

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

### WAYS TO IMPROVE THE ENFORCEMENT OF JUDGMENTS

Майданевич Г.А., аспірантка

*Науково-дослідний інститут публічного права*

Стаття присвячена висвітленню проблемних питань діяльності державних та приватних виконавців та інших суб'єктів публічного управління у галузі виконання судових рішень і рішень інших органів. У статті наведено статистичні дані щодо невиконання судових рішень в Україні та звертається увага, що у цій галузі суспільних відносин існує критичний стан, який порушує права і законні інтереси громадян, негативно впливає на імідж нашої держави. На існування проблеми невиконання рішень судів звернено увагу на відповідні рекомендації Комітету міністрів Ради Європи та висновки Європейського суду.

Проаналізовано наукові думки та нормативно-правові акти у галузі правового регулювання виконавчого провадження. Розглядається діяльність суб'єктів публічної адміністрації, звертається увага на проблемні питання нормативно-правового регулювання та недосконалість реформи системи виконавчого провадження. Здійснено дослідження наукових думок, яке дало змогу встановити: у своїй більшості науковці звертають увагу на те, що одним із проблемних питань виконавчого провадження є удосконалення здійснення судового контролю, тому необхідно посилити його роль, що у свою чергу надасть можливість удосконалити діяльність у галузі виконавчого провадження.

Проаналізовано доктринальні визначення та законодавче визначення судового контролю за виконанням судових рішень, яке міститься у нормах різних статей Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та виявлено недоліки процедури виконання судового рішення. З метою вдосконалення процедури виконання судового рішення запропоновано в ч. 1 ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України внести відповідні зміни.

Виявлено недоліки діяльності Громадської ради доброчесності Вищої кваліфікаційно комісії суддів України і на цій підставі запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 87 та ч. 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Розглянувши наукові положення щодо судового контролю, надано авторське визначення поняття «судовий контроль».

**Ключові слова:** судові рішення, виконавче провадження, діяльність, удосконалення, судовий контроль.

The article is devoted to the coverage of problematic issues of public and private executors and other public administration entities in the field of enforcement of court decisions and decisions of other bodies. The article presents statistics on non-enforcement of court decisions in Ukraine and draws attention to the fact that in this area of public relations there is a critical situation that violates the rights and legitimate interests of citizens, negatively affects the image of our state. The existence of the problem of non-enforcement of court decisions is noted in the relevant recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe and the conclusions of the European Court.

Scientific opinions and normative-legal acts in the field of legal regulation of executive proceedings are analyzed. The activity of subjects of public administration is analyzed, attention is paid to problematic issues of normative-legal regulation and imperfection of the reform of the system of executive proceedings. A study of scientific opinions has shown that most scientists pay attention to the fact that one of the problematic issues of enforcement proceedings is to improve the implementation of judicial control, so it is necessary to strengthen its role, which in turn will improve the activities in enforcement proceedings.

The doctrinal definitions and legislative definition of judicial control over the execution of court decisions, which is contained in the provisions of various articles of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Commercial Procedure Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine and identified shortcomings in the execution of court decisions. In order to improve the procedure for execution of a court decision, it is proposed to make appropriate changes to the first part of Article 382 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

The shortcomings of the Public Integrity Council of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine were identified and on this basis it was proposed to amend part one of Article 87 and part one of Article 88 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges".

Having considered the scientific provisions on judicial control, the author's definition of the term "judicial control" is given.

**Key words:** court decisions, executive proceedings, activity, improvement, judicial control.

**Постановка проблеми.** До проблемних питань діяльності публічного управління у галузі виконавчого провадження звертають свої погляди законодавчі та виконавчі органи, науковці, практики, а також дорадчі та громадські організації. Окрім того, що діяльність вітчизняних державних і приватних виконавців потребує вдосконалення як організаційно-правових засад, так і покращення фінансового становища такої діяльності [1, с. 19], серед основних проблемних питань діяльності виконавчого провадження дослідники визначають невиконання судових рішень і рішень інших органів.

