

УДК 342.95

А. В. Яковенко

здобувач кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються суспільні відносини у сфері адміністративного судочинства, діяльність органів досудового слідства та прокурорський нагляд, сучасний стан законодавства, яке встановлює адміністративну відповідальність за невиконання судових рішень, а також обґрунтованість цих норм і достатність їх положень для ефективного застосування й відповідності європейським стандартам, пропонуються шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, посадова особа, окрема ухвала, залишення без розгляду, несвоєчасна відповідь, невиконання судового рішення, кваліфікація.

Постановка проблеми. У ст. 124 Конституції України однією з основних гарантій справедливого судочинства передбачено обов'язковість рішень суду [1]. На шляху до Європейського Союзу 17.07.1997 Україна ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), яка, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України, стала частиною національного законодавства [2]. Згідно зі ст. 19 Конвенції, кожен громадянин України може звернутися до Європейського суду з прав людини за захистом його прав і отримати відповідну компенсацію, адже одним із зобов'язань України є, зокрема, неухильне дотримання виконання законних судових рішень як способу реалізації правоохоронної діяльності, виконання Україною рішень органів міжнародного правосуддя на порушення міжнародних обов'язків тощо.

Незважаючи на це, щороку в Україні не виконується чимало судових рішень, про що свідчить «невблаганна» судова статистика Єдиного державного реєстру судових рішень [3]. В умовах сучасної глобалізації та демократичних перетворень перед країною стоїть завдання щодо зміни ставлення до правоохоронної системи як посадових осіб, так і громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Забезпечення виконання судових рішень вивчалася науковцями різних часів і галузей права, серед яких В.Б. Авер'янов, А.М. Авторгов, М.Г. Авдюков, С.С. Алексєєв, А.В. Андрушко,

Ю.П. Битяк, Ф.В. Бортняк, Г.І. Богонюк, І.П. Голосніченко, В.В. Долежан, О.Є. Кухарєв, Г.С. Костіна, М.А. Князьков, С.Л. Лисенков, М.П. Омельченко, І.Л. Петрухін, В.М. Савицький, О.А. Сасін, В.С. Смородинський, І.В. Тирічев, С.В. Ушаков, Є.І. Фурса, К.В. Шкарупа, М.Й. Штефан і С.М. Штефан та ін. Проте заявлена тема, на жаль, зацікавила невеликий відсоток науковців-адміністративістів і досліджувалась крізь призму забезпечення виконавчого провадження.

Водночас у статті 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено відповідальність за нежиття заходів щодо окремої ухвали суду, залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або нежиття заходів щодо усунення значених у ній порушень закону, а так само несвоєчасну відповідь на окрему ухвалу суду [4].

Ураховуючи, що статистика притягнення до відповідальності за ст. 185-6 КУпАП занадто низька, порівняно з досить високим рівнем ігнорування обов'язку виконання рішення суду, можемо констатувати, що проблема кваліфікації цього виду правопорушень, безперечно, є актуальною та потребує ретельного дослідження у зв'язку з тими завданнями, які стоять перед суспільством і державою в умовах створення сучасної європейської країни.

Мета статті – дослідити правову проблему механізму забезпечення виконання судових рішень і притягнення до адміністративної відповідальності за їх невиконання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Законів України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 13) і «Про виконавче провадження» (ч. 2 ст. 88), а також ч. 2 ст. 14 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма громадянами та посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань, які існують в Україні. Насамперед, безумовно, це стосується органів публічної влади й державних службовців. З огляду на практику Європейського суду з прав людини варто сказати, що виконання судових рішень у національних судах вважається невід'ємною частиною судового розгляду.

Як зазначалося вище та відповідно до ст. 19 Конституції України, серед різних видів юридичної відповідальності за невиконання чи недобросовісне виконання судових рішень законодавець установив адміністративну відповідальність за «невжиття заходів щодо окремої ухвали суду» (ст. 185-6 КУпАП). Остання настає за залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в ній порушень закону, а так само несвоєчасну відповідь на окрему ухвалу суду.

Проаналізуємо цей склад правопорушення. Це дасть змогу наблизитись до відповіді на питання про незначну кількість правозастосовної практики щодо розглядуваної норми в умовах її принципової затребуваності.

Традиційно в складі правопорушення виокремлюють чотири елементи: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону, серед яких для кваліфікації виокремлюють лише обов'язкові ознаки, вписані в нормі закону.

Як впливає з назви глави 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», загальним об'єктом посягання в ст. 185-6 «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду» є встановлений порядок управління, безпосереднім – сфера судочинства. У науково-практичних коментарях об'єктом цього правопорушення визначаються «суспільні відносини у сфері судочинства, діяльності органів досудового слідства та прокурорського нагляду» [5; 6]. Чому саме мова йде про інших, крім судових органів, ми з'ясуємо в процесі аналізу.

