

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Калінін Р.С., ст. викладач

*Бердянський інститут державного та муніципального управління  
Класичного приватного університету*

У статті аналізуються теоретичні засади, методи та засоби адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні. Автором сформульовані ключові особливості адміністративно-правового регулювання виконавчого виробництва і обґрунтована теза про комплексний характер такого інституту права, як виконавче виробництво, що складається з адміністративних процедур. Проаналізовані основні проблеми і перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання виконавчого виробництва в Україні.

*Ключові слова:* виконавче провадження, суб'єкт публічної адміністрації, адміністративно-правове регулювання.

Kalinin R.S. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ / Бердянский институт государственного и муниципального управления Классического частного университета, Украина

В статье анализируются теоретические основы, методы и способы административно-правового регулирования исполнительного производства в Украине. Автором сформулированы ключевые особенности административно-правового регулирования исполнительного производства и обоснован тезис о комплексном характере такого института права, как исполнительное производство, состоящем из административных процедур. Проанализированы основные проблемы и перспективы развития административно-правового регулирования исполнительного производства в Украине.

*Ключевые слова:* исполнительное производство, субъект публичной администрации, административно-правовое регулирование.

Kalinin R.S. LEGAL AND ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE COURT DECISIONS' IMPLEMENTATION PROCEDURE IN UKRAINE / Berdiansk institute of state and municipal management affiliated to Classical private university, Ukraine

The author analyzes theoretical basics, methods and ways of the exaction procedure in Ukraine. The author grounds the thesis that the exaction procedure is a law institution that possesses a cross-field character, and consists of certain administrative procedures.

Taking into consideration the specificity of the exaction procedure, the author marks out the forms of the state regulation for the exaction procedure: 1) the establishing of some general rules for behavior both for exaction party and the other participants of the procedure; 2) the establishing of different procedure status for a plaintiff, debtor and other participants of the exaction procedure; 3) the granting of the right to the state exaction party to approve individual administrative acts within the exaction procedure.

The author defines that administrative and legal regulation of the exaction is a mechanism for regulative and imperative influence of the state on legal relations in the field of the measures of compulsion. The author formulates key features of administrative and legal regulation for the exaction procedure (special subject structure; subordination of the plaintiff and debtor to the power representative – state exaction officer; satisfaction of the public interests – the fulfillment of the court decisions as a guarantee of the state power).

The author ascertains that the state power uses some definite methods of public and legal regulation regarding the exaction procedure (imperative, authority and subordination, power assignment) and legal tools (positive obligations and prohibitions).

The author analyzes the essential problems and perspectives of the development of administrative and legal exaction procedure in Ukraine. The author outlines that the further implementation of the administrative reform needs more detailed research and development of new quality approaches to regulation of the exaction procedures with an impact on an administrative and legal issue.

*Key words:* court decisions' implementation procedure, subject of public administration, legal and administrative regulation.

Основним призначенням законодавства України з виконавчого провадження є забезпечення державними виконавцями безумовного примусового виконання виконавчих документів у порядку та спосіб, передбачених виконавчими документами та відповідними нормативно-правовими актами [1, ст.ст.1, 6]. Забезпечення реалізації вищезазначеної мети повинно гарантуватись та впроваджуватись за допомогою спеціальних юридичних механізмів, перш за все, за допомогою належної системи методів адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження, що є передумовою впровадження дієвої системи виконання виконавчих документів. Зазначене є особливо актуальним в Україні, оскільки національне законодавство в цій сфері перебуває на стадії свого становлення, а характерною рисою

виконавчого провадження є невиконання чи неналежне виконання рішень судів, що суперечить ст.124 Конституції України [2]. Такий стан невиконання як рішень судів, так й інших виконавчих документів, підриває довіру як до судової системи, так і виводить Україну на «перші позиції» щодо звернень до Європейського суду з прав людини щодо невиконання рішень національних судів.