За даними Ради бізнес-омбудсмена (далі – РБО), протягом 2015–2020 рр. РБО розглянуто більше 8 тис. скарг бізнесу на дії державних органів, з них 6321 скарги пов'язані з добровільним чи примусовим виконанням судових рішень. У порівнянні з національною статистикою ця кількість кейсів видається незначною, але динаміка зростання звернень до РБО демонструє актуальність проблеми. Близько півтисячі скарг стосувалися питання невиконання судових рішень, що набрали законної сили. У 391 випадку з 496 завершених розслідувань РБО вдалося переконати державні органи в тому, що рішення суду, яке вже набрало законної сили, є обов'язковим до виконання. І своєю чергою це дало підприємцям змогу повернути та заощадити 2,4 млрд. грн [2, с. 6].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню виконання судових рішень присвячено значну кількість наукових пошуків, зокрема, це праці таких вчених, як А. Авторгов, А. Зеленов, О. Гришко, Б. Гук, Р. Ігонін, О. Кондратьєв, Л. Крупнова, В. Кузьменко, П. Макушев, В. Прутуляк, А. П'ятницький, Д. Смотрич, Л. Талан, І. Француз, О. Шиманович та інших дослідників.

**Мета статті** – дослідження наявних проблемних питань у галузі невиконання судових рішень та внесення пропозицій щодо удосконалення такої діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Враховуючи результати попередніх аналізів причин виникнення та тривалого існування проблеми невиконання рішень судів та відповідних рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи та висновків Європейського суду з прав людини, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 1218-р було схвалено Національну стратегію розв'язання проблеми невиконання рішень судів, в якій визначено основні причини. Це законодавча, інформаційна, фінансова та забезпечення юридичного захисту [3].

Здебільшого науковці, що досліджували питання виконання судових рішень і рішень інших органів, звертають увагу, що з метою удосконалення виконавчого провадження необхідно посилити судовий контроль, тим

більше, що вирішуючи питання, які пов'язані з виконанням судових рішень, суд може вжити примусових заходів. Головна мета судового контролю за виконанням судових 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 [4, с. 94].

І. Ковбас та П. Крайній приходять до висновку, що один з основних критеріїв, за яким громадяни оцінюють спроможність, ефективність і чесність влади – забезпечення виконання рішень юрисдикційних органів – сьогодні не виконується. Це спричинено рядом проблемних питань, які виникають у процесі примусового виконання рішень [5, с. 162].

На здійснення судового контролю вказується в багатьох законодавчих актах, зокрема, в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС), Господарському процесуальному (далі – ГПК) та Кримінальному (далі – КК) кодексах України. Так, згідно зі ст. 382 КАС України, суд здійснює судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється також у порядку, встановленому ст. 287 КАС України, а саме у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця [6].

Варто також звернути увагу, що у разі необхідності суд може застосувати державний примус, а також здійснювати судовий контроль. На це вказують норми ст. 282 КАС України. Досліджуючи роль судового контролю та інші процесуальні засоби забезпечення виконання судових рішень в адміністративних справах, А. Фокіна розглядає судовий контроль у широкому та вузькому розумінні. На її думку, судовий контроль покликаний забезпечити виконання прийнятого рішення за наслідком розгляду спору. Існування закріплених засобів, за допомогою яких можна стимулювати орган державної влади виконати судове рішення, є необхідною умовою існування судової системи в Україні, оскільки виконання рішення є центральною метою усього процесу. У широкому розумінні судовий контроль – це вид державного контролю, який здійснюється судовою гілкою влади за рішеннями, діями та бездіяльністю органів державної влади з питань, які належать до її компетенції [7, с. 265].

Отже, у будь-якому випадку суд може вчиняти судовий контроль лише через здійснення правосуддя – під час розгляду адміністративних, цивільних, кримінальних та інших справ, оскільки в інший спосіб судова влада позбавлена можливості контролювати правомірну діяльність суб'єктів відповідних правовідносин [8, с. 105].

