

функції та повноваження, систематизувати об'єкт та предмет кожного із видів державного управління, що дозволить досягти головної мети державного управління – забезпечення розвитку та становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

Список літератури: 1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с. 3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 4. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. 5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. 6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 7. Тихомиров Ю. А. Теорія закону / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 257 с. 8. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство г. Тихомирова М. Ю., 1998. – 798 с. 9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 10. Цабрия Д. Д. Система управління: к новому облику (государственно-правовые аспекты) / Д. Д. Цабрия. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 113–119. 11. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22 черв. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Надійшла до редколегії 19.12.2009

УДК 340.142:342.56:354.51(477)

**Я. І. Василькевич,
О. О. Долгий**

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

На основі оцінки сучасного стану виконання в країні судових рішень та аналізу даних Міністерства юстиції України, що організаційно забезпечує функціонування судів, результатів діяльності державної виконавчої служби, а також законопроектної роботи Верховної Ради України V і VI скликань з правового забезпечення здійснення в державі судочинства визначено комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на вирішення досліджуваного аспекту проблеми.

На основе оценки современного состояния исполнения в стране судебных решений и анализа данных Министерства юстиции Украины, организаци-

онно обеспечивающего функционирование судов, результатов деятельности государственной исполнительной службы, а также законопроектной работы Верховной Рады Украины V и VI созывов по правовому обеспечению осуществления в государстве судопроизводства определен комплекс организационно-правовых мер, направленных на решение исследуемого аспекта проблемы.

The complex of organizational and legal measures directed on solving of researched problem is defined on the basis of current estimation of the judicial decisions execution in the state and analysis of data provided by the Ministry of Justice of Ukraine guaranteeing the organizational courts activity, results of the state executive service activity and also bill activity of Verkhovna Rada of Ukraine of the V-th and VI-th convocation on legal guaranteeing of legal procedure realization in the state.

Оцінка ефективності сучасної судової влади в Україні дозволяє наголосити на існуванні багатьох проблем у сфері функціонування державних механізмів її реалізації. Негативна оцінка вітчизняної судової влади надається як у нашій державі, так і фахівцями інших країн, зокрема, що входять до Ради Європи [1]. Поряд з такими країнами, як Албанія, Боснія і Герцеговина, Молдова, Росія, Сербія, за кордоном Україна розглядається як держава, де рішення судів (судові рішення) «часто виконують або частково, або з довгою затримкою, або, деколи, повністю ігнорують». Більше того, вважається, що таку зневагу до рішень судів «треба розцінювати як відмову від принципів правової держави і як серйозну правозахисну проблему». Існування цієї проблеми підтверджується статистикою Європейського суду з прав людини. Із 550 рішень у справах, розглянутих цим судом протягом 2001–2009 років, відповідачем у яких є Україна, не менше 50 % стосується саме невиконання рішень вітчизняних судів. А із задоволених українськими судами в поточному році позовів громадян на загальну суму 374 млн 267 тис. грн фактично виконано судових рішень лише на суму близько 70 млн грн (18,7 %) [2].

Це одна з причин, через яку вітчизняна громадськість негативно оцінює діяльність національних судів. На інші вказує, зокрема, загальноукраїнське опитування з питань діяльності судової влади [3], що проводилося в нашій державі у 2009 р. Фондом «Демократичні ініціативи» та Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення проекту Агентства США з міжнародного розвитку «Україна: верховенство права».

Наведемо окремі його результати, що, в основному, узгоджуються із результатами соціологічного дослідження авторів, яке здійснювалось у Донецькій і Сумській областях та в м. Київ. Так, на запитання: «Чи довіряєте Ви судовій владі?», лише 16,3 % респондентів загальноукраїнського опитування з близько 2 тис. осіб

віком від 18 років дали відповідь, що довіряють – загалом або повністю. На запитання: «Якщо Ви не довіряєте судовій владі, зазначте причини» 43,7 % респондентів указали на залежність судів від законодавчої і виконавчої гілок влади. І лише 7,9 % опитаних звернули увагу на побоювання суддів за наслідки винесення рішень. Водночас до тих, хто майже або зовсім не обізнаний щодо роботи судової системи, відносять себе 65,4 % респондентів.

На нашу думку, значного негативу судовій владі додає корупційність окремих представників суддівського корпусу, яких громадяни називають «засівальниками», чому значною мірою сприяють безвідповідальність і безкарність таких суддів внаслідок їх необґрунтованої недоторканності, фактичної невідповідності громадськості, недостатньо прозорого механізму добору, запровадженого механізму призначення, а не вибору суддів, можливості довічного перебування на цих посадах та ін.

