

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.10>

Ю. І. Цвіркун

кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ, ВІДПОВІДАЧАМИ В ЯКИХ Є КОЛЕГІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню особливостей судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Визначено, що в Україні адміністративні суди здійснюють безпосередній контроль над владою у межах визначених законом повноважень, який полягає, по-перше, в перевірці правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень та, по-друге, в контролі за виконанням судових рішень, які прийняті судом не на користь цих суб'єктів. Разом із тим зроблено висновок, що контроль суду за виконанням судових актів суб'єктами публічної адміністрації, принаймні колегіальними, здійснюється неефективно, оскільки адміністративний суд не має дієвих правових важелів впливу у питаннях виконання судових рішень. У статті здійснено аналіз норм попередньої та нової редакцій Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ, Кодекс), які регулюють правовідносини, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах та із вчиненням судового контролю за їх виконанням. Оглянуто відповідну судову практику. З'ясовано, що законодавчі норми, які регулюють ці питання, змістовно не змінилися, а сформована судами попередня практика щодо здійснення контролю за виконанням прийнятих ними рішень, перейнята реформованими судами. У процесі дослідження зосереджено увагу саме на питаннях виконання судових рішень у справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, та проблемах, з якими стикаються адміністративні суди під час здійснення судового контролю за їх виконанням. Окреслено перешкоди щодо виконання судових рішень такими суб'єктами. До них, зокрема, зараховано: особливості організаційної форми та способи діяльності колегіальних суб'єктів; недоліки законодавчих норм, які визначають правила виконання судових рішень в адміністративних справах та здійснення судами контролю за цим. Запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: адміністративні справи, виконання судових рішень, судовий контроль, повноваження адміністративного суду, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Обсяги невиконання судових рішень в адміністративних справах, зокрема, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, набули загальнодержавного масштабу та стали предметом занепокоєння з боку міжнародних правозахисних організацій. Тому проблематика, з якою стикаються суди під час здійснення судового контролю за виконанням судових рішень, у таких справах залишається актуальною і потребує подальшого дослідження.

Мета статті – дослідження особливостей судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Аналіз норм КАСУ, які регулюють відповідні відносини та судової практики з цього питання. Напрацювання ефективних механізмів захисту та відновлення права особи у процесі виконання відповідних судових рішень та шляхів їх впровадження.

Виклад основного матеріалу. З огляду на ст. 129-1 Конституції України контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [1]. Це положення введено із запровадженням судової

реформи Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Це один із кроків, що здійснено державою для виходу із критичної ситуації щодо виконання судових рішень, яка склалася в останні роки. КСУ у рішенні від 30.06.2009 р. № 16-рп/2009 (справа № 1-17/2009) наголосив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової [2]. На практиці конституційні приписи щодо відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за невиконання судових рішень втілюються поки що неповною мірою. На жаль, соціальна відповідальність держави закінчується лише ухваленням судового рішення не на користь суб'єкта владних повноважень [3].

Добровільне виконання рішення суду колегіального суб'єкта публічної адміністрації, за виключенням окремих випадків, залежить лише від спільної волі його керівника та членів, їхньої добросовісності, поваги до особи позивача, дотримання принципів обов'язковості та остаточності судових рішень.

Принцип обов'язковості (судового рішення) має дві складники: а) дотримання вимог судового рішення усіма суб'єктами; б) рішення, яке не виконане добровільно, може бути виконане в примусовому порядку, для чого зацікавленій особі видається відповідний виконавчий документ [4]. Дотримання принципу «*Res judicata*» (остаточності судового рішення) вимагає від держави створення на національному рівні гарантій стабільності судових рішень, що набрали законної сили [5].

