

УДК 371.51

ПРО ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ, АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС І ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Салманова О.Ю., к. ю. н., доцент,
начальник кафедри адміністративного права та процесу
Харківський національний університет внутрішніх справ

Досліджено триаду адміністративно-правових категорій у їх поєднанні, а саме «правозастосування», «адміністративний процес», «виконавче провадження». Доведено, що виконавче провадження є формою правозастосування. Підкреслено, що такі питання, як стадії, функції, суб'єкти правозастосування, співвідношення категорії «правозастосування» з іншими суміжними категоріями, такими, наприклад, як «застосування норм права», «реалізації правових норм», уже багато років залишаються дискусійними; змінюється, доповнюється відповідна аргументація в наукових дослідженнях. Об'єктом дослідження визначено суспільні відносини, що мають місце у виконавчому провадженні як одній із форм правозастосування.

Ключові слова: адміністративний процес, виконавче провадження, примус, юрисдикційне провадження, адміністративна процедура, правозастосування.

Исследована триада административно-правовых категорий в их сочетании, а именно «правоприменение», «административный процесс», «исполнительное производство». Доказывается, что исполнительное производство является формой правоприменения. Подчеркивается, что такие вопросы, как стадии, функции, субъекты правоприменения, соотношение категории «правоприменения» с другими смежными категориями, такими, например, как «применение норм права», «реализация правовых норм», уже много лет остаются дискуссионными; меняется, дополняется соответствующая аргументация в научных исследованиях. Объектом исследования определены общественные отношения, которые имеют место в исполнительном производстве как одной из форм правоприменения.

Ключевые слова: административный процесс, исполнительное производство, принуждение, юрисдикционное производство, административная процедура, правоприменение.

Salmanova O.Yu. ON ENFORCEMENT PROCEEDINGS, ADMINISTRATIVE PROCESS AND ENFORCEMENT

We offer to research a triad of administrative and legal categories combined, namely “enforcement”, “administrative process”, “enforcement proceedings”. The combination specified above, as planned, will be supposed to allow assertion that enforcement proceedings are a form of enforcement. Issues such as stages, functions, enforcement entities, relationship of “enforcement” and other related categories, i. e. such as “administration of rules of law”, “implementation of rules of law”, remain challenging for many years; respective argumentation is amended and augmented in scientific studies.

Key words: administrative process, enforcement proceedings, compulsion, legal proceedings, administrative procedure, enforcement.



Постановка проблеми. Згідно зі статистичними даними, озвученими Міністерством юстиції України, близько 70% судових рішень в Україні не виконуються [1]. Низький рівень виконання рішень суду свідчить про необхідність проведення комплексної та якісної перебудови всієї системи публічного управління взагалі та створення ефективно працюючих органів, покликаних забезпечувати права, свободи й законні інтереси осіб шляхом примусового виконання судових та адміністративно-юрисдикційних рішень, що набули чинності. Існує низка організаційних рішень, що дозволяють оперативно реагувати на незадовільний стан роботи Державної виконавчої служби України: грошова мотивація співробітників у вигляді відсотків від суми стягнення й підвищеної заробітної плати, відкритість виконання судових рішень, підвищення ефективності електронної взаємодії з іншими органами влади тощо. Існує теоретико-правове забезпечення виконавчого провадження як однієї з форм правозастосування, що дозволить обґрунтувати глибинні перетворення процесу виконання судових рішень.

Метою статті є визначення співвідношення адміністративно-правових категорій «правозастосування», «адміністративний процес», «виконавче провадження» в їх поєднанні. Вказане поєднання гіпотетично підтверджує, що виконавче провадження є формою правозастосування. Такі питання, як стадії, функції, суб'єкти правозастосування, співвідношення категорії «правозастосування» з іншими суміжними категоріями, такими, наприклад, як «застосування норм права», «реалізації правових норм», уже багато років залишаються дискусійними; змінюється, доповнюється відповідна аргументація в наукових дослідженнях. Відповідно, **об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що мають місце у виконавчому провадженні як одній із форм правозастосування.

Теоретико-правові аспекти правозастосування та виконавчого провадження є предметом наукових праць таких учених, як П. Рабінович, С. Алексєєв, О. Скакун, Б. Лазарєв, П. Недбайло, І. Юсупов, Д. Бочаров та інші.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна реформа, яка проводиться в Україні, враховуючи соціальну, демократичну та правову спрямованість України, принципи якої закріплені в Конституції України (ч. 1 ст. 1), має здійснюватися за умови координації діяльності всіх державних і муніципальних органів як за горизонталлю, так і за вертикаллю, враховуючи вимоги ч. 1 ст. 3 Конституції України. Зазначена конституційна норма кореспондує конституційним гарантіям щодо дії принципу верховенства права (ч. 1 ст. 8) і гарантування людині рівності в правах (ст. 21) та щодо закріплення в Конституції України вимоги, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені законодавством України (ч. 2 ст. 19) [2].

