

5.2. ПРАВО

УДК 352/354-043.5(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.5.29>

Більчук Олександр Андрійович,

аспірант кафедри адміністративного права,

процесу та адміністративної діяльності

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0009-0009-7845-3724

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ

JUDICIAL CONTROL AS A MEANS OF ENSURING THE IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S STATE POLICY ON ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS AND DECISIONS OF OTHER AUTHORITIES

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, зроблено спробу з'ясувати зміст та особливості судового контролю як засобу забезпечення реалізації державної політики України у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів.

Визначено характерні особливості судового контролю за дотриманням законодавства у сфері виконання судових рішень та рішень інших органів, якими є: судовий розгляд скарг на рішення, дії, бездіяльність виконавця на етапі виконавчого провадження; здійснення контрольних заходів не з ініціативи суду, а виключно в межах процедури розгляду скарг, клопотань учасників виконавчого провадження; наявність додаткового способу контролю (виключно в адміністративному процесі), а саме вилучення звіту про виконання судових рішень від суб'єкта владних повноважень, а також накладення штрафу у випадку невиконання останнім ефективних дій, спрямованих на таке виконання; наявність загальних (мають усі суди, незалежно від спеціалізації, і вони полягають у розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців) та спеціальних (передбачають певні наслідки (як позитивні, так і негативні) для суб'єкта владних повноважень – відповідача, тоді як загальний спосіб контролю передбачає певні наслідки для посадової особи державної виконавчої служби або органу державної виконавчої служби, тобто суб'єкт на який покладений обов'язок забезпечити виконання судового рішення) способів судового контролю.

Встановлено, що судовий контроль виступає гарантією неупередженої оцінки сформованих правових положень та юридичних фактів, забезпечує можливість правомірно заперечувати несправедливі чи протизаконні дії та рішення посадових осіб суб'єктів владних повноважень, суттєвий потенціал у сфері протидії корупційним проявам в межах реалізації повноважень вказаних осіб.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адміністративне законодавство, державна політика, судовий контроль, примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, форми судового контролю.

In the article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, including foreign experience, an attempt is made to clarify the content and features of judicial control as a means of ensuring the implementation of the state policy of Ukraine in the field of enforcement of court decisions and decisions of other bodies.

Characteristic features of judicial control over compliance with legislation in the field of execution of court decisions and decisions of other bodies are identified, which are: judicial consideration of complaints against decisions, actions, inaction of the executor at the stage of executive proceedings; implementation of control measures not at the initiative of the court, but exclusively within the scope of the procedure for consideration of complaints, petitions of participants in executive proceedings; the presence of an additional method of control (exclusively in the administrative process), namely the demand for a report on the execution of court decisions from the subject of authority, as well as the imposition of a fine in the event that the latter does not take effective actions aimed at such execution; the presence of general (all courts have, regardless of specialization, and they consist in considering complaints against the decisions, actions or inaction of state executives) and special (presuppose certain consequences (both positive and negative) for the subject of authority – the defendant, then as a general method of control implies certain consequences for an official of the state executive service or a body of the state executive service, i.e. the entity entrusted with the duty to ensure the execution of a court decision) methods of judicial control.

It has been established that judicial control acts as a guarantee of an impartial assessment of established legal provisions and legal facts, provides an opportunity to legitimately deny unfair or illegal actions and decisions of officials of subjects of power, a significant potential in the field of countering corruption manifestations within the scope of the exercise of the powers of the specified persons.

Key words: *administrative and legal support, administrative legislation, state policy, judicial control, enforcement of court decisions and decisions of other bodies, forms of judicial control.*

Вступ. Гарантоване Конституцією України право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб забезпечується державою через обов'язковість виконання таких рішень у визначеному законом порядку, як однієї з основних засад сучасного судочинства. І це не випадково, адже виконання судових рішень та рішень інших органів і посадових осіб розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що передбачає право на справедливий суд. Навпаки невиконання судового рішення призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права, негативно впливає на авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, оскільки в цьому разі не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав. Такий процес має бути достатньо гнучким, адже підлягатиме контролю для забезпечення об'єктивності, підзвітності, високої мотивації й ефективності діяльності судового виконавця, а також захисту інтересів (третіх) сторін.

Водночас, судові органи виконують не тільки функції вирішення спору як такого, але і є гарантами поновлення законних прав та інтересів осіб, що звернулися до суду. Тобто повноцінно поновити порушені права можливо не лише за рахунок винесення рішення, важливим є кінцеве належне й реальне виконання винесеного рішення. І саме тут не а би яку роль відіграє контроль судами за власними винесеними рішеннями.