Такий висновок зумовлений передусім попередньою редакцією ст. 185-6 КУпАП, яка мала

назву «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора», у ч. 2 якої раніше було передбачено: «Залишення посадовою особою без розгляду подання органу дізнання чи слідчого про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, або протесту, припису чи подання прокурора, а так само несвоєчасна відповідь на подання, протест чи припис» [7]. У такому варіанті об'єктом посягання дійсно мають бути не тільки суспільні відносини у сфері судочинства, а й діяльність органів досудового слідства та прокурорського нагляду тощо. У зв'язку з прийняттям нової редакції Закону України «Про прокуратуру» сфери суду та прокуратури розділилися, тому в КУпАП введено ст. 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» стосовно невиконання посадовою особою законних вимог прокурора (ч. 1) і «ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури».

Під час кваліфікації варто також урахувати наявність ст. 382 Кримінального кодексу України, яка встановлена за умисне невиконання службовою особою рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню, а також умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини [8]. Цю статтю потрібно відмежовувати від адміністративного правопорушення не тільки за об'єктивною стороною, а й за предметом правопорушення. Для цього необхідно з'ясувати, що є окремою ухвалою суду, і чітко відрізнити її від інших видів судових рішень – постанов, рішень і вироків.

Як чітко визначено законодавцем у ст. 3 КАСУ, в адміністративному процесі передбачено тільки дві форми рішень суду: постанова та ухвала, причому «ухвала – письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання; ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги» (п. 13) [9].

У розглядуваному складі законодавець використовує термін «окрема ухвала». Під нею треба розуміти вид рішення, яким суд реагує на виявлені під час розгляду справи причини й умови, що сприяли вчиненню порушення. Причини й умови, що сприяли вчиненню порушен-

ня, можуть полягати в неналежному виконанні посадовими особами обов'язків, недотриманні строків розгляду звернень тощо. Отже, окрема ухвала може бути постановлена, якщо під час розгляду виявлено ознаки складу правопорушення. Винесення окремої ухвали як виду судового рішення передбачено різними процедурними законами: Господарським процесуальним кодексом України (ст. 90) і Цивільним процесуальним кодексом України (ст. 211).

Уважається, що юридична кваліфікація правопорушення в окремій ухвалі не наводиться, однак, як правило, в ній зазначається, які саме елементи складу правопорушення потрібно перевірити. Як зазначають дослідники, найчастіше суди постановляють окремі ухвали через невиконання підприємствами, установами, організаціями приписів про забезпечення (витребування) доказів, що спричинило істотне порушення строків розгляду справ [10].

Об'єктивна сторона полягає в пасивних діях правопорушника у трьох формах: 1) залишення без розгляду окремої ухвали суду; 2) невжиття заходів щодо усунення зазначених у ній порушень закону; 3) несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу суду. Склад правопорушення – формальний, адже законодавцем не прописано в нормі закону обов'язковість наслідків, які можуть статися.

Окрема ухвала суду вноситься, коли в засудженого до позбавлення волі є неповнолітні діти, які залишилися без нагляду й потребують влаштування або встановлення над ними опіки чи піклування. Суд за матеріалами судового розгляду може винести окрему ухвалу й в інших випадках, якщо визнає це за необхідне, не пізніше як у місячний строк, а про вжиті заходи та результати повідомлено суд, який виніс окрему ухвалу. Тож у законі передбачено конкретний строк для виконання об'єктивної сторони – місячний строк.

Про вжиті заходи щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону, згідно з ч. 1 ст. 166 КАСУ, суду повідомляється не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали. Ігнорування цього строку є підставою для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Цей термін, безумовно, є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони передбаченого ст. 185-6 КУпАП складу правопорушення.

Водночас вітчизняні практики переконують, що особи, яким адресовано окрему ухвалу та які повинні письмово повідомити суд про вжиті заходи протягом одного місяця з дня її одер-

жання, «далеко не завжди» це положення закону сумлінно виконують [10].

Не зайво сказати, що в рішенні Комітету Міністрів Ради Європи від 8 червня 2009 року вказується на 300 справ, які стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні органами державної влади або державними підприємствами остаточних судових рішень. Тобто основним недоліком у механізмі виконання рішень судів є тривалість виконання цих рішень [11].

Відповідно до ст. 90 Господарського процесуального кодексу України, господарський суд виносить окрему ухвалу, виявивши під час вирішення господарського спору порушення законності або недоліки в діяльності підприємства, установи, організації, державного чи іншого органу. Окрема ухвала надсилається відповідним підприємствам, установам, організаціям, державним та іншим органам, посадовим особам, які несуть відповідальність за ухилення від виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі [12].

