

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО

ЩЕРБАК СВІТЛАНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2002

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у відділі проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент
ФУРСА Світлана Ярославівна,
Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету
ім. Тараса Шевченка, доцент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
СЕЛІВАНОВ Анатолій Олександрович,
Апарат Верховної Ради України,
завідувач відділу зв'язків з органами правосуддя;

доктор наук з державного управління,
кандидат юридичних наук, професор
ШАМРАЙ Василь Олександрович,
Академія державної податкової служби України,
заступник начальника факультету податкової
міліції з навчальної та наукової роботи

Провідна установа – Національна академія внутрішніх справ України,
кафедра адміністративного права (м. Київ).

Захист відбудеться “___” _____ 2002 р. о “___” годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.236.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України за адресою: 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці інституту.

Автореферат розіслано “___” _____ 2002 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Усенко І.Б.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У світлі демократизації суспільних відносин в Україні відбувається оновлення адміністративного права України, метою якого є гарантування прав людини і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави. Концепція реформи адміністративного права 1998 року визначила основні засади його розвитку і реформування, згідно з якими створено Державну виконавчу службу. Віднесення цієї служби до органів виконавчої влади потягло за собою зміну місця інституту виконавчого провадження в системі права України.

Виконавче провадження до останнього часу вважалося слабкою ланкою механізму захисту прав громадян та юридичних осіб та потребувало значної перебудови. Неналежне та несвоєчасне виконання рішень суду та інших органів було однією з причин падіння авторитету судової влади. Особливої актуальності ця проблема набула відносно рішень, згідно з якими боржник зобов'язаний повернути борг. Склалася парадоксальна ситуація, за якої бути боржником стало вигідніше, ніж кредитором, оскільки йому було фактично неможливо забезпечити примусове відновлення прав. Така ситуація спричинена тим, що законодавство про виконавче провадження приймалося ще в радянські часи і в рамках іншої економічної моделі держави.

Однією з причин такого стану виконавчого провадження можна визнати також недостатню увагу вчених та практиків до проблем виконання судових рішень у період бурхливого розвитку економічних відносин, а це становище було зумовлене невизначеністю місця виконавчого провадження в системі правових наук, використанням у виконавчому провадженні методів цивільного процесу, домінуванням принципу захисту прав боржника над правами та інтересами кредитора тощо.

Загалом пік наукових досліджень інституту виконавчого провадження припав на радянський період, коли предметом дослідження було судове виконання рішення в цивільному процесі. Сьогодні ж вчені в основному обмежуються дослідженням окремих аспектів виконавчого провадження і не звертаються до комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження, а також до визначення його місця в системі права України, основних понять та категорій.

Тому прийняття нового законодавства про виконавче провадження не тільки не вирішило, а, навпаки, поставило блок нових питань, пов'язаних з подальшим удосконаленням норм законодавства про виконавче провадження. Існування спірних ситуацій, що виникають при застосуванні законодавства про виконавче провадження, призводить до незахищеності прав власника та інших заінтересованих осіб та дорого коштує як окремим учасникам цивільного обігу, так і державі загалом.

Починаючи з 50-х років ХХ століття виконавче провадження досліджувалось на рівні коментарів та практичних посібників М.А. Гурвичем, Н.Д. Зе-

йдером, Н.А. Чечиною, Д.М. Чечотом. З 60-х років проблеми виконавчого провадження аналізували в монографіях вчені-процесуалісти М.Г. Авдюков, Р.Х. Валєєва, Ю.Г. Гринько, В.П. Пастухов, А.М. Ширшиков, а у 70-80-х роках – П.П. Заворотько, А.К. Сергун, М.Й. Штефан, М.К. Юков.

За останні 17 років в Україні з примусового виконання рішень судів та інших органів було проведено лише одне дисертаційне дослідження, ще до прийняття Конституції України, в 1995 році, В.В. Афанасьєвим на тему “Організаційно-правові основи виконавчого провадження”. Тому сучасний аналіз виконавчого провадження є надзвичайно важливим і актуальним, оскільки відбувається після запровадження нового законодавства, узагальнює практику діяльності державних виконавців у новому правовому просторі. Можна констатувати також відсутність наукових та, зокрема, дисертаційних досліджень обраної теми з одночасним комплексним аналізом як структури Державної виконавчої служби, так і процедури її діяльності.

Значний вплив на розвиток виконавчого провадження мали праці В.Б. Авер’янова, О.Ф. Андрійко, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Н.Р. Нижник, О.В. Петришина, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, Ю.С. Шемшученка.

При підготовці дисертаційного дослідження використовувалися праці дослідників адміністративного права і цивільного процесу, зокрема, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, М.А. Гурвича, П.П. Заворотька, Л.В. Ковалєва, О.Д. Крупчана, І.Б. Морозової, Н.Г. Саліщевої, В.І. Тертишнікова, М.М. Тищенко, М.К. Треушнікова, С.Я. Фурси, В.М. Шерстюка, М.Й. Штефана, В.В. Яркова.

