

що від ефективного вирішення питань місцевого значення залежить досягнення мети створення такого, що об'єднане спільними інтересами, цінностями й цілями суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія / В.М. Селіванов. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 724 с.
2. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування в Україні: до питання формування національної моделі / М.О. Баймуратов // Конституційні основи формування правової системи: матер. міжнарод. наук-практ. конф. (Одеса, 20 квітня 2012 р.) / уклад. З.В. Кузнецова, А.В. Левенець. – Одеса, 2012. – 200 с.
3. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522-525.
4. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

УДК 343.137

ЗАВЕРШЕННЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Калінін Р.С., доцент

*Бердянський інститут державного та муніципального управління
Класичного приватного університету*

У статті визначено особливості завершення виконавчого провадження як різновиду адміністративної процедури, проаналізовано основні проблеми та перспективи розвитку адміністративно-процедурного регулювання завершення примусового виконання виконавчих документів.

Ключові слова: виконавчий документ, примусове виконання, адміністративна процедура, завершення виконавчого провадження.

Калинин Р.С. ЗАВЕРШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ / Бердянский институт государственного и муниципального управления Классического частного университета, Украина

В статье определены особенности завершения исполнительного производства как разновидности административной процедуры, выделены целевое назначение, стороны и стадии такой процедуры. Предложена авторская дефиниция понятия «процедура завершения исполнительного производства». Проанализированы основные проблемы и перспективы развития административно-процедурного регулирования завершения принудительного исполнения исполнительных документов в Украине.

Ключевые слова: исполнительный документ, принудительное исполнение, административная процедура, завершение исполнительного производства.

Kalinin R.S. THE EXECUTION PROCEEDINGS COMPLETION AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACCORDING TO THE LAWS OF UKRAINE / Berdyansk institute of state and municipal management affiliated to Classical private university, Ukraine

The article outlines some particular features of execution proceedings completion as a type of an administrative procedure according to the laws of Ukraine. It is defined that the execution proceedings completion is an ultimate stage of coercive measures for enforcement of legal bodies' decisions; it embraces three types of administrative procedures: a procedure of execution proceedings completion, a procedure of return of the execution document to the court or other body (official) that has issued it, a procedure of return of the execution document to the collector. The goal of the procedures is to enable a state executing officer as a public administration's party to pass a resolution on completion of the execution proceedings or return of the execution document. Based on general theoretical statements about completing the execution proceedings, the definition of «the execution proceedings completion» is introduced.

The three stages of the execution proceedings completion are marked out: 1) analytical stage; 2) summary stage; 3) control stage; 4) stage of informing the parties of the administrative act; 5) appellate stage (optional).

The main problems and perspectives of administrative and procedural regulation for completion of coercive execution proceedings in Ukraine have been defined.

Key words: execution document, coercive execution, administrative procedure, execution proceedings completion.

Завершення виконавчого провадження є заключною стадією примусового виконання рішень судів, інших органів та посадових осіб. При цьому середній строк виконання виконавчих документів в Україні складає 5,5 місяців. 76,8% виконавчих проваджень завершується в межах встановленого ст.30 Закону України «Про виконавче провадження» [1] 6-місячного (для майнових стягнень) строку і 65,9% виконавчих проваджень впродовж 2-місячного (для немайнових стягнень) строку, 11,4% – упродовж 1 року з моменту відкриття виконавчого провадження, 8,1% – упродовж 2 років; 3,6% – упродовж 3 років. Незавершення виконавчих проваджень зі спливом трирічного терміну має місце в 0,1% [2, 129-130]. Такі цифри, безсумнівно, є приводом для негайного проведення реформ, серед яких чільне місце повинно зайняти і покращення адміністративно-процедурного регулювання завершення виконавчого провадження в Україні.

Перед адміністративно-правовою наукою та законодавцями на сьогоднішній день стоять дві групи взаємопов'язаних завдань: 1) максимально спростити адміністративний порядок завершення виконавчого провадження, зробити відповідну адміністративну процедуру прозорою, зрозумілою, послідовною, ефективною, скоротити її термін; 2) разом із представниками інших галузей права виробити механізм запобігання неправомірним діям державних виконавців як суб'єктів публічної адміністрації із затягування, неналежного виконання, невиконання виконавчих документів.

