

УДК 342.92

ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Олександр КАПЛЯ,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності
Міжрегіональної академії управління персоналом

SUMMARY

In the scientific article attempts to analyze the binding principle of judicial decisions in terms of its operation system principles in administrative proceedings Ukraine. The identified aspects of understanding this concept and outline directions of reforming the administrative process in the country. The principle of compulsory court decision in administrative proceedings is complex, the core of which is a judicial decision. The author established that in order to restore confidence in the judiciary, the need for judicial reform is a resolved and uncontested issue, for the integrated solution of the problems of the administration of justice, in particular the principle of binding decisions in administrative proceedings.

Key words: commitment, court decisions, principles, justice, validity.

АНОТАЦІЯ

У науковій статті зроблено спробу проаналізувати принцип обов'язковості судових рішень з погляду його дії в системі засад в адміністративному судочинстві України. Визначено проблемні аспекти розуміння цього поняття та окреслено напрями реформування адміністративного процесу в державі. Принцип обов'язковості рішення суду в адміністративному судочинстві має комплексний характер, стрижнем якого є судові рішення. Установлено, що для повернення довіри до судової влади необхідність судової реформи є вирішеним і беззаперечним питанням, для комплексного вирішення проблем здійснення правосуддя, зокрема принципу обов'язковості рішень в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: обов'язковість, суд, рішення, принципи, судочинство, законна сила.

Постановка проблеми. Ситуація сьогодення показує, що реалізацію поставлених завдань адміністративного судочинства було провалено. Україна вкотре намагається реалізувати європейські принципи та моделі судової системи, зокрема й адміністративної юстиції. Новий етап судової реформи пов'язаний із конституційними змінами, що відбулись у червні 2016 року та прийняттям закону України «Про судоустрій і статус суддів» у новій редакції. Подальшими кроками щодо реалізації реформи є зміна процесуального законодавства. Так, Радою з питань судової реформи при Президенті України було розроблено та презентовано для обговорення проекти процесуальних кодексів, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України. Одним із завдань передбачених змін є практичне втілення засад (принципів) судочинства, проголошених у Конституції України.

Принципи права та судочинства, зокрема принципи адміністративного судочинства, неможливо розглядати без урахування їх загальної єдності, взаємопов'язаності. Вони тісно переплітаються, деякі впливають один з одного. Уся сукупність принципів повинна утворювати струнку систему основних засад, які не суперечать одна одній і після закріплення у чинному законодавстві оформлюються як явища правової реальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження природи принципів права та судочинства привертає увагу науковців різних галузей процесуального права. У цій сфері відзначаємо праці В.Б. Авер'янова, В.Д. Бринцева, А.І. Єлістратова, І.Б. Коліушко, О.М. Пасенюка, Н.Б. Писаренко, Ю.С. Педька, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та інших.

Метою дослідження є розкриття принципу обов'язковості судових рішень як принципу адміністративного судочинства з урахуванням сучасних тенденцій судової реформи та виконання вимог Європейського суду з прав людини у контексті Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

Виклад основного матеріалу. Однією із конституційних засад судочинства, що характеризує судову владу та гарантує доступність правосуддя, є принцип обов'язковості судових рішень, який розкривається не тільки у доктринальному розумінні, а й утілюється у низці законів та процесуальних кодексів.

Зокрема, закон України «Про судоустрій і статус суддів» затверджує, що кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом. Саме на багатогранності принципу обов'язковості судових рішень зосереджується увага у законі. Так, характерною складовою принципу є те, що судові рішення, яким закінчується розгляд справи в суді, ухвалюється іменем України, а в разі набрання законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть приймати рішення, які скасовують судові рішення або зупиняють їх виконання. Наступною складовою обов'язковості є урахування судових рішень іншими судами у порядку, визначеному законом, як преюдиційність. Важливою складовою є здійснення контролю за виконанням судового рішення, який покладено на суд у межах повноважень, наданих йому законом, із наданням можливості за невиконання судових рішень застосовувати юридичну відповідальність, передбачену законом.

Принцип обов'язковості судових рішень в адміністративному судочинстві втілюється безпосередньо у Кодексі адміністративного судочинства, а саме щодо обов'язковості судових рішень (стаття 14), підстав для звільнення від доказування (стаття 72), наслідків набрання законної сили судовим рішенням (стаття 255), судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах (стаття 267).

Спираючись на нормативно-правове закріплення визначення змісту принципу обов'язковості судових рішень та використовуючи теоретичні здобутки процесуальної науки, спробуємо дослідити сутність принципу обов'язковості судових рішень в адміністративному судочинстві.