Відповідно до ст. ст. 55 і 124 Конституції України кожному гарантується право на захист у суді його порушених прав і свобод.

Судові рішення ухвалюються судами іменем України та є обов'язковими до виконання на всій території України.

Особливою формою реалізації права є застосування правових норм (правозастосування). Юридична література містить декілька визначень цього поняття:

1) особлива форма реалізації права, яка здійснюється державними та громадськими організаціями в межах їхньої компетенції у формі владно-організуючої діяльності з конкретизації норми права;

2) владна діяльність органів держави чи інших органів, повноваження яких делегує держава та які видають індивідуальні акти на основі норм права;

3) форма реалізації права, яка включає юридично-організаційну діяльність держави з втілення правових норм стосовно конкретних суб'єктів [3, с. 135].

О. Зайчук і Н. Оніщенко слушно вказують, що під правозастосуванням можна розуміти владну діяльність компетентних органів держави й посадових осіб із підготовки та прийняття індивідуальних рішень у юридичній справі на основі юридичних фактів і конкретних правових норм [3, с. 190].

Визначимо основні ознаки правозастосування:

- це юридична діяльність, здійснювана посадовими особами державних або уповноважених державою органів;

- цій діяльності притаманний імперативно-владний характер, який полягає в тому, що під час невиконання актів, які видаються в процесі правозастосування, може мати місце застосування заходів державного примусу;

- така діяльність завжди має активний характер і спрямована на виникнення, зміну або припинення правовідносин;

- вона здійснюється в особливих процесуальних формах;

- у будь-якому випадку ця діяльність повинна завершуватися прийняттям правозастосовних актів, де фіксуються індивідуально конкретизовані приписи.

Метою правозастосовної діяльності є вирішення двох завдань:

- організація виконання приписів правових норм через змушення до правомірної поведінки;

- забезпечення реакції з боку державних органів на порушення приписів норм права.

Враховуючи зазначені вище ознаки, мету, завдання, визначення поняття «правозастосування», а також приписи норм ст. ст. 1, 3, 4, 6, 7, 15 Закону України «Про державну виконавчу службу», ст. ст. 1, 2, 5, 7, 11, 17, 32, 89, 90 Закону України «Про виконавче провадження», а також норми Інструкції з організації примусового виконання рішень, затверджені Міністерством юстиції України, можна беззаперечно визначити, що діяльність уповноважених посадових осіб щодо здійснення примусового виконання є правозастосовною. Обґрунтування цього висновку доцільно здійснити через дослідження характерних ознак цього правового явища в співставленні з особливостями здійснення виконавчого провадження.

Виконання приписів правових норм завжди реалізується через правову поведінку. Загальнови́звано, що існують принаймні два види правової поведінки: правомірна й не-правомірна поведінка (правопорушення).

Держава завжди була й залишається гарантом виконання норм права. Вона стимулює правомірну поведінку й негативно реагує на акт учинення правопорушення. Ця негативна реакція досить часто знаходить прояв у юридичній відповідальності, є незалежною від волі правопорушника й має державно-примусовий характер. Обов'язковою умовою настання юридичної відповідальності є її застосування уповноваженими на те державними органами з додержанням встановленої процедури – провадження.

Для більш повного й об'єктивного висвітлення процесів правозастосування доцільним є визначення саме змісту та правової природи правової категорії «провадження».

У науці адміністративного права існують різні точки зору щодо питання визначення змісту поняття адміністративного провадження, а також критеріїв виділення цих проваджень у структурі адміністративного процесу. Так, на думку А. Коренева, адміністративне провадження визначається як система норм, що регламентують порядок розгляду й вирішення тих або інших однорідних груп управлінських справ [4, с. 66–67].

Д. Бахрах вважає, що адміністративне провадження характеризується як особливий вид адміністративно-процесуальної діяльності з розгляду справ певної категорії на основі загальних і спеціальних процесуальних норм [5]. Підтримуємо таку точку зору, оскільки адміністративне провадження – це складова частина владної діяльності адміністративних і судових органів із розгляду адміністративних справ, що іменується адміністративним процесом, який у свою чергу визначається як урегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави, їх посадових осіб, інших уповноважених на те суб'єктів, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-процесуальних норм інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкретних справ.