Право суду постановити окрему ухвалу передбачене ст. 211 Цивільного процесуального кодексу і ст. 166 КАСУ. Зі змісту ч. 1 ст. 166 КАСУ випливає, що окрема ухвала – це рішення, яким суд інформує суб'єкта владних повноважень про порушення закону, виявлене під час розгляду справи, з тим, щоб останній ужив заходів для усунення причин та умов, які сприяли такому порушенню. Ураховуючи це і зміст розглядуваної адміністративної норми, можемо сказати, що відповідальність нестиме спеціальний суб'єкт – посадова особа, яка зобов'язана вчасно розглянути окрему ухвалу чи постанову суду, вжити відповідних заходів щодо усунення порушень і дати відповідь суду (судді) про розгляд окремої ухвали суду чи окремої постанови судді [9].

Що стосується останнього елемента складу – суб'єктивної сторони, то серед форм вини суб'єкта розглядуваного правопорушення вбачається як умисел, так і необережність. Мета й мотив на кваліфікацію невжиття заходів щодо окремої ухвали суду не впливають.

Згідно з ч. 2 ст. 166 КАСУ, суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності лише стосовно осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. Під час вирішення справи судом протиправними можуть бути визнані рішення, дії чи бездіяльність такого суб'єкта владних повноважень, який є стороною у справі (ст. ст. 11, 50, 105, 158, 162 КАСУ). Як стверджують науковці та практичні

працівники, незважаючи на відсутність прямої вказівки в ч. 2 ст. 166 КАС України, виконавцем, на чю адресу має бути направлена для виконання окрема ухвала, є правоохоронний орган, уповноважений ужити необхідні примусові заходи й у разі потреби притягнути до відповідальності згідно з чинним законодавством. Тож це має бути виконавчий орган, орган досудового слідства або прокурорського нагляду.

Водночас відкритим для науковців залишається питання щодо кола осіб, стосовно яких суд може постановити окрему ухвалу, нез'ясованим – на яке «порушення закону» вправі реагувати суд, хоча жоден не має сумніву з того приводу, що це однозначно має бути саме «закон» [13, с. 268].

Певним недоліком правозастосовної практики є той факт, що постановлення окремої ухвали робиться після закінчення розгляду справи як за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, так і за ініціативи суду (під час ухвалення рішення по суті спору, закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також за наявності певних умов і до закінчення її розгляду). Виходячи з того, що суд має право, але не зобов'язаний постановляти окрему ухвалу, він нечасто користується цим правом. Це пояснює незначний відсоток притягнутих до відповідальності за ст. 185-6 КУпАП. Проте з огляду на особливий статус суду в системі органів, що забезпечують правовий порядок у державі, на нашу думку, потрібно зобов'язати суд на рівні закону реагувати на випадки очевидних, умисних або системних порушень закону суб'єктом владних повноважень шляхом винесення на його адресу окремої ухвали.

Крім того, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 166 КАСУ, незрозумілими залишаються подальші дії суду після винесення окремої ухвали: направляти її для виконання відразу після прийняття (до набрання законної сили) чи лише після того, як окрема ухвала набере чинності. Як стверджують представники цивільної науки, обмеження щодо направлення окремої ухвали суду для виконання лише після набрання законної сили закон не містить, як і не містить обов'язку суду направити її безпосередньо після винесення [13, с. 269].

Варто визнати, що у правозастосовній практиці нерідко використовується можливість звільнити особу від адміністративної відповідальності за невиконання заходів щодо окремої ухвали суду. Наприклад, за даними Єдиного дер-

жавного реєстру судових рішень, 07.03.2012 слідчим прокуратури Дунаєвецького району Хмельницької області було направлено в КУ «Дунаєвецьку ЦРЛ» подання про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів, і надано місячний строк із моменту його отримання для вжиття необхідних заходів і направлення до прокуратури інформації про результати його розгляду. Правопорушник, перебуваючи на посаді головного лікаря указанного підприємства, несвоєчасно надав відповідь на це подання, свою вину визнав. У справі встановлено, що особа правопорушення вчинила вперше, в ньому щиро розкаялась, негативних наслідків не настало. Тому, враховуючи скоєне, особу правопорушника та відповідно до ст. 22 КУпАП, вчинене визнано малозначним і особу звільнено від адміністративної відповідальності за ст. 185-8 КУпАП з оголошенням їй усного зауваження. Цим провадженням в справі про адміністративне правопорушення закрито [3].

В інших випадках правопорушник звільняється внаслідок пропущених строків притягнення до відповідальності відповідно до ст. 38 КУпАП, адже адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Згідно з протоколом про адміністративне правопорушення від 05.03.2012, відповідальна особа своєчасно не надала відповідь на подання слідчого Полонського РВ УМВС України в Хмельницькій області в передбачений законом місячний строк. Хоча особа в судовому засіданні вину визнала й була визнана винною в учиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 185-6 КУпАП, із часу вчинення правопорушення минуло більше ніж три місяці, тож провадження в справі закрито [3].