Низку правових проблем адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження висвітлено в роботах сучасних науковців, які розглядають окремі питання державного впливу на примусове виконання виконавчих документів. Так, зокрема, А.М. Авторгов досліджує адміністративно-правовий статус державного виконавця [3], а Л.В. Крупнова – працівника Державної виконавчої служби [4]; С.В. Щербак аналізує адміністративно-правові засади виконавчого провадження [5]; В.Х. Валєєв приділяє увагу процесуальним гарантіям прав громадян і організацій у виконавчому провадженні [6]; Я.П. Горбунова розглядає виконавче провадження як інститут адміністративного права [7], а М.Р. Тарасова – як адміністративний процес [8]; В.М. Бєвзенко аналізує особливості оскарження адміністративних актів Державної виконавчої служби [9].

Слід зауважити, що хоча останнім часом у правовій літературі приділяється певна увага удосконаленню системи примусового виконання судових рішень, питання адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження є недостатньо дослідженими у вітчизняній правовій науці, що обумовлює актуальність дослідження методів і засобів публічного впливу на систему виконання виконавчих документів.

*Мета статті* – визначення поняття, змісту та методів адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні.

Полемічним та дискусійним є питання щодо галузевої належності виконавчого провадження, існування якого об'єктивно зумовлено наявністю спеціального Закону України «Про виконавче провадження» [1]. У зв'язку з чим очевидним є факт визнання важливості такого інституту для держави, проте єдиного погляду чи підходу до класифікації такого інституту та встановленню його місця в системі права України, як у науці, так і практичній діяльності, не вироблено.

Система законодавства України у сфері виконавчого провадження реалізується за допомогою прийнятої ієрархії нормативно-правових актів, які обумовлюють існування такого міжгалузевого інституту як виконавче провадження. Зокрема, В.В. Ярков зазначає, що «исполнительное законодательство является комплексным правовым образованием, которое соединяет в себе нормы различной отраслевой принадлежности, что, в конечном счете, и определяет компетенцию соответствующего органа государственной власти» [10, 211].

Теоретично та юридично такий підхід обґрунтовується наступним.

Під інститутом права розуміють частину галузі права, яка складається із сукупності правових норм, що регулюють якісно однорідні суспільні відносини [11, 261]. У свою чергу, інститути права поділяються на: приватні та публічні, матеріальні та процесуальні, галузеві та міжгалузеві, прості та складні (комплексні), регулятивні та охоронні. За вищезазначеною класифікацією виконавче провадження відноситься до публічного, матеріально-процесуального, міжгалузевого, складного (комплексного), регулятивно-охоронного інституту системи права України. Таким чином, перевірка за вищезазначеною класифікацією ще раз доводить, що виконавче провадження є інститутом права, який має міжгалузевий характер та складається з відповідних адміністративних процедур.

Реалізація в Україні адміністративної реформи потребує докорінного дослідження та розробки якісно нових підходів регулювання виконавчого провадження з наголосом на адміністративно-правову складову. Адже беззаперечним є факт, що сторонами виконавчого провадження є стягувач та боржник, а також «обов'язковим» учасником даних правовідносин є суб'єкт публічної адміністрації – державний виконавець. Саме тому в таких відносинах априорі не існує рівності чи змагальності сторін, які властиві цивільно-процесуальному чи господарсько-процесуальному праву.

Наявність в Україні, як і в будь-якій державі, органів публічної адміністрації обумовлюють регулювання державою тих суспільних відносин, учасниками яких є відповідні державні органи та їх посадові особи. Під державним регулюванням розуміють встановлення та

забезпечення державою загальних правил поведінки для суб'єктів суспільних відносин, вплив на них за допомогою відповідних правових механізмів. Адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їхнього функціонування. Тривалість циклу послідовно вчинюваних дій, спонукання суб'єктів права діяти самостійно і здійснювати свої права і виконувати обов'язки в рамках встановлених режимів і процедур, забезпечення стабільності в їхньому функціонуванні – такі призначення і прояви цього регулювання [12, 364].