Нормативно-правовими актами України передбачено здійснення контролю за реалізацією повноважень органами публічної влади з боку судової гілки влади. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації має гарантувати верховенство права у публічно-правових відносинах [6, с. 50]. Судовий контроль за владою, зокрема у публічно-правовій сфері, здійснюється КСУ та судами адміністративної юрисдикції.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави. Найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права у процесі розв'язання різноманітних юридичних конфліктів [7, с. 175]. У підручнику за загальною редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй судовий контроль – це специфічний вид контролю у сфері державного управління. Його кваліфікують за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу [8, с. 275]. Своєю чергою, Л.П. Сушко вказує, що судовий контроль є видом державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з належних до її компетенції питань [9, с. 15]. Б.В. Гудз визначає судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади як вид контрольної діяльності держави, що здійснюється переважно адміністративними судами [10, с. 16]. На думку К.О. Кропивної, судовий контроль адміністративних судів – діяльність судових інстанцій у сфері контролю законності рішень і дій органів державної влади або місцевого самоврядування [11]. О.М. Сасевич стверджує, що одним із видів судового контролю є контроль за виконанням рішень судів. Відмінністю вказаного виду судового контролю є те, що він спрямований не лише на забезпечення законності в державі та захист прав і свобод людини, а й на реальне виконання рішення суду, що є гарантією досягнення мети правосуддя, підвищення авторитету судової влади в Україні [12].

Отже, враховуючи зазначені вище позиції названих вчених, можемо стверджувати, що в Україні адміністративні суди здійснюють безпосередній контроль над владою у межах визначених законом повноважень. Він полягає, по-перше, в перевірці правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень та, по-друге, в контролі за виконанням судових рішень, які прийняті

судом не на користь цих суб'єктів. Разом із тим зауважимо, що адміністративна юстиція без закону, який визначає єдиний порядок здійснення адміністративної процедури з наданням можливості для участі в цьому зацікавленій особі, а також подальшого проведення судового контролю, є неповною [13]. Сьогоднішній день вимагає існування окремого законодавчого акта, предметом регулювання якого мають стати адміністративні процедури. Окремо в цьому акті варто передбачити стандарти (критерії), яких мають дотримуватися колегіальні суб'єкти у своїй діяльності, зокрема, у процесі виконання судових рішень.

Положення ст.ст. 370–383 КАСУ, які входять до розділу IV цього Кодексу, регулюють процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах. Зокрема, вони визначають порядок виконання судових рішень в адміністративних справах, звернення їх до виконання, судовий контроль за виконанням судових рішень та інші питання, пов'язані з виконанням рішень адміністративних судів.

Контроль за виконанням рішення суду можна визначити як самостійний правовий інститут, який характеризується відокремленою системою правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають щодо контролю за виконанням судового рішення, та визначають учасників такого контролю, повноваження органів державної влади, права і обов'язки фізичних та юридичних осіб, процедуру (форму, строки, порядок) та відповідальність за невиконання розпоряджень суду, спрямованих на здійснення судового контролю [12].

Інститут судового контролю за виконанням судових рішень у справах адміністративної юрисдикції запроваджено в дію із прийняттям КАСУ. Однак варто погодитись, що до цього часу контроль суду за виконанням судових актів суб'єктами публічної адміністрації, принаймні колегіальними, здійснювався неефективно. Ми пов'язуємо це з тим, що адміністративний суд із самого початку введення цього інституту не мав дієвих правових важелів впливу.

Із набранням чинності КАСУ положення щодо судового контролю містилися у ст. 267 цього Кодексу, які передбачали, що суд, який ухвалив рішення, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень – відповідача, якщо рішення ухвалене не на його користь, подати у встановлений судом строк звіт про його виконання. Як зазначає Р. Садовий, ця стаття, по суті, була «мертвою», оскільки не передбачала будь-яких санкцій за невиконання обов'язку подати звіт [14]. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк адміністративний суд міг постановити окрему ухвалу. Як свідчить практика, повноваження суду щодо покладення обов'язку на владного суб'єкта подати звіт про виконання судового рішення не привело до бажаного результату у цій сфері.