Отже, більшість науковців адміністративне провадження виділяють саме як вид адміністративного процесу та визнають, що адміністративний процес як складне структурне явище охоплює різні види адміністративних проваджень. Кожному виду провадження притаманні специфічні ознаки, обумовлені характером розв'язуваних за його допомогою конкретних справ, особливостями виникаючих при цьому адміністративно-процесуальних відносин.

Проте, зважаючи саме на багатоаспектність і різну галузеву урегульованість юридичних фактів, що викликають необхідність здійснення правозастосування через заходи адміністративного примусу до правомірної поведінки суб'єктів правовідносин у межах певного виду провадження, постає питання щодо визнання виконавчого провадження як частини саме адміністративного процесу.

Є. Гришко зазначає, що виконавче провадження є процесуальною формою, яка «... гарантує примусову реалізацію рішень суду та інших юрисдикційних органів, реалізацію підтвердження ними прав та обов'язків суб'єктів матеріальних правовідносин, тобто саме у виконавчому провадженні здійснюється остаточний захист прав громадян і юридичних осіб» [6]. О. Капля, Н. Отчак вважають виконавче провадження одним із «найскладніших видів процесуальної діяльності в сучасному юридичному процесі», значення якого полягає в гарантії фактичної реалізації рішень юрисдикційних органів; завершенні діяльності відповідних органів щодо захисту суб'єктивних прав громадян та організацій; забезпеченні зміцнення законності у сфері матеріально-правових відносин; сприянні виховання громадян і посадових осіб у дусі виконання законів України [7; 8, с. 331]. В. Ярков зазначає: «Виконавче провадження є системою юридичних дій, які в сукупності створюють юридичну діяльність, яка реалізується на заключній стадії судового або іншого юрисдикційного процесу та у сфері діяльності органів виконавчої влади» [9, с. 55]. М. Омельченко, М. Штефан, С. Штефан під виконавчим провадженням розуміють «...врегульовані законодавством України, зокрема Законом України «Про виконавче провадження», іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до цього закону, суспільні відносини, що виникають і реалізуються в процесі примусового виконання між органами державної виконавчої служби й посадовими особами, які здійснюють примусову реалізацію рішень, ухвал, постанов судових і несудових органів, з одного боку, та між особами, які беруть участь у виконавчому провадженні й залучаються до проведення виконавчих дій, з іншого боку, на підставах, у спосіб і в межах, встановлених законом» [10, с. 5]. Ю. Вдовина під виконавчим провадженням пропонує розуміти діяльність виконавців та інших учасників правовідносин, які складаються в процесі реалізації виконавчих листів та інших виконавчих документів шляхом державного примусу [11].

Підтримуємо думку зазначених науковців щодо визнання процесуального характеру діяльності компетентних органів із примусового виконання судових і несудових рішень. Також варто погодитись із зазначеними позиціями з точки зору особливого й виняткового значення виконавчого провадження як правозастосовної процесуальної діяльності, спрямованої на реальне й остаточне забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин. Проте питання щодо належності цього виду проваджень саме до адміністративних залишається поза увагою цих правників, що викликає необхідність подальшого обґрунтування такого твердження.

Деякі вчені взагалі не відносять виконавче провадження до адміністративного процесу, пояснюючи це тим, що правовідносини у виконавчому провадженні складають предмет наукових досліджень у різних галузях права, зокрема цивільного, господарського, адміністративного та їх процесах, наголошуючи



на тому, що прийняті в межах врегульованих цими галузями норм індивідуальні рішення судових і несудових органів мають примусово виконуватися державними виконавцями. Наприклад, як зазначає В. Колпаков, виконавче провадження, організаційно й нормативно виокремлено в самостійний юридичний інститут виконавчого провадження: «Логіка діалектико-правового підходу до розгляду досліджуваної проблеми ставить виконавче провадження в площину правового регулювання суспільних відносин за схемою «норми матеріального й процесуального-виконавчого права (правове регулювання) – вирішення справ – виконання рішень». Не можемо погодитися з такою позицією, оскільки вищезазначені галузі права врегульовують порядок прийняття рішення як індивідуального правового акта, обов'язкового для виконання задля забезпечення правопорядку в певній сфері суспільного життя. Відмова від добровільного виконання такого рішення, як вид неправомірної поведінки окремого суб'єкта, становить юридичний факт – підставу виникнення правовідносин із примусового виконання, які у свою чергу мають реалізовуватися в площині виконавчого провадження, загальні правила та процедури якого, а також правовий статус і компетенція органів, наділених правом застосовувати заходи адміністративного примусу в його межах, визначені спеціальними законами.

