

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Кропивна К. О.,

аспірант кафедри господарського та адміністративного права

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Розкрито сутність судового контролю як окремого інституту адміністративно-процесуального права. Визначено зміст судового контролю, його функції та види. Встановлено підстави здійснення судового контролю в адміністративних справах та їх відмежування. Проаналізовано законодавче регулювання судового контролю в адміністративному процесі. Розкрито основні проблемні аспекти практичного здійснення судового контролю в адміністративних справах.

Раскрыта сущность судебного контроля как отдельного института административно-процесуального права. Определено содержание судебного контроля, его функции и виды. Установлены основания осуществления судебного контроля по административным делам и их различия. Проведен анализ законодательного регулирования судебного контроля в административном процессе. Раскрыты основные проблемные аспекты практического осуществления судебного контроля в административных делах.

The essence of judicial control as a separate institute administrative procedural law was determined. The content of judicial control, its functions and forms were analysed. It was established the reason for judicial control in administrative cases and their disassociation. The legal adjusting of judicial control in the administrative process was analysed. The basic problems of practical aspects of judicial control in administrative matters were disclosed.

Ключові слова: судовий контроль, Кодекс адміністративного судочинства України, судовий розгляд, орган владних повноважень, адміністративний процес

Актуальність теми. Ефективність судової системи та діяльності судових органів багато в чому характеризується не лише оперативністю, повнотою та законністю вирішення правових конфліктів, але і ступенем виконання винесених судами рішень. Необхідно розуміти, що судові органи виконують не лише функції арбітражу – вирішення спору як такого – але є гарантами відновлення законних прав та інтересів осіб, що звернулися до суду. Повноцінно відновити порушені права можливо не стільки і не тільки за рахунок винесення рішення, тобто формулювання правової позиції щодо необхідності вчинити ті чи інші дії або правової оцінки щодо правомірності тих чи інших вчинених дій, які стали предметом спору. Важливим є кінцеве виконання винесеного рішення, що з точки зору будь-якого процесуального права є одним із елементів власне процесу.

Відтак цілком очевидний та логічний інтерес викликає процедура контролю судами за власними винесеними рішеннями. При чому особливу актуальність такий контроль викликає в адміністративному процесі, оскільки стороною адміністративних спорів частіше за все виступають органи державної влади. Отже судовий контроль в таких справах має свою специфіку, оскільки виступає фактично подвійним засобом державного забезпечення порушених прав особи, що звернулася до суду, оскільки судові інстанції також є органами державної влади представляючи судову гілку влади.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика правового забезпечення судового контролю в процесі здійснення адміністративного судочинства досліджувалася багатьма вітчизняними вченими, зокрема такими як: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. М. Пахомов, Д. А. Пеший, К. М. Ржепецька, Р. І. Тракало та ін.

Метою даної статті є аналіз нормативно-правового регулювання та організаційного втілення на практиці процедури судового контролю, як способу забезпечення виконання судових рішень в адміністративних справах.

Виклад матеріалу. Забезпечення дотримання законності є однією із головних функцій та завдань держави в процесі регулювання суспільних відносин. В незалежності від їх суб'єктного складу, сфери реалізації та будь-яких інших умов суспільні відносини повинні реалізовуватися в спо-

сіб, який би максимально відповідав потребам та інтересам всіх учасників. Але інколи може виникати ситуація, за якої зокрема органи державної влади порушують, в неповній мірі реалізують або утискають права та законні інтереси осіб. Це дає право останнім звертатися до суду для захисту власних прав, але особливість адміністративного захисту полягає в тому, що він передбачає не лише винесення судом рішення щодо відновлення порушених прав але і спроможність суду контролювати сам процес такого відновлення, тобто процес виконання судового рішення. Така можливість отримала теоретичне обґрунтування та законодавче закріплення у функції судового контролю.

Судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави. В демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціональні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою діяльності як правосуддя, що передбачає розгляд і розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів, сторонами у яких можуть бути громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, державні органи і органи місцевого самоврядування. При цьому найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів [5].

Як зазначає Ю. П. Битяк судовий контроль – це специфічний вид контролю в сфері державного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що його здійснюють не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово під час розв'язання юридичних конфліктів в судовому порядку. Судовий контроль з боку адміністративних судів найдоцільніше розглянути через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня й опосередкована форми втручання) [3].