Отже, низький рівень довіри суспільства до судової гілки влади сформовано багатьма чинниками, серед яких, на наш погляд, одним із провідних – є недосконалість правового й організаційного забезпечення виконання судових рішень.

Відтак, в Україні постала актуальна проблема, яка стосується необхідності удосконалення правового й організаційного забезпечення виконання судових рішень, що доцільно розглядати як невід'ємну складову в системі державно-управлінських заходів, спрямованих на реформування у межах судово-правової реформи вітчизняної судової влади, приведення її у відповідність до європейських норм і стандартів, посилення ступеня довіри населення до суддівського корпусу, забезпечення всебічного дотримання основних засад судочинства, закріплених у ст. 129 Конституції України.

Тема дослідження відповідає завданням та основним напрямкам Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 [4].

Вивчення результатів наукових пошуків, які висвітляли у своїх працях О. Бережний, Н. Бобечко, О. Костюченко, В. Маляренко, А. Осетинський, Д. Притика, А. Руденко, Г. Фазикош, О. Федькович, О. Хотинська, О. Шиманович та ін., свідчить про те, що вирішеною цю проблему поки що вважати не можна. Тому дослідження проблемних аспектів реформування вітчизняної судової влади у напрямку зміцнення правових та організаційних основ її функціонування, поліпшення державного управління в галузі судочинства, яке полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів і державної виконавчої служби, обумовлюються неefективним функціонуванням судової влади в Україні, зокрема у

сфері виконання судових рішень, що ми розглядаємо як складову процесу її реалізації.

Метою дослідження є висвітлення такого важливого аспекту реалізації судової влади, яким є виконання судових рішень в Україні, що здійснюється, у тому числі, завдяки функціонуванню правового механізму, його кримінально-правовому елементу, та визначення комплексу організаційно-правових заходів, вжиття яких повинно спрямовуватися на вирішення окресленої проблеми.

Як відомо, судова влада є обов'язковим елементом державної влади. Остання здійснюється в Україні на засадах поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України) й у теорії вважається «видом публічної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території. Іншими словами, державна влада – це влада такої організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво (*управління* – *Я.В., О.Д.*) ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загальносоціальних потреб» [5, с. 85].

Судова влада в сучасному розумінні на національному рівні «є функцією державної влади, що здійснюється в інтересах всього суспільства і виступає однією із форм реалізації суверенітету державного» [6, с. 699] та розглядається як «вид державної діяльності» [7, с. 117].

У зазначеному контексті основним завданням судової влади є здійснення правосуддя. У свою чергу, ст. 2 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. № 3018-III [8] визначає, що «суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави». У цьому ж Законі наголошено на обов'язковості судових рішень, а саме: «судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиціальність) судових рішень для інших судів, органів прокуратури, слідства, дізнання визначається процесуальним законом».

Разом з тим більш детальне оцінювання офіційних даних, які оприлюднені Верховним Судом України щодо здійснення судочинства судами загальної юрисдикції і Міністром України стосовно виконання судових рішень, а одним з основних завдань цього міністерства, як органу державного управління, є саме організа-

ція виконання судових рішень [9], дає підстави наголосити на нагальному.

До судів загальної юрисдикції (перша інстанція) у 2008 р. надійшло 9,9 млн справ і матеріалів, що на 14,7 % більше, ніж у 2007 р., і на 56,8 % більше порівняно з 2004 р. На розгляд до кожного судді місцевого суду в 2007 р. щомісяця надходило справ, заяв, позовних заяв, скарг, подань і клопотань в 1,5 раза більше, ніж у 2004 р. Усього судами загальної юрисдикції першої інстанції у 2008 р. розглянуто 8,9 млн справ та матеріалів. Це на 1,2 млн або на 14 % більше, ніж у 2007 р. При зменшенні в 2008 р. на 0,5 % кількості розглянутих судами кримінальних справ, на 13,8 % збільшилась кількість справ про адміністративні правопорушення і на 12,8 % – про цивільні. За інформацією урядового органу державного управління – Департаменту державної виконавчої служби, який діє у складі Мініюсту України та підпорядковується йому [10], питома вага рішень судів, що набрали законної сили і які не виконуються добровільно, в нашій країні залишається загрозливо високою. Тільки у 2008 р. примусовому виконанню підлягало 6 млн 426,9 тис. виконавчих документів, виданих на підставі рішень загальних судів. Незважаючи на певні позитивні зрушення, що відбулися тут порівняно з 2007 р., все ж у 2008 р. залишилися невиконаними 2 млн 394,4 тис., або 37,3 % судових рішень від тих, які фактично підлягали примусовому виконанню. Найбільший відсоток невиконаних судових рішень припадає на підрозділи примусового виконання – 52,7 %, за регіонами: м. Севастополь – 47,9 %, а також області: Донецька – 46,6 %, Житомирська – 45,9 %, Харківська – 45,4 % і Рівненська – 42,5 % [11, с. 34].