Розвиваючи цю теорію, інша група вчених, зокрема Ю. Білоусов, С. Щербак, О. Чумак, спираючись на розпорошеність норм, що регулюють процедури виконавчого провадження, наполягає на існуванні окремого виконавчого процесу як комплексного міжгалузевого правового інституту. Так, О. Чумак обґрунтовує таку позицію тим, що з розвитком суспільних, економічних і господарських, цивільних, адміністративних правових відносин розвиваються й ускладнюються, відповідно, і правовідносини, які складаються у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Унаслідок цього й збільшується кількість видів проваджень у межах процесу із реалізації відповідними органами повноважень із примусового виконання рішень, що й обумовило формування виконавчого процесу, який складають різноманітні види виконавчих проваджень [12].

Проте, зважаючи на адміністративно-юрисдикційний характер правозастосовної діяльності спеціально уповноважених органів у межах виконавчого провадження, а також наявність у неї всіх рис саме адміністративно-процесуального провадження, вважаємо виділення окремого виконавчого процесу недоцільним. Цю точку зору підтверджує М. Масленіков, який вважає, що процесуальні дії правозастосовних органів (посадових осіб) щодо застосування всіх передбачених законом заходів адміністративного примусу неможливо «вписати» в одне провадження. Для виділення відповідних процесуальних дій в окреме провадження необхідно враховувати не тільки зовнішню «подібність» цих дій, а й зміст і характер, специфіку таких дій, осо-

бливість, «нетиповість» порівняно з типовими процесуальними діями.

Адміністративне провадження в складі адміністративного процесу являє собою правовий порядок вирішення однорідних індивідуально конкретних справ. Структура адміністративного процесу, що вибудовується відповідно до різноманітних критеріїв, описується значною кількістю модифікацій, що відображають послідовно-паралельний зв'язок проваджень.

Висновки. Суттєвим для включення провадження в систему адміністративного процесу є одночасна наявність таких рис:

- 1) визнання особливого характеру вирішуваних індивідуально-конкретних справ крізь призму врегульованих правовідносин;
- 2) відокремлене нормативне закріплення порядку вирішення зазначених справ;
- 3) наявність стадій, послідовних етапів вирішення вказаних справ.

Що стосується віднесення виконавчого провадження саме до адміністративних проваджень за першим критерієм, то треба відмітити, що особливий характер справи з примусового виконання визначають саме правовідносини у виконавчому провадженні, які є логічним продовженням судових чи адміністративних правовідносин на завершальному етапі їх реалізації. Ці правовідносини виникають, змінюються та зникають на іншому, пізнішому, відрізьку часу, регламентуються вони іншим правовими приписами, для їх врегулювання використовуються інші методи (як правило, адміністративного характеру) [13].

Тому, розглядаючи сутність правовідносин, що виникають у виконавчому провадженні, цілком підтримуємо позицію тих науковців, які вважають, що правовідносини, що складаються під час примусового виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів, є адміністративно-процесуальними. Зазначена позиція може бути обґрунтована шляхом аналізу основних властивостей, притаманних адміністративно-процесуальним відносинам, крізь призму їх наявності в досліджуваних правовідносинах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мін'юст: 70% судових рішень не виконується // Українська правда. – 2015. – 16 квітня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/04/16/7064917>.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Зайчук О. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / О. Зайчук, Н. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
4. Коренев А. Кодифікація советского административного права / А. Коренев. – М. : Юридическая литература, 1970. – 134 с.
5. Бахрах Д. Административное право / Д. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 154 с.
6. Гришко Є. Примусове виконання рішень юрисдикційних органів як складова правоохоронної функції держави / Є. Гришко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-1/doc/4/06.pdf>.
7. Капля О. Проблеми добровільного виконання рішень суду після відкриття виконавчого провадження органами державної виконавчої служби / О. Капля // Проблеми пра-

вознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 4. – С. 222–225.

8. Отчак Н. Порядок та умови здійснення виконавчого провадження / Н. Отчак // Митна справа. – 2011. – № 4(76). – Ч. 2. – С. 330–335.

9. Ярков В. Развитие гражданского исполнительного права России: краткий очерк / В. Ярков // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1(17). – С. 51–70. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/950.pdf>.

10. Штефан М. Виконання судових рішень : [навчальний посібник] / М. Штефан, М. Омельченко, С. Штефан. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.

11. Вдовина Ю. Исполнительное право: учебный курс / Ю. Вдовина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecollege.ru/xbooks/xbook159/book/index/index.html>.

12. Чумак О. Виконавче провадження та виконавчий процес: сучасний стан та перспективи / О. Чумак // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 582–588. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/app_2013_27_78.pdf.

13. Щербак С. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. Щербак ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 16 с.