

Historical study of problems concerning the enforcement of court decisions in administrative cases

Історичне дослідження проблематики щодо примусового виконання судових рішень в адміністративних справах

Dmytro Smotrych

Ключові слова:

адміністративна юстиція, виконання судових рішень.

Key words:

administrative justice, enforcement of judgments.

Постановка проблеми. З часу здобуття Україною самостійності було представлено шлях щодо будівництва нової правової держави на демократичних засадах. Це зумовило появу нових поглядів на систему гарантій прав і свобод людини та громадянина. Швидка імплементація норм міжнародного права щодо стандартів відносин між державою і громадянином у національну правову систему продемонструвала неякісність наявних схем рішення правових спорів між громадянами й органами влади, що і спричинило збільшення кількості наукових досліджень і законопроектної діяльності у правозахисній сфері. Наслідком таких досліджень і стала ідея адміністративного судочинства та її закріплення на законодавчому рівні. За часи незалежності України адміністративне судочинство сформувалося у цілком незалежний і демократичний інститут права, завданням якого є захист особистих прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин.

Проте варто зауважити, що стрімке перетворення законодавства не сприяло покращенню його якісних характеристик. Саме брак планової науково переконливої теорії піднесення адміністративного судочинства призвів до декларативної форми та незабезпеченості багатьох прийнятих норм і, як наслідок, до обмеження можливостей досліджуваного правового інституту. Вищезазначені факти самі говорять про свою актуальність і необхідність проведення суттєвих наукових досліджень і правового узагальнення для одержання порівняльної характеристики механізму виконання рішень адміністративних судів.

Дослідження і публікації. Питання адміністративної юстиції та судочинства детально висвітлювалися у працях науковців-адміністративістів: С.М. Абрамова, О.П. Альохіна, М.В. Баглая, В.П. Божева, С.Ю. Десницького, М.Д. Загряцкова, В.Т. Квіткіна, Д.М. Чечота й інших. Сучасні вчені-адміністративісти також досліджували пробелуму, а саме: А.В. Абсалямов, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Ю.В. Георгієвський, Т.О. Гуржій, І.П. Голосніченко, Ю.В. Іщенко, В.М. Кампо, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.А. Калюжний, О.В. Кузьменко, А.В. Руденко, О.М. Пасенюк, М.М. Тищенко, Ю.Л. Шеренін та інші.

На жаль, деякі досить слушні ідеї так і не були реалізовані на практиці. Тож питання потребує ґрунтовних досліджень для подальшого закріплення напрацьованих і науково обґрунтованих позицій стосовно виконання судових рішень в адміністративних справах і адаптації практики до європейських норм.

Метою написання статті є аналіз і вивчення теоретичних положень, нормативно-правового регулювання та визначення історично-правових основ примусового виконання рішень в адміністративних справах.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі дослідження розвитку процедури примусового виконання рішень в Україні варто зазначити, що в юридичній літературі східних слов'ян уперше судові виконавці згадуються в «Руській правді» – першому визнаному офіційно кодифікованому зведенні правових норм. Згадана історико-культурна пам'ятка дійшла до нас у трьох редакціях – короткій, великій, та скороченій – і містить численні акти князівського законодавства, а саме: устави, уроки, уставні грамоти тощо. Згадування в нормативних актах X ст. судових виконавців (ябедників – Д. С.) слід віднести до діяльності княгині Ольги. Цікавим є те, що норми права зазначеного періоду вже відходять від принципу кровної помсти і як покарання за переважно більшістю кримінальних злочинів князівськими актами призначався штраф.¹

¹ Памятники русского права. Памятники права феодально-раздробленной Руси XII–XV вв. Псковская и Новгородская судни грамоты / под ред. С.В. Юшкова. – М. : Госюриздат, 1953. – Вып. 2. – С.10.