У процесі судово-правової реформи 2010 р., зокрема із прийняттям у новій редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів», законодавцем доповнено КАСУ низкою норм, спрямованих на посилення судового контролю в частині виконання рішень адміністративних судів. Так, нововведеннями, зокрема до ст. 267 КАСУ, стало те, що за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту судді надавалось право ухвалою встановити новий строк подання звіту та накладати на винну посадову особу, відповідальну за виконання постанови, штраф. Окрім цього, було визначено, що якщо обов'язок виконання постанови лежав на колегіальному органі, але звіт про її виконання не подано або з вини цього органу постанова не виконується, штраф накладається на керівника цього органу. Також ст. 267 КАСУ доповнювалась іншими положеннями, які посилювали відповідальність таких суб'єктів. Однак відповідні законодавчі зміни знову не забезпечили належного виконання судових рішень, зокрема колегіальними суб'єктами публічної адміністрації.

Після набрання законної сили рішенням суду в адміністративній справі настають правові наслідки у вигляді його незмінності, обов'язковості, невідворотності, преюдиційності, неможливості звернення до

суду з аналогічним позовом та здійсненності [15]. Отже, рішення суду, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання, зокрема усіма органами, установами й організаціями та їх посадовими і службовими особами. Їх невиконання тягне за собою юридичну відповідальність, встановлену законом. Незважаючи на це, Васильківська міська виборча комісія Київської області (далі – ВМВК), розглянувши судові акти – постанову КААС від 15 жовтня 2010 р. в справі № 2а-8029/10/1070 [16], постанову КОАС від 13 жовтня 2010 р. в справі №2а-8113/10/1070 [17], постанову КОАС від 15 жовтня 2010 р. в справі № 2а-8366/10/1070 [18], ухвали КААС від 15 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070 та від 20 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070 [19] на питання реєстрації кандидатами в депутати Васильківської міської ради та кандидатами на посаду Васильківського міського голови відповідних осіб, – прийняла рішення, якими повторно відмовила їм у реєстрації.

За наслідками розгляду звернень зацікавлених осіб ЦВК прийняла постанову від 23 жовтня 2010 р. № 485 «Про окремі питання діяльності Васильківської міської виборчої комісії Київської області», в якій зазначила, що після набрання рішенням суду законної сили комісія мала повністю відновити порушені нею виборчі права кандидатів у депутати міської ради та на посаду міського голови з урахуванням ч. 1 ст. 8 Конституції України, згідно з якою в Україні визнається та діє принцип верховенства права. Натомість безпідставні та необґрунтовані рішення ВМВК про відмову в реєстрації кандидатів у депутати Васильківської міської ради та на посаду Васильківського міського голови порушили вищевказані принципи виборчого процесу, а також виборчі права кандидатів [20]. ЦВК постановила скасувати постанови цієї Комісії про відмову в реєстрації кандидатами відповідних осіб та зобов'язати її невідкладно вирішити питання про їх реєстрацію. У подальшому з урахуванням спільних зусиль адміністративного суду та ЦВК, ВМВК прийняла рішення про реєстрацію кандидатами фізичних осіб у відповідному виборчому процесі, дехто

з яких за результатами виборів був обраним.

Згідно із практикою ЄСПЛ: «Остаточне рішення суду у вирішеній ним справі не може піддаватися сумніву. Ця вимога зобов'язує державу та будь-який орган виконувати судові розпорядження чи рішення, у тому числі й ухвалені проти держави чи органу» (п.п. 51, 52 Рішення у справі «Рябих проти Росії» від 24 липня 2003 р.) [21]. Однак зазначений вище приклад вказує на те, що нині судова гілка влади неспроможна належним чином контролювати виконання колегіальними суб'єктами публічної адміністрації судових рішень, ухвалених проти них.

