

Розділ 4. Адміністративне право

Р.В. ІГОНІН. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

Досліджується правовий взаємозв'язок, що існує між прийняттям та виконанням судового рішення. Розглядається проблема удосконалення механізму виконання судових рішень

Ключові слова: державна виконавча служба, суд, судові рішення.

Исследуется правовая взаимосвязь, существующая между принятием и исполнением судебного решения. Рассматривается проблема совершенствования механизма исполнения судебных решений.

Ключевые слова: государственная исполнительная служба, суд, судебное решение.

This article examines the legal relationship that exists between the adoption and execution of court decision. Analyse is provided for the problem of improving the enforcement mechanism for effectuation of court decision.

Key words: state executive service, court, court decision

Питання забезпечення належного виконання судових рішень є актуальним у контексті реформування правової системи України. «Україна потрапила в «чорний список» європейських держав, що ігнорують рішення судів. Такий висновок комісара Ради Європи з прав людини Томаса Гаммарберга, котрий проаналізував скарги, що надходять до Європейського суду у Стразбурзі. На його думку, це явище потрібно розцінювати як відмову від принципів правової держави і як серйозну правозахисну проблему»¹.

Відповідно до правових позицій Європейського суду з прав людини стаття 6 Конвенції гарантує кожному право на звернення до суду. Однак таке право було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне судові рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній зі сторін. Виконання судового рішення має розцінюватися як складова частина «права на справедливий суд», передбаченого ст. 6 Конвенції, у зв'язку з чим рішення судів мають бути виконаними без невиправданих затримок (рішення Євросуду у справі «Ромашов проти України» від 27.07.2004 р., § 42, рішення у справі «Горнсбі проти Греції» від 19.03.1997 р., § 74, рішення у справі «Войтенко проти України» від 29.06.2004 р., § 39)².

Продовжувати нехтувати проблемою виконання судових рішень – означає відійти від курсу на розбудову демократичної правової держави, що підриває основи державотворення та ставить під загрозу вже досягнуті здобутки у царині захисту прав і свобод людини. Як відомо, досягнутий рівень на шляху до розбудови правової держави визначається, у першу чергу, не проголошеними гаслами чи декларованими засадами, а наявністю дієвого механізму захисту осіб, який є неможливим без створення умов для реального і своєчасного виконання судових рішень.

Додатковим свідченням актуальності дослідження питань пов'язаних з удос-

коналенням процесу виконання судових рішень є жвавий інтерес наукової спільноти до даної проблематики. Так, окремі аспекти феномену виконавчого провадження, у різний час, досліджувалися такими вченими як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, Ю.М. Козлов, В.Ф. Опришко, В.Ф. Сіренко, М.С. Студенікін, Л.П. Юзьков, М.А. Гурвич, М.Г. Авдюков, Р.Х. Валеев, Ю.Г. Гринько, В.П. Пастухов, А.М. Ширшиков, П.П. Заворотько, М.Й. Штефан, М.К. Юков, С.Я. Фурса, С.В. Щербак, В.М. Шерстка, А.І. Перепелиця тощо.

З огляду на зазначене, метою даної статті є дослідження питання удосконалення окремих аспектів функціонування державного механізму у сфері виконання судових рішень.

Так, на сьогодні виконання судових рішень здійснюється державною виконавчою службою, яка входить до структури органів Міністерства юстиції України та знаходиться в рамках системи органів виконавчої влади.

У свою чергу, відповідно до статті 3 Закону України «Про державну виконавчу службу»³, систему органів державної виконавчої служби становлять: Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України; відділи державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції; районні, міські (міст обласного значення), районні в містах відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції.

При цьому Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України здійснює керівництво органами державної виконавчої служби та контроль за їх діяльністю, добір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їхнього професійного рівня, фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців, організовує виконання рішень відповідно до закону, надає роз'яснення та рекомендації щодо виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом.

Подібно до цього Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції здійснюють керівництво відділами державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, районними, міськими (міст обласного значення), районними в містах відділами державної виконавчої служби та контролюють їхню діяльність.

