

*Калінін Р. С.,
кандидат юридичних наук,
виконуючий обов'язки доцента кафедри
адміністративного, господарського і фінансового права
Бердянського інституту державного та муніципального управління
Класичного приватного університету*

ПРО МІСЦЕ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню виконавчого провадження як підгалузі адміністративного права України.

Ключові слова: виконавче провадження, адміністративна процедура, система права України, підгалузь права України.

Постановка проблеми. Фактичне виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів є мірилом ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації – державних виконавців, всієї системи Державної виконавчої служби України (далі – ДВС України), як частини державного механізму виконавчої гілки влади за цим напрямком функціоналу. На даний час, як у науковців, так і працівників ДВС України відсутня усталена правова позиція чи точка зору щодо місця виконавчого провадження у системі права України. Проте, чітке закріплення місця виконавчого провадження у системі права України має важливе, без перебільшення відправне та ключове значення. Зокрема, наукове і практичне завдання щодо визначення місця виконавчого провадження у системі права України полягає у тому, що забезпечення належного правового регулювання правовідносин, які виникають при здійсненні виконавчого провадження неможливо провести без чіткого визначення галузевої чи інституціональної належності виконавчого провадження України. Тільки після визначення місця виконавчого провадження, передусім за критеріями: предмету, методу, типу правового регулювання, інтелектуально-вольовому змісту (мети) можливо розробити належний механізм правового регулювання, який повинен включати дієві виконавчі адміністративно-правові процедури. Вказане дослідження покликане сприяти поліпшенню організації (належних організаційних процедур) та функціонування (належних функціональних процедур) ДВС України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вперше про можливість розмежування виконавчого провадження та цивільно-процесуального права заявив В.А. Краснокутський у 1924 р. в своїй праці «Очерки гражданского процессуального права», він стверджував, що право на судові рішення є одна з форм захисту права, а примусове виконання – інша [1, с. 8-9]. Надалі більшість радянських науковців притримувались думки, що виконавче провадження є частиною цивільного процесу. Проте, такі вчені, як М.А. Гурвич, А.К. Кац, М.К. Юрков, В.В. Ярков [2], К.А. Малюшин [3, с. 24-25] виділили виконавче провадження поза межі цивільного процесу, саме як комплексну галузь права. Зокрема М.К. Юков у 1975 р. розробив теорію, згідно якої виконавче право є самостійною галуззю права [4, с. 22-23]. Таким чином, за радянських часів існували дві наукові думки, одна – про єдність цивільного процесу і виконавчого провадження, інша – про їх відокремленість. Сучасній розробці теорії про необхідність формування виконавчого провадження як самостійної галузі права присвятили свої роботи Д.Х. Валєєв,

О.В. Ісаснкова, А.А. Максуров, К.А. Малюшкин, Д.А. Марданов, Ю.А. Свірін [1, с. 11]. Так, Ю.А. Свірін у своїй докторській дисертації у 2012 р. вказав, що формується комплексна галузь права виконавчого права, котра об'єднує в собі такі галузі як кримінальне-виконавче, цивільно-виконавче, арбітражне-виконавче та адміністративне виконавче право [1, с. 55]. Аналогічної думки дотримується і С.В. Щербак, аналізуючи правову природу виконавчого провадження [5].