Важливим етапом у розгляді адміністративної справи є прийняття судового рішення, яким підтверджується наявність або відсутність спірного правовідношення, внаслідок чого здобувають судовий захист прав і законних інтересів суб'єктів адміністративного права. Крім здійснення функції із захисту прав та законних інтересів суб'єктів права, рішення адміністративного суду забезпечує правопорядок у сфері публічно-правових відносин.

Обов'язковість судових рішень пов'язують із таким поняттям, як законна сила, яку слід розуміти як такий стан рішення, коли воно стає максимально недоторканим у результаті прояву властивостей, що надають рішенням стабільності та незмінності. У процесуальній науці законна сила судового рішення характеризується такими властивостями, як обов'язковість чи загальнообов'язковість, незаперечність, виключеність, преюдиціальність, здійсненість, стійкість, остаточність, виконуваність та інші.

Традиційно у процесуальній науці досліджуються питання щодо меж законної сили судового рішення, але вони досі залишаються дискусійними.

Так, стосовно суб'єктивних меж законної сили науковці пропонують різні думки, звужуючи коло суб'єктів, на яких розповсюджується обов'язковість судового рішення, або розширюючи їх на всіх суб'єктів права. Досліджуючи юридичну природу правових наслідків судового рішення, процесуалісти зосереджують увагу на таких наслідках процесуального характеру, тобто наслідках процесуального стану осіб, на які розповсюджується дія судового рішення та матеріально-правового характеру, пов'язаного із суб'єктивними правами та обов'язками [1, с. 96–97].

Так, найбільш зацікавленими особами у рішенні суду в його обов'язковості є сторони за справою – позивач та відповідач. Вони, насамперед, повинні підпорядкуватися рішенням, яке ухвалив адміністративний суд. Обов'язковість законної сили рішення розповсюджується і на третіх осіб, що беруть участь у розгляді справи адміністративним судом. Для третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги, рішення обов'язкове безпосередньо щодо її суб'єктивного права, яке у результаті набрання законної сили стає остаточно підтвердженим. Для третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, наслідки не пов'язані з рішенням, що набрало законної сили, але можуть стосуватися обов'язковості іншого рішення, прийнятого у порядку регресного позову.

Інших учасників адміністративного судочинства, наприклад, представники сторін та третіх осіб, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, законна сила судового рішення безпосередньо не стосується, оскільки у них відсутня матеріальна зацікавленість по відношенню до предмета спору.

Водночас для осіб, які не є учасниками адміністративного судочинства, рішення суду обов'язкове лише тією мірою, якою їх стосується його дія.

Окреслення дії судового рішення колом матеріально зацікавлених суб'єктів адміністративного судочинства призначено для позначення кола суб'єктів, які вимагали його виконання. Обов'язковість судового рішення означає, що всі особи, незалежно від того, є вони учасниками судового процесу чи ні, повинні рахуватися з рішенням суду, а у разі необхідності сприяти його виконанню.

Але треба наголосити, що рішення суду є правозастосовним, індивідуально-визначеним актом правосуддя, і його загальнообов'язковість означає, що всі на території

України з ним повинні рахуватися, навіть якщо вони не брали безпосередньої участі в судовому процесі. Метою рішення адміністративного суду є не тільки врегулювання конкретного спірного публічно-правового правовідношення, а й укріплення законності у сфері публічного управління загалом.

Щодо об'єктивних меж законної сили судового рішення, то з ними пов'язують предмет судового рішення, тобто розповсюдження законної сили на конкретне коло фактів та правовідносин.

Доречно вказати, що істинність відносин і фактів, установлених судом і зафіксованих у рішенні суду, що набрало законної сили, не може оскаржуватися в іншій судовій справі за участю тих самих сторін (ч. 2 статті 255 КАС України). Щодо обов'язковості урахування (преюдиціальності) судових рішень для інших судів слухною думкою є така: «суд вищої інстанції слідуватиме своїй позиції, яку вироблено під час розгляду подібних справ, і скасовуватиме рішення, у яких суди нижчого рівня необґрунтовано відійшли від цієї позиції» [2, с. 238].

Складовою принципу обов'язковості судового рішення є питання про його виконуваність. Виконуваність як наслідок набуття рішенням суду законної сили у процесуальній науці трактується неоднозначно, а саме як властивість законної сили рішення суду [3, 4], як властивість поряд з обов'язковістю [5, с. 277], або включають виконуваність у рамки обов'язковості [6, с. 119; 7, с. 57].

Так, на думку Л.Н. Завадської, виконуваність є самостійною властивістю рішення суду, що не співпадає у часі з дією законної сили рішення суду. Обумовлено це тим, що властивість рішення може мати прояв, по-перше, внаслідок наявності засад щодо примусового виконання – виконавчого листа, по-друге, після закінчення строку, наданого для добровільного виконання. Отже, Л.Н. Завадська зауважує, що рішення, яке набрало законної сили, має властивість виконуваності лише потенційно [8, с. 34].