Все це свідчить про актуальність теми дисертаційної роботи, спрямованої на дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання такого інституту адміністративного процесу як виконавче провадження, необхідність розроблення нових концептуальних підходів до визначення принципів виконавчого провадження, узгодження окремих норм законодавства в єдину систему, яка дозволить чітко діяти державним виконавцям, а уповноваженим органам і особам контролювати їх діяльність.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження є складовою частиною планової теми відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави та права ім. В.М. Корецького НАН України на тему “Проблеми вдосконалення державного управління на етапі адміністративної реформи в Україні” (№ державної реєстрації РК 0101U001011).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення основних теоретичних засад, принципів та методів правового регулювання виконавчого провадження як специфічного інституту адміністративного процесу.

Виходячи з поставленої мети в дисертації основну увагу зосереджено на вирішенні наступних завдань:

- визначити місце виконавчого провадження в системі права України;
- розробити основні принципи виконавчого провадження;

- обґрунтувати теоретичну та практичну моделі процедури діяльності Державної виконавчої служби (далі – ДВС) в контексті вдосконалення її структури та задоволення потреб суспільства;
- узагальнити практику діяльності Державної виконавчої служби і на основі цього виявити її позитивні та негативні риси в контексті захисту прав усіх суб'єктів правовідносин;
- на підставі проведеного аналізу виробити наукові положення та пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює процес виконання рішень;
- на межі різних галузей права (цивільний процес, кримінальний процес, господарський і адміністративний процеси) виявити прогалини в правовому регулюванні правовідносин, що пов'язані з виконавчим провадженням і запропонувати зміни та доповнення до чинного законодавства, спрямовані на підвищення гарантій забезпечення прав суб'єктів виконавчого провадження та інших заінтересованих осіб;
- виявити причини, що призводять до порушення прав громадян та юридичних осіб Державною виконавчою службою і необхідності їх звернення за оскарженням рішень, дій або бездіяльності державних виконавців;
- провести аналіз вітчизняної практики примусового виконання рішень, виявити основні проблеми і труднощі при застосуванні чинних правових норм та реалізації виконавчих документів;
- внести конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства про виконавче провадження;
- сформулювати рекомендації щодо порядку примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів.

Об'єктом дослідження є адміністративно-процесуальні відносини, що виникають між органами і посадовими особами Державної виконавчої служби та іншими суб'єктами виконавчого провадження з приводу примусової реалізації виконавчих документів, а також організація структури органів, які вчиняють виконавче провадження у відповідності до передбаченої законом процедури.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні, в межах якого автором досліджується система нормативно-правових актів, що регулюють або будуть регулювати інститут виконавчого провадження, а також відповідні наукові концепції.

Емпіричною базою дослідження є результати вивчення практики примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів Ковпаківського, Зарічного, Сумського районних відділів Державної виконавчої служби управління юстиції в м. Суми, відділів Державної виконавчої служби в Хмельницькій області, судової практики Сумського обласного суду з цивільних справ.

Методологічною основою дослідження є сукупність дослідницьких методів та прийомів наукового пізнання. У процесі дисертаційного дослідження використовувався діалектичний підхід до розгляду досліджуваних проблем та визначення основних напрямів вдосконалення інституту виконавчого провадження; а також системний, логічний методи, метод аналізу та синтезу тощо.

При дослідженні питання виникнення та розвитку виконавчого провадження використовувався історичний метод. Формально-юридичний метод використовувався при аналізі норм чинного законодавства, логічний – при тлумаченні норм права, системний – при дослідженні класифікації суб'єктів виконавчого провадження, стадій виконавчого провадження, принципів виконавчого провадження, аналітичний – при узагальненні матеріалів практики виконання рішень судів та інших органів, порівняльно-правовий – при порівняльному аналізі сучасної практики здійснення виконавчого провадження в Україні із практикою діяльності судових виконавців в радянський період.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що ця робота є першим після прийняття Конституції України та законів України “Про виконавче провадження”, “Про Державну виконавчу службу” дисертаційним дослідженням, в якому проведено комплексний аналіз виконавчого провадження з урахуванням новітніх концепцій вчених-адміністративістів та зроблено обґрунтування місця виконавчого провадження в системі права України, визначено, що виконавче провадження забезпечує правозахисну функцію держави, вироблено принципи виконавчого провадження.

У процесі дослідження розкрито і висвітлено неузгодженість законодавчої регламентації складних правовідносин у виконавчому провадженні, труднощі, що виникають у практиці застосування законодавства про виконавче провадження та зроблено спробу визначити шляхи їх подолання.

Новизну дослідження характеризують, насамперед, наступні його результати:

1. Обґрунтовано, що виконавче провадження є інститутом адміністративного процесу; Державна виконавча служба віднесена до системи адміністративних органів.