Стан дослідження проблеми. Проблема невиконання судових рішень та рішень інших органів і посадових осіб для України не нова як в теоретичному, так і праксеологічному аспектах, адже важливі аспекти її правового урегулювання досліджувалися багатьма відомими правниками, зокрема слід згадати наукові праці В. Б. Авер'янова, А. М. Авторгова, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, Р. В. Ігоніна, О. В. Ісаєнкова, В. С. Каменкова, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, П. В. Макушева, Р. С. Мельника, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, В. П. Мороз, О. М. Музичука, А. О. Собакаря, М. М. Тищенко,

О. С. Юніна та інших вчених. Разом з тим, проблематика судового контролю як засобу забезпечення реалізації державної політики України у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів досліджувалась фрагментарно.

Тому **метою статті** має стати з'ясування, змісту та особливостей судового контролю як засобу забезпечення реалізації державної політики України у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів.

Виклад основного матеріалу. У справі забезпечення законності судовому контролю відведено важливу роль, адже, по суті, це один із варіантів реалізації положень, закріплених у Конституції України, якими визначено однією з основ конституційного ладу принцип поділу державної влади та гарантування кожному судовий захист його прав і свобод [1]. Судовий контроль виступає гарантією неупередженої оцінки сформованих правових положень та юридичних фактів, забезпечує можливість правомірно заперечувати несправедливі чи протизаконні дії та рішення посадових осіб суб'єктів владних повноважень, суттєвий потенціал у сфері протидії корупційним проявам в межах реалізації повноважень вказаних осіб. Навіть процесуальне законодавство (Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України) окремим процесуальним інститутом виділило судовий контроль за виконанням судового рішення. Останній має на меті:

а) підтримку відповідності між рішеннями суб'єктів із владними повноваженнями та приписами Основного закону України й інших законодавчих актів України;

б) гарантування захисту прав та свобод суб'єктів правових відносин управлінського типу;

в) викорінення ситуацій по зловживанню службовим становищем та перевищенню повноважень посадовцями;

г) відновлення законності у випадках її незбереження нелегальними діями (активними чи пасивними) органів державного управління й посадовців [2, с. 133].

Однак, ні Національна стратегія розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року,

схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 1218-р, ні План заходів на 2023–2024 роки з реалізації Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 372-р, не приділяють належної уваги судовому контролю за виконанням судових рішень, особливо зважаючи на те, що він є конституційною гарантією згідно із статтею 129-1 Конституції України. Така гарантія повинна бути якісно імплементована в усі процесуальні закони, хоча наразі частково у процесуальних кодексах та Законі України «Про виконавче провадження» передбачено право сторін виконавчого провадження звернутися до суду зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця щодо виконання судового рішення та надано суду повноваження в разі встановлення обґрунтованості поданої скарги визнати неправомірними оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність і зобов'язати державного виконавця або іншу посадову особу органу державної виконавчої служби, приватного виконавця усунути порушення (поновити порушене право заявника) (розділ VII ЦПК України, розділ VI ГПК України, ст. ст. 287, 382 КАС України, ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження»). Більше того, статтею 382 Кодексу адміністративного судочинства передбачено, що суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення 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 рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

«Судовий контроль, – наголошує Суддя КАС Верховного суду Олена Губська, – є важливою конституційною гарантією забезпечення обов'язковості судового рішення. Таке рішення має бути виконане своєчасно (у розумні строки), належним чином (у спосіб, який визначено судом) та в повному обсязі (відповідно до рішення суду). Питання виконання судових рішень особливо актуальне в тих випадках, коли стороною виконання є саме суб'єкт владних повноважень» [3].

Названий вид контролю покликаний забезпечити виконання прийнятого в адміністративній

справі рішення, адже виконання рішення є основною метою усього процесу, а існування чітко визначених нормативних засобів, за допомогою яких можна стимулювати орган державної влади виконати судові рішення, є основною умовою існування судової системи в Україні [4].

З огляду на те, що ефективне здійснення судового контролю за виконанням судових рішень є одним із засобів юридичного захисту сторін виконавчого провадження, такий контроль передбачає, зокрема, можливість здійснення певних процесуальних дій у виконавчому провадженні лише з дозволу суду, розгляд судом скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби й позовів, що виникають з відносин щодо примусового виконання судових рішень.

Означений вид контролю має свою специфіку, адже полягає у 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 через втручання суду в діяльність відповідного органу [5].

Таке припущення є цілком обґрунтованим, адже повноцінна судова реформа неможлива без ефективно діючої системи примусового виконання рішень, і навпаки, реформа виконавчого провадження багато в чому залежить від ефективного судового контролю, ставлення суду до стану виконання власних рішень. Саме про це наголошує й практика ЄСПЛ, яка вказує, що метою такого контролю є: сприяння виконанню рішення й усунення перешкод при його виконанні; виконання рішення без зайвого формалізму; забезпечення прискорення виконання і компенсацій за його затримку; уникнення настільки, наскільки це можливо, створення нових перешкод при виконанні судового рішення, запобігання затягуванню процесу виконання.