Фундаментальною базою дослідження адміністративно-процедурного аспекту закінчення виконавчого провадження є праці відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів із загальної проблематики адміністративно-правового регулювання у сфері економіки, підприємництва, господарської діяльності, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Біли-Тіунової, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, П.І. Кононова, О.В. Кузьменко, В.І. Олефіра, Д.В. Приймаченка, А.О. Селіванова, В.Д. Сорокіна, С.Г. Стеценка, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка та ін.

Окремим аспектам адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження присвячені дисертаційні дослідження А.М. Авторгова, А.Х. Агєєва, В.В. Афанасьєва, Ф.В. Бортняка, І.Ю. Бурмакова, Я.П. Горбунової, Б.М. Гука, Р.В. Ігоніна, О.С. Кошчєвої, Л.В. Крупної, Н.Я. Отчак, А.І. Перепелиці, С.В. Сазанова, Г.В. Стадника, М.Р. Тарасової, С.В. Щербак та ін., однак безпосередньо проблематиці адміністративно-процедурного регулювання завершення виконавчого провадження за законодавством України увага вчених-юристів не приділялася.

Мета статті – визначення особливостей завершення виконавчого провадження за законодавством України як різновиду адміністративної процедури.

У виконавчому провадженні, з урахуванням змісту Закону України «Про виконавче провадження» [1], науковцями виділяються стадії: 1) відкриття виконавчого провадження; 2) здійснення виконавчого провадження; 3) завершення виконавчого провадження; 4) оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб Державної виконавчої служби [2, 60].

Слід зазначити, що завершення – це певна процедура, яка передбачає здійснення державним виконавцем, який діє від імені держави, та учасниками виконавчого провадження, певної послідовності дій, а тому може бути розглянута крізь призму адміністративно-процедурних відносин. Наявність адміністративно-процедурної складової в порядку завершення виконавчого провадження не викликає сумніву, оскільки про це свідчить: наявність суб'єкта публічної адміністрації – державного виконавця як обов'язкового учасника даних правовідносин; законодавче закріплення його повноважень щодо прийняття адміністративних актів, які є обов'язковими для інших учасників виконавчого провадження; відсутність принципів диспозитивності виконавчого провадження. У контексті дослідження адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні вбачається доцільним і коректним застосування поняття «завершення процедури виконавчого провадження», яке можна визначити як регламентовані адміністративно-процедурними нормами дії державних виконавців як суб'єктів публічної адміністрації, що мають наслідком складання, прийняття та затвердження відповідних адміністративних актів, які породжують правові наслідки для сторін виконавчого провадження у вигляді припинення правовідносин по індивідуально визначеному виконавчому провадженню [2, 131].

Завершення виконавчого провадження включає в себе три самостійні різновиди адміністративних процедур, котрі, у свою чергу, характеризуються певною структурованістю та систематизацією індивідуально визначених адміністративних процедур, залежно від характеру юридичних фактів, які лягли в їх основу. Таким чином, поняття «завершення виконавчого провадження» в Україні включає в себе: 1) процедури повернення виконавчого документа стягувачу [1, ст.47]; 2) процедури повернення виконавчого документа до суду або іншого органу (посадовій особі), який його видав [1, ст.48]; 3) процедури закінчення виконавчого провадження [1, ст.49].

Законодавче розмежування між вищезазначеними адміністративними процедурами проводиться на підставі тих юридичних фактів, які лягли в їх основу. Зокрема, у першому випадку повернення відбувається або на підставі письмової заяви стягувача, або неможливості виконати виконавчий документ по суті, за переліком обставин, встановлених у ст.47 Закону України «Про виконавче провадження» [1]. Стаття 48 цього Закону встановлює правило щодо повернення виконавчого документа до суду, який його видав, у разі відновлення судом строку для подання апеляційної скарги на рішення, за яким видано виконавчий документ та прийняття такої апеляційної скарги до розгляду [1]. Крім того, ст.48 Закону встановлює, що виконавчий документ, прийнятий державним виконавцем до виконання, за яким стягувачем є держава, у випадках, передбачених частиною першою статті 47 Закону, повертається до органу, який пред'явив виконавчий документ до виконання [1].

