



УДК 342.9

СУБЪЕКТЫ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ

Андрей ЗЕЛЕНОВ,
соискатель кафедры административного права
Национального юридического университета Украины
имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье предложены критерии разграничения исполнения решений административных судов на добровольное и принудительное. Субъекты добровольного исполнения решений судов поделены на виды: субъекты властных полномочий – ответчики по делу, исполнители по закону, физические и юридические лица – ответчики по делу. Проанализировано, какие органы принудительно исполняют решения судов по административным делам. Сделаны выводы о множественности таких субъектов, их полномочиях и правовом регулировании их деятельности по принудительному исполнению.

Ключевые слова: административное судопроизводство, добровольное исполнение решения административного суда, субъекты принудительного исполнения решений судов по административным делам.

SUBJECTS OF EXECUTION OF DECISIONS OF ADMINISTRATIVE COURTS

Andrey ZELENOV,
Applicant at the Department of Administrative Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article suggests criteria for differentiating the execution of decisions of administrative courts to voluntary and compulsory ones. The subjects of voluntary execution of court decisions are divided into types: subjects of power – defendants in the case, executors by law, individuals and legal entities – defendants in the case. Analyzed, which bodies enforce the decisions of the courts in administrative cases. Conclusions are drawn about the plurality of such entities, their powers and legal regulation of their enforcement activities.

Key words: administrative legal proceedings, voluntary execution of the decision of the administrative court, subjects of compulsory execution of court decisions on administrative cases.

Постановка проблемы. Исполнение судебных решений является необходимым условием эффективной защиты прав частных лиц. Реальное исполнение таких решений остается одной из самых больших проблем отечественного судопроизводства. Об этом свидетельствует практика Европейского суда по правам человека, который в сентябре 2017 г. изъял из реестра и передал Комитету Министров Совета Европы более 12 тыс. дел, касающихся неисполнения решений национальных судов в Украине, с целью их реализации в пределах мер общего характера, определенных в пилотных решениях [1].

Значимость эффективного исполнения решений административных судов обосновывается тем, что гражданин или юридическое лицо защищает свои права в отношениях с субъектами властных полномочий. И только исполнение судебного решения может восстановить порушенное субъективное публичное право.

Цель и задачи статьи. В проблематике исполнения судебных решений важным вопросом является система субъектов, на которых законом возложена обязанность исполнения таких решений. В этой статье определим критерии разграничения исполнения решений административных судов на добровольное и принудительное, а также выясним, какие субъекты обеспечивают исполнение судебных решений по делам административной юрисдикции и могут ли они быть объединены в систему.

Состояние исследования. В правовой науке достаточно полно исследованы вопросы принудительного исполнения решений судов. Однако только некоторые работы касаются исполнения решений административных судов. Значительный вклад в изучение проблематики исполнения судебных решений в административных делах внесен О.В. Ильницьким [2]. Анализ правовых позиций Европейского суда по правам человека относительно условий и

принципов исполнения судебных решений субъектами властных полномочий осуществлен Л.М. Белкиным [3; 4]. Вопросы усовершенствования исполнения решений судов в административных делах стали предметом исследования А.В. Константова [5]. Однако в науке отсутствует всестороннее исследование стадии исполнения решений административных судов, в том числе и анализ субъектов, на которых возложена обязанность такого исполнения.

Изложение основного материала. При исследовании системы субъектов исполнения решений административных судов необходимо разграничить добровольное и принудительное исполнение. В основу такого разграничения положим следующие критерии: 1) наделен ли ответчик юридической возможностью совершать действия или принимать решения, направленные на исполнение судебного решения, 2) проявил ли ответчик волю совершить действия, принять решения, направленные на его исполнение.



Присоединимся к позиции ученых относительно определения субъектов, которые в соответствии с законами несут ответственность за исполнение решений административных судов в добровольном порядке, и распределению их на такие группы: 1) субъекты властных полномочий – ответчики по делу и 2) субъекты властных полномочий, на которых обязанность по исполнению определенных видов судебных решений возложено непосредственно законом или другим нормативно-правовым актом (так сказать «исполнители по закону») [6, с. 8]. Однако данный подход не учитывает, что приватное лицо тоже может своими действиями или путем воздержания от них исполнять решение суда. Поэтому считаем необходимым дополнить этот перечень физическими и юридическими лицами – ответчиками в административных делах.

В большинстве же споров, рассматриваемых судом в порядке административного судопроизводства, ответчиками являются субъекты властных полномочий. Граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, их объединения, юридические лица, которые не являются субъектами властных полномочий, могут быть ответчиками в административных делах в определенных случаях.