Із цього приводу слід зазначити, що доцільними є два різні поняття: виконуваність рішення суду та виконуваність як властивість законної сили судового рішення. Для з'ясування спірної позиції необхідно проаналізувати дію властивості виконуваності у часі. Виконуваність судового рішення передбачає, що прийняте судом рішення може бути виконане добровільно як ще до набрання законної сили, так і після. Зокрема, реалізація судових рішень можлива шляхом їх добровільного виконання. Останнє може полягати в активній поведінці суб'єкта або в утриманні від учинення певних дій (бездіяльності). Такий спосіб реалізації судових рішень є найкращим і найбільш безболісним. Під час добровільного виконання рішень спостерігаються матеріально-правові відносини, які ґрунтуються на рішенні суду і волевиявленні суб'єктів виконати його добровільно.

Виконуваність як властивість законної сили рішення виникає з моменту набрання чинності, а рішення, не виконане добровільно, у такому разі може бути виконане примусово. Примусовість ми розуміємо як можливість зовнішнього впливу на поведінку суб'єктів. Але примус діє лише в тому разі, коли суб'єкти ухиляються від поведінки, встановленої судовим рішенням. Тому ухвалення судового рішення не тягне за собою автоматично застосування примусових заходів. Для цього необхідна фактично протиправна поведінка суб'єктів, які ухиляються від виконання рішення суду.

Добровільність виконання судового рішення в адміністративному судочинстві досягається за допомогою передбачення вимог до змісту судового рішення, а також здійснення судового контролю за виконанням судових рішень. Так, з метою забезпечення судового контролю за своєчас-

ним і належним виконанням судового рішення суд у резолютивній частині рішення повинен повніше використовувати право покладати обов'язок на суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у визначений строк звіт про виконання судового рішення (частина перша статті 267 КАС України) [9].

Але з аналізу чинного законодавства щодо питання виконуваності судового рішення можна зробити висновок, що більше уваги приділяється саме примусовому виконанню рішень. Законодавчу основу примусового виконання судових рішень в адміністративних справах закріплено Кодексом адміністративного судочинства України та Законами України «Про виконавче провадження», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».

Згідно зі статтею 1 Закону «Про виконавче провадження» виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначений українським законодавством. А у статті 5 цього закону йдеться про те, що примусове виконання рішень в Україні покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Ефективність як нормативно-правового регулювання примусового виконання рішень адміністративного суду, так і порядку його реалізації уповноваженими органами та посадовими особами, а саме державними виконавцями, можна простежити з офіційних статистичних даних, презентованих Вищим адміністративним судом в Аналітичному огляді стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році. Так, загальна кількість справ і матеріалів, що надійшли до адміністративних судів у 2016 році, складає 215 339, з них другим за чисельністю видом звернень до місцевих адміністративних судів є заяви, подання, клопотання, подані у порядку виконання судових рішень, а саме: 25 642 (12%) проти 17 163 (7%) таких заяв у 2015 році. Такий показник в окружних судах складає 17 741 (14%) проти 7833 (5%) у 2015 році. Збільшення цього показника, як зазначає Вищий адміністративний суд, відбулося внаслідок розгляду заяв про заміну сторони у виконавчому провадженні – реорганізованого чи перейменованого органу публічної влади [10].

На важливість значення виконуваності рішення суду, як гарантії дотримання принципу обов'язковості судових рішень, зверталась увага не тільки науковців та правників, це було неодноразовим предметом розгляду Європейського суду з прав людини. Так у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини наголошував, що «право на звернення до суду було б ілюзорним, якби національна правова система Договірної Сторони дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалось невиконаним, шкодячи одній зі сторін, <...> і не передбачала би при цьому гарантії виконання судових рішень» [11], «виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розглядатися невід'ємною частиною «судового розгляду» [12].

На системну проблему невиконання або тривалого невиконання судових рішень, що призводить до порушення Європейської конвенції з прав людини, неодноразово зверталась увага Європейського суду з прав людини, як от у рішенні у справі «Войтенко проти України» [13] та у пілотному рішенні «Іванов проти України» [14]. Україну

було зобов'язано запровадити ефективний засіб юридичного захисту, який би забезпечив адекватний та достатній захист від невиконання або затримки у виконанні рішень національного суду, за виконання якого вона несе відповідальність відповідно до принципів, установлених практикою Європейського суду з прав людини. Важливим є те, що Європейський суд звертає увагу на необхідність контролю держави, а також на тому, що саме держава виступає боржником в особі тих чи інших державних органів або підприємств (група налічує більше 400 подібних справ) [15, с. 42–45].

Складовою принципу обов'язковості судових рішень є також юридична відповідальність за невиконання судових рішень, що набрали законної сили. Законодавством за невиконання судових актів може бути застосована відповідальність за виконання постанови, розділу XI «Відповідальність у виконавчому провадженні» Закону України «Про виконавче провадження» та статті 382 Кримінального кодексу України.

