

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України
щодо забезпечення рівності процесуальних прав усіх
учасників судового процесу перед законом і судом»
*(реєстр. № 9197 від 10.04.2023 р.)**

Вступ. Держава, запроваджуючи спеціалізоване адміністративне судочинство, зобов'язувалася створити ефективні процесуальні інструменти для справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судами спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Такі завдання корелюються з необхідністю відображення в адміністративному процесуальному законі конституційних засад судочинства та європейських стандартів забезпечення права на справедливий суд.

Основна частина. Положення законопроекту (реєстр. № 9197 від 10.04.2023 р.) спрямовані на удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) щодо підвищення ефективності судового захисту прав приватних осіб у процесі виконання судових рішень в адміністративних справах.

У статті 129¹ Конституції України закріплено обов'язок держави забезпечувати виконання судового рішення у визначеному законом порядку.

В адміністративному судочинстві реалізація наведеної конституційної вимоги відображена в нормах про судовий контроль за виконанням судових рішень, що передбачають:

- 1) подання до адміністративного суду звіту про виконання судового рішення;
- 2) накладення штрафу;
- 3) провадження у справах із приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця відповідно до статті 287 КАС України.

Статтею 383 КАС України передбачено право особи-позивача, на користь якої ухвалено рішення суду, подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду. Проблемаю застосування даного положення КАС України є відсутність права в особи-позивача подавати апеляційну скаргу на ухвалу суду про залишення такої заяви без задоволення. При цьому, у випадку задоволення заяви особи суд постановляє ухвалу в порядку, передбаченому ст. 249 КАС України, у частині сьомій якої закріплено право особи оскаржити таку ухвалу. В результаті це призвело до порушення двох засад судочинства – рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом та забезпечення права на апеляційний перегляд справи.

Касаційний адміністративний суд Верховного Суду у справі № 806/2143/15 звернув увагу, що статті 382, 383 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 із невиконанням судового рішення в цій справі. Наявність у КАС України спеціальних норм, спрямованих на забезпечення належного виконання судового рішення, унеможливорює застосування загального судового порядку захисту прав та інтересів стягувача шляхом подання позову. Судовий контроль за виконанням судового рішення здійснюється в порядку, встановленому КАС України, який не передбачає можливості подання окремого позову, предметом якого є спонукання відповідача до виконання судового рішення¹.

Виходячи з викладеного, слід констатувати, що адміністративне судочинство не повною мірою забезпечує ефективний судовий захист прав приватних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень. І, як наслідок, втрачається сама мета функціонування органів адміністративної юстиції як незалежних арбітрів у відносинах «громадянин – держава». Зазначимо, що перетворення в галузі демократичних свобод здійснюються з урахуванням основоположних принципів права. Національна правова система повинна містити в собі комплекс процедурних і процесуальних інструментів для реалізації й захисту громадянами своїх прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України у своєму рішенні від 1 березня 2023 року № 2-р(П)/2023 констатував факт існування проблеми виконання судових рішень в адміністративних справах та розширив із цією метою підстави для апеляційного перегляду судових рішень щодо визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду. Крім цього, Конституційний Суд зробив висновок, що законодавець, ухваливши оспорювані приписи Кодексу, якими не встановив для особи – позивача права оскаржити в апеляційному порядку ухвалу суду про залишення без задоволення заяви, поданої в порядку статті 383 Кодексу, не виконав головного обов'язку, покладеного на нього приписами частини другої статті 3 Конституції України, оскільки законодавчо не встановив дієвого судового контролю за виконанням судового рішення, не забезпечив права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві та гарантій його реалізації, зокрема: рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом, права на апеляційний перегляд справи, обов'язковості судового рішення, що є неодмінними вимогами правовладдя як засади конституційного ладу в Україні².

У цьому контексті важливо зауважити, що Комітет Міністрів Ради Європи рекомендує для держав-членів під час примусового виконання рішень судових

¹ URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79973614>

² Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-р(П)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#n108>

органів забезпечити приватним особам захист своїх прав і інтересів через можливість оскаржити процедуру примусового виконання в судовому органі³.

Тлумачення принципів організації судової влади та здійснення правосуддя викладені в рішеннях Європейського суду з прав людини. Так, принцип рівності сторін у процесі в розумінні «справедливого балансу» між сторонами вимагає, щоб кожній стороні надавалася розумна можливість представити справу в таких умовах, які не ставлять цю сторону в суттєво не вигідне становище відносно другої сторони (рішення у справі *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands* від 27 жовтня 1993 року, заява № 14448/88⁴).

ЄСПЛ нагадує, що відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо апеляційне оскарження існує в національному правовому порядку, держава зобов'язана забезпечити особам під час розгляду справи в апеляційних судах, у межах юрисдикції таких судів, додержання основоположних гарантій, передбачених статтею 6 Конвенції, з урахуванням особливостей апеляційного провадження, а також має братися до уваги процесуальна єдність судового провадження в національному правовому порядку та роль у ньому апеляційного суду (рішення у справі *Podbielski and PPU «Polpure» v. Poland* від 26 липня 2005 року, заява № 39199/98⁵).

Висновки. Удосконалення процесуальних механізмів судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах забезпечує дію верховенства права на всіх етапах судового процесу. Демократична держава повинна гарантувати ефективний доступ до правосуддя, у тому числі через звернення до апеляційних судів. Варто наголосити, що для відкриття апеляційного провадження відповідна скарга має бути обґрунтованою, а суд апеляційної інстанції повинен виходити із доцільності судового контролю щодо перегляду оскаржуваного судового рішення. Незважаючи на той факт, що законопроект (реєстр. № 9197) усуває нерівність між владними й невідомими сторонами справи у процесі виконання судових рішень в адміністративних справах, процесуальне регулювання виконання судових рішень потребує системних змін для дієвої ролі судового рішення у правовій державі.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

³ Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2003_16_2003_09_09.pdf

⁴ *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*. URL: [https:// hudoc.echr.coe.int/rus?i=002-9726](https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=002-9726)

⁵ *Podbielski and PPU «Polpure» v. Poland*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-23286>