Согласно КАС Украины к субъектам властных полномочий относят орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо, другой субъект при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе исполняя делегированные полномочия. Авторы учебного пособия «Административное судопроизводство» отмечают, что осуществление властных управленческих функций проявляется в организующем воздействии на поведение лиц, направленном на создание условий для исполнения законов, а поэтому и на создание условий для полноценной реализации гражданами их прав и свобод. Властные управленческие функции не охватывают функции законотворчества, правосудия, урегулирования международных отношений. Делегированных полномочий (прав и одновременно обязанностей) определенный субъект приобретает в связи с передачей ему полномочий по решению уполномоченного пред-

ставителя власти или на основе нормы закона [7, с. 48].

Субъект властных полномочий может добровольно исполнить судебное решение по административному делу при наличии полномочий действовать таким образом, как на то его обязывает решение суда.

Возложение обязанности на других субъектов властных полномочий исполнить судебное решение по административному делу основывается на ч. 1 ст. 372 КАС Украины. Так называемые «исполнители по закону» не являются ответчиками по делу, однако суд обязывает их совершить действия, направленные на исполнение судебного решения.

«Исполнителями по закону» являются, к примеру, органы государственной регистрации. Эти субъекты согласно ст. 25 Закона Украины «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц – предпринимателей и общественных формирований» [8] на основе судебных решений в административных делах, набравших законной силы вносят данные в государственные реестры о прекращении юридического лица, отмене государственной регистрации, прекращении предпринимательской деятельности физического лица – предпринимателя.

Судебные решения о признании нормативно-правового акта незаконным являются основанием для того, чтобы государственный орган юстиции отменил свое решение о государственной регистрации. При этом Министерство юстиции Украины и подчиненные ему органы юстиции выступают в качестве исполнителей решений административных судов.

В административных судах приватные лица могут защищать права имущественного характера. В случае удовлетворения таких исковых требований суд обязывает взыскать средства с государственного или местного бюджета. Важным залогом эффективной защиты субъективных публичных прав является создание органа, который обеспечивает исполнение судебного решения, принятого против государственного органа, на который возложены финансовые обязательства. Надлежаще исполняя такие решения, государство утверждает принцип правового равенства, поскольку обязанность нести

юридическую ответственность за свои действия является одинаковым для всех субъектов права [6, с. 4]. Законодательством Украины Государственную казначейскую службу уполномочено осуществлять исполнение решений административных судов. Это полномочие базируется на следующих предписаниях законодательных актов. Законом Украины «О гарантиях государства относительно исполнения судебных решений» [9] установлено, что исполнение решений суда о взыскании средств, должником по которым является государственный орган, осуществляется центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере казначейского обслуживания бюджетных средств, в пределах соответствующих бюджетных назначений путем списания средств со счетов такого государственного органа, а в случае отсутствия у этого органа соответствующих назначений – за счет средств, предусмотренных по бюджетной программе для обеспечения исполнения решений суда. Одной из основных задач Казначейства является осуществление беспорочного списания средств государственного и местных бюджетов или должников на основании решения суда. Такое полномочие закреплено в ст. 25 Бюджетного кодекса Украины [10]. Государственная казначейская служба Украины выступает «исполнителем по закону», взыскивая в пользу физических и юридических лиц средства государственного и местных бюджетов.

Таким образом, по некоторым категориям дел исполнять решения административного суда уполномочен субъект, который не является участником судебного производства, однако наделен полномочием осуществлять действия, благодаря которым судебное решение административного суда исполняется.

Граждане и юридические лица, будучи ответчиками в административных делах, в случае разрешения дела таким образом, что на них возлагаются обязанности, могут добровольно исполнить судебное решение. К примеру, если решением административного суда постановлено об ограничении реализации права на свободу мирных собраний, то граждане обязаны воздержаться от проведения собраний, митингов, походов, демонстраций. Исполнение судеб-



ных решений по таким делам проявляется в бездеятельности лиц, которые уведомили орган исполнительной власти или орган местного самоуправления о проведении мирного собрания.

В соответствии со ч. 4 ст. 372 КАС Украины принудительное исполнение судебных решений в административных делах осуществляется в порядке, установленном законом. Новая редакция этой статьи свидетельствует о том, что законодатель не ограничивает принудительное исполнение решений по административным делам субъектами, определенными в Законе Украины «Об исполнительном производстве» [11]. На основании же предписаний этого закона полномочиями на принудительное исполнение решений административных судов наделены органы государственной исполнительной службы (государственные исполнители).