Метою статті є розробка та обґрунтування теоретико-методологічної моделі виконавчого провадження як підгалузі адміністративного права України, з метою виявлення закономірностей та шляхів удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання примусового виконання у сфері виконавчого провадження, забезпечення належного захисту прав учасників виконавчого провадження та інших осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі статистичними даними в Україні залишок виконавчих документів на кінець 2011 р. склав 3508010 виконавчих документів; на кінець 2012 р. залишок виконавчих документів становив 2956189; а на кінець 2013 р. залишок виконавчих документів склав 2966218 [6]. Такі статистичні дані свідчать про проблеми в організації і роботі органів ДВС України, практичної незміни залишку виконавчих документів роками. ДВС України неодноразово була реформована, в Закон України «Про виконавче провадження» неодноразово викладався в нових редакціях. Проте, до бажаних результатів та до стандартів примусового виконання європейських країн Україна не наблизилась. Неможливо провести реформування ДВС України та законодавства, що регулює його діяльність, не з'ясувавши їх суть та місце в системі права України. Наразі відсутня єдина доктринальна позиція до розуміння та визначення місця виконавчого провадження в системі права України, що і обумовлює актуальність та нагальність теми дослідження. Для цього необхідно визначити поняття суміжних правових категорій, що пов'язані з темою дослідження. Первинною правовою категорією є система права, як узагальнююча правова категорія, під якою розуміють об'єктивно зумовлений системою суспільних відносин комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних правових норм певної держави, логічно розподілених на відносно самостійні частини (галузі, підгалузі, інститути права), що характеризується єдністю та узгодженістю [7, с. 300]. З часів римського права та до сьогодення право, у тому числі в Україні, поділялось на публічне і приватне. Безумовним є факт віднесення виконавчого провадження до публічного права України, так як обов'язковим учасником правовідносин виконавчого провадження є суб'єкт публічної адміністрації – державний виконавець, який наділений відповідними владними повноваженнями, а вказані правовідносини є управлінськими по своїй суті. Усталена система права України включає в себе наступні складові: галузь, підгалузь,

субінститут, інститут та норму права. В теорії держави і права виділяють окрему правову категорію – «комплексна галузь права». С.С. Алексєєв вказав, що комплексні галузі права є вторинними, похідними утвореннями [8, с. 184]. Як зазначає С.С. Алексєєв, юридичні особливості спеціальних норм, що входять в комплексну галузь відмежовуються одна від одної за критеріями: методу, механізму правового регулювання та інтелектуально-вольовому змісту [8, с. 186-187]. До комплексних галузей права України на даний час відносять: морське, банківське, податкове, військове тощо. Однак вбачається, що комплексні галузі права повинні бути дійсно «мега» галузями права, а не містити механічно окремі норми різних галузей права, через які вони формально стають нібито комплексними галузями права. Система права, як і будь-яка інша система, повинна мати свою злагоджену структуру. В теорії держави та права вироблена концепція «поділу права по горизонталі» на матеріальне та процесуальне право. Стосовно виконавчого провадження слід констатувати об'єктивний факт його поділу на загальну та особливу частини, які включають як норми матеріального, так і норми процесуального права. Отже, виконавче провадження за критерієм «поділу права по горизонталі» відноситься формально, за усталеною традицією, до матеріально-процесуального права України. Проте, враховуючи специфіку виконавчого провадження, слід відзначити його адміністративно-процедурний характер, а не матеріально-процесуальний. Крім поділу права по горизонталі, в науці прийнято «ділити право по вертикалі», що складається з наступних елементів: комплексна галузь, галузь, підгалузь, інститут, субінститут, норма права. Місце у «вертикальному поділі» виконавчого провадження в Україні потребує ретельного аналізу. Традиційно під підгалуззю права розуміють підсистему однорідних предметно пов'язаних інститутів певної галузі права [7, с. 312]. Вважається, що підгалузь права є укрупненим інститутом, зокрема державне управління здійснюється в різних сферах життєдіяльності суспільства: оборона, освіта, наука, культура, охорона здоров'я, будівництво, тощо [7, с. 312].

Предметом правового регулювання виконавчого провадження є неоднорідні суспільні відносини, що виникають між органами та посадовими особами ДВС та іншими учасниками виконавчого провадження організаційного, управлінського, процедурного, майнового, фінансового, контрольного та наглядового характеру, що складаються під час примусового виконання відповідних виконавчих документів. Такі відносини об'єднуються і підпорядковуються щодо однієї мети – примусового виконання виконавчих документів. Саме цей критерій є консолідуючим виконавчих правовідносин. Об'єктивно, законодавство з виконавчого провадження представляє собою масив нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини державного управління в сфері примусового виконання відповідних виконавчих документів. Таким чином, предмет виконавчого провадження є тотожним предмету адміністративного права України – управлінським. Зокрема у підручнику О.М. Пасенюка вказується, що часто під предметом адміністративного права розуміють суспільні відносини, які складаються в ході державного управління [9, с. 546]. Т.О. Коломоєць відмічає, що до предмета адміністративного права відносяться суспільні відносини, що формулюються: а) у процесі публічного управління; б) у процесі діяльності органів виконавчої влади їх посадових осіб щодо забезпечення та захисту в адміністративному порядку прав і свобод відповідних осіб; в) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів всіх державних органів; г) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів; г) під час застосування заходів адміністративного при-