2. Аргументовано, що методом правового регулювання виконавчих правовідносин є санкціонований примус, що полягає в обов'язку державного виконавця вчиняти лише санкціоновані державою виконавчі дії у визначеному законом порядку.

3. Обґрунтовано наявність принципів виконавчого провадження, запропоновано їх поділ на загальні і спеціальні, визначено спеціальні принципи виконавчого провадження та віднесено до загальних принципів – принцип законності, принцип верховенства права, принцип реординації, принцип сприяння громадянам, установам, підприємствам і організаціям у здійсненні їх прав і охоронюваних законом інтересів; а до спеціальних принципів – принцип обов'язковості вимог державного виконавця, принцип своєчасності, повноти виконання і неупередженості державного виконавця, принцип безпосередності, принцип пріоритетності звернення стягнення на майно боржників-громадян, принцип одноособовості прийняття рішення в конкретному виконавчому провадженні, принцип доступності і гарантованості захисту прав стягувача та боржника.

4. Одержано висновок про те, що примусовому виконанню державним виконавцем підлягають лише ті судові рішення, ухвали суду, які стосуються обов'язків осіб, що є фактичним обмеженням цивільно-правових способів захисту цивільних прав лише тими заходами примусового виконання, які встановлені законодавством про виконавче провадження.

5. Доведено, що при вчиненні виконавчого провадження реалізується правозахисна функція держави, яка передбачає примусове виконання рішень юрисдикційних органів відносно зобов'язаних за правовим актом осіб.

6. Сформульовано положення про те, що змістом мирової угоди у виконавчому провадженні є задоволення вимог стягувача за рахунок майна боржника, що регламентується компромісною угодою сторін, за якою може затверджуватись перехід права власності від боржника до стягувача, а її формою – постановленням суддею ухвали про затвердження мирової угоди після перевірки законності її умов.

7. Запропоновано наукову класифікацію суб'єктів виконавчого провадження і визначено такі їх групи: органи і посадові особи Державної виконавчої служби, які вчиняють і контролюють правильність вчинення виконавчого провадження; учасники виконавчого провадження (сторони виконавчого провадження та їх представники, органи державної влади та місцевого самоврядування, прокурор, який представляє інтереси держави або особи); особи, які залучаються до проведення виконавчих дій (спеціалісти, перекладачі, поняті, зберігачі майна боржника, спеціалізовані організації, що здійснюють оцінку та реалізацію майна боржника).

8. Зроблено висновок про те, що суд не є суб'єктом виконавчого провадження, але має безпосередній вплив на його вчинення шляхом здійснення судового контролю за діяльністю державного виконавця з ініціативи сторін, а також у здійсненні інших повноважень, але за нормами процесуального законодавства, а не норм виконавчого провадження.

9. Запропоновано новий підхід до системи стадій виконавчого провадження, виділено та досліджено такі стадії виконавчого провадження: відкриття виконавчого провадження, підготовка до виконання, застосування заходів примусового виконання до боржника, заключна стадія.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання висновків та рекомендацій у практичній діяльності державних виконавців при проведенні виконавчих дій та у нормотворчій діяльності, що спрямована на вдосконалення законодавства про виконавче провадження.

Окремі положення, сформульовані в дисертації, можуть сприяти подальшому науковому дослідженню проблем виконавчого провадження як одного із інститутів адміністративного процесу.

Результати дослідження можуть бути використані в науково-педагогічній діяльності, а саме: в навчальному процесі при викладанні спецкурсу “Виконавче провадження”, а також при підготовці підручників, навчальних посібників із зазначеної дисципліни.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Основні теоретичні положення та розробки, що характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне та практичне значення його результатів одержані дисертантом особисто. Навчальний посібник “Виконавче провадження в Україні”, а також наукова стаття “Принципи організації та діяльності Державної виконавчої служби” були опубліковані у співавторстві з С.Я. Фурсою. В дисертації використаний лише той матеріал, що належить автору.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дослідження апробовано на Другій науково-методичній конференції викладачів, аспірантів, співробітників Української академії банківської справи (21-22 квітня 1999 року, м. Суми, тези не опубліковані), аспірантських читаннях “Сучасна гуманітарна культура: науково-методологічні засади” (6 квітня 2000 року, м. Київ, тези опубліковані), на Другій національній науково-теоретичній конференції “Українське адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування” (26-27 травня 2000 року, м. Суми, тези опубліковані), науково-практичній конференції “Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів” (13 липня 2000 року, м. Хмельницький, тези не публікувалися).

Наукові результати дослідження використовуються автором при викладанні ним навчальної дисципліни “Виконавче провадження”.

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи знайшли відображення у семи наукових працях (п’ять з них опубліковані у фахових виданнях).