Натомість, адміністративні процедури закінчення виконавчого провадження в більшості випадків містить ті норми, які унеможливають у випадку закінчення виконавчого провадження повторне пред'явлення виконавчого документа, на відміну від процедур повернення виконавчого документа. Оскільки процедура закінчення виконавчого провадження є більш складною за своєю адміністративно-процедурною

регламентацією, то саме цей різновид адміністративних процедур потребує детального аналізу.

Суспільні відносини, які врегульовані нормами законодавства про виконавче провадження та спрямовані на закінчення виконавчого провадження, є адміністративно-процедурними, з притаманними виключно ним об'єктами, суб'єктами, змістом та причинно-наслідковими зв'язками.

Правові норми, які регулюють закінчення виконавчого провадження, складаються з: а) матеріальних норм, що закріплюють обов'язковість фактичного виконання рішень юрисдикційних органів на території України, що і є підставою для закінчення виконавчого провадження [3, ст.115; 4, ст.ст.367-369; 5, ч.4 ст.257]; б) адміністративно-правових норм, які встановлюють принципи, цілі, функції процедур закінчення виконавчого провадження, правовий статус учасників виконавчого провадження під час здійснення процедур закінчення виконавчого провадження [1, ч.1 ст.30, ст.49]; в) адміністративно-процедурних норм, які визначають порядок здійснення адміністративних процедур під час закінчення виконавчого провадження, визначають їх зміст та спрямованість [1, ст.ст.30, 49, 50].

Правовідносини після закінчення виконавчого провадження складаються між державним виконавцем та сторонами виконавчого провадження – стягувачем та боржником і є адміністративно-процедурними. При цьому виникнення таких правовідносин зумовлено виключно приписами законодавства про виконавче провадження та не допускає «змішаності» з іншими галузями права, що є його специфікою.

Метою процедури закінчення виконавчого провадження є відновлення порушених майнових та немайнових прав стягувача, припинення правовідносин виконавчого провадження після закінчення виконання виконавчого документа або неможливості його виконання шляхом прийняття державним виконавцем відповідного адміністративного акта – постанови.

Будь-якій адміністративній процедурі властива стадійність (етапність) її реалізації, не виключенням є і процедура закінчення виконавчого провадження, в якій можливо виділити такі стадії: 1) аналітична; 2) прийняття адміністративного акта (підсумкова); 3) стадія контролю (перевірка законності прийнятого адміністративного акта та його затвердження керівником відповідного відділу ДВС); 4) стадія повідомлення сторін про прийнятий адміністративний акт; 5) стадія оскарження (факультативна).

Аналітична стадія передбачає встановлення державним виконавцем юридичних фактів, з якими законодавець пов'язує закінчення виконавчого провадження. Обставинами для прийняття рішення про закінчення виконавчого провадження є: 1) визнання судом відмови стягувача від примусового виконання рішення суду; 2) визнання судом мирової угоди між стягувачем і боржником у процесі виконання; 3) смерті або оголошення померлим стягувача чи боржника, визнання безвісно відсутнім боржника або стягувача, ліквідації юридичної особи – сторони виконавчого провадження, якщо виконання їх обов'язків чи вимог у виконавчому провадженні не допускає правонаступництва; 4) скасування рішення суду або іншого органу (посадової особи), на підставі якого виданий виконавчий документ, або визнання судом виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню; 5) письмової відмови стягувача від одержання предметів, вилучених у боржника під час виконання рішення про передачу їх стягувачу, або знищення речі, що має бути передана стягувачу в натурі; 6) закінчення строку, передбаченого законом для відповідного виду стягнення; 7) визнання боржника банкрутом; 8) фактичного виконання в повному обсязі рішення згідно з виконавчим документом; 9) повернення виконавчого документа без виконання на вимогу суду або іншого органу (посадової особи), який видав виконавчий документ; 10) направлення

виконавчого документа за належністю до іншого відділу державної виконавчої служби; 11) повернення виконавчого документа до суду чи іншого органу (посадової особи), який його видав, у випадку, передбаченому частиною третьою статті 75 Закону України «Про виконавче провадження»; 12) якщо рішення фактично виконано під час виконання рішення Європейського суду з прав людини; 13) непред'явлення виконавчого документа за відновленим виконавчим провадженням у строки, визначені статтею 51 Закону України «Про виконавче провадження»; 14) списання згідно із Законом України «Про деякі питання заборгованості за спожитий природний газ та електричну енергію» заборгованості, встановленої рішенням суду, яке підлягало виконанню на підставі виконавчого документа [1, ст.49].