Оскільки державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України, існує складна внутрішня система призначення на посаду та звільнення з посади державних виконавців. Так, заступники начальників районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби, головні державні виконавці, старші державні виконавці та державні виконавці таких відділів призначаються на посаду та звільняються з посади начальниками Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції за поданням начальників районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби. Головні державні виконавці, старші державні виконавці та державні виконавці підрозділу примусового виконання рішень відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Рес-

публіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції призначаються на посаду та звільняються з посади начальниками Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції. Начальники підрозділів примусового виконання рішень відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, їх заступники, начальники районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби призначаються на посаду та звільняються з посади начальниками Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції за поданням начальника виконавчої служби зазначених управлінь юстиції. Заступник директора Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України – начальник відділу примусового виконання рішень, заступники директора Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, державні виконавці Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, начальники відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції призначаються на посаду та звільняються з посади міністром юстиції України за поданням директора Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Директор Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України призначається на посаду та звільняється з посади міністром юстиції України.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, Державну виконавчу службу можна визначити як систему спеціальних органів Міністерства юстиції України, які наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями та здійснюють управління у сфері організації діяльності суб'єктів виконавчого провадження.

Дослідження організаційної побудови Державної виконавчої служби дає підстави дійти висновку про те, що законодавець, визначивши її місце в рамках системи органів виконавчої влади, порушив гармонійний природний правовий зв'язок, який має існувати між прийняттям та виконанням судового рішення. Цей зв'язок виражається в тому, що орган (у нашому випадку суд), який прийняв рішення, повинен бути відповідальним за повноту та своєчасність його виконання. Крім того, навіть загальна логіка щодо наявності відомчого інтересу підказує необхідність створення чи надання органу, який приймає рішення, ефективного механізму його виконання чи контролю за таким виконанням. У свою чергу, зазначений відомчий інтерес базується на забезпеченні і підтриманні авторитету органу рішення, якого реалізується.

В іншому випадку коефіцієнт ефективності виконання того чи іншого рішення буде понижений, а це вплине на зниження або взагалі на нівелювання авторитету відповідного органу (системи органів), що і сталося із судовою системою України.

Ні для кого не є секретом той жалюгідний стан, у якому перебуває виконавче провадження. Так, значна кількість судових рішень залишається невиконаною, а інтереси стягувача незадоволеними. Це спричиняє падіння авторитету судової влади та поширення в суспільстві правового нігілізму та апатії.

З цього приводу варто процитувати колишнього міністра юстиції М. Оніщука, який в інтерв'ю Дзеркалу тижня зазначив, що: «У Конституції України закріплено принцип, що кожне судове рішення підлягає обов'язковому виконанню на всій території України. Однак досі не забезпечено дійових механізмів гарантування виконання судових рішень, система організації виконання яких і процесуально-ідеологічно, і організаційно деформована.

Невиконання будь-якого рішення підриває авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, що ускладнює виконання ними повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

Узагальнення інформації щодо реального стану виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), виконання яких, відповідно до закону, покладено на державних виконавців, засвідчило необхідність поглибленого аналізу наявних проблем та визначення концептуальних напрямів реформування системи примусового виконання рішень, що мають бути реалізовані терміново.

... украї низький рівень виконання рішень судів є наслідком застарілого підходу до процесу примусового виконання, спробою застосовувати традиційні механізми до сучасної моделі суспільних відносин. Чинний Закон України «Про Державну виконавчу службу» та Закон України «Про виконавче провадження» значною мірою вичерпали свій потенціал, який був закладений лише як перехідний на шляху до створення дійової європейської моделі системи примусового виконання судових рішень. Робота семи тисяч виконавців протягом майже десяти років не могла забезпечити гарантування результатів правосуддя, адже за наявно-го законодавчого підходу інакших результатів марно було б очікувати⁴.

Само потреба, згідно з М. Оніщуком, «визначення концептуальних напрямів реформування системи примусового виконання рішень» ставить на порядок денний питання переосмислення базових засад виконавчого провадження, серед яких місце органу державної влади, відповідального за виконання судових рішень.

При визначенні місця зазначеного органу в структурі державної влади ми маємо виходити з таких критеріїв: підтримання органічного (іманентного) правового зв'язку, що має існувати між прийняттям рішення і його виконанням; забезпечення дотримання принципу неупередженості державного виконавця; гарантування ефективної процедури виконання судового рішення.

Враховуючи зазначені критерії, ми вважаємо за доцільне передати орган державної влади, відповідальний за виконання судових рішень, до структури судової влади України.