Враховуючи специфіку виконавчого провадження, з точки зору участі в ньому сторін виконавчого провадження (стягувача та боржника) та інших учасників виконавчого провадження, їх діаметрально протилежний та відмінний процесуальний статус, встановлений державою, можливо виділити наступні форми державного регулювання виконавчого провадження: 1) встановлення загальних правил поведінки (прав та обов'язків) як для сторін виконавчого провадження, так і для інших учасників; 2) встановлення різних процесуальних статусів для стягувача, боржника та інших учасників виконавчого провадження; 3) надання державному виконавцю права прийняття індивідуальних адміністративних актів (актів публічної адміністрації), у рамках відповідного виконавчого провадження. Зазначене державне регулювання якраз і обумовлює ступінь впровадження вказаних форм та визначає ступінь втручання держави як органу влади у виконавче провадження.

Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження є механізмом нормативно-імперативного впливу держави на правовідносини у сфері виконавчого провадження, означає вплив на об'єкт управління (правовідносини у сфері виконання виконавчих документів) та встановлення незмінного (усталеного) порядку функціонування таких правовідносин. Суб'єкти виконавчого провадження є обізнаними про встановлені державою процедури виконавчого провадження, держава за допомогою адміністративних засобів впливає на учасників виконавчого провадження і спонукає їх діяти добросовісно, самостійно, реалізовувати свої права та виконувати обов'язки в межах та у відповідності до встановлених адміністративними процедурами виконавчого провадження.

Вказане адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження проявляється в наступних правових формах: а) у прийнятих спеціальних Законах України «Про виконавче провадження» [1], «Про державну виконавчу службу» [13]; б) в Інструкції з організації примусового виконання рішень [14], в інших підзаконних актах на кшталт «положень», «порядків», у яких міститься алгоритм здійснення відповідних адміністративних процедур виконавчого провадження.

Під методами адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження слід розуміти встановлені державою способи впливу на порядок та послідовність здійснення процедур виконавчого провадження. Специфіка таких методів обумовлюється, насамперед, особливостями правовідносин у сфері виконавчого провадження, які виникають виключно у зв'язку з відкриттям виконавчого провадження, в порядку та на умовах, встановлених законом.

Для характеристики методів адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження слід звернути увагу на особливості організації та правової регламентації діяльності учасників виконавчого провадження. Так, згідно зі ст.7 Закону України «Про виконавче провадження» [1] учасниками виконавчого провадження є державний виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності – суб'єкти господарювання, поняті, працівники органів внутрішніх справ, представників органів опіки і піклування, інших органів та установ у порядку, встановленому зазначеним Законом. Отже, ключовими характеристиками відносин виконавчого провадження є законодавчо встановлений вичерпний перелік учасників виконавчого провадження з чітко визначеним процесуальним статусом, відокремленість учасників виконавчого провадження один від одного, різність обсягу їх прав та обов'язків, постійно кореспондуючий обов'язок боржника вчинити певні дії або утриматись від їх вчинення на користь стягувача, наявність владних повноважень виключно в одного учасника виконавчого провадження, суб'єкта владних повноважень – державного виконавця.

Виконавче провадження характеризується законодавчо встановленою етапністю та послідовністю вчинення виконавчих дій, які є, по суті, адміністративними процедурами. Ці відносини не є однорідними за змістом виконавчих дій. У зв'язку з чим можуть бути класифіковані за загальними властивими ознаками [15].

Таким чином, держава відносно виконавчого провадження використовує певні методи публічно-правового регулювання (імперативний, влади та підпорядкування, владних приписів) та правовий інструментарій (позитивні зобов'язання та заборони).