мусу [10, с. 10-11]. Адміністративне право юридично «обслуговує» найбільш наближену до людини виконавчу гілку влади, з якою кожна особа має постійний контакт, саме тому неприпустимим є недооцінювання на сьогоднішній день так званої обслуговуючої, сервісної, процедурної складової предмета адміністративного права, предмет адміністративного права є складним, поліструктурним утворенням, як і саме адміністративне право [10, с. 11-12]. Таким чином, можна констатувати, що різноманітні за змістом відносини виконавчого провадження спрямовані на досягнення однієї головної мети (або мають однаковий інтелектуально-вольовий зміст) – на фактичне та реальне виконання відповідних виконавчих документів і мають тотожний предмет правового регулювання з предметом адміністративного права України.

Способами правового регулювання виконавчого провадження є імперативний та диспозитивний методи. Для адміністративного права характерні такі методи правового регулювання: а) метод влади-підкорення (субординації), або метод прямого розпорядництва; б) метод рекомендації; в) метод узгодження (координації); г) метод публічної рівності [10, с. 12]. Сутність вищезазначених методів адміністративного права полягає у: а) встановленні певного порядку дій; б) заборони певних дій; в) надання можливостей вибору одного із передбачених адміністративно-правовою нормою варіантів належної поведінки; г) надання можливості чинити або не чинити дії [10, с. 12]. Основним типом правового регулювання виконавчого провадження є спеціальний дозвіл (або звільнення від заборони), притаманний адміністративному праву України, який означає, що заборонено все, крім прямо дозволеного відповідними нормативно-правовими актами України. По колу учасників виконавчого провадження цей тип правового регулювання повністю поширюється на державного виконавця, як суб'єкта публічної адміністрації, що підтверджується ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження», яка регламентує права та обов'язки державних виконавців, з чітко визначеним переліком їх прав та обов'язків [11]. Вищезазначена стаття є продовженням реалізації конституційного принципу (щодо спеціальних дозволів на здійснення відповідних дій державними службовцями) закріпленого у ч. 2 ст. 6 Конституції України (органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України) та у ч. 2 ст. 19 Конституції України (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) [11]. Посилання деяких науковців, що виконавчому провадженню притаманний загально-дозвільний тип правового регулювання не підтверджується нормативно-правовими актами з виконавчого провадження та змістом відповідних правовідносин, в т.ч. механізмом їх адміністративно-правового регулювання. Зокрема ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження» містить перелік прав і обов'язків сторін та інших учасників виконавчого провадження, а також містить формулювання, що вказані особи «користуються іншими правами, наданими законом» [11]. Таким чином, діяльність учасників виконавчого провадження підкорюється адміністративному типу правового регулювання у вигляді спеціального дозволу. З вказаного вбачається, що правовідносинам у виконавчому провадженню притаманний здебільше спеціальний дозвіл, як тип адміністративно-правового регулювання.

Стосовно взаємодії виконавчого провадження з іншими галузями, підгалуззями та інститутами права слід зазначити наступне. Беззаперечним є факт проникнення адміністратив-