Наведені відомості свідчать не тільки про те, що судова влада в державі працює недостатньо ефективно, а й про високий рівень навантаження на вітчизняні суди та суддів і, відповідно, ще раз підтверджують актуальність теоретичного розроблення досліджуваного аспекту проблеми, необхідність реалізації в судову практику дієвих, науково обґрунтованих заходів, спрямованих на удосконалення організації діяльності судів і органів державної виконавчої служби, правового й організаційного механізмів реалізації судових рішень.

У зазначеному контексті для виконання завдань нашого дослідження виділимо кримінально-правовий аспект проблеми і, спираючись на аналіз законопроектної діяльності Верховної Ради України [12, с. 140–142], нижче зосередимо увагу на проекті Закону України «Про внесення змін до статті 382 Кримінального кодексу України (щодо посилення кримінальної відповідальності за невиконання судового рішення)», що внесений народним депутатом України Ю. Р. Мірошніченком 21 серпня 2007 р., реєстрацій-

ний № 4044 у Верховній Раді України V скликання, перереєстрований 24 березня 2008 р. за № 1194 у Верховній Раді України VI скликання (далі – Законопроект).

Законопроект запропоновано внесення наступних змін до ст. 382 «Невиконання судового рішення» чинного КК України:

1. У частині першій:

1) абзац перший після слів «постанови суду», доповнити словами: «загальної юрисдикції»;

2) абзац другий викласти у такій редакції:

«карається позбавленням волі на строк від одного до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років».

2. У частині другій абзац другий викласти у такій редакції:

«караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років».

3. Доповнити ст. 382 КК України частиною четвертою такого змісту:

«4. Умисне невиконання службовою особою рішення Конституційного Суду України -

карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років».

Як обґрунтовано наголошує автор Законопроекту, стосовно виконання судових рішень «найвища юридична відповідальність в Україні встановлена Кримінальним кодексом України» – ст. 382 «Невиконання судового рішення» КК України, яка передбачає кримінальну відповідальність за невиконання судових рішень, котрі набрали законної сили [13]. На думку автора Законопроекту, посилення санкцій відповідної ст. КК України повинно гарантувати більший рівень забезпечення виконання судових рішень. Звернемо також увагу на те, що в обґрунтування Законопроекту підкреслюється: відповідно до ст. 1 Закону України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III «Про судоустрій України» судочинство здійснюється Конституційним Судом України (таким чином законодавець визначає суттєве суспільне значення Конституційного Суду) та судами загальної юрисдикції. З цієї причини, як вважає автор Законопроекту, і виникла необхідність у розмежуванні відповідальності за невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду загальної юрисдикції та невиконання рішення Конституційного Суду України.

Законопроект розглядався в центральних апаратах чотирьох міністерств і відомств, двох вищих навчальних закладах і науково-дослідній установі, а саме: в Міністерстві юстиції, Генеральній прокуратурі, Міністерстві внутрішніх справ, Службі безпеки Укра-

їни, Національній академії прокуратури, Київському національному університеті внутрішніх справ і Міжвідомчому науково-дослідному центрі з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України.

Узагальнення поданих цими міністерствами, відомствами, навчальними закладами та науково-дослідною установою до Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності висновків і пропозицій вказує на наступні підходи стосовно вирішення проблеми виконання судових рішень.

Міністерство юстиції України взагалі не поділяє думку автора Законопроекту щодо посилення покарання за ст. 382 КК України і не вважає доцільним виокремлення такого складу злочину, як невиконання рішення Конституційного Суду України, в окремий. Мін'юст аргументує це тим, що «проблема ефективності боротьби з порушеннями, пов'язаними із невиконанням вироку, рішення, ухвали, постанови суду, полягає, насамперед, у відсутності активного застосування існуючих правових механізмів з боку уповноважених органів і не пов'язана із зниженням каральних властивостей даної норми». Генеральна прокуратура України, погоджуючись у цілому зі змінами, запропонованими Законопроектом, висловила думку щодо доцільності проведення попереднього аналізу судової практики про вчинення злочинів зазначеної категорії, що, на наш погляд, заслуговує врахування при його доопрацюванні. Від МВС України зауважень до Законопроекту не надійшло і це можна вважати за його підтримку. Фахівці Служби безпеки України зауважили, що пропозиція про посилення відповідальності за ст. 382 КК України «не повною мірою узгоджується із принципами гуманізації кримінального законодавства в сучасних умовах і зростанням ролі економічних засобів впливу на порушників закону». Разом з тим СБУ запропонувала доповнити абз. 1 ч. 3 ст. 382 КК України словами «або Конституційного Суду України». Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, підтримавши пропозиції з посилення відповідальності за склад злочину, передбачений ст. 382 КК України, одночасно висловився проти доповнення цієї статті частиною четвертою в редакції Законопроекту – стосовно невиконання рішень Конституційного Суду. Таку ж – негативну – позицію щодо останнього зайняла й Національна академія прокуратури України. Навпаки, ідею виокремлення в окремий склад злочину невиконання службовою особою рішення Конституційного Суду України поділяють фахівці Київського національного університету внутрішніх справ.

