

РОЗДІЛ ІІІ. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 342.951(477)

Л. В. Крушнова

СТАН ТА ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено стан та перспективні напрями розвитку адміністративно-правового регулювання системи виконавчого провадження в Україні. Визначено основні чинники, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання системи виконання юрисдикційних рішень на сучасному етапі її розвитку. Досліджено зміст механізму адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження та його вплив на ефективність виконання судових рішень та рішень інших органів. Проаналізовано питання адміністративно-правового розмежування статусу державного та приватного виконавців, а також проблема їх мотивації на ефективне виконання рішень. Висвітлено неузгодженість мети адміністративно-правового регулювання із суспільним призначенням інституту виконавчого провадження, а також окреслено шляхи її вирішення.

Ключові слова: *виконавче провадження, адміністративно-правове регулювання, виконавчо-розпорядчий вплив, ефективність, чинники неефективності.*

Постановка проблеми. Реформування та оптимізація виконавчої влади вимагають осмислення засобів адміністративно-правового регулювання, які використовуються для впорядкування окремих напрямів владно-розпорядчої діяльності. Не є винятком і сфера виконання судових рішень та рішень інших органів, яка останнім часом зазнала суттєвих законодавчих змін. Запровадження інституту приватних виконавців, посприяло переходу від централізованої до комбінованої системи виконавчого провадження, що безперечно позначилося на особливостях її адміністративно-правового регулювання. У зв'язку з цим аналіз стану та проблем адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження є актуальним напрямом наукового пошуку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній науці аналізу окремих питань адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження присвячені праці С. М. Балабан, Д. В. Ворони, Б. М. Гук, В. С. Калініна, С. В. Щербак та інших учених. Однак спеціального дослідження стану та проблем адміністративно-правового регулювання сфери виконання юрисдикційних рішень в Україні не проводилося, що також указує на актуальність теми цього дослідження.

Адміністративно-правове регулювання є основним засобом організаційного впливу на суб'єктів виконавчого провадження, який характеризується системністю та комплексністю. Наразі поза увагою

науковців залишається питання впливу адміністративно-правового регулювання на ефективність виконавчого провадження.

Формування цілей. Мета статті полягає в детальному аналізі особливостей адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні та визначенні його впливу на ефективність системи виконання юрисдикційних рішень.

Виклад основного матеріалу. Виконавче провадження, як завершальна стадія судочинства, відіграє важливу роль у зміцненні законності, що полягає в правильному й своєчасному виконанні рішень судів, а, отже, і захисті майнових і особистих немайнових прав громадян [1, с. 3]. За таких умов правове регулювання сфери виконання юрисдикційних рішень має важливе значення, адже від його комплексності та спрямованості залежить ефективність указаних правовідносин. На думку С. В. Щербак, «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, адже сукупність норм, які