Структура дисертаційної роботи визначається її метою і завданнями. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 228 сторінок, в т.ч. список джерел – 25 сторінок (146 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, аналізується сучасний стан дослідження проблем виконавчого провадження у вітчизняній юридичній літературі, сформульовано мету і завдання дослідження, наукову новизну, теоретичне і практичне значення отриманих результатів, форми апробації, структуру та обсяг дисертації.

Розділ перший “Виконавче провадження як інститут адміністративного процесу” присвячено дослідженню історичного розвитку правового регулювання виконавчого провадження; виконавчого провадження як складової адміністративного процесу; адміністративно-процесуальної природи правовідносин виконавчого провадження, правозахисної функції виконавчого провадження, а також принципів виконавчого провадження.

Розглядаючи історію розвитку інституту виконавчого провадження, здобувач аналізує дореволюційне, радянське та пострадянське законодавство, що регулювало правовідносини в сфері виконавчого провадження. Першими органами виконання на Русі були пристави, магдебурзькому праву був відомий су-

довий виконавець, пізніше, у XVIII-XIX столітті – рішення суду виконувала поліція, а на лівобережній Україні – посильний суду, а після судової реформи 1864 року – судовий пристав. В радянський період виконавче провадження продовжувало регулюватися цивільним процесуальним законодавством, а примусове виконання рішень покладалося на судових виконавців, що перебували при народних судах. Автор вважає, що з 1998 року правове регулювання виконавчого провадження набуло певних ознак адміністративного права.

Досліджуючи місце інституту виконавчого провадження в системі права України, дисертант робить висновок про те, що виконавче провадження перебуває у сфері дії адміністративного процесу, тому для з'ясування місця виконавчого провадження в системі права вагоме значення має його адміністративно-правове регулювання.

Здійснений аналіз існуючих у юридичній літературі точок зору дав змогу авторові зробити висновок, що сукупність норм, які регулюють виконавче провадження, є інститутом адміністративного процесу. При цьому, дисертант сформулював специфічні предмет та метод правового регулювання, що властиві лише виконавчому провадженню, водночас не погоджуючись з думкою вчених про те, що виконавче провадження є самостійною галуззю права. У цьому випадку можна констатувати лише певні особливості предмету та методу правового регулювання виконавчих правовідносин.

Особливу увагу дисертант приділяє дослідженню методу правового регулювання виконавчих правовідносин, завдяки якому здійснюється адміністративно-правове регулювання. На думку автора, це санкціонований примус, що полягає в обов'язку державного виконавця вчиняти лише санкціоновані державою виконавчі дії у визначеному законом процесуальному порядку. Правовідносини у виконавчому провадженні виникають у зв'язку з невиконанням боржником своїх обов'язків, що зазначені в рішенні суду або іншого юрисдикційного органу, у добровільному порядку, тоді держава фактично санкціонує, дозволяє застосовувати при примусовому виконанні рішення заходи примусового виконання, що чітко передбачені законодавством про виконавче провадження. Тут мається на увазі, що, з одного боку, держава чітко визначила процедуру примусового виконання рішень і таким чином санкціонувала потенційну можливість примусу до зобов'язаної особи в чітких межах виконавчого провадження. З іншого ж боку, стягувач, подаючи встановлені законом документи до Державної виконавчої служби, лише ініціює санкціоновану державою процедуру примусового стягнення з конкретного боржника, як наслідок невиконання останнім своїх обов'язків у добровільному порядку.

У роботі досліджено підстави віднесення інституту виконавчого провадження до системи адміністративного процесу, якими автор вважає наступні:

1. Державна виконавча служба входить до структури Міністерства юстиції України, тобто примусове виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів здійснюється органами виконавчої влади, і є функцією державного управління. Також до функцій державного управління можна віднести контроль за діями державних виконавців.

2. Державний виконавець має визначений законом правовий статус державного службовця.
3. Правовідносини, які виникають при проведенні виконавчих дій, слід визначити, як адміністративно-процесуальні.
4. Юридична відповідальність у виконавчому провадженні є адміністративною і передбачається нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (стаття 188-13 “Невиконання законних вимог державного виконавця”).
5. Державна виконавча служба є органом адміністративної юрисдикції.

Виконавчі правовідносини автор визначає, як врегульовані законом суспільні відносини, що виникають між органами і посадовими особами Державної виконавчої служби та іншими суб'єктами виконавчого провадження з приводу примусової реалізації виконавчих документів. На думку здобувача, виконавчі правовідносини мають такі притаманні їм характерні ознаки: 1) вони виникають при примусовому виконанні рішень судів та інших юрисдикційних органів та регламентовані законодавством про виконавче провадження; 2) без волі стягувача (фізичної або юридичної особи) державний виконавець не вправі відкривати виконавче провадження; 3) державний виконавець є обов'язковим суб'єктом правовідносин у виконавчому провадженні; 4) необхідність у відкритті виконавчого провадження виникає тоді, коли суб'єкти права не можуть самостійно без втручання компетентного органу реалізувати свої законні права або інтереси; 5) владний характер правовідносин; 6) правовідносини у виконавчому провадженні виникають, змінюються та припиняються у певному порядку, закріпленому в законі (наприклад, правовідносини на стадії відкриття виконавчого провадження чітко визначені); 7) характерною рисою кола суб'єктів правовідносин виконавчого провадження є їх чітка визначеність; 8) процедура вчинення виконавчих дій регламентує права та обов'язки державного виконавця, за межі яких він виходити не може.