ного права в інші галузі права через наявність управлінських відносин у предметі різних галузей, підгалузей або інститутів права України. Зазначене обумовлює багатоманітність адміністративно-правового регулювання, не виключенням цьому є і виконавче провадження, що в першу чергу обумовлюється його адміністративно правовим предметом та методом. Таким чином, можна говорити про відсутність певних чітких меж адміністративного права України. Законодавство, котре регулює виконавче провадження, закріплено в нормативно-правових актах віднесених до різноманітних галузей права України. Зокрема, ст. 1212 ГПК України [12], статтях 376-379, статтях 383-389 ЦПК України [13], ст. 181 КАС України [14]. Проте, вказане не є доказом того, що виконавче провадження є комплексною галуззю права або міжгалузевим інститутом права. Суто формально-нормативне закріплення правових норм, які регулюють порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності у відповідних процесуально-судочинських кодексах є умовним, продиктованим виключно юридичною технікою кодифікації законодавця та остаточно несформованою юридичною думкою щодо необхідності створення окремого кодифікованого акту – виконавчого кодексу України. Якщо буде прийнято рішення щодо створення такого кодексу, в який буде поміщено, як загальну, так і особливу частини законодавства з виконавчого провадження України, у тому числі з приводу судового оскарження рішень, дій, бездіяльності, то полеміка з вказаного приводу відпаде. Отже, логічним вбачається необхідність з'ясування інтелектуально-вольового змісту виконавчих правових норм, їх призначення (мета прийняття). Суперечливим вбачається існування в процесуально-судочинських кодексах норм про оскарження рішень, дій, бездіяльності державних виконавців та намагання довести. Такі поодинокі норми у відповідних судочинських кодексах спрямовані на забезпечення управлінського процесу щодо належного виконання виконавчих документів та орієнтовані на забезпечення основної функції виконавчого провадження – охоронно-відновлювальної. Звернемо увагу, що розмежувальними критеріями підгалузі права від інституту права можна назвати: а) наявність в підгалузі декількох правових інститутів (такий перелік наведений нижче); б) ці інститути повинні мати єдину галузеву приналежність та входити у відповідну підгалузь права; в) єдина предметна приналежність правових норм такої підгалузі; г) єдині методи правового регулювання інститутів, що входять у таку підгалузь з відповідною галуззю права; г) об'єднання однією метою таких норм. Стосовно поширеної наукової позиції, що виконавче провадження є завершальною стадією відповідних судочинських процесів, потрібно вказати на наукову фікцію такої доктрини. Зокрема, ДВС України відноситься до виконавчої гілки влади, а відповідні суди, що приймають юрисдикційні рішення – до судової гілки влади. Якщо дотримуватись теорії, що виконавче провадження є завершальною стадією відповідного судового процесу, то ми приходимо до висновку, що на стадії виконання відбувається «зрощення» судової і виконавчої гілок влади, що є антиконституційним. Крім того, всі процесуальні кодекси України іменують учасників – сторонами. При прийнятті судового рішення відбувається припинення відповідних процесуальних правовідносин. А при примусовому виконанні відбувається трансформація сторін процесу у сторони виконавчого провадження – стягувачів та боржників (замість позивачів та відповідачів). Судочинський процес трансформується в адміністративні процедури виконавчого провадження, а принцип змагальності взагалі відсутній у виконавчому провадженні України. Крім того, методи відповідних судочинських процесів замінюються на адміністративно-правові методи регулювання.

Тому говорити про належність виконавчого провадження до відповідних судочинських процесів неможливо взагалі. Виконавче провадження може бути завершальною стадією відповідного судового процесу тільки в контексті уяви простої людини, що її права повинні бути захищені, відновлені та примусово забезпечені комплексно («під ключ») – від подачі позову до суду до примусового виконання відповідного виконавчого документа та отримання присудженого в натурі, це як раз і є сервісна функція держави та людиноцентристський акцент адміністративного права України. Виконавче провадження є саме адміністративно-процедурною діяльністю, а не процесуальною діяльністю відповідного судочинства. Вказане детально підтверджується моїм дослідженням у статті з цієї тематики [15]. Ураховуючи побудову виконавчого провадження з загальної і особливої частин (така ж побудова і адміністративного права України), аналогічним чином групуються правові інститути у його складі. До загальної частини виконавчого провадження, як підгалузі адміністративного права України, можна та потрібно віднести такі інститути: 1) інститут принципів (наразі нормативно відсутній, потрібно його розробити та закріпити нормативно); 2) інститут учасників виконавчого провадження (перелік, права, обов'язки тощо); 3) правонаступництва; 4) представництва; 5) виконавчих документів; 6) майна на яке не може бути звернено стягнення; 7) інститут місця виконання, часу та строку (зупинення, поновлення, відстрочка, розстрочка) проведення виконавчих дій і здійснення виконавчого провадження; 8) інститут підвідомчості виконавчих проваджень. Особлива частина виконавчого провадження характеризується стадійністю здійснення (у певному порядку) відповідних адміністративних процедур (адміністративно-процедурна діяльність). До особливої частини інститутів виконавчого провадження України відносяться наступні інститути: 1) виконавчого збору, витрат виконавчого провадження; 2) заходів примусового виконання (звернення стягнення на кошти, інше майно; вилучення у боржника і передача стягувачу певних предметів; немайнові стягнення (особисте виконання, поновлення на роботі, відібрання дитини, виселення, вселення); інших заходів); 3) винагороди державного виконавця; 4) завершення виконавчого провадження та його наслідків (повернення виконавчого документа стягувачу, суб'єкту його видачі; закінчення виконавчого провадження; 5) забезпечувальних заходів (опис, арешт, вилучення майна та коштів, зняття арешту, зберігання майна тощо); 6) визначення вартості майна (оцінка, повідомлення про оцінку, оскарження тощо); 7) реалізації майна; 8) виконання щодо іноземних суб'єктів; 9) захисту прав учасників виконавчого провадження, крім державних виконавців (оскарження рішень, дій, бездіяльності державних виконавців); 10) контролю та нагляду за виконавчим провадженням; 11) відповідальності у виконавчому провадженні.