Підсумовуючи вищевикладене, можна виділити ключові особливості адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження:

1. Встановлення державою відносин нерівності у виконавчому провадженні, визначення стягувача та боржника як юридично підпорядкованих суб'єктів відносно суб'єкта владних повноважень – державного виконавця;
2. Правові норми виконавчого провадження спрямовані на регулювання відносин, у яких боржник задовольняє, перш за все, загальний (публічний, державний) інтерес, обумовлений ст.124 Конституції України щодо обов'язковості виконання рішень судів як гарантії авторитету держави.
3. Дані правовідносини мають особливий суб'єктний склад, оскільки основним учасником публічно-правових відносин завжди виступає держава в особі державного виконавця, а кореспондуючими суб'єктами є суб'єкти приватного права.
4. Держава надає право подавати чи не подавати стягувачу виконавчий документ до виконання. Тобто, стягувач здійснює таке волевиявлення одноособово. На цьому свобода стягувача закінчується, оскільки подальші права і обов'язки учасників виконавчого провадження здатна встановлювати лише держава.
5. Застосування імперативного методу регулювання виконавчого провадження. При цьому головним правовим інструментарієм є позитивні зобов'язання та заборони.

Вищезазначене дає можливість зробити висновок, що встановлені на сьогоднішній день методи адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні характеризуються «класичним» підходом, який властивий більшості галузей публічного права, що додатково свідчить про правильність віднесення міжгалузевого інституту виконавчого провадження до галузей публічного права.

Проте значний відсоток невиконання рішень судів та інших органів, заняття Україною «провідних» позицій в Європейському суді з прав людини щодо невиконання рішень національних судів, свідчить про те, що ефективність застосування таких методів є вкрай недостатньою та незадовільною. На нашу думку, зазначене обумовлено перш за все безсистемністю, вибірковістю, відсутністю належних та достатніх повноважень у суб'єктів державної адміністрації – державних виконавців та налагодженої взаємодії з приводу примусового виконання рішень з іншими органами публічного адміністрування.

Ефективна політика держави у сфері адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження може мати місце лише тоді, коли буде вироблено належну та ефективну політику держави щодо регулювання відносин виконавчого провадження. Держава повинна визначити необхідні та достатні умови щодо встановлення правового середовища, яке буде поєднувати баланс конституційних прав та обов'язків учасників виконавчого провадження та реалізацію арсеналу необхідних методів публічно-правового регулювання виконавчого провадження. Зазначене об'єктивно зумовлює розробку найбільш «ідеальної» та прийнятної правової моделі адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження, після вироблення якої виключно справою механіки буде її змістовне наповнення, з урахуванням специфіки правовідносин виконавчого провадження.

Певний крок у цьому напрямку вже зроблений прийняттям у новій редакції від 04.11.2010 р. Закону України «Про виконавче провадження» [1]. Проте цього недостатньо, оскільки адміністративна реформа фактично не торкається процедур виконавчого провадження, а лише зводиться до організаційних питань. Крім того, згідно з Проектом Адміністративно-

процедурного кодексу України його дія не поширюється на відносини виконавчого провадження, крім виконання адміністративних актів [16, 2 ч.3 ст.1].

Зазначене обумовлює необхідність перейняття досвіду та запровадження в Україні законодавства, згідно з європейськими стандартами, необхідність орієнтуватись на найбільш ефективні іноземні моделі організації примусового виконання рішень судів та інших органів.