Державний виконавець повинен пересвідчитись у дійсній наявності вищезазначених обставин, які є підставою для закінчення виконавчого провадження. Варто акцентувати увагу, що в межах процедури закінчення виконавчого провадження не передбачено обов'язку державного виконавця складати такий документ, як Акт державного виконавця, на відміну від реалізації процедури повернення виконавчого документа стягувачу, де складання Акта державного виконавця є обов'язковим елементом реалізації такої процедури. Це зумовлено тим, що встановлення юридичних фактів для закінчення виконавчого провадження відбувається, як правило, шляхом направлення державному виконавцю відповідних офіційних документів, правомочність яких не викликає сумніву, як-от – судом (визнання відмови стягувача від примусового виконання рішення, визнання судом мирової угоди, оголошення померлим, безвісно відсутнім, ліквідації юридичної особи, скасування рішення суду), іншими державними органами (при реєстрації смерті), тощо. А тому складання акта державним виконавцем у цьому випадку об'єктивно вбачається зайвим [6, п.1.5.2] та таким, що безпідставно обтяжує вказану адміністративну процедуру.

2. Підсумкова стадія передбачає складання державним виконавцем адміністративного акту – постанови про закінчення виконавчого провадження з обов'язковим мотивуванням підстав її винесення, яка підлягає затвердженню начальником відділу, якому він безпосередньо підпорядкований [1, ч.3 ст.49]. Така постанова державного виконавця складається з трьох частин – вступної, мотивувальної та регулятивної і до неї повинні бути внесені всі данні, отримані державним виконавцем під час здійснення аналітичної стадії.

3. Стадія контролю передбачає здійснення внутрівідомчого контролю щодо правомірності винесення кожної постанови про закінчення виконавчого провадження, оскільки на підставі такого адміністративного акту правовідносини виконавчого провадження припиняються і всі арешти, накладені в межах примусового виконання виконавчого документа, повинні бути зняті, що в кінцевому результаті стосується права стягувача на виконання рішення юрисдикційного органу в повному обсязі. Здійснення такого контролю полягає в затвердженні постанови про закінчення виконавчого провадження начальником відповідного відділу ДВС [1, ч.3 ст.49]. Така адміністративно-процедурна норма є досить дискусійною, оскільки об'єктивно у відділі ДВС з кількістю 30-40 виконавців начальник відділу не зможе належним чином здійснювати контроль за реалізацією цієї процедури (за умови фактичного середньомісячного навантаження на 1 державного виконавця 180,7 виконавчих документів) [2, 135]. З урахуванням зазначеного, вбачається доцільним внести зміни до ч.3 ст.49 Закону України «Про виконавче провадження» [1] та встановити можливість затвердження постанов про закінчення виконавчого провадження начальником відповідного органу ДВС та його заступниками.

Проблемою реалізації підсумкової та контрольної стадій є відсутність законодавчо встановлених строків прийняття державним виконавцем постанови про закінчення виконавчого провадження та її затвердження керівником відділу ДВС. Також достатньо

часто на практиці виникають ситуації, коли виконавче провадження закінчено, а арешти з майна не зняті, що призводить в подальшому до порушення прав «колишнього» боржника і необхідністю звернення із заявою про зняття арешту до відділу ДВС, а в разі спливу трирічного строку архівного зберігання матеріалів виконавчого провадження – до суду. З метою впорядкування процедур завершення виконавчого провадження необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про виконавче провадження».