Так, у порядку здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах у разі неподання звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суддя своєю ухвалою може накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідально за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат. Ініціатором цього провадження може бути за клопотанням позивача або власне суду.

Особливістю цього виду відповідальності є реалізація не тільки штрафної, каральної функції, а одночасно й правовідновлюючої. Підтвердженням цієї тези є зміст статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України: «половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України». Повторне невиконання обов'язку тягне за собою застосування нового штрафу, розмір якого при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою. Під час розгляду справи за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання судового рішення на підставі відповідних доказів суд може зменшити розмір штрафу на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання постанови на суму штрафу, накладеного за ці ж дії державним виконавцем у виконавчому провадженні.

Притягнення до відповідальності за невиконання судового рішення та сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати постанову суду і подати звіт про її виконання.

Як вид юридичної відповідальності можна також зазначити можливість суду після виявлення під час розгляду справи порушення закону постановлення окремої ухвали направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними (стаття 166 Кодексу адміністративного судочинства України).

Залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів щодо усунення зазначених у ній порушень закону, так само несвочасна відповідь на окрему ухвалу суду тягне адміністративну відповідальність, що передбачена статтею 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У разі невиконання без поважних причин у встановлений виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, а також за невиконання законних вимог

виконавця, зокрема за несвоєчасне подання або неподання звітів про відрахування із заробітної плати та інших доходів боржника, неподання або подання неправдивих відомостей про доходи і майновий стан боржника, ненадання боржником на вимогу виконавця декларації чи зазначення у декларації неправдивих відомостей або неповідомлення про зміну місця проживання (перебування) чи місцезнаходження або місця роботи (отримання доходів), а також за неявку без поважних причин за викликом виконавця, винні особи несуть відповідальність відповідно до закону України «Про виконавче провадження».

Найсудовіша відповідальність передбачена статтею 382 Кримінального кодексу України – умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню. Суб'єктом злочину є фізична особа, службова особа, зокрема службова особа, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище, та особа, раніше судима за вказаний злочин.

Проаналізувавши сучасне українське законодавство та правову доктрину стосовно принципу обов'язковості рішення суду в адміністративному судочинстві можна зробити висновок, що він має комплексний характер, стрижнем якого є судові рішення. Прийняття судового рішення (постанови) в адміністративному судочинстві є ключовим етапом у розв'язанні публічно-правового спору. Як державно-владний акт із застосування права, воно містить індивідуальне розпорядження, обов'язкове для виконання як для учасників процесу, так і для тих, хто не брав безпосередню участь у судовому процесі. Сутність судового рішення, властивості законної сили, зокрема виконуваності, засвідчує правовий стан ефективної реалізації завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Отже, окреслення проблеми тлумачення та впровадження конституційних засад судочинства, зокрема в адміністративному судочинстві, є ключовим етапом на шляху реалізації завдань судової реформи. Необхідність судової реформи є вирішеним та беззаперечним питанням, вимогою українського суспільства та міжнародних партнерів. Головною її метою є повернення довіри до судової влади не тільки шляхом люстраційних процесів, але й комплексного вирішення проблем здійснення правосуддя, зокрема принципу обов'язковості рішень в адміністративному судочинстві.

Список використаної літератури:

1. Гурвич М.А. Решение советского суда в искомом производстве. /М.А. Гурвич. – М. : ВЮЗИ, 1955. – 128 с.
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права. Навч. посіб./ За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
3. Авдюков М.Г. Судебное решение / М.Г. Авдюков. – М. : Госюриздат, 1959. – 192 с.
4. Полумордвинов Д.И. Законная сила судебного решения / Д.И. Полумордвинов. – Тбилиси : Изд-во Акад. наук Груз. ССР, 1964. – 190 с.
5. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс / С.Н. Абрамов. – М. : Госюриздат, 1952. – 420 с.
6. Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу / Н.Б. Зейдер. – М. : Юрид. лит., 1966. – 192 с.
7. Чечина Н.А. Норма права и судебное решение / Н.А. Чечина. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1961. – 78 с.
8. Завадская Л.Н. Реализация судебных решений. Теоретические аспекты / Л.Н. Завадская. – М., 1982. – 141 с.
9. Пленум Вищого адміністративного суду України постановою .05.2013 № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13/>.
10. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році // Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analitika_2016_text.
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції» (Hornsby v. Greece) від 19 березня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_079.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ромашов проти України» // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 11. – С. 31–33.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Войтенко проти України» // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 10. – С. 28–29.
14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Іванов проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_479.
15. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : Науково-методичний посібник для суддів. – 2-ге вид. випр., допов. – К., 2015. – 208 с.