На думку А. Зеленова, КАС України передбачає три процесуальних форми контролю суду за виконанням рішень: зобов'язання судом владарюючого суб'єкта, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ст. 382); право особи, яка є позивачем у справі, на користь якої ухвалено рішення суду, подати до суду першої інстанції позовну заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду або порушення прав позивача, що підтверджені таким рішенням суду (ст. 383); вирішення та розгляд судом справ із приводу актів (рішень та дій) або бездіяльності органу державної виконавчої служби (ст. 287) [9, с. 15].

Окремо варто зупинитися на ст. ст. 287, 282–283 КАС України. У постанові Верховного Суду від 20 лютого 2019 р. Верховний Суд дійшов висновків, що приписами ст. 267 КАС України передбачено декілька видів судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах: зобов'язання суб'єкта владних повноважень

подати звіт про виконання судового рішення та, за наслідками розгляду даного звіту, як один з можливих варіантів – накладення штрафу (ч. 1–8 ст. 267 КАС України); визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду (ч. 9 ст. 267 КАС України); визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності органу виконавчої служби, приватного виконавця (ч. 12 ст. 267 КАС України). Нормам ст. 267 КАС України (в редакції до 15 грудня 2017 р.) кореспондують норми ст. ст. 382–383 КАС України (в редакції після 15 грудня 2017 р.), з аналізу яких вбачається виокремлення таких видів судового контролю за виконанням судового рішення, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення, накладення штрафу (ст. 382 КАС України в редакції після 15 грудня 2017 р.) та визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду (ст. 383 КАС України в редакції після 15 грудня 2017 р.) [10].

Верховний Суд також звертає увагу, що зазначені правові норми КАС України мають на меті забезпечення належного виконання судового рішення. Підставами їх застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача та обставини, що свідчать про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних з невиконанням судового рішення в цій справі [10].

На нашу думку, не зовсім правильною є використання в ч. 1 ст. 382 КАС України словосполучення *може зобов'язати*, а саме – твердження, що суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, *може зобов'язати* суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Відповідно до словника української мови і культури слово «може» вживається зокрема й у значенні «можливо», «правдоподібно» та використовується для вираження припущення [11]. Це означає, що суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, *може зобов'язати* суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення, а може і не зобов'язати це зробити. Тобто суд (суддя) може і не вчиняти вказані в ч. 1 ст. 382 КАС України дії. У такому випадку нівелюються норми ч. 2 тієї ж статті. Вважаємо, що слова «може зобов'язати» необхідно замінити на – «зобов'язати».

Відповідно до Всесвітнього словника української мови, «зобов'язувати» – означає накладати на кого-небудь якісь обов'язки, примушувати когось виконувати що-небудь [12].

Отже, це може означати, що у практичній площині виконавчого провадження можуть виникнути проблемні питання щодо застосування судом норм ст. 382 КАС України.

З метою вдосконалення процедури виконання судового рішення, пропонуємо ч. 1 ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України викласти у такій редакції:

1. Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, зобов'язує суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Ст. 245 КАС України визначені повноваження суду у вирішенні справи. Норми цієї статті вказують, що суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково лише після того, як надає належну оцінку в адміністративному спорі.

Ми вважаємо, що норми вказаної статті значно розширюють дії суду у здійсненні судового контролю. З метою захисту прав позивача необхідно розширити сферу судового контролю в аспекті добровільного виконання рішення суду, який його прийняв щодо стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди,

заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю, зазначених у п. п. 1–4 ч. 1 ст. 245 КАС України.

Одним із проблемних питань діяльності адміністративних судів є справи за участю Громадської ради доброчесності. Згідно з ч. 1 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Згідно зі ст. 88 Закону Вища кваліфікаційна комісія суддів України ухвалює мотивоване рішення про підтвердження або непідтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді. Якщо Громадська рада доброчесності у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то Вища кваліфікаційна комісія суддів України може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менш ніж одинадцятьма її членами. Суддя (кандидат на посаду судді), який не згодний із рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо його кваліфікаційного оцінювання, може оскаржити це рішення в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України [13].