Попри те, що виконання судових рішень і рішень органів (посадових осіб) покладено на державних і приватних виконавців, роль суду у виконавчому провадженні є дуже важливою, адже у виконавчому процесі суд вирішує досить широке коло питань: розгляд заяв (подань) виконавця або сторін виконавчого провадження щодо вирішення певних питань, які виникають у виконавчому провадженні, і розгляд скарг на дії або бездіяльність виконавця. З цього приводу слушно наголошує С. В. Росоха, стверджуючи що «ефективність правосуддя залежить від виконання судових рішень, адже головною метою судового

контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах є, насамперед, реалізація основних завдань адміністративного судочинства при здійсненні адміністративними судами правосуддя, оскільки воно не обмежується винесенням судового рішення, а передбачає також його виконання. Кожний судовий процес повинен завершуватися реалізацією судового рішення у спірних правовідносинах між його сторонами. Тому, після вирішення публічно-правового спору і набранням судовим рішенням законної сили суд продовжує відігравати активну роль у реалізації сторонами прав та законних інтересів, із приводу захисту яких він прийняв судове рішення» [6].

Судовий контроль за примусовим виконанням судовими виконавцями виконавчих документів є найдієвішим та найефективнішим, оскільки суд – орган правосуддя, і жодний контроль з боку інших державних органів не замінить собою судовий контроль [7, с. 178]. Такий контроль полягає не лише в можливості оскарження рішень, дій та бездіяльності посадових осіб ДВС, в апеляційному та касаційному оскарженні, але і в нагляді суду за належним виконанням своїх рішень [8, с. 97].

Водночас, зрозуміло, що вирішити всі проблеми виконання судових рішень та рішень інших органів за допомогою застосування передбачених законом заходів судового контролю не завжди можливо та ефективно, а чинне законодавство не містить достатніх гарантій повного, своєчасного та правомірного виконання уповноваженими особами, у тому числі й судової юрисдикції, своїх посадових обов'язків. Слід звичайно розуміти, що порушене право може бути відновлено, а публічний інтерес захищений лише тоді, коли державно-владний припис, наділений формою судового акту, втілено в життя, тобто набуло вираженого в об'єктивній дійсності характеру. Інакше кажучи, хоч би як своєчасно і всебічно був ініційований судовий контроль, його призначення не буде реалізовано повною мірою без належного та ефективного виконання прийнятого судового акту.

«Повноцінно поновити порушені права, – наголошує В. П. Кононець, – можливо не лише за рахунок винесення рішення, важливим є кінцеве належне й реальне виконання винесеного рішення» [9, с. 14], що може бути забезпечено у тому числі й можливостями судового контролю.

Контроль у виконавчому провадженні означає сукупність процесуальних засобів забезпечення верховенства права, захисту прав та інтересів, що здійснюються всередині системи виконавчого провадження. «Під час такого контролю, – вказує Н. Я. Отчак, – використовують внутрішньо-

галузеві процесуально-правові засоби впливу» [10, с. 107]. На відміну від адміністративного такий контроль здійснюється не систематично, а в окремих випадках, під час розгляду справ, та полягає в діяльності суду щодо безпосереднього нагляду та контролю за законністю й обґрунтованістю дій і рішень органів і їх посадових осіб, а також розв'язанні правового конфлікту між сторонами [11, с. 122, 127].

Судовий контроль є одним із дієвих засобів впливу на стан виконання судових рішень, який в Україні здійснюється в порядку, встановленому законодавством, насамперед, Конституцією України, у статті 129-1 якої визначено, що судові рішення є обов'язковим до виконання і контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [12]. Крім цього, у ч. 3 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. зазначено, що контроль за виконанням судового рішення здійснює суд у межах повноважень, наданих йому законом [13].

Попри згадані види судового контролю, головна його мета за виконанням рішень в адміністративних справах полягає, насамперед, у реалізації основних завдань адміністративного судочинства при здійсненні адміністративними судами правосуддя, оскільки воно не обмежується винесенням судового рішення, а також передбачає його виконання. Кожний судовий процес повинен завершуватися реалізацією судового рішення у спірних правовідносинах між його сторонами. Тому після вирішення публічно-правового спору і набрання судовим рішенням законної сили суд продовжує відігравати активну роль у реалізації сторонами прав та законних інтересів, з приводу захисту яких він ухвалив судові рішення. Від здійснення судом належного контролю за виконанням судового рішення прямо залежить і ефективність правосуддя, адже головним ефектом судового рішення має бути його ефективність у поновленні порушених прав та свобод особи [14].

