].
- Khotynska, O. Z. (2006). *Obov'iazkovist sudovykh rishen yak konstytutsiina zasada sudochynstva Ukrainy : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.10. Akademiia advokatury Ukrainy*. Kyiv [in Ukrainian].
- Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Kodeks Ukrainy № 2747-IV (06.07.2005 r.). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 35–36, 37, 446 (iz zminamy) [in Ukrainian].
- Zakon Ukrainy «Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny»: *Zakon Ukrainy № 3477-IV (23.02.2006 r.) (u redaktsii vid 02.12.2012)*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 30, 260 [in Ukrainian].
- Nevykonannia abo tryvale vykonannia ostatochnoho rishennia natsionalnogo sudu // *Stattia 6. Pravo na spravedlyvyi sudoviy rozghliad / Vykonannia rishen Yevropeiskoho sudu z prav liudyny. Analitika*. URL: <https://precedent.in.ua/2016/07/10/nevykonannya-abo-tryvale-vykonannya-ostatochnogo-rishennya-natsionalnogo-sudu/> (data zvernennia: 04.09.2019) [in Ukrainian].

Резюме

Фокіна А.О. Удосконалення форм судового контролю в адміністративному судочинстві.

У даній статті охарактеризовано основні підходи до розуміння поняття судового контролю у вітчизняній доктрині, в тому числі поняття судового контролю за виконанням рішень в адміністративному праві. Проаналізовано основні форми судового контролю за виконанням рішень в адміністративному судочинстві. На підставі проведеного дослідження надано пропозиції з удосконалення вітчизняної судової практики щодо виконання судових рішень в адміністративних справах.

Ключові слова: судовий контроль, адміністративне судочинство, форми судового контролю, судові рішення, виконання судового рішення, розумний строк виконання судового рішення, захист прав людини.

Резюме

Фокина А.А. Совершенствование форм судебного контроля в административном судопроизводстве.

В данной статье охарактеризованы основные подходы к пониманию понятия судебного контроля в отечественной доктрине, в том числе понятие судебного контроля за выполнением решений в административном праве. Проанализированы основные формы судебного контроля за выполнением решений в административном судопроизводстве. На основании проведенного исследования даны предложения по совершенствованию отечественной судебной практики по исполнению судебных решений по административным делам.

Ключевые слова: судебный контроль, административное судопроизводство, формы судебного контроля, судебное решение, исполнение судебного решения, разумный срок исполнения судебного решения, защита прав человека.

Summary

Anastasiia Fokina. An improvement of forms of judicial control in the administrative proceedings.

The urgency of judicial control in Ukraine is increasing year by year, since effective protection of human and citizen's rights and interests is a primary task of the judicial branch and requires appropriate control, in particular, of the enforcement of administrative decisions.

Judicial control over the enforcement of decisions is of the utmost importance in administrative proceedings, since one of the parties to a public-legal dispute is a subject of power. Therefore, in order to protect and restore the violated rights and interests of individuals and legal entities in disputes with public authorities, it is necessary to create an effective mechanism for judicial control over the enforcement of court decisions.

This article describes the main approaches to understanding the concept of judicial control in domestic doctrine, including the concept of judicial control over the enforcement of decisions in administrative law. Own definitions are given based on the analysis of different approaches of scientists.

The basic forms of judicial control over the execution of decisions of the administrative court are analyzed, in particular, the obligation of the subject of power, not in favor of which the court decision was adopted and the imposition of a fine; appeal against decisions, actions or inaction of executors and officials of state executive service bodies; the recognition of decisions, actions or omissions made by a subject of authority as a defendant in enforcing a court decision.

On the basis of the conducted research, proposals for improvement of domestic court practice on the enforcement of court decisions in administrative cases were submitted, namely to supplement the existing legislation with articles that would regulate the mechanism of judicial control.

Key words: judicial control, administrative proceeding, forms of judicial control, court decision, execution of court decision, reasonable term of execution of court decision, protection of human rights.