Вважаючи, що мирова угода у виконавчому провадженні є свідченням переходу правовідносин “стягувач-боржник” від виконавчого провадження до судочинства, яке за правовим статусом вище ніж виконавче провадження, дисертант наголошує, що змістом мирової угоди має бути задоволення вимог стягувача за рахунок майна боржника, що регламентується компромісною угодою сторін, за якою може затверджуватись перехід права власності від боржника до стягувача, а формою – постановлення суддею ухвали про затвердження мирової угоди після перевірки законності її умов.

На думку здобувача, правозахисна функція держави знаходить свій прояв і у виконавчому провадженні і полягає в здійсненні у виконавчому провадженні захисту прав громадян і юридичних осіб, який є фактичним продовженням правозахисної функції суду, оскільки виконавче провадження розпочинається лише з моменту встановленого повноважними органами правопорушення і стосується відновлення порушених прав у межах, визначених законом та рішенням суду. У виконавчому провадженні, на думку автора, правозахисна функція передбачає примусове виконання рішень юрисдикційних органів відносно зобов'язаних за правовим актом осіб.

Аналізуючи зв'язок певної тріади: юридичного факту, права та обов'язку з можливістю примусової реалізації відповідних судових рішень, автор, передусім, зауважує, що при встановленні юридичного факту судовий розгляд не зумовлений правопорушенням, а відсутність з цих справ відповідача свідчить про неможливість застосування примусу, що виключає і наявність виконавчого провадження.

У роботі аргументується положення про можливість виконання Державною виконавчою службою лише тих рішень та ухвал судів у цивільних справах, які стосуються обов'язків осіб, тобто рішень про присудження або ухвал про забезпечення позову. Концептуально право особи захищене рішенням суду, що забезпечує шлях поновлення порушеного права, якби надалі не виникло необхідності звертатися до Державної виконавчої служби за безпосереднім примусовим виконанням судового рішення.

При дослідженні принципів виконавчого провадження здобувачем запропонована їх класифікація, що розподіляє принципи на загальні принципи, тобто властиві не лише діяльності Державної виконавчої служби, але й діяльності інших адміністративних органів, та спеціальні принципи, тобто властиві лише виконавчому провадженню. До загальних принципів дисертант відносить принцип законності, принцип верховенства права, принцип реординації, принцип сприяння громадянам, установам, підприємствам і організаціям у здійсненні їх прав і охоронюваних законом інтересів, а до спеціальних – принцип обов'язковості вимог державного виконавця, принцип своєчасності, повноти виконання і неупередженості державного виконавця, принцип безпосередності, принцип пріоритетності звернення стягнення на майно боржників-громадян, принцип одноособовості прийняття рішення в конкретному виконавчому провадженні, принцип доступності і гарантованості захисту прав стягувача та боржника.

Розділ другий “Суб’єкти виконавчого провадження” починається з класифікації суб’єктів виконавчого провадження. Зокрема, аргументовано класифікацію суб’єктів виконавчого провадження, що розподілені на 3 групи: 1) органи і посадові особи Державної виконавчої служби, які вчиняють і контролюють правильність вчинення виконавчого провадження; 2) учасники виконавчого провадження (сторони та їх представники, органи державної влади та місцевого самоврядування, прокурор, який представляє інтереси держави або особи); 3) особи, які залучаються до проведення виконавчих дій (спеціалісти, перекладачі, поняті, зберігачі майна боржника, спеціалізовані організації, що здійснюють оцінку та реалізацію майна боржника).

У дисертації акцентується увага на тому, що закріплене Законом України “Про виконавче провадження” поняття “учасники виконавчого провадження” не відображає всього складу осіб, які можуть брати участь у виконавчому провадженні. Ними мають бути лише ті особи, що мають будь-яку заінтересова-

ність у результатах виконавчого провадження і роль яких є активною при проведенні виконавчих дій, тобто вони можуть впливати на процес виконання.

Автор не погоджується з класифікацією, що викладена в главі 2 Закону України “Про виконавче провадження”. Термін “учасники виконавчого провадження” не зовсім узгоджується з їх правовим статусом в процесі виконання рішень. Особливо це стосується державного виконавця, якого у ст. 10 зазначеного Закону названо учасником виконавчого провадження і наділено правами сторін.