Далі, відповідно до розвитку історії України, було видано одну з частин «Руської правди» під назвою «Суд Ярославль Володимиричь. Правда руськая», де повноваження судових урядовців і виконавців одержали «мечники», які перед тим стягували дань і князівські штрафи. У XII ст. в «Руській правді» ябедник і мечник вже не згадуються, натомість з'являється «тивун бояреск» і водночас закінчено перехід статусу судового виконавця від вояка до чиновника. У XIII ст. існували такі категорії судових виконавців – пристави та підвойські судні грамоти, про що йшлося у Князівському судбнику. Потім, за часів існування на території України поляків і литовців, а також у часи Гетьманщини роботу судового виконавця здійснювали судові чиновники і поліція. Після 1654 р., під час панування Російської імперії, з'являється посада судових приставів, аж поки її не було скасовано у XVIII ст., після чого такі функції були передані поліції. Наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. виконання судових рішень здійснював капітан-ісправник, який був головою підрозділу поліції в повіті, та його підлегли.²

Інститут судових приставів набув максимального піднесення за часів Російської імперії після широко відомої судової реформи 1864 р., яка передбачала також виокремлення судів з адміністрації, створення суду присяжних, уведення в судову практику принципів гласності, усності, змагальності процесу і незмінності суддів, створення інституту адвокатури.³

Після створення Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) було здійснено кілька судових реформ, що майже цілком ліквідували судову систему, натомість був створений інститут судових виконавців. Судовий виконавець був працівником суду і безпосередньо підпорядковувався судді, як і секретар судового засідання. Проте через малу зарплатню та жахливо нервову завантаженість на таку роботу погоджувалися тільки ті люди, що готові були до будь-яких умов заради хоч якогось заробітку, отже, достатньої компетентності та відповідальності їм бракувало.⁴

Разом із прийняттям 1973 р. Інструкції про порядок виконання судових рішень розпочався новий період у розвитку інституту судових виконавців. У ті часи суддя інспектував процесуальні дії судових виконавців, а робочі питання вирішував старший судовий виконавець. Процесуально виконавець був залежним від судді, що ухвалював майже всі процесуальні документи під час примусового виконання рішень, тому що виконавче провадження було елементом судового процесу.

Після здобуття Україною незалежності змінився правовий і економічний курс нашої держави, з'явилась термінова потреба у зміні судової системи, яка мала б стати незалежною гілкою державної влади. Після ухвалення Основного Закону України судова система де-юре ставала самостійною гілкою влади, проте де-факто лишалася у стані очікування описаних у Конституції змін. Без сумніву, уже тоді науковці та практики розуміли, що той Інститут судових виконавців, який існував за радянських часів, вже є неактуальним і не відповідає тогочасним реаліям.

Тому 24 березня 1998 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про державну виконавчу службу» та Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р., що врегулювали новий порядок проведення виконавчих дій новоствореним органом виконання – Державною виконавчою службою, яка покликана здійснювати примусове виконання рішень судів і інших органів в Україні.

Згадані закони визначили початок значного реформування всієї системи виконавчого провадження.⁵ І вже нещодавно були ухвалені нові закони, які суттєво просунули вперед інститут виконання судових рішень, зокрема й адміністративних, а саме: Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII⁶ і Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII.⁷

² Памятники русского права. Памятники права феодально-раздробленной Руси XII–XV вв. Псковска и Новгородска судни грамоты / под ред. С.В. Юшкова. – М.: Госюриздат, 1953. – Вып. 2. – С. 80

³ Заворотько П.П. Виконання судових рішень в Українській РСР (історико-правовий нарис) / П.П. Заворотько, В.П. Пастухов. – К.: Вища школа, 1973. – С. 9.

⁴ Заворотько П.П. Виконання судових рішень в Українській РСР (історико-правовий нарис) / П.П. Заворотько, В.П. Пастухов. – К.: Вища школа, 1973. – С. 110.

⁵ Гуржій Т.О. Адміністративне право: [навч. посіб.] / Т.О. Гуржій. – К.: КНТ, 2011. – С. 142.