Таким чином, незважаючи на розмаїття думок і різні підходи до вирішення окресленої проблеми, фахівці більшості міністерств і

відомств, вищих навчальних закладів та науково-дослідної установи, де вивчався Законопроект (шістьох із семи), схиляються до думки щодо доцільності посилення відповідальності за невиконання судових рішень.

Однак, на наш погляд, Законопроект все ж таки не вирішує у повному обсязі проблему визначення належного місця рішень Конституційного Суду України в системі правового регулювання процесу виконання судових рішень.

За нашим висновком, посилення кримінальної відповідальності за цим правопорушенням – у визначеній сфері – має відбуватися лише після остаточного врегулювання галузевого законодавства, чого, на жаль, у системі вітчизняного конституційного судочинства поки що немає. Крім цього, поліпшенню стану виконання судових рішень, на думку авторів, буде сприяти комплексний підхід до вирішення окресленої проблеми, при якому слід звертати увагу як на правовий аспект, так і на організаційне забезпечення діяльності судів і державної виконавчої служби Мініюсту України.

Спираючись на подальші наукові дослідження, зазначений підхід повинен передбачати розроблення та реалізацію низки організаційно-правових заходів, спрямованих, зокрема, на:

- приведення всіх законодавчих та інших нормативно-правових актів у відповідність до положень ч. 5 ст. 124 Конституції України, яка визначає: «Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України»;

- зміцнення гарантій незалежності суддів з одночасним посиленням їх відповідальності за дотримання Кодексу професійної етики суддів, що затверджений V-м з'їздом суддів України 24 жовтня 2002 р., додержання прав учасників судового розгляду й інтересів держави і суспільства, за дії, несумісні зі статусом судді;

- удосконалення механізму добору кадрів і призначення на посади суддів;

- достатнє матеріально-технічне забезпечення функціонування судової гілки влади;

- зміцнення силової складової у повноваженнях Департаменту державної виконавчої служби та підпорядкованих йому органів – для підвищення ефективності виконання основного завдання Департаменту як урядового органу державного управління щодо участі в реалізації державної політики у сфері примусового виконання рішень судів;

- більш широке застосування важелів адміністративної відповідальності до осіб, винних у невиконанні законних вимог державних виконавців стосовно забезпечення судових рішень, що набрали законної сили;

– належне фінансове забезпечення державою виконання судових рішень тощо.

Список літератури: 1. Драч М. Рада Європи: Україна зневажає рішення судів [Електронний ресурс] / М. Драч // Веб-сайт інформаційної служби «Радіо Свобода». – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1812567.html>. 2. Онішук М. Невиконання рішень національних судів нам дорого обходиться... [Електронний ресурс] : за матеріалами інформгентств УНІАН, ІнтерМедіаКонсалтінг, Укрінформ // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/21803>. 3. Продовжується робота на посилення позитивної репутації суду серед громадськості [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал «Судова влада України». – Режим доступу: <http://court.gov.ua/14/>. 4. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : указ Президента від 10 трав. 2006 р. № 361/2006 [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/4333.html>. 5. Рабінович П. М. Державна влада / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 2. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2. – С. 85–86. 6. Сірий М. І. Судова влада / М. І. Сірий // Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 5 / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – С. 699. 7. Орзих М. Ф. Судебная власть в механизме защиты прав человека: доктрина и практика / М. Ф. Орзих // Юридичний вісник. – 2001. – № 4. – С. 117. 8. Про судоустрій України : закон України від 7 лют. 2002 р. № 3018-III [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 9. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 14 листоп. 2006 р. № 1577 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/33>. 10. Про затвердження Положення про Департамент державної виконавчої служби : постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2005 р. № 711 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Департаменту державної виконавчої служби. – Режим доступу: <http://www.dvs.gov.ua/document/normal/1159365902>. 11. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 5 (105). – С. 19–34. 12. Законодавча реалізація кримінально-правової політики: аналіз законопроектної діяльності Верховної Ради України V скликання з питань кримінального права / [В. Д. Швець, В. М. Грицак, Я. І. Василькевич, В. О. Гацелюк]. – К. : Атіка, 2008. – 244 с. 13. Кримінальний кодекс України : закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Надійшла до редколегії 11.12.2009