Під час розгляду виборчих спорів повною мірою мають бути застосовані усі принципи адміністративного судочинства. Зокрема, це стосується принципу винуватості суб'єкта владних повноважень, що зумовлений чинністю ч. 2 ст. 71 КАСУ [22]. І.В. Тимошенко, провівши дослідження, робить висновок про необхідність розробки питання про субсидіарну конституційно-правову відповідальність складу колегіальних органів за свої діяння, зокрема це стосується відповідальності виборчих комісій, ВРУ, КМУ, місцевих рад та інших органів, які беруть участь в організації та проведенні виборів в Україні, з урахуванням того, що її настання можливе без вини як складника суб'єктивної сторони правопорушення [23].

Після набуття чинності нової редакції КАСУ з 15 грудня 2017 р. судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється у порядку, встановленому ст.ст. 287, 382, 383 КАСУ. Нині КАСУ, як зазначає А.С. Зеленов, передбачає три процесуальних форми контролю суду за виконанням рішень: зобов'язання судом владарюючого суб'єкта, не на користь якого ухвалено судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ст. 382 КАСУ); 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 КАСУ); вирішення та розгляд судом справ із приводу актів (рішень та дій) або бездіяльності органу державної виконавчої служби (ст. 287 КАСУ) [24, с. 15]. Погоджуємось із виділеними науковцем процесуальними формами контролю суду за виконанням рішень в адміністративних справах, але зауважимо, що у ст. 383 КАСУ йдеться про «заяву», а не про «позовну заяву».

Зазначимо, що адміністративні суди в межах, визначених новими нормами процесуального права, продовжують здійснювати судовий контроль за виконанням судових рішень майже за такими самими правилами, які встановлювались у ст.ст. 181, 267 попередньої редакції КАСУ. Оскільки нормативне регулювання відповідного питання не змінилося, суттєвих покращень на практиці теж не відбулося.

Пленум ВАСУ у постанові від 13 березня 2017 р. № 3 постановив довести до відома адміністративних судів огляд практики застосування ст. 267 КАСУ. У цьому огляді звертається увага, зокрема, на те, що встановити судовий контроль за невиконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд першої чи апеляційної інстанції може лише під час прийняття постанови у справі. Також зауважується, що КАСУ встановлено право, а не обов'язок суду, зобов'язати суб'єкта владних повноважень подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення [25].

Відмова суду встановити судовий контроль із тих мотивів, що це робиться лише під час ухвалення судового рішення, по суті, ставить хрест на справедливому судочинстві і є порушенням права на доступ до суду. У підсумку така усталена судова практика утинає дію верховенства права та призводить до його занепаду [14].

Однак шляхом ВАСУ пішов і новостворений Верховний Суд під час застосування ст. 382 КАСУ 2017 р. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у додатковій постанові від 31 липня 2018 р. по справі № 235/7638/16-а, в якій постановою від

26 червня 2016 р. скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій і ухвалив нове рішення про часткове задоволення позову, доходить таких висновків: 1) встановити судовий контроль за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд може, тобто наділений правом, під час прийняття постанови у справі; 2) процесуальні дії (щодо встановлення строку подання звіту, накладення штрафу) є диспозитивним правом суду, яке може використовуватися залежно від наявності об'єктивних обставин, які підтверджені належними та допустимими доказами [26]. З огляду на такі висновки, судовий орган не знайшов підстав для задоволення вимоги позивача ухвалити додаткове судове рішення стосовно встановлення відповідачу строку для подання до суду першої інстанції звіту про виконання постанови суду касаційної інстанції.

Конструкція норми ч. 1 ст. 267 КАСУ дає підстави зробити висновок, що контроль здійснюється стосовно рішень, які вже ухвалені. На час доведення ВАСУ цього огляду була чинною норма ч. 9 ст. 267 КАСУ, яка визначала, що особа-позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду [27]. Ця норма, як видається, надавала змогу позивачу звертатись до суду із відповідною заявою, коли рішення суду не виконується суб'єктом владних повноважень – відповідачем, чим підтверджується, що судовий контроль міг здійснюватись у майбутньому судом, який у минулому ухвалив це рішення.