У свою чергу Д. А. Пеший акцентує увагу на тому, що судові належить центральне місце в усій правовій системі, він уособлює істинне право та істинну справедливість. Чим вищою є роль, авторитет суду та правосуддя загалом, чим більшою незалежністю та самостійністю наділений суд стосовно представницьких органів і органів управління, тим вищим у державі є рівень законності та демократії, тим надійніше захищені права та свободи громадян від можливих порушень. Контрольна функція суду визнається однією з провідних у всьому світі. Загальна декларація прав людини встановлює право кожної людини на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами у випадку порушення її основних прав, наданих конституцією та законами. Право на судовий захист закріплене також у ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ч. 1 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [9].

В свою чергу В.Б. Авер'янов зазначає, що сутність судового контролю проявляється в тому, що суд використовує свої повноваження кожний раз, коли державний орган здійснює незаконну, недоцільну або несправедливу дію чи приймає таке саме рішення (акт). Ці ознаки не мають чіткого визначення, і їх розширене тлумачення у справах, по яких уже винесено рішення, у неабиякій мірі сприяє підвищенню ролі судового контролю в правовому захисті громадян [4]. Більше того, Л. П. Сушко зауважує на тому, що контрольна діяльність суду за законністю актів і діями органів управління може стати необхідною при розгляді будь-якої справи, але сам контроль посідає особливе місце в системі гарантій забезпечення законності актів виконавчої влади. Він не має характеру систематичного спостереження за законністю на відміну від прокурорського нагляду і виникає у зв'язку зі скаргами громадян на дії виконавчих органів або звернення до суду відповідних органів держави [11].

Отже, існує пряма необхідність розмежовувати судовий контроль судів загальної юрисдикції та судовий контроль адміністративних судів. При чому останній може відбуватися не лише як власне контроль, а і як нагляд, тобто мати систематичний характер.

Таким чином, судовий контроль судів загальної юрисдикції за своєю сутністю є специфічним повноваженням судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку. Функція судового контролю – є процесуальною функцією, оскільки підставою для контролю може бути виключно винесене судом рішення, що само по собі є процесуальною дією. Тому судовий контроль закріплюється саме в процесуальному законодавстві і не є обов'язковим напрямком діяльності судів.

Щодо судового контролю з боку судів адміністративної юрисдикції, слід звернути увагу на специфіку суб'єктів щодо яких суд застосовує такий контроль. Мова йде про органи державної влади або місцевого самоврядування які виступають відповідачами в адміністративній справі. У випадку винесення рішення не на користь таких суб'єктів суд може застосувати інструмент судового контролю, що з точки зору теорії державного управління розглядається як зобов'язання одним органом державної влади (яким за своєю сутністю є судова інстанція) інший орган владних повноважень вчинити певні дії щодо третьої сторони. Насправді ж судовий контроль не слід розглядати як втручання органом судової гілки влади в діяльність державного органу іншої гілки влади (частіше за все виконавчої).

Справа в тому, 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 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 відповідно Конституції України.

Що стосується законодавчого закріплення судового контролю в процесі здійснення адміністративного судочинства, то слід звернутися до норми ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Так, відповідно до ч. 1. ст. 267 КАСУ 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. При цьому ч. 9 цієї ж статті передбачено, що особа-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. На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом. Таку заяву може бути подано протягом десяти днів з дня, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, але не пізніше дня завершення строку пред'явлення до виконання виконавчого листа, виданого за відповідною постановою суду. У разі відповідності заяви вказаним вище вимогам вона підлягає розгляду та вирішенню в порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду протягом десяти днів з дня її отримання. Неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду такої заяви [7].

Наведені норми дають змогу зробити висновок, що КАСУ запроваджує два способи встановлення судового контролю: за ініціативою суду та а ініціативою відповідача (заінтересованих осіб).

Що стосується судового контролю за ініціативою суду, то тут слід звернути увагу на низку аспектів та особливостей його здійснення. У силу принципу офіційності суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, у тому ж кількісному і, якщо це можливо, персональному складі має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, який програв справу і на якого покладено певні обов'язки, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. Це може бути зроблено у тому ж самому судовому рішенні (у резолютивній частині) або в письмовій ухвалі. Суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати. При цьому КАСУ не містить вимог до звіту про виконання рішення, але цілком логічно, що такий звіт повинен бути виконаний у письмовій формі та містити обставини та докази виконання рішення або його невиконання з обґрунтуванням причин. За наслідками розгляду звіту або в разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу [7].