Реалізуючи своє право, кандидати на посаду суддів у Верховний Суд, щодо яких було прийнято рішення щодо їх недоброчесності, що були викладені у рішеннях Громадської ради доброчесності, почали оскаржувати їх в Окружному адміністративному суді м. Києва. Каменем спотикання у цьому питанні є те, що ст. 28 КАС України підлягає більш розширеному тлумаченню, що впливає із норм ст. 151 того ж Кодексу.

Проте норми згаданої статті не вказують, що Громадська рада доброчесності є суб'єктом владних повноважень. А тому, чи є Громадська рада доброчесності таким суб'єктом, вирішує суд. З цього приводу до прийняття остаточної визначеності Верховним Судом щодо Громадської ради доброчесності існувало кілька постанов Окружного адміністративного суду м. Києва, в яких Раду визнано належним відповідачем і скасовано її висновки щодо кандидатів у Верховний Суд [14].

Незважаючи на те, що на сьогодні Верховний суд визначився зі статусом Громадської ради доброчесності, визнавши, що Громадська рада не є суб'єктом владних повноважень, слід звернути увагу на те, що ця Рада має неоднозначну репутацію.

Водночас немає жодних підстав і для того, щоб забувати про можливість цивільного судочинства у контексті даної розмови. Якщо суддя (кандидат на посаду судді) вважає, що оприлюдненні висновки Громадської ради доброчесності (далі – ГРД) порушують його честь і гідність, то він може вже у порядку названого виду судочинства звернутись до суду з позовом за захистом свого немайнового права чи, можливо, з позовом про спростування недостовірної інформації [15, с. 16].

Необхідно також зупинитися ще на декількох аспектах діяльності ГРД, звернувши увагу на висновки Венеційської комісії з приводу оцінювання суддів, яка наголосила: «В Україні оцінювання суддів здійснює Вища кваліфікаційна комісія суддів за сприяння Громадської ради доброчесності. Якщо повноваження Громадської ради виходять за межі повноважень суто дорадчого органу і навіть дозволяють Громадській раді суттєво впливати на результати оцінювання шляхом, фактично, накладання вето на позитивну оцінку певного судді з боку Вищої кваліфікаційної комісії суддів, то це означає, що процедура оцінювання вже не повністю належить до компетенції органу суддівського самоврядування. З огляду на слабкості, властиві ролі та діяльності Громадської ради, та на недоступність

для неї тієї інформації, якою володіє Вища кваліфікаційна комісія суддів, у тому числі можливості обговорити її з відповідним суддею чи кандидатом на посаду судді, наділення Громадської ради таким впливом у встановленні відповідності судді чи кандидата суддівській посаді може мати негативні наслідки для всієї процедури оцінювання суддів/кандидатів на посаду судді. Бажано переглянути ці додаткові повноваження Громадської ради доброчесності та, в ідеалі, відмовитися від них. Загалом, зважаючи на висловлені вище застереження, варто було б розглянути доцільність існування такого органу, як Громадська рада доброчесності, в цілому та її впливу на забезпечення прозорості та якості процедури оцінювання суддів та кандидатів на посаду судді зокрема. У зв'язку з цим слід зважити, чи потрібний такий орган узагалі, або принаймні суттєво реформувати його [16].

Так, викликає занепокоєння, що Громадська рада, попри притаманні слабкості та брак вільного доступу до інформації, має вирішальний вплив на результати оцінювання. Для уникнення зазначених проблем можна було б, замість утворювати окремих орган на допомогу Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, розширити склад самої Вищої кваліфікаційної комісії суддів, включивши до нього також представників громадянського суспільства, яких можна було б призначати у порядку, передбаченому ч. ч. 9–20 ст. 87 Закону. Це сприяло б зміцненню довіри суспільства до процедури оцінювання та забезпеченню дотримання усіма особами, залученими до оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді, одного порядку, встановленого одним органом, і ухвалення ними рішень на основі однакового рівня поінформованості» [16].