Характеризуючи суб’єкти виконавчого провадження, автор зазначає, що Державна виконавча служба, як орган примусового виконання рішень судів, виступає і органом виконавчої влади, і органом державного управління, а в системі судових та правоохоронних органів, обґрунтовується необхідність віднесення цього органу до правоохоронних органів.

Розглядаючи організаційно-правову структуру Державної виконавчої служби, автор наголошує на існуванні подвійної системи підпорядкування в ДВС. Це відносини між органами Міністерства юстиції України і органами ДВС, та відносини в самій системі ДВС, що полягають в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади державних виконавців. Така схема не відповідає структурі ДВС щодо її існування, як складової частини Міністерства юстиції України, яка в сучасному вигляді фактично більше походить на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Наданий законом перелік прав державного виконавця, на думку здобувача, потребує розширення, для чого пропонується виключити із зазначеного Закону положення про затвердження постанов державного виконавця ще й начальником відповідного відділу ДВС.

Не погоджуючись з прибічниками включення суду до суб’єктів виконавчого провадження, автор визначає функції суду, що мають безпосередній вплив на виконавче провадження: 1) особлива зовнішня контрольна функція, що полягає у її здійсненні лише при оскарженні рішень, дій або бездіяльності державного виконавця в суді у випадку звернення заінтересованої особи за захистом; 2) зв’язок між рішенням, ухвалою суду та їх виконанням зумовлюють особливий зв’язок між діяльністю суду та Державної виконавчої служби, оскільки суду надані певні владні повноваження, що зумовлюються не тільки законодавством, а й правосвідомістю судді; 3) вирішення суттєвих питань виконавчого провадження: видача виконавчого листа, видача дубліката виконавчого листа та ін.

Автор акцентує увагу на тому, що питання забезпечення позову не відтворено у Законі України “Про виконавче провадження” і потребує відповідної додаткової правової регламентації і конкретизації.

В дисертації обґрунтовується висновок про подвійну роль прокурора у виконавчому провадженні, що, з одного боку, полягає у здійсненні прокурорського нагляду за законністю дій державного виконавця, а, з іншого, у можливості звернення із заявою про відкриття виконавчого провадження у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді в тому разі, коли

прокурор здійснював його в суді, що є неприпустимим. Крім того, роль прокурора ускладнюється неузгодженістю його становища з перехідними положеннями Конституції України, згідно з чим положення про прокурорський нагляд у виконавчому провадженні є неконституційним.

З урахуванням усіх форм підприємницької діяльності стягувач автором визначається як особа (фізична чи юридична особа або громадянин-підприємець), яка має право вимагати від інших осіб певних підтверджених виконавчим документом дій або утримання від вчинення правопорушень і яка першою заявила про відкриття виконавчого провадження, а боржник – як сторона виконавчого провадження (громадянин чи юридична особа або громадянин-підприємець), обов'язок якої підтверджується виконавчим документом і відносно якої відкрито виконавче провадження.

У розділі третьому **“Особливості вчинення виконавчого провадження”** аналізуються стадії виконавчого провадження та адміністративний і судовий порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності державних виконавців.

На думку дисертанта, необхідно виділяти такі стадії виконавчого провадження: 1) відкриття виконавчого провадження; 2) підготовка до виконання; 3) застосування заходів примусового виконання до боржника; 4) заключна стадія.

Під стадією виконавчого провадження автор розуміє сукупність процесуальних дій державного виконавця, інших суб'єктів виконавчого провадження, спрямованих на досягнення певної процесуальної мети.

Характеризуючи стадію відкриття виконавчого провадження, здобувачем порушено питання про потребу повного переліку виконавчих документів в Законі України **“Про виконавче провадження”**. Дисертант зауважує на невизначеності строків між винесенням державним виконавцем постанови про відкриття виконавчого провадження та наданням боржнику строку для добровільного виконання. Такий строк може бути наданий 1 день або менше і фактично може скластися ситуація, коли оскарження постанови буде проводитись після її повного чи часткового виконання та призведе до невиправданих труднощів при поверненні стягнутого майна у випадку задоволення скарги.

Автор у ході дослідження дійшов висновку, що передбачений законом строк для добровільного виконання є цілком достатнім для вжиття боржником заходів щодо приховування майна, грошових коштів, що буде перешкодою для примусового виконання, а якщо такий строк вже було передбачено в судовому рішенні, його встановлення у виконавчому провадженні по суті стає зайвим.

У дисертації обґрунтовується необхідність встановлення строку для винесення постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження та всебічного визначення всіх підстав для відмови у ньому. В дисертації пропонується поновлювати пропущений строк пред'явлення виконавчого документа при виконанні не лише рішень загальних та господарських судів, але й усіх інших виконавчих документів.

На заключній стадії виконавчого провадження фактично при здійсненні однієї дії державний виконавець виносить дві постанови – спочатку про закрит-

тя виконавчого провадження, а потім – про його закінчення, що, на думку дослідника, є недоцільним.