З одного боку обов'язок подання звіту за наслідками виконання або невиконання судового рішення можна розглядати як додаткове навантаження на орган владних повноважень, оскільки складання такого звіту потребує витрат і часу, і матеріальних ресурсів. З іншого боку, такий звіт можна розглядати як додатковий елемент захисту органу владних повноважень у випадку невиконання судового рішення, оскільки в звіті можуть бути викладені обставини, що об'єктивно унеможливають або з поважних причин відкладають виконання рішення суду. При цьому в таких обставинах вини органу владних повноважень може зовсім не бути (наприклад відсутність або затягування із бюджетним фінансуванням, що проводиться через казначейські органи та є фактично об'єктивною підставою для відстрочення компенсаційних виплат особі чиї права були порушені таким органом владних повноважень та згодом відновлені в процесі здійснення адміністративного судочинства).

Що ж стосується контролю за ініціативою заінтересованих осіб, то фактично він здійснюється у порядку окремого позовного провадження про оскарження дій чи бездіяльності державної виконавчої служби за правилами статті 181 КАСУ. Але такий контроль здійснюється внаслідок звернення до адміністративного суду з новим адміністративним позовом заінтересованої особи і його предметом є лише діяльність державної виконавчої служби, але не суб'єкта владних повноважень, який не виконує судове рішення в адміністративній справі [7].

Отже відповідач по адміністративній справі (яким є орган владних повноважень), на виконання рішення по якій судом здійснюється судовий контроль, в такому випадку фактично уникає можливої відповідальності за невиконання або несвоєчасне виконання судового рішення, оскільки відповідачем у випадку звернення особи до суду із заявою про оскарження дій чи бездіяльності при виконанні судового рішення буде орган виконавчої служби або конкретний державний виконавець.

В свою чергу орган виконавчої служби також може застосувати санкції до відповідача-органу владних повноважень за ухиленні або невиконання судового рішення, але це суттєво затягуватиме процедуру виконання судового рішення.

У випадку ж застосування судового контролю безпосередньо судом КАСУ встановлює можливість накладання прямих штрафних санкцій на орган владних повноважень, що є відповідачем по адміністративній справі в межах якої такий контроль здійснюється.

Так, відповідно до ч.ч. 2-5 ст. 267 за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат. Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України. Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін. Суддя за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання постанови, на підставі відповідних доказів зменшує розмір штрафу на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання постанови на суму штрафу, який було накладено за ці ж дії державним виконавцем відповідно до законодавства про виконавче провадження. Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, направляється для виконання до державної виконавчої служби [7].

Аналіз наведених норм свідчить про наявність певної невизначеності щодо того в який спосіб відбувається розгляд звіту: в рамках провадження по адміністративній справі, по якій винесене рішення, виконання якого контролює суд чи в рамках окремого провадження. У першому випадку незрозумілим є процесуальний статус такого розгляду, оскільки фактично справу було розглянуто а за результатами розгляду винесено судове рішення, що фіксує закінчення власне судового розгляду і перехід до іншої стадії процесу здійснення адміністративного судочинства (адміністративного процесу). Якщо ж розгляд звіту відбувається окремо, то це фактично означає проходження всіх процедур передбачених для судового розгляду справи.

Саме тому, на нашу думку, при застосуванні судом контролю за власною ініціативою розгляд звіту повинен відбуватися в межах цього ж провадження але забезпечуватися шляхом зупинення адміністративного провадження на період виконання вже винесеного рішення, а після настання строку для розгляду звіту та його розгляду і оцінці повноти виконання або обставин невиконання судового рішення – судом виносяться відповідна ухвала про остаточне виконання рішення в адміністративній справі та відновлення порушених прав або постановою про притягнення до відповідальності винних у невиконанні рішення суду осіб та накладання штрафних санкцій.

При цьому слід звернути увагу на принципову позицію законодавця, викладену в ст. 267 КАСУ щодо того, що сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати постанову суду і подати звіт про її виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування наслідків, установлених частинами першою і другою цієї статті, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою [7].

Що стосується практичного запровадження судового контролю в адміністративних справах, то слід звернути увагу на Лист Вищого адміністративного суду України 9.01.2013 № 28/12/13-13, яким вирішується проблеми, що виникли у судовій практиці пов'язані із застосуванням частини першої статті 267 КАСУ. Зокрема, Вищий адміністративний суд України повідомляє, що норми ч 1 ст. 267 КАСУ кореспондують положення абзацу сьомого пункту 4 частини першої статті 163, абзацу п'ятого пункту 4 частини першої статті 207 КАСУ, згідно з якими у резолютивній частині постанови суду першої чи апеляційної зазначається встановлений судом строк для подання суб'єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіт про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення певних дій. 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 – встановленням нового строку для подання звіту та накладенням штрафу. У разі звернення позивача із заявою про зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення після прийняття постанови у справі суд ухвалою відмовляє у задоволенні такої заяви [6].