⁶ Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

⁷ Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Деякі вчені-юристи не залишили поза увагою історію розвитку адміністративної юстиції в Україні. Значимо неоднорідне сприйняття як науковцями, так і законотворцем суті та змісту адміністративного судочинства, а також його головних складових частин, що не відобразилось на найголовнішому і на відображеному в Кодексі адміністративного судочинства України призначенні такого інституту – захисті прав, свобод і законних інтересів невлadних суб'єктів публічно-правових відносин.⁸

У науці адміністративного права досліджуються положення у сфері вживання у вітчизняному законодавстві такого поняття, як «адміністративний акт», тому що для адміністративного суду важливо знати, воли він має справу саме з адміністративним актом і якого той виду. Акцентується увага і на актуальності виконання судових рішень, ухвалених проти держави, судові рішення в адміністративних справах мають для публічної адміністрації виняткове значення. Вони дають можливість усунути ті помилки у правотворенні та публічному управлінні, які не вдалося розкрити і відредагувати завдяки адміністративному контролю.⁹

Варто згадати новий Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404–VIII¹⁰, де йдеться про те, що примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) і в передбачених законом випадках на приватних виконавців, правовий статус і організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403–VIII¹¹. Такий нормативно-правовий акт суттєво змінив саму структуру виконання судових рішень.

Вагомою запорукою виконання конституційного принципу щодо відповідальності держави за власну діяльність перед кожним громадянином є право опротестовування в судових органах рішення, дії чи бездіяльності державних органів, місцевих органів самоврядування, посадових і службових осіб.

Варто зауважити, що зміна основних принципів у відносинах держави з людиною на користь останньої вимагає впровадження відповідних сучасним потребам суспільства державно-правових механізмів щодо роботи у сфері захисту прав і свобод громадян України, а найбільш дійовою формою такої охорони є процесуальна судова форма, введення якої є однією зі стадій входження України до європейської спільноти. Складність захисту прав громадян, їх об'єднань, інтересів юридичних осіб у сфері публічних відносин пояснюється тим, що в таких відносинах адміністрація – органи та посадовці, які виконують управлінські функції, мають право приймати обов'язкові для них рішення. Саме тому надійність такого захисту повинна забезпечуватися розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким громадянин і адміністративний орган є рівними.¹²

Незважаючи на те, що трансформація політико-ідеологічної основи незалежної держави потребувала швидкої зміни структури та суті судової системи, реальне реформування правосуддя почалося після ухвалення Конституції України 1996 р. Створення системи адміністративного судочинства й ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) є яскравим прикладом такого реформування.

За період роботи адміністративних судів часто виникали спори щодо доречності їх утворення, ще більшої актуальності набуває питання ефективності роботи, оперативності розв'язання спорів, забезпечення реального захисту особи від порушень із боку державно-владного апарату.

В адміністративному судочинстві принцип верховенства права є одним із провідних принципів охорони прав людини, він відіграє виняткову роль в адміністративному судочинстві, тому що об'єктом обговорення в адміністративних справах частіше за все є правові акти.

⁸ Апаров А.М. Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Апаров ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2015. – С. 123.

⁹ Рябченко О.П. Адміністративне судочинство : [навч. посіб.] / О.П. Рябченко та ін.; за заг. ред. проф. О.П. Рябченко ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Харків : Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2014. – С. 152.

¹⁰ Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

¹¹ Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

¹² Памятники русского права. Памятники права феодально-раздробленной Руси XII–XV вв. Псковска и Новгородска судни грамоты / под ред. С.В. Юшкова. – М. : Госюриздат, 1953. – Вып. 2. – С. 231.

Поняття змісту адміністративної юстиції варто аналізувати як характерне у межах адміністративного процесу провадження щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів, посадових осіб у сфері публічно-правової діяльності, що порушують права громадян і юридичних осіб. Такого роду провадження містить ґрунтовну регламентацію системи розгляду та вирішення скарг фізичних і юридичних осіб у судовій процесуальній формі, інакше кажучи, є особливою формою захисту особистих прав і свобод людини.