Слід додати також і те, що у Кодексі адміністративного судочинства України інститут судового контролю є більш розгалуженим та регламентованим, адже ним визначено такі способи судового контролю:

- зобов'язання суб'єкта владних повноважень надати звіт про виконання судового рішення (ч. 1–2 ст. 382 КАС України);
- накладення штрафу за невиконання судового рішення (ч. 2 ст. 382 КАС України);
- визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень-відповідачем на виконання рішення суду (ст. 383 КАС України);

– визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені державним виконавцем чи іншою посадовою особою органу державної виконавчої служби або приватним виконавцем (ст. 287 КАС України).

В цілому, характерними особливостями судового контролю за дотриманням законодавства у сфері виконання судових рішень та рішень інших органів є:

1) судовий розгляд скарг на рішення, дії, бездіяльність виконавця на етапі виконавчого провадження;

2) здійснення контрольних заходів не з ініціативи суду, а виключно в межах процедури розгляду скарг, клопотань учасників виконавчого провадження;

3) наявність додаткового способу контролю (виключно в адміністративному процесі), а саме витребування звіту про виконання судових рішень від суб'єкта владних повноважень, а також накладення штрафу у випадку невчинення останнім ефективних дій, спрямованих на таке виконання;

4) наявність загальних (мають усі суди, незалежно від спеціалізації, і вони полягають у розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців) та спеціальних (передбачають певні наслідки (як позитивні, так і негативні) для суб'єкта владних повноважень – відповідача, тоді як загальний спосіб контролю передбачає певні наслідки для посадової особи державної виконавчої служби або органу державної виконавчої служби, тобто суб'єкт на який покладений обов'язок забезпечити виконання судового рішення) способів судового контролю.

Висновок. Таким чином, законодавчі новели та наявні підходи до судового контролю дійсно потребують змін, аби він став одним з ефективних засобів повного і своєчасного виконання судових рішень. Такий контроль має не лише створювати додаткові перешкоди для стягувача, а бути спрямованим найперше на боржника, який має можливість, але відмовляється виконати судові рішення, а не тільки на оцінку дій державного або приватного виконавця. Потребує законодавчого визначення і поняття судового контролю за виконанням рішень, і розширення його форм. Він повинен мати системний, постійний характер, тому повинен бути розроблений дієвий та ефективний механізм його здійснення відповідно до вищезазначеної конституційної норми.

Вдосконалення державної системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів через застосування ефективних та дієвих механізмів судового контролю вбачається у:

– забезпеченні безперервності між судом, суб'єктом виконання судових рішень та учасниками виконавчого провадження;

– чіткому визначенні компетенції суду та суб'єктів виконання судових рішень;

– доданні суду повноважень, незалежності у виконанні судового рішення, забезпечивши ефективність виконання судового рішення в майбутньому;

– законодавчому визначенні обов'язку суду щодо здійснення судового контролю, а не його права, як це наразі закріплено нормативно;

– здійсненні судового контролю не тільки за діями державного або приватного виконавця, а за виконанням судового рішення загалом.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Пронський Е. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні / Пронський Е., Колеснікова М. *Visegrad journal on human Rights*. 2016. № 2. Т. 2. С. 130–135.
3. За результатами виконання судових рішень громадяни оцінюють роботу судової влади – Михайло Смокович URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1353562/>
4. Волкова Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/256/7167/14922-1?inline=1>
5. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк. К.: Юрінком Інтер, 2005. 422 с.
6. Росоха С.В. Судовий контроль за виконанням судових рішень // Офіційний веб-сайт Головного територіального управління юстиції у Закарпатській області. URL: <http://www.zakjust.gov.ua/main/ua/publication/content/1081.htm>
7. Кропивна К.О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2016. № 3-4. С. 177–182.
8. Шелевер Н.В. Особливості судового контролю за виконанням рішень судів. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. № 26. С. 93–98.
9. Кононець В.П. Судовий контроль як механізм підвищення ефективності судових рішень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. № 48. Т. 2. С. 14–18.
10. Отчак Н.Я. Правове забезпечення виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т «Львів. Політехніка». Львів, 2012. 236 с.

11. Лук'янова М. Л. Адміністративно-правові засади оскарження дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / МАУП. К., 2014. 192 с.
12. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
13. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
14. Судовий контроль як механізм підвищення ефективності судових рішень URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/144287-sudoviy-kontrol-yak-mekhanizm-pidvischennya-efektivnosti-sudovikh-rishen>
15. Кошкош О.О. Види і процесуальні особливості справ, що розглядаються в межах адміністративної юрисдикції з приводу виконання судових рішень і рішень інших органів та осіб. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 1 (59). С. 101–108.