Таким чином, можна побачити, що судовий контроль є достатньо дієвим інструментом забезпеченням виконання рішення суду у випадку застосування його самим судом. Накладання штрафу на відповідача та можливість притягнення його додаткової відповідальності по адміністративній справі в якій застосовується судовий контроль підвищує рівень його зацікавленості у повноцінному виконанні судового рішення в добровільному порядку. Натомість судовий контроль за ініціативою особи потерпілого здійснюється фактично в порядку позовного провадження, і хоча означає можливість

притягнення до нової відповідальності орган владних повноважень або його посадових осіб, має суттєвий недолік, який полягає у значно більших часових термінах здійснення такого контролю.

Для більш чіткого розуміння дефініцій з проблематики судового контролю доцільно узагальнити найбільш проблемні з них в такий спосіб (табл. 1).

Таблиця 1

Розмежування видів судового контролю

Судовий контроль	- це діяльність органів судової влади у формі власної ініціативи (окрім Конституційного Суду України) або в якості реакції на подання суб'єкта звернення до суду щодо перевірки законності дій і рішень органів державної влади (в тому числі і судової гілки влади також)		
термін	визначення	термін	визначення
Судовий контроль судів загальної юрисдикції (окрім адміністративних)	діяльність судів в сфері нагляду за дотриманням галузевого законодавства, що здійснюється у формі реакції судів в процесі провадження	Судовий контроль адміністративних судів	діяльність судових інстанцій в сфері контролю законності рішень і дій органів державної влади або місцевого самоврядування
Судовий контроль за виконанням рішень	- це процесуальна функція судів		
термін	визначення	термін	визначення
Судовий контроль за виконанням рішень в судах загальної юрисдикції (окрім адміністративних)	процесуальна функція судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку	Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних судів	повноваження адміністративного суду щодо накладення зобов'язань на суб'єктів владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення

Отже можна наочно побачити, що судовий контроль виступає і в якості самостійної функції органів судової гілки влади, і в якості їх процесуальної функції, виключно в межах судового процесу і як правило вже за результатами винесення рішення з відповідними відмінностями, що накладається різницею юрисдикцій його застосування.

Висновки. Підсумовуючи проведений вище аналіз інституту судового контролю в адміністративних справах доцільно зробити наступні висновки.

По-перше слід зауважити на тому, що судовий контроль, а особливо в адміністративних справах, характеризується тим, що фактично уособлює в собі одну з функцій державних органів в сфері реалізації покладених на них завдань та виконання обов'язків – власне контроль та нагляд за сферою суспільних відносин юрисдикційно ним підпорядкованих. Що ж до судового контролю, то він втілює контроль-наглядові функції щодо забезпечення судами виконання власного рішення, яке з точки зору теорії права носить зобов'язальний характер, а отже зобов'язує сторону в адміністративній справі вчинити дії встановлені судом.

По-друге, судовий контроль в адміністративних справах доцільно розглядати як додатковий засіб з боку держави щодо гарантування законності, а також забезпечення захисту прав осіб в адміністративних справах. Важливо, що засобами судового контролю досягається обов'язковість виконання судових рішень органами державної влади. Тобто наявністю самого рішення винесеного в інтересах особи та яке мстить певне зобов'язання органу державної влади вчинити дії спрямовані на відновлення порушених прав, не обмежується сам процес відновлення таких прав. Судовим контролем забезпечується безпосередньо виконання такого рішення, оскільки передбачає обов'язок звітування органу державної влади про стан виконання рішення, а фактично про стан відновлення порушених прав.

По-третє, важливим елементом адміністративного процесуального законодавства є закріплення права суду самостійно вимагати виконання винесеного рішення. Це демонструє реальність адміністративного судочинства та підвищений рівень відповідальності самих судів за винесене рішення, оскільки воно прогнозовано повинно бути виконуваним.

Таким чином, інститут судового контролю в процесі адміністративного судочинства є важливим елементом системи державних гарантій дотримання законності всіма без виключення учасниками суспільних відносин, а надто, головним чином – органами державної влади.

Література:

1. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник. / за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с
2. Адміністративне право України: підручник. [Колпаков В. К., Кузьменко О. В. та ін.] – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 618 с.
3. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 422 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики ; [за заг. ред. В.Б.Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
6. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 9.01.2013 № 28/12/13-13]
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
9. Пеший Д. А. Судовий контроль як засіб забезпечення законності в досудовому кримінальному провадженні / Д. А. Пеший // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 10-1. – Т. 2. – С. 115-127
10. Ржепецька К. М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини / К. М. Ржепецька // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 364–368.
11. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. П. Сушко. – К., 2009. – 181 с.