Отже, як видно, наявна система суду не тільки гуманна, а й має низку недоліків. Європейський суд з прав людини неодноразово зазначав, що кожна держава повинна мати відповідний, адекватний і достатній правовий арсенал для забезпечення позитивних зобов'язань, які вона взяла на себе відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [14]. У зв'язку з цим науковці та практики стверджують, що вкрай необхідно внести зміни в національне законодавство, недоліки якого можуть зумовити порушення гарантованих Конвенцією прав. Це стосується, зокрема, й виконання рішень суду

як забезпечення прав кожного громадянина і стану законності в країні [15]. Тому необхідно розробити ефективні механізми виконання судових рішень, у тому числі це стосується і юридичних засобів притягнення до відповідальності осіб, які ігнорують обов'язковість виконання рішення суду.

Висновки і пропозиції. Отже, суспільні відносини у сфері судочинства та правоохоронної діяльності, безперечно, залежать від наявності дієвого механізму забезпечення виконання судових рішень. Одним із засобів його забезпечення є не тільки наявність юридичної відповідальності, а і її наукова обґрунтованість і досконалість.

Під час дослідження питання про адміністративну відповідальність стосовно невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді згідно зі ст. 185-6 КУпАП, можна зробити такі висновки: об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері судочинства; об'єктивна сторона виписана законодавцем у трьох формах бездіяльності; суб'єктами цього правопорушення можуть бути виключно посадові особи, представники публічної влади; від форми вини, мотивів і цілей кваліфікація правопорушення не змінюється. Оскільки склад правопорушення є формальним, то й наслідки невиконання окремої ухвали суду для кваліфікації також неважливі, навіть якщо вони негативні. Ураховуючи те, що йдеться про правопорушення у сфері публічного управління, в якій учасниками є посадові особи, котрі зобов'язані забезпечувати правопорядок у країні й законність, цю ознаку доцільно було б визнати обов'язковою для складу правопорушення.

Крім того, на нашу думку, доцільно в ч. 2 розглядуваної норми передбачити кваліфікуючою ознакою повторність у зв'язку з тим, що нерідко суди закривають адміністративні провадження, враховуючи особу правопорушника, каяття і насамперед той факт, що воно вчинене вперше.

Тема притягнення до відповідальності представників публічної влади завжди привертає значну увагу науковців, а їхня безвідповідальність викликає резонанс у суспільстві. Сьогодні актуальність законності й порядку в Україні висунута на перший план. Отже, й тема, розглянута вище, потребує подальшого дослідження з метою вдосконалення законодавства та встановлення дієвого механізму реалізації кожного судового рішення.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Голос України. – 2001. – № 3.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
5. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / [Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Науково-практичний коментар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uazakon.ru/ukr/kupap/185\(6\)/default.htm](http://uazakon.ru/ukr/kupap/185(6)/default.htm).
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1455576297704789>.
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Голос України. – 2005. – № 158.
10. Чванкин С. Така нечаста подія в судочинстві, як «окрема ухвала» / С. Чванкин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://protokol.com.ua/>.
11. Рішення Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України». Заява № 40450/04 від 15.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_479.
12. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
13. Сьоміна В.А. Окрема ухвала адміністративного суду першої інстанції: деякі проблеми правового регулювання / В.А. Сьоміна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Вип. 23. – 2012. – С. 268–274.
14. Бортновська З. Виконання рішень Європейського суду з прав людини / З. Бортновська // Юридична газета. – 2004. – № 11 (23). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.yurgazeta.com/oarticle/812>.
15. Тривалість виконання рішень національних судів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kapitalizator.com/tryvalist-vikonannya-rishen-natsionalnyh-sudiv-ukrayiny>.

Яковенко А. В. Некоторые вопросы привлечения к административной ответственности за невыполнение судебных решений в Украине

В статье исследуются общественные отношения в сфере административного судопроизводства, деятельность органов досудебного следствия и прокурорский надзор, современное состояние законодательства, которое устанавливает административную ответственность за невыполнение судебных решений, а также обоснованность данных норм и достаточность их положений для эффективного применения и соответствия европейским стандартам, предлагаются пути совершенствования законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: административная ответственность, должностные лица, частное определение, отказ от рассмотрения, несвоевременный ответ, неисполнение судебных решений, квалификация.

Yakovenko A. V. Some issues of bringing to administrative responsibility for failure to comply with court decisions in Ukraine

The article examines public relations in the sphere of administrative procedure, activity of bodies of pretrial investigation and prosecutorial and current state legislation that establishes administrative liability for failure to comply with court decisions and the validity of these rules and the adequacy of their provisions for effective implementation and compliance with European standards, offers ways of improving legislation in this sphere.

Key words: administrative liability, officials, private determination, waiver of examination, failure to answer, failure to execute judicial decisions, qualification.