Держава є гарантом суб'єктивних прав і свобод кожної особи щодо можливості їх фактичної реалізації. Оскільки загроза недотримання права зацікавленої особи не може бути нереальною, то держава, з одного боку, захищає суб'єктивні права і свободи, а з другого – надає таким особам конкретні засоби оборони своїх прав і свобод, і водночас забезпечує здійснення самого правового захисту відповідними юрисдикційними органами. Захист суб'єктивних прав і свобод громадян і юридичних осіб – це приведення в дію системи заходів (способів) охорони прав. Захист суб'єктивного права може вважатися здійсненим лише в тому разі, коли порушення суб'єктивного права дійсно усунуто: права, що заперечуються, визнані; відновлене положення, що існувало до порушення права; припинені дії (бездіяльність), що порушують право; припинені чи змінені правовідносини тощо.¹³

Дотепер відсутній спільний підхід щодо дефініції адміністративної юстиції. У науковій літературі побутують три головні тенденції, де вона описується:

- 1) як специфічна система вирішення адміністративно-правових спорів судами й іншими уповноваженими на те державними органами;
- 2) як незалежна сфера правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами й органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство);
- 3) як не тільки своєрідний вид судочинства, але й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, що здійснюють адміністративне судочинство.¹⁴

Спільними для таких дефініцій є те, що адміністративна юстиція всюди аналізується як своєрідна система вирішення адміністративних спорів. Відмінність лише в суб'єктах, які мають певні повноваження щодо вирішення таких спорів.

Варто зауважити, що такий інститут в Україні винайдено за взірцем континентальної моделі та показано у формі адміністративного судочинства (адже діє незалежна судова вертикаль щодо вирішення спорів між громадянами й органами державної влади, а також ухвалений єдиний правовий акт, що налагоджує її діяльність). Проте перед детальною характеристикою підстав і порядку вирішення публічних спорів адміністративними судами України необхідно дати коротку характеристику українській моделі адміністративної юстиції з метою визначення її місця серед світових моделей.

Зазначене потрібно, передусім, для того, щоб на концептуальному рівні визначити можливість і наслідки імплементації окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції в національну правову систему з урахуванням правових традицій України та сучасних суспільно-політичних умов.¹⁵

Отже, адміністративна юстиція – це система особливих спеціалізованих судових органів, які існують для розгляду і вирішення спорів, у певній процесуальній формі, що виникають у сфері діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їх посадовими особами, з другого боку, внаслідок чого може бути прийняте рішення про визнання недійсності та (чи) скасування незаконного акта й інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи.

Згідно з Конституцією України суди, зокрема й адміністративні, є органами державної влади, які у визначеній компетенції розглядають і вирішують справи публічно-правового характеру.¹⁶ Кінцевий результат розгляду адміністративні суди подають у процесуальних документах – рішеннях.

Судове рішення – це загальна назва для всіх актів застосування права, якими суд розв'язує певне спірне питання. В адміністративному судочинстві, як і в будь-якому іншому, терміни «судове рішення» і «рішення суду» вжито як синоніми.

¹³ Адміністративне судочинство України : [навч. посіб.] / Н.П. Бортник та ін. ; за заг. ред. О.І. Остапенка ; Національний університет «Львівська політехніка». – Львів : Видавництво «Львівської політехніки», 2016. – С. 123.

¹⁴ Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній вітчизняній правовій доктрині / С.Т. Гончарук // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право : Наук. пр. Національного авіаційного університету. – 2014. – № 4. – С. 175.

¹⁵ Пасенюк О.М. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / О.М. Пасенюк. – К.: Істина, 2007. – С. 142.

¹⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

Кількість і якість процесуальних питань, які потрібно вирішувати суду у процесі розгляду справи адміністративної юрисдикції, зумовлюють прийняття ним різних й неоднакових за своєю сутністю та формою процесуальних документів. Водночас варто виділяти такі головні процесуальні документи, як постанова й ухвала. Запитання, які пов'язані з розумінням, побудовою та вимогами, яким повинні відповідати постанови й ухвали адміністративних судів, закріплено саме в КАС України.¹⁷

Рішення суду являє собою одночасно й акт підтвердження наявності чи відсутності між сторонами спору певних правовідносин, і наказ суду діяти відповідно до встановлених судом прав і обов'язків, і акт застосування норм права, і процесуальний документ установленної форми, і юридичний факт, який породжує, змінює чи припиняє правовідносини. Усі такі аспекти рішення суду органічно поєднані між собою і взаємообумовлені. Отже, можна дійти висновку, що сутність рішення суду є сукупністю властивостей і проявів, які доповнюють один одного та відбивають сутність зазначеного багатогранного акта правосуддя.¹⁸