Вважаючи оскарження дій державного виконавця однією з найважливіших гарантій забезпечення прав громадян та юридичних осіб у виконавчому провадженні, автор виділяє два основні види оскарження рішень, дій або бездіяльності державних виконавців: 1) адміністративний порядок оскарження; 2) судовий порядок оскарження.

У роботі обґрунтовується висновок щодо переваги адміністративного порядку оскарження дій державних виконавців над судовим з огляду на безоплатність, порівняно з судовим, оперативність та можливість, у разі незгоди з прийнятим рішенням, звернення до суду для подальшого оскарження.

При дослідженні судового порядку оскарження дій державних виконавців автором наголошується на розбіжності в законодавчому регулюванні процесуального порядку розгляду справи загальними і господарськими судами, що є досить суттєвими. Виходячи з чинного законодавства про судоустрій, дисертант дійшов висновку про застарілість чинного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності державних виконавців та наголошує на потребі в майбутньому передачі цієї категорії справ до підвідомчості адміністративним судам.

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової задачі, що виявляються у сформульованій автором концепції стосовно адміністративної форми організації системи органів ДВС та адміністративно-процесуальної природи виконавчого провадження. Дисертантом обґрунтована теоретична і практична моделі процедури виконавчого провадження в контексті вдосконалення її структури. Зокрема, в ході дослідження автор дійшов висновку про те, що виконавче провадження є специфічним інститутом адміністративного процесу, виділяючи при цьому особливий предмет і метод правового регулювання виконавчих правовідносин. Дисертант вважає, що виконавчі правовідносини – це врегульовані законом суспільні відносини, що виникають між органами і посадовими особами Державної виконавчої служби та іншими суб'єктами виконавчого провадження з приводу примусової реалізації виконавчих документів. Методом правового регулювання виконавчих правовідносин визначено санкціонований примус, що полягає в обов'язку державного виконавця вчиняти лише санкціоновані державою виконавчі дії у визначеному законом порядку. Виконавчі правовідносини виникають у зв'язку з невиконанням боржником своїх обов'язків у добровільному порядку, тоді держава фактично санкціонує, дозволяє застосовувати при примусовому виконанні рішення заходи примусового виконання, що чітко передбачені законодавством про виконавче провадження. З одного боку, держава чітко визначила процедуру примусового виконання рішень, і, таким чином, санкціонувала потенційну можливість примусу до зобов'язаної особи в чітких межах виконавчого провадження, а, з іншого, стягувач, подаючи встановлені законом документи до Державної виконавчої служби, санкціонує примусове стягнення до конкретного

боржника як наслідок невиконання останнім своїх обов'язків у добровільному порядку.

В дисертації досліджена практика застосування законодавства про виконавче провадження, при цьому практична модель виконавчого провадження, на думку автора, втілена в його стадіях, при дослідженні яких автором сформульовані пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання виконавчого провадження.

Здобувачем уточнено зміст понять “стягувач”, “боржник”, “учасники виконавчого провадження”, “суб'єкти виконавчого провадження”. Аргументується необхідність введення до Кримінального кодексу України поряд із суддями та працівниками правоохоронних органів нового суб'єкта – державного виконавця, злочини проти якого є підставою для порушення кримінальної справи, і на якого поширюються спеціальні заходи безпеки, передбачені Законом України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”.

Внесені пропозиції спрямовані на розширення обсягу повноважень державного виконавця при примусовому виконанні рішень судів та інших юрисдикційних органів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Щербак С. К вопросу о правовом статусе государственного исполнителя // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 12. – С. 59-60.
2. Щербак С. Місце виконавчого провадження в системі права України // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 75-79.
3. Фурса С., Щербак С. Принципи організації та діяльності державної виконавчої служби // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 81-85.
4. Щербак С. Виконавче провадження як одна з правозахисних функцій держави // Право України. – 2001. – № 10. – С. 108-111.
5. Щербак С. Роль суду у виконавчому провадженні // Митна справа. Науково-аналітичний журнал. – 2001. – № 6. – С. 87-93.
6. Щербак С. Місце Державної виконавчої служби в системі державних органів України / За матеріалами Другої національної науково-теоретичної конференції, м. Суми, 25-27 травня 2000 року / Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми: “Ініціатива”, 2000. – 282 с.
7. Фурса С.Я., Щербак С.В. Виконавче провадження в Україні: Навчальний посібник. – К.: АТІКА, 2002. – 480 с.

АНОТАЦІЇ

Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2002.