На підставі наведеного вище аналізу пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 87 та ч. 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які викласти у такій редакції: «Стаття 87. Громадська рада доброчесності.

1. Громадська рада доброчесності є колегіальним консультативно-дорадчим органом, утворюється для забезпечення прозорості та громадського контролю у сприянні Вищій кваліфікаційній комісії суддів України встановлення відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання».

«Стаття 88. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

1. Вища кваліфікаційна комісія суддів України ухвалює мотивоване рішення про підтвердження або не підтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді з урахуванням висновків Громадської ради доброчесності щодо відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності.

Рішення Громадської ради доброчесності мають рекомендаційний характер та є обов'язковими для розгляду Вищою кваліфікаційною комісією суддів України».

На продовження коментування норм вказаної статті слід зазначити, що наведена редакція статті дає право Вищій кваліфікаційній комісії суддів України прийняти будь-яке рішення щодо судді (кандидата на посаду судді) з урахуванням висновків Громадської ради доброчесності, з метою забезпечення прав, свобод та інтересів всіх учасників вказаних правовідносин.

**Висновки.** Таким чином, здійснене дослідження нормативно-правових актів та наукових думок вказує, що судовий контроль:

- є окремою самостійною формою реалізації судом своїх визначених законом повноважень і спрямований на виконання судового рішення;
- використовується як спосіб захисту, установленого судовим рішенням, що виконується;
- форми судового контролю регламентовані процесуальним законом.

Розглянувши наукові положення щодо судового контролю, надаємо авторське визначення поняття «судовий контроль»:

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах є окремою самостійною фор-

мою реалізації судом своїх визначених законом повноважень, використовується як спосіб охорони прав і свобод людини і громадянина, захисту прав та законних юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Світличний О., Майданевич Г. Зарубіжний досвід діяльності органів, що здійснюють примусове виконання судових рішень. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 2. С. 19–23.
2. Як бізнесу домогтися виконання судового рішення в Україні : системний звіт. 2021. URL: <https://boi.org.ua/files/ep/zt/ua150321.pdf>. 66 с. (дата звернення: 29 липня 2021 р.)
3. Про схвалення Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 1218-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-p> (дата звернення: 29 липня 2021 р.)
4. Івасин О. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві: спеціальні способи. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького* : Журнал. Серія Право. 2018. № 5 (17). С. 93–100.
5. Ковбас І., Крайній П. Примусові заходи забезпечення виконання рішень у виконавчому провадженні: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 157–163.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, 36-37. Ст. 446.
7. Фокіна А. Удосконалення форм судового контролю в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 262–266.
8. Смокович М. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 99–107.
9. Зеленов А. Виконання судових рішень в адміністративних справах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : Харків, 2018. 20 с.
10. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 806/2143/15 від 20 лютого 2019 р. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79973614> (дата звернення: 26 липня 2021 р.)
11. Словник. *Портал української мови і культури*. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd> (дата звернення: 26 липня 2021 р.)
12. Всесвітній словник української мови. URL: <https://uk.worldwidedictionary.org> (дата звернення: 26 липня 2021 р.)
13. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
14. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва: справа №826/7186/17 від 5 червня 2019 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/80893253> (дата звернення 18 серпня 2021 р.)
15. Мельник Р. Чи може Громадська рада доброчесності бути відповідачем в адміністративному суді? *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 51. С. 8–19.
16. Висновок Венеційської комісії ОБСЄ/БДППЛ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № JUD-UKR/298/2017 [RJU/AT] від 30 червня 2017 р., пункти 74–76. URL: [https://hcj.gov.ua/doc/doc/3661#\\_ftnref3](https://hcj.gov.ua/doc/doc/3661#_ftnref3)