Висновки

Завершальним етапом судового провадження за заявами чи скаргами громадян є етап виконання судового рішення. Провадження у справі можна вважати цілком завершеним тільки після задоволення вимоги зацікавлених суб'єктів і знищення перешкод для виконання ними своїх законних прав і інтересів, а також скасування незаконно накладених обов'язків або незаконного притягнення до відповідальності.

Отже, завершальною стадією судового провадження і примусовим виконанням саме судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) є виконавче провадження, яке в Законі України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404–VIII визначається як сукупність дій визначених у Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень та проводяться на підставах, у межах повноважень і у спосіб, що визначені Конституцією України, зазначеним Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до згаданого Закону, а також рішеннями, які відповідно до Закону підлягають примусовому виконанню.

На практиці, виконання судових рішень в адміністративних справах прямо залежить від можливості сторони на користь якої прийнято судові рішення реалізувати його виконання через норми Закону України «Про виконавче провадження».

Анотація

Стаття присвячена історичному дослідженню проблематики щодо примусового виконання судових рішень в адміністративних справах. Охарактеризовано розуміння сутності адміністративної юстиції. Визначено особливості процедури примусового виконання судових рішень в Україні. Проаналізовано положення Кодексу адміністративного судочинства України, який є основою для прийняття судових рішень в адміністративних справах.

Summary

The article is devoted to the historical study of problems concerning the enforcement of court decisions in administrative cases. Characterized by the understanding of the essence of administrative justice. The features of the procedure of forced execution of court decisions in Ukraine. Analyzed the provisions of the Code of administrative procedure of Ukraine, which is the basis for judicial decisions in administrative case.

¹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

¹⁸ Коліушко І. Б. Адміністративна юстиція : європейський досвід та пропозиції для України / наук. ред. В.О. Шишкін ; авт. упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда / Центр політико-правових реформ ; Фонд сприяння правовим і політичним реформам. – К. : Факт, 2003. – С. 45.

Використана література:

1. Памятники русского права. Памятники права феодально-раздробленной Руси XII–XV вв. Псковска и Новгородска судни грамоты / под ред. С.В. Юшкова. – М.: Госюриздат, 1953. – Вып. 2. – 442 с.
2. Заворотько П.П. Виконання судових рішень в Українській РСР (історико-правовий нарис) / П.П. Заворотько, В.П. Пастухов. – К.: Вища школа, 1973. – 216 с.
3. Гуржій Т.О. Адміністративне право : [навч. посіб.] / Т.О. Гуржій. – К.: КНТ, 2011. – 680 с.
4. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
5. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
6. Апаров А.М. Адміністративно-процесуальне право : стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Апаров; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2015. – С. 123.
7. Адміністративне судочинство : [навч. посіб.] / О.П. Рябченко та ін. ; за заг. ред. проф. О.П. Рябченко ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Харків : Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2014. – 303 с.
8. Адміністративне судочинство України : [навч. посіб.] / Н.П. Бортник та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.І. Остапенка ; Національний університет «Львівська політехніка». – Львів : Видавництво «Львівської політехніки», 2016. – 233 с.
9. Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній вітчизняній правовій доктрині / С.Т. Гончарук // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право : Наук. пр. Національного авіаційного університету. – 2014. – № 4. – С. 60–64.
10. Пасенюк О.М. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / О.М. Пасенюк. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
11. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
12. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
13. Коліушко І. Б. Адміністративна юстиція : європейський досвід та пропозиції для України / наук. ред. В.О. Шишкін ; авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда / Центр політико-правових реформ ; Фонд сприяння правовим і політичним реформам. – К.: Факт, 2003. – 536 с.

Дмитро Смотрич,

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка,
начальник відділу претензійно-позовної та договірної роботи юридичного управління апарату
Львівської обласної державної адміністрації*