Сформульована законодавцем норма ч. 1 ст. 382 КАСУ та судова практика її тлумачення й застосування суперечать принципу юридичної визначеності та обмежують право на доступ до суду. Внаслідок такої ситуації позивачі, котрі виграли суд і очікують виконання державними органами певних дій, можуть бути позбавлені адекватного та дієвого захисту

у разі невиконання або затримки у виконанні судового рішення [14]. Насамперед, на нашу думку, це пов'язано із нечіткістю норм ст. 382 КАСУ, яка регулює питання судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, а також із тим, що ці норми є диспозитивними. Вони надають свободу вибору поведінки суду. Оскільки приписи КАСУ не покладають на суд жодного обов'язку щодо виконання рішення, ухваленого ним, це породжує безвідповідальне відношення до цього процесу. Тому пропонуємо концептуально змінити положення ст. 382 КАСУ, зокрема, додавши їм зобов'язального характеру як для відповідача, який ухиляється від виконання судового рішення, так і для суду. Для виправлення ситуації в області виконання судових рішень колегіальними органами вважаємо, що норми, які регулюють ці питання, мають прямо нав'язувати правила поведінки суб'єктам цих правовідносин, тобто бути імперативними.

Аналіз положень ст.ст. 287, 382, 383 КАСУ вказує на те, що норми процесуального права також визначають два способи встановлення судового контролю: 1) за ініціативою суду; 2) за ініціативою особи, на користь якої прийнято рішення, що не виконується відповідачем – суб'єктом владних повноважень.

Механізм ефективного судового захисту зумовлює в необхідних випадках застосування процедури примусового виконання рішень суду [28]. На відміну від добровільного виконання судового рішення, примусове виконання є інакшим різновидом їх реалізації, коли застосовується різного роду вплив, сила чи інший допустимий законом примус, що здійснюється уповноваженими на те органами і посадовими особами у процесі виконавчого провадження, яке законодавцем визначене як завершальна стадія судового провадження.

Висока якість судового рішення – запорука його належного виконання. Важливим фактором, що впливає на ефективність виконання, є чіткість та ясність резолютивної частини судового рішення [29]. Положення ст.ст. 246, 248 КАСУ визначають вимоги до судового рішення,

зокрема передбачають зазначення строку і порядку набрання рішенням законної сили та його оскарження. Також у ч. 6 ст. 245 КАСУ передбачено, що суд може визначити відповідачу – суб'єкту владних повноважень розумний строк виконання рішення суду. Ч. 1 ст. 372 КАСУ встановлює, що за потреби спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені в самому судовому рішенні [27]. Вважаємо, що для покращення ситуації щодо виконання судових рішень є доцільним закріпити в Кодексі обов'язок зазначити у них спосіб, строк і порядок виконання. Також вважаємо доцільним внесення до КАСУ змін, які б передбачали повноваження суду в окремих категоріях справ приймати рішення замість колегіального органу публічної адміністрації. Наприклад, у справах про відмову в реєстрації кандидатам під час процесу виборів. Поведінка владного органу після ухваленого судом не проміжного, а кінцевого рішення на права, свободи та інтереси особи уже б не впливала.

Адміністративний суд повинен мати такі повноваження, щоб, здійснюючи нагляд і контроль за відповідною державною виконавчою службою (її посадовими особами), він міг забезпечувати реальне виконання ухвалених ним рішень. Що глибше судовий контроль, то важливішою має бути роль суду у виконанні судового рішення [29].

Пункт 10 розділу III Меморандуму секретаріату щодо відповідності проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), прийнятого Європейською комісією за демократію через право під час її 105-го пленарного засідання 18–19 грудня 2015 р. (Висновок № 803/2015), передбачає, що Комісія нагадує свою наполегливу рекомендацію щодо скасування вищих спеціалізованих судів, при збереженні за адміністративними судами автономності [30]. Тому «є незрозумілим, що стало причиною для того, щоб законодавець проігнорував висновки Венеціанської комісії та не врахував жодних обґрунтованих аргументів щодо необхідності виокремлення адміністративних судів в автономну систему» [31].