Висновки. З урахуванням зазначеного можливо дати визначення виконавчого провадження з відзначенням його місця в системі права України. Виконавче провадження є підгалуззю адміністративного права України, є адміністративно-процедурним за своєю суттю, спрямованим на примусову реалізацію охоронно-відновлюваної функції з боку суб'єкта владних повноважень – державного виконавця щодо примусового виконання виконавчих документів, згідно закону. Як вбачається з проведеного дослідження виконавче право, як підгалузь адміністративного права України, включає в себе загальну та особливу частини, а останні складаються з численних інститутів. Виконавче провадження має однакові з адміністративним правом предмет, методи, способи правового регулювання, а виділяється виключно специфічною метою в рамках останніх –

спрямованістю на примусове виконання відповідних виконавчих документів. З зазначеного вбачається, що виконавче провадження не може бути інститутом чи міжгалузевим інститутом, так як саме об'єктивно включає в себе численні інститути, але і не виходить через вищезазначені критерії за межі адміністративного права України та ним поглинається. Таким чином, виконавче провадження є підгалуззю адміністративного права України, що складається з системи однорідних, предметно пов'язаних інститутів виконавчого провадження, з притаманним адміністративному праву України предметом, методами та способами правового регулювання, спрямоване на примусове виконання відповідних виконавчих документів.

Література:

1. Свирин Ю.А. Исполнительное право в системе российского права : дис. ... доктора юр. наук 12.00.01 / Свирин Юрий Александрович. – М., 2012. – 375 с.
2. Ярков В.В. Развитие гражданского исполнительного права России : краткий очерк / В.В. Ярков // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1(17). – С. 51–70.
3. Малюшин К.А. Принципы гражданского исполнительного права: проблемы понятия и системы / Малюшин К.А. – М. : Инфотропик Медиа, 2011. – 256 с.
4. Юков М.К. Самостоятельность норм, регулирующих исполнительное производство / М.К. Юков // Проблемы совершенствования Гражданского процессуального кодекса РСФСР : научные труды Свердловского юридического института. – Свердловск, 1975. Вып. 40. – С. 91–97.
5. Щербак С. В. Виконавчий процес в Україні: правова природа / С. В. Щербак // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2013. – № 2(9). – С. 30–35.
6. Звітність про роботу органів ДВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dvs.gov.ua/ua/zvitnist.html>.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. – 4-те видання допов. і перероб. – К. : Алерта, 2013. – 524 с.
8. Алексеев С.С. Структура советского права. – М. : Юридическая литература, 1975. – 263 с.
9. Адміністративне судочинство України : підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б.Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Коломоєць Т.О. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с. – Бібліогр. – С. 559–574.
11. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=606-14>.
12. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
13. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
15. Калінін Р.С. Сучасні підходи до визначення поняття та ознак адміністративних процедур [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/2_2013/Kalinin.pdf.

Калінін Р. С. О месте исполнительного производства в системе права Украины

Аннотация. Статья посвящена исследованию исполнительного производства как подотрасли административного права Украины.

Ключевые слова: исполнительное производство, административная процедура, система права Украины, подотрасль права Украины.

Kalinin R. About the place of coercive enforcement of judgments in the legislative system of Ukraine

Summary. The article contains the results of the research on enforcement of judgments as a subfield in administrative law of Ukraine.

Key words: coercive enforcement of judgments, administrative procedure, legislative system of Ukraine, subfield in law of Ukraine.