4. Стадія повідомлення сторін виконавчого провадження про прийнятий адміністративний акт передбачає надсилання копій постанови про закінчення виконавчого провадження стягувачу та боржнику в триденний термін [1, ч.3 ст.49]. Практичною проблемою є припис ч.1 ст.31 Закону України «Про виконавче провадження» [1] про направлення копії такого адміністративного акта сторонам простою кореспонденцією, оскільки фактично може мати місце ситуація, коли державний виконавець тільки зареєструє в журналі вихідної кореспонденції вихідний номер відправлення постанови про закінчення виконавчого провадження, а її не відправить. При цьому довести, що державний виконавець не направив таку постанову сторонам, є неможливим. Вбачається, що ч.1 ст.31 Закону України «Про виконавче провадження» [1] підлягає зміні, а саме необхідно встановити, що постанова про закінчення виконавчого провадження направляється рекомендованим листом із повідомленням про вручення.

5. Стадія оскарження передбачає можливість стягувача і боржника оскаржити постанову про закінчення виконавчого провадження в десятиденний строк [1, ч.3 ст.49]. При цьому зі змісту ч.3 ст.49 Закону України «Про виконавче провадження» не зрозуміло, з якого саме моменту починається перебіг такого 10-денного строку – з моменту затвердження постанови або з моменту її отримання стороною виконавчого провадження. Правозастосовча практика йде шляхом початку перебігу строку на оскарження з моменту затвердження постанови, а не її отримання боржником або стягувачем. У підсумку така законодавча невизначеність призводить до необхідності подання заяви (клопотання) про поновлення строку на оскарження та певною мірою ускладнює саму судову процедуру оскарження. У зв'язку з вищевикладеним, вбачається доцільним у ч.3 ст.49 Закону України «Про виконавче провадження» [1] встановити, що оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження здійснюється протягом 10 днів з моменту отримання копії такої постанови учасником виконавчого провадження. У випадку скасування постанови про закінчення виконавчого провадження за рішенням суду, виконавче провадження підлягає відновленню.

Підсумовуючи вищевикладене, можна виділити ключові особливості адміністративно-процедурного регулювання виконавчого провадження в Україні:

1. Завершення виконавчого провадження є заключною стадією примусового виконання рішень юрисдикційних органів та охоплює три різновиди адміністративних процедур: процедуру закінчення виконавчого провадження, процедуру повернення виконавчого документа до суду або іншого органу (посадової особи), який його видав, та процедуру повернення виконавчого документа стягувачу, – метою яких є прийняття державним виконавцем як суб'єктом публічної адміністрації індивідуального адміністративного акта – постанови про закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа.
2. Узагальнено стадіями процедур завершення виконавчого провадження є: 1) аналітична; 2) прийняття адміністративного акта (підсумкова); 3) стадія контролю (перевірка законності прийнятого адміністративного акта та його

затвердження керівником відповідного відділу ДВС); 4) стадія повідомлення сторін про прийнятий адміністративний акт; 5) стадія оскарження (факультативна).

3. Суттєвими недоліками діючої процедури закінчення виконавчого провадження є відсутність: 1) законодавчо встановлених строків прийняття державним виконавцем постанови про закінчення виконавчого провадження та її затвердження керівником відповідного відділу ДВС; 2) дієвої відповідальності державних виконавців за несвоєчасне прийняття адміністративного акта про закінчення виконавчого провадження; 3) законодавча невизначеність початку перебігу строку для оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження.
4. З метою вдосконалення адміністративно-процедурного регулювання порядку завершення виконавчого провадження вбачається доцільним: 1) ч.4 ст.47, ч.3 ст.48, ч.3 ст.49 Закону України «Про виконавче провадження» доповнити нормою про встановлення 5-денного строку для винесення державним виконавцем постанови та 3-денного строку для затвердження такої постанови начальником відділу ДВС, якому державний виконавець безпосередньо підпорядкований; 2) посилити дисциплінарну відповідальність державних виконавців за несвоєчасне винесення постанов щодо закінчення виконавчого провадження при наявності належних документів та правових підстав; 3) ч.2 ст.50 Закону України «Про виконавче провадження» викласти в такій редакції: «У разі винесення постанови про закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа до суду або іншого органу (посадовій особі) арешт майна боржника знімається автоматично».

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. Коломоєць Т.О. Адміністративні процедури у виконавчому провадженні за законодавством України: теоретико-правовий та праксеологічний аспекти / Т.О. Коломоєць, Р.С. Калінін. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 200 с.
3. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
4. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
6. 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>.