Дана позиція цілком узгоджується з обговоренням концептуальних підходів щодо подальшого здійснення судово-правової реформи, що відбулося на зустрічі голови Верховного Суду України В.В. Онопенка з представниками суддівського корпусу, за участю экс-голови Верховного Суду України В.Ф. Бойка та В.Т. Маляренка, заступника голови Ради суддів України В.І. Гуменюка, народного депутата України – заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя А.В. Портнова, голови Державної судової адміністрації України І.І. Балаклицького, ректора Академії суддів України І.А. Войтюка тощо.

Беручи участь в обговоренні концептуальних підходів щодо подальшого здійснення судово-правової реформи, В.В. Кривенко, голова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, голова робочої групи з розроблення концептуальних підходів цього суду щодо подальшого здійснення судово-правової реформи, запропонував вивести Державну виконавчу службу з числа

органів виконавчої влади і включити у структуру органів судової влади⁵.

Потрібно звернути увагу на те, що на сьогодні за судом збережені незначні повноваження стосовно сфери виконавчого провадження. Так, суд здійснює видачу виконавчого документа (його дублікату, у разі втрати виконавчого документа), у необхідних випадках надає роз'яснення судового рішення, поновлює пропущений строк пред'явлення виконавчого документа, вирішує питання розстрочки та відстрочки, зміни способу і порядку, повороту виконання судового рішення, видає дозвіл на виконання рішень іноземних судів тощо.

На нашу думку, найбільш важливе повноваження суду щодо виконавчого провадження направлене на реалізацію функції адміністративної юстиції та сконцентроване у його контрольних повноваженнях. Проте контрольні повноваження суду не є особливою прерогативою цього органу державної влади щодо виконавчого провадження, а випливають з його загальної правової природи – органу правосуддя. Згідно з ч. 1 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Так як контрольна функція суду щодо виконавчого провадження ініціюється однією з його сторін, то вона носить пасивний характер. Її реалізація не залежить від волі суду. Тому, володіючи контрольними повноваженнями щодо виконавчого провадження, суд фактично позбавлений можливості ефективного контролю за виконанням ним прийнятого рішення.

Виведення виконавчого провадження поза межі ефективного судового контролю та порушення органічного зв'язку між прийняттям судового рішення та його виконанням (у нашому випадку виведення органу, що виконує судові рішення, за рамки судової системи) спричиняє негативні наслідки для забезпечення процедури його належного виконання. Так, коли в Російській імперії, відповідно до Статуту Благочиння 1782 р., виконання судових рішень було покладено на поліцію, яка перебувала поза судовою системою, то, як зазначав К. Малиновський, «... виконання рішень тривало роками...», а поліція становила собою «особливу касту, яка не залежала від суддів»⁶. Описана ситуація деякою мірою нагадує українські реалії стосовно виконання судових рішень.

До цього хотілося б додати, що автор не пов'язує всі проблеми, які виникають у сфері виконавчого провадження, виключно лише з тією обставиною, що державна виконавча служба перебуває поза межами судової системи України. Є чимало проблем, пов'язаних з недосконалістю законодавства, яке врегульовує порядок виконання судових рішень з матеріально-технічним забезпеченням Державної виконавчої служби, з наявністю необгрунтовано широких дискреційних повноважень у державного виконавця, що є значним корупціогенним фактором тощо. Однак у рамках цієї статті ми намагалися розглянути дану проблему саме з концептуальних засад структурно-функціонального виміру існування органу, що виконує судові рішення.

1. У Києва – «серйозна правозахисна проблема»? // Голос України. – 2009. – 3 вересня. 2. Ігонін Р.В., Шкарупа К.В., Сеньків О.І. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження (теоретичні аспекти)? Навч. посіб. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2010. – С. 137-138. 3. Про державну виконавчу службу. Закон України від 24 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243. 4. Оніщук М. Державна виконавча служба: на шляху до реформ та

ефективності [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1050/62281/>.

5. *Концептуальні* підходи щодо подальшого здійснення судово-правової реформи // Офіційний сайт Верховного Суду України / Проблеми судово-правової реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/A3BC9DFDE686EABDC325723B004425F0?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=A3BC9DFDE686EABDC325723B004425F0>

6. *Мальшиев К.* Курс гражданского судопроизводства: В 3 т. 2-е, испр. и доп. изд. – Спб.: Тип. Стасюлевича, 1867. – Т. 1. – С. 70.