Дисертацію присвячено теоретичному обґрунтуванню місця виконавчого провадження в сучасній системі права України та функціям Державної виконавчої служби із захисту прав громадян та юридичних осіб, а також інтересів держави. В роботі розкрито основні причини виникнення проблемних ситуацій у виконавчому провадженні та запропоновано комплексні шляхи їх вирішення, які базуються на структурі сучасної Державної виконавчої служби, створенні теоретичних основ виконавчого провадження та внесенні конкретних змін у чинне законодавство. Висновки роботи свідчать про глибокі зміни в характері та змісті діяльності Державної виконавчої служби та у правовідносинах, що властиві виконавчому провадженню, які відбулися у зв'язку з виходом Державної виконавчої служби зі складу судів України. Автором обґрунтовується необхідність включення виконавчого провадження до адміністративного процесу, а Державної виконавчої служби – до адміністративних органів, розкриваються принципи виконавчого провадження, метод правового регулювання правовідносин у виконавчому провадженні, як санкціонований примус тощо.

Ключові слова: виконавче провадження, Державна виконавча служба, державний виконавець, виконання рішень, примус, виконавчі правовідносини.

Щербак С.В. Административно-правовое регулирование исполнительного производства в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Киев, 2002.

Диссертация посвящена теоретическому обоснованию места исполнительного производства в современной системе права Украины и функциям Государственной исполнительной службы по защите прав граждан и юридических лиц, а также интересов государства.

Обоснована теоретическая и практическая модели процедуры деятельности Государственной исполнительной службы (далее – ГИС) в контексте усовершенствования ее структуры и удовлетворения потребностей общества.

С этой целью в диссертации исследованы ключевые вопросы, отражающие содержание и специфику института исполнительного производства. Исполнительное производство предложено считать специфическим институтом административного процесса, выделяя при этом особенный предмет и метод

правового регулирования исполнительных правоотношений. Исполнительные правоотношения – это урегулированные законом общественные отношения, возникающие между органами и должностными лицами Государственной исполнительной службы, а также другими субъектами исполнительного производства в связи с принудительной реализацией исполнительных документов. Методом правового регулирования исполнительных правоотношений является санкционированное принуждение, в основе которого лежит обязанность государственного исполнителя осуществлять только санкционированные государством исполнительные действия в порядке, установленном законом.

Разработана классификация принципов исполнительного производства и выделены общие и специальные принципы исполнительного производства.

Разработана новая классификация субъектов исполнительного производства. Значительное внимание уделено исследованию места Государственной исполнительной службы в системе государственных органов Украины, ее организационно-правовой структуры и правовой связи с Министерством юстиции Украины, а также административно-правовому статусу государственного исполнителя. Обоснована необходимость совершенствования органов ГИС и внесены конкретные предложения, направленные на расширение объема полномочий государственного исполнителя при принудительном исполнении решений судов и других юрисдикционных органов.

В диссертации исследована практика применения законодательства об исполнительном производстве. Практическая модель исполнительного производства, по мнению автора, воплощена в его стадиях, при исследовании которых диссертантом сформулированы предложения, направленные на совершенствование правового регулирования исполнительного производства.

В работе раскрыты основные причины возникновения проблемных ситуаций в исполнительном производстве и предложены комплексные пути их решения. Выводы свидетельствуют о глубоких изменениях в характере и содержании деятельности Государственной исполнительной службы и в правоотношениях, которые свойственны исполнительному производству, связанные с выходом Государственной исполнительной службы из состава судов Украины.

Ключевые слова: исполнительное производство, Государственная исполнительная служба, государственный исполнитель, исполнение решений, принуждение, исполнительные правоотношения.

Scherbak S.V. Administrative and legal regulation of the executive proceedings in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of the Candidat of sciences (law) on the speciality 12.00.07 – theory of management; administrative law and procedure; financial law. – The V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2002.

The dissertation is devoted to the theoretical ground of the place of the executive proceedings in the contemporary system of Ukrainian law and to the functions of the State executive service on the protection of citizens and juridical persons' rights, and also interests of the State. Main reasons of arising problem situations in the executive proceedings are exposed in the paper and complex ways of their solution, based on the structure of the contemporary State executive service, the foundation of theoretical basis of the executive proceedings and the introduction of specific changes in the active Legislation are suggested by the author. The conclusions are the evidences of profound changes in the character and content of the State executive service's activity and in legal relations, attributed to the executive proceedings and connected with the exit of the State executive service from the structure of Ukrainian courts. The author argues the necessity of the inclusion of the executive proceedings into administrative action and the State executive service into the administrative agencies, reveals the principles of the executive proceedings and the method of legal regulation of legal relations in the executive proceedings such as approved compulsion and so on.

Key words: executive proceedings, State executive service, state executor, execution of decisions, compulsion, executive legal relations.

Відповідальний за випуск
к.ю.н., доцент Д.М. Лук'янець

Інформаційно-видавничий відділ
Української академії банківської справи

Адреса:
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57.

Підписано до друку 09.10.02. Формат 60x90/16. Обл.-вид. арк. 0,9.
Гарнітура Times. Тираж 100 пр.

Надруковано на обладнанні Української академії банківської справи
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57.