З огляду на вищезазначене, найбільш актуальним напрямом подальших правових досліджень стає виокремлення основних чинників розвитку адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні. Первинним елементом вдосконалення повинно бути виявлення проблемних питань примусового виконання та вироблення ефективної правової моделі усунення таких перешкод.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 р. № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=606-14>.
2. Конституція України: прийнята Верховною Радою 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Авторгов Андрій Миколайович. – К., 2008. – 211 с.
4. Крупнова Л.В. Адміністративно-правовий статус працівника Державної виконавчої служби України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Крупнова Любов Василівна. – Ірпінь, 2008. – 177 с.
5. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Щербак Світлана Володимирівна. – К., 2002. – 228 с.
6. Валеев Д.Х. Система процессуальных гарантий прав граждан и организаций в исполнительном производстве: дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Дамир Хамитович Валеев. – Казань, 2009. – 474 с.
7. Горбунова Я.П. Исполнительное производство как институт административного права: проблемы организации, практической реализации и перспективы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Янна Павловна Горбунова. – Воронеж, 2007. – 254 с.
8. Тарасова М.Р. Исполнительное производство Российской Федерации как административный процесс: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Мария Романовна Тарасова. – М., 2003. – 253 с.
9. Бевзенко В.М. Особливості оскарження адміністративних актів Державної виконавчої служби / В.М. Бевзенко // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1. – С. 29-34.
10. Ярков В.В. Проблемы реализации судебных актов / В.В. Ярков // Проблемы совершенствования правосудия по гражданским делам. – М.: Статут, 2005. – 464 с.
11. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
12. Галіцина Н.В. Адміністративно-правове регулювання корпоративних відносин в Україні / Н.В. Галіцина // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2010. – № 13. – Частина 2. – С. 363-366.
13. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/202/98-%D0%B2%D1%80>.

14. Інструкція з організації примусового виконання рішень: затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 р. № 512/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12>.
15. Калінін Р.С. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур виконавчого провадження [Електронний ресурс] / Р.С. Калінін // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 350-358. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11krpvp.pdf>
16. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT0335.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0335.html).

УДК 332.834: 342.9 (477)

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Кожушко О.О., здобувач

*Запорізький національний університет*

Статтю присвячено аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій. Визначені позитивні та негативні напрямки нормативного регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій на підставі зарубіжного законодавства. Наголошено на виваженому підході під час запозичення зарубіжного досвіду врегулювання відповідної сфери відносин з урахуванням історичних, національних, законотворчих традицій.

*Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, благодійництво, благодійні організації, зарубіжний досвід, порядок створення і діяльності.*

Кожушко Е.О. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена анализу зарубежного опыта административно-правового регулирования порядка создания и деятельности благотворительных организаций. Определены позитивные и негативные направления нормативного регулирования порядка создания и деятельности благотворительных организаций на основании зарубежного законодательства. Сделан акцент на взвешенном подходе во время заимствования зарубежного опыта регулирования соответствующей сферы отношений с учетом исторических, национальных, законотворческих традиций.

*Ключевые слова: административно-правовое регулирование, благотворительность, благотворительные организации, зарубежный опыт, порядок создания и деятельности.*

Kozhushko E.O. FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE OF CREATION AND ACTIVITY OF CHARITABLE ORGANIZATIONS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to the analysis of foreign experience of administrative-legal regulation of the procedure of creation and activity of charitable organizations. Certain positive and negative directions of normative regulation of the procedure of creation and activity of charitable organizations on the basis of the foreign law. Noted on the balanced approach during the borrowing of foreign experience of regulation of the relevant area of relations with account of historical, national, legal traditions. As the purpose of article defined the allocation of the positive experience of regulatory impact on the scope of the administrative-legal regulation of the procedure of creation and activity of charitable organizations on the basis of the analysis of the provisions of the foreign law. Investigated the American experience, the European experience, the experience of post-Soviet countries. The conclusion is made that the national normative-legal regulation of the procedure of creation and activity of charitable organizations in Ukraine is relatively a logically completed, but all the same, taking into account foreign experience of legal regulation, may be subject to making a positive and effective changes and additions. On the basis of the analysis of foreign legislation, which regulates the procedure of establishment and activity of charitable organizations can be recognized some positive aspects of the implementation of the domestic laws which will contribute to increasing the efficiency of the regulation of the relevant area of relations: the creation of a „special”, „supportive” of the tax regime, the introduction of the system of benefits for both charitable organizations, as well as for the persons who are directly engaged in charity (the experience of the USA), the creation of legislative opportunities for public access to the financial statements of any of the charitable organizations, to confirm the transparency of the charitable organizations, the transparency of their activities (the experience of Bulgaria, great Britain, Spain, Lithuania, Poland,