Зарубіжний досвід розвитку системи адміністративних судів вказує на те, що у країнах Європи спостерігається поширення тенденції щодо утворення відокремленої (автономної) системи органів адміністративного судочинства. Виокремлення системи адміністративних судів із системи судів загальної юрисдикції характерне для багатьох держав ЄС, наприклад, Франції, Німеччини, Австрії, Бельгії, Італії, Греції, Португалії, Фінляндії, Швеції, Швейцарії, Польщі, Чехії, Болгарії, Литви тощо.

До питання запровадження автономної системи адміністративних судів та створення відокремленого від Верховного Суду вищого судового органу адміністративної юрисдикції нам ще доведеться повернутися [31]. При цьому розгляд варіанту щодо приєднання структури державної виконавчої служби, зокрема, до системи адміністративних судів також виключати не треба.

Щоб добитися успіхів у питанні виконання судових рішень у публічних справах, на наш погляд, спочатку необхідно запровадити окрему систему адміністративних судів, щоб вона була відокремлена від судів загальної юрисдикції, а потім у межах цієї системи сформувані державну виконавчу службу, яка б, у разі невиконання рішень адміністративних судів добровільно, виконувала їх у примусовому порядку. Державна виконавча служба при адміністративних судах має бути підзвітна адміністративному суду.

Судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою частиною єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, який відбувається в рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи правній, виникли спірні правовідносини; він виступає гарантією дієвості такого захисту [32, с. 7]. Співпраця адміністративного суду і державної виконавчої служби при адміністративних судах має бути в рамках однієї судової справи до повного виконання судового рішення. Норми, які встановлюють судовий контроль, мають визначати, що він покладається на суддю, який був доповідачем у судовій справі, по якій виконується судове рішення, і що цим суддею контролюється відповідний

державний виконавець, а останній – йому підзвітний.

З огляду на положення Закону «Про виконавче провадження» [33] примусове виконання рішень адміністративних судів та рішень ЄСПЛ приватними виконавцями не здійснюється. Виконання судових рішень є державною функцією. Тому вважаємо, що необхідно створити одну державну виконавчу службу в межах системи адміністративних судів. Орган, який ухвалює рішення, має здійснювати контроль за його виконанням до досягнення кінцевої мети.

Таким чином, виконання судових рішень є складовою частиною права на справедливий суд та однією із процесуальних гарантій доступу до суду. На державу покладається обов'язок не тільки надати особі доступ до справедливого правосуддя, але, на чому постійно наголошується, і забезпечити своєчасне та повне виконання судових рішень. На наш погляд, щоб судовий контроль адміністративних судів був дієвим, необхідно: відокремити систему адміністративних судів від судів загальної юрисдикції; запровадити при автономній системі адміністративних судів державну виконавчу службу, якій надати функції щодо примусового виконання рішень лише цих судів; удосконалити норми КАСУ, які регулюють питання стосовно судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, зокрема, такі норми мають прямо нав'язувати правила поведінки суду та встановлювати його обов'язки (бути імперативними); у змінах до КАСУ посилити відповідальність за невиконання рішень судів, знайти шляхи щодо притягнення до відповідальності не лише керівника, але й інших членів колегіальних органів, які перешкоджають виконанню судового рішення; закріпити в нормах КАСУ те, що судовий контроль здійснюється суддею, який був доповідачем в адміністративній справі, по якій виконується судове рішення, а також те, що саме такому судді підконтрольний і підзвітний державний виконавець, який здійснює відповідне виконавче провадження до повного виконання рішення суду.