Основным предназначением органов государственной исполнительной службы является своевременное, полное и непредвзятое исполнение решений, принудительное исполнение которых предусмотрено законом. Систему субъектов государственной исполнительной службы составляют: Министерство юстиции Украины и органы государственной службы: отделы государственной исполнительной службы главных территориальных управлений юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, в областях, городах Киев и Севастополь. Руководители органов государственной исполнительной службы, их заместители, главные государственные исполнители, старшие государственные исполнители, государственные исполнители органов государственной исполнительной службы являются государственными исполнителями.

Свою позицию о принудительном исполнении судебного решения изложила судья Высшего административного суда Украины Е.А. Усенко: «орган государственной налоговой службы на основании решения суда осуществляет взыскание средств в счет погашения налогового долга за счет наличных, что принадлежит такому плательщику налогов. Наряду с этими нормами Налоговый кодекс Украины [12] содержит норму, которой установлено, что взыскание налогового долга плательщика налога – физического лица осуществ-

ляется по решению суда государственной исполнительной службой в соответствии с законом об исполнительном производстве (п. 87.11 ст. 87). В связи с таким правовым регулированием отношений, возникающих по поводу исполнения судебных решений в административных делах по искам налоговых органов о взыскании налогового долга с плательщиков налогов, в том числе юридических лиц, есть основания для вывода о том, что принудительное исполнение таких решений не выведено из-под полномочий органов государственной налоговой службы, которые в системе органов исполнения судебных решений являются органами принудительного исполнения» [13].

Такая позиция, наряду с анализом положений законодательства, позволяет утверждать, что к субъектам принудительного исполнения решений административных судов, кроме государственной исполнительной службы, принадлежат и другие субъекты, которые хотя однозначно и не отнесены законодательством к таковым, осуществляют действия принудительного характера по отношению к ответчику и направлены на исполнение судебного решения.

В соответствии с налоговым законодательством арест средств на счету плательщика налогов осуществляется исключительно на основании решения суда путем обращения контролирующего органа в суд. По таким же основаниям (при наличии судебного решения) органы фискальной службы осуществляют взыскание средств со счетов плательщика налогов в банках, обслуживающих такого плательщика, и со счетов налогоплательщика в системе электронного администрирования налога на добавленную стоимость, открытых в Государственной казначейской службе Украины. Решение суда о предоставлении соответствующего разрешения служит основанием для принятия контролирующим органом решения о погашении всей суммы налогового долга.

Ряд государственных органов уполномочены осуществлять контроль (надзор) в сфере хозяйственной деятельности. Если при проведении таких мероприятий будет выявлены нарушения осуществления хозяйственной деятельности, на основе акта, составленного по результатам проверки, в ходе которой выявлены такие нарушения, контроли-

рующий орган при наличии оснований для полной или частичной остановки производства (изготовления), реализации продукции, выполнения работ, предоставления услуг обращается с иском в административный суд. Меры принудительного характера по отношению к субъекту хозяйствования могут осуществляться субъектом власти исключительно по решению суда.

К органам, наделенным контрольно-надзорными полномочиями и уполномоченным приостанавливать производство (изготовление) или реализацию продукции, выполнение работ, предоставление услуг относят Государственную службу Украины по вопросам труда, Государственную службу Украины по чрезвычайным ситуациям и некоторые другие.

Исполнить решение суда о принудительном возвращении в страну происхождения или третью страну иностранцев и лиц без гражданства, принудительного выдворения таких лиц за пределы Украины, их задержании с целью идентификации и (или) обеспечения принудительного возвращения, а также до разрешения вопроса о признании их беженцами или лицами, нуждающимися в дополнительной защите в Украине, или с целью передачи согласно международным договорам про реадмиссию, уполномочены такие государственные органы: 1) центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики в сфере миграции, 2) органы охраны государственной границы и 3) органы Службы безопасности Украины.

Выводы. Еще одним органом принудительного исполнения решений административных судов является Национальная полиция. Осуществление судебного процесса иногда требует применение процессуального принуждения по отношению к лицам, которые противоправно препятствуют осуществлению административного судопроизводства. Так, надлежало вызванные лица, личное участие которых признано судом обязательным, свидетеля, что без уважительных причин не прибыли в судебное заседание или не уведомили про причины неприбытия, могут быть принудительно приведены в суд органами Национальной полиции.

Выяснение системы органов принудительного исполнения судебных



решений в административных делах позволяет сделать некоторые **выводы**. Во-первых, такая система состоит из ряда органов, наделенных функцией исполнения судебных решений. Среди них органы государственной исполнительной службы имеют своим единственным предназначением исполнение решений судов и других органов. Для всех других органов эта функция не основная, а лишь одна из них. К тому же, контролирующие органы, органы миграционной службы, пограничной службы, Службы безопасности Украины, фискальной службы и некоторые другие могут реализовать свои полномочия управленческого характера лишь обратившись с административным иском в суд, а потом исполнив решения суда.

Во-вторых, система органов принудительного исполнения решений административных судов характеризуется государственно-властной природой, поскольку частные исполнители в соответствии с Законом Украины «Об исполнительном производстве» лишены права исполнять решения административных судов. Все эти органы институционально принадлежат к исполнительной ветви власти, что объясняется идеей разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, заложенной в ст. 6 Конституции Украины. Именно на органы исполнительной власти возложена функция исполнения законов.

В-третьих, эта система децентрализована, поскольку вышеперечисленные субъекты объединяет лишь наличие общего полномочия – исполнять судебные решения. Однако эти органы и их представители не образуют единую централизованную систему, не подчиняются друг другу и не координируют свою деятельность по исполнению судебных решений. Каждый субъект принудительного исполнения осуществляет полномочия в пределах его компетенции, установленной законодательством о правовом статусе каждого органа.

В-четвертых, органы государственной исполнительной службы осуществляют принудительное исполнение судебных решений в административных делах по правилам законодательства об исполнительном производстве. Вместе с тем другие обозначенные нами

органы принудительно исполняют те решения административных судов, в которых они выступали истцами, а принудительные меры осуществляют в соответствии с предписаниями законодательства о их компетенции и полномочиях. Именно эта особенность отличает исполнение судебных решений в гражданских и хозяйственных делах от исполнения решений административных судов. Совпадение истца по делу с субъектом принудительного исполнения судебного решения обуславливается рядом факторов. Суд, рассматривая дела по искам субъектов властных полномочий и принимая по ним решения, проверяет законность намерений субъектов власти по отношению к частным лицам. Вступление в законную силу такого решения позволяет субъекту властных полномочий – истцу по делу, совершить действия, которые были предметом рассмотрения в суде.

Список использованной литературы:

1. Постановление по делу «Бурмич и другие против Украины» (case of Burmych and others v. Ukraine) от 12.10.2017 г. [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <https://hudoc.echr.coe.int/eng>.
2. Ільницький О.В. Виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції: окремі питання загальних положень / О.В. Ільницький // Вісник Львівського університету: сер.: Юридична. – 2011. – Вип. 54. – С. 166–172.
3. Белкін Л.М. Проблеми виконання рішень адміністративних судів органами державної влади України в контексті правових позицій Європейського суду з прав людини / Л.М. Белкін // Університетські наукові записки. – 2011. – № 1(37). – С. 260–263.
4. Белкін Л.М. Невиконання судового рішення органами державної влади: Європейський суд з прав людини як засіб захисту від свавілля чиновників / Л.М. Белкін // Юридична газета. – 2010. – № 8. – 13 липня. – С. 10.
5. Константин О.В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів: Монографія / О.В. Константин. – К.: Істина, 2015. – 544 с.

6. Крупчан О., Перепелюк В. Виконання рішень адміністративних судів: проблеми та шляхи вирішення / О. Крупчан // Юридична Україна. – 2010. – № 2. – С. 4–11.

7. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / І.М. Балакарева, І.В. Бойко, Я.С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н.Б. Писаренко. – Х.: Право, 2016. – 312 с.

8. О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц – предпринимателей и общественных формирований: Закон Украины: Закон Украины от 15.05.2003 г. [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15/page>.

9. О гарантиях государства относительно исполнения судебных решений: Закон Украины от 05.06.2012 г. [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4901-17>.

10. Бюджетный кодекс Украины от 08.07.2010 г. [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

11. Об исполнительном производстве: Закон Украины от 02.06.2016 г. [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

12. Налоговый кодекс Украины от 02.12.2010 г. [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

13. Научный вывод судьи Высшего административного суда Украины Е.А. Усенко [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: www.vasu.gov.ua/userfiles/file/NKR/Nauk_visnovki/.../9_Usenko_adminvidpov.doc.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Зеленов Андрей Сергеевич – соискатель кафедры административного права Национального юридического университета Украины имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zelenov Andrey Sergeyevich – Applicant at the Department of Administrative Law of Yaroslav Mudryi National Law University

zelenov.learning@gmail.com