Виконання остаточних судових рішень в адміністративних справах, в яких публічно-правовий спір вирішено по суті, становить стадію судового процесу [34]. Судовий процес має завершуватися реалізацією прийнятого рішення. Ефективним кроком у цьому напрямі, як нам видається, було б забезпечення безперервності судового процесу аж до виконання рішення. Завершальною стадією судового розгляду в адміністративних справах має стати виконавче провадження, контроль над яким має здійснювати суд.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, слід зазначити, що перешкодами належному виконанню судових рішень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації є: особливості організаційної форми та способи діяльності таких суб'єктів; недоліки законодавчих норм, які визначають правила виконання судових рішень в адміністративних справах та здійснення судами контролю за їх виконанням. Також однією з перешкод щодо виконання судових рішень є відсутність безпосереднього зв'язку між судовим рішенням та його виконанням. Практика доводить недоцільність цілковитого відокремлення виконавчої служби від системи судів. Тому варто розглянути питання щодо механізмів підпорядкування органів виконавчого провадження в адміністративних справах судовій владі. Якщо виходити із завдань, які виконуються судом і державною виконавчою службою на стадії виконання судового рішення, суд вирішує відповідні процесуальні питання, а державний виконавець організовує фактичне виконання [35, с. 350]. За таких міркувань вважаємо, що відокремлена виконавча служба адміністративних судів має бути підконтрольна і підзвітна адміністративному суду. Зокрема, тому суду, рішення якого нею виконується у примусовому порядку. У цьому разі є потреба надати суду змогу вживати щодо державних виконавців цієї служби заходи процесуального впливу. Окрім цього, оскільки нормативне регулювання механізму виконання судових рішень адміністративних судів залишається неповним, то законодавство, яке визначає процедурні питання діяльності колегіальних суб'єктів публіч-

ної адміністрації, потребує удосконалення, зокрема шляхом вироблення та реалізації відповідних законодавчих пропозицій, таким чином, щоб фундаментальний принцип здійснення правосуддя – принцип обов'язковості судового рішення – був максимально захищений. Також є необхідність розширення повноважень адміністративного суду щодо контролю за виконанням ухваленого ним рішення. Зокрема, варто надати суду право: 1) приймати конкретне рішення у справі, щоб воно заміняло те рішення, яке мав прийняти відповідач (тобто запровадити зміни, які б передбачали повноваження суду в окремих категоріях справ, приймати рішення замість органу публічної адміністрації, у тому числі колегіального); 2) зазначити у резолютивній частині рішення суду посадову особу чи посадових осіб, відповідальних за його виконання; 3) розширити види примусових заходів та стягнень, які уповноважений застосовувати суд до недобросовісних відповідачів – суб'єктів публічної адміністрації.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
2. Рішення Конституційного Суду України від 30 черв. 2009 № 16-рп/2009. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-09>.
3. Цвіркун Ю.І. Щодо питання відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Науковий збірник. 2017. Випуск 6. Т. 2. № 6. С. 144–149.
4. Городовенко В. Принцип обов'язковості судового рішення. URL: http://nbuv.gov.ua/uJrN/ varny_2012_1_18.
5. Андронов І.В. Принцип остаточності судового рішення "res judicata". *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2014. Т. 1. С. 376–378.
6. Реформування публічної адміністрації в Україні: перспективи концепцій та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. Київ, 2005. 192 с.

7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ ; Факт, 2003. 384 с.
8. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін., за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
9. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 22 с.
10. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : МОН Укр. Нац. авіаційний ун-т, 2013. 20 с.
11. Кропивна К.О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2016. № 3-4. С. 177–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2016_3-4_29.
12. Сасевич О.М. Поняття та правова природа судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юрид. науки.* 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 235–239.
13. Цвіркун Ю.І. Адміністративна юстиція України: історичний аспект та завдання сьогодення. *Верховенство права та правова держава* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р. С. 104–108.
14. Садовий Р. Забезпечення верховенства права під час виконання судових рішень. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/139337-zabezpechennya-verkhovenstva-prava-pid-chas-vikonannya-sudovikh-rishen>.
15. Труш М.І. Порядок набрання законної сили судовими рішеннями в адміністративній справі та особливості їх виконання. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 11. С. 156–161.
16. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8029/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11677708>.
17. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 13 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11639962>.
18. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 15 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12195104>.
19. Ухвали Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070 та від 20 жовт. 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11639962>; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11697723>.
20. Постанова Центральної виборчої комісії від 23 жовт. 2010 р. № 485 «Про окремі питання діяльності Васильківської міської виборчої комісії Київської області». Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0485359-10>.
21. Рішення Європейського суду з прав людини від 24 липня 2003 року у справі «Рябих проти Росії» від 24 липня 2003 р. (Заява № 52854/99). URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>.
22. Смокович М.І. До питання здійснення судового контролю за діяльністю виборчих комісій / М. Смокович, В. Галайчук, С. Кальченко. *Вибори та демократія.* 2010. № 2-3. С. 5–18.
23. Тимошенко І.В. Особливості конституційно-правової відповідальності за порушення виборчого законодавства України. *Правовий вісник Української академії банківської справи.* 2011. № 2 (5). С. 68–72.
24. Зеленов А.С. Виконання судових рішень в адміністративних справах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 20 с.
25. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про огляд практики застосування адміністративними судами статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України» від 13 берез. 2017 р. № 3. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenum_3_13-03-2017/.

26. Додаткова постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 липня 2018 р. по справі №235/7638/16-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75631426>.
27. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
28. Рішення Європейського суду з прав людини від 4 бер. 2014 р. у справі «Гранд Стівенс проти Італії» (CASE OF GRANDE STEVENS v. ITALY). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141794>.
29. Крупчан О., Перепелюк В., Виконання рішень адміністративних судів: проблеми та шляхи їх вирішення. *Юридична Україна: щомісячний науковий журнал*. 2010. №2 (86). С. 4–11.
30. Меморандум секретаріату щодо відповідності проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), прийнятого Європейською комісією за демократію через право під час її 105-го пленарного засідання 18–19 грудня 2015 р. (Висновок № 803/2015). URL: <http://www.ligazakon.ua>.
31. Цвіркун Ю.І. Щодо питання удосконалення адміністративного судочинства з огляду на деякі історико-правові аспекти. *Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень* : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 12–13 травня 2017 р. 2017. С. 121–124.
32. Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Академія адвокатури України. Київ, 2006. 20 с.
33. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
34. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Луць проти України» від 31 січ. 2008 р. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>.
35. Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : збірник наук. статей / М.І. Смокович, М.І. Цуркан, В.Г. Перепелюк та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 384 с.

Tsvirkun Yu. Judicial control over the execution of court decisions in administrative cases, the defendant in which is the collegial subject of public administration

The article studies the peculiarities of judicial control over the execution of court decisions in administrative cases, the defendants of which are the collegial subjects of public administration. In Ukraine, administrative courts exercise direct control over the executive authorities within the limits of the powers defined by the law, which consists of the reviewing of the lawfulness of decisions, actions, and inactions of the authorities, and the control over the execution of court decisions which were made not in favor of the authorities. At the same time, the author concluded that the power of the court over the execution of court acts by collegial public authorities is ineffective since the administrative court has no adequate legal leverage to influence the enforcement of court decisions. The article analyzes the norms of the previous and new editions of the Code of Administrative Judiciary of Ukraine, which regulates legal relations regarding the execution of court decisions in administrative cases and to the enforcement of judicial control over their implementation. Relevant case law has been reviewed. It is found that the legislative rules governing these issues have not substantially changed, and the previous practice of controlling the enforcement of the decisions has been taken over by the reformed courts. The study focuses specifically on the implementation of judgments in cases involving defendants in public administration and the problems faced by administrative courts in the judicial review of their enforcement. The obstacles to the enforcement of decisions by such entities are outlined. These include: peculiarities of organizational form and methods of activity of collegial subjects; shortcomings in the legislative rules that determine the rules for the enforcement of court decisions in administrative cases and in the exercise of control by the courts. Ways to overcome them are proposed.

Key words: Administrative Cases, Enforcement of Court Decisions, Judicial Control, Authorities of Administrative Court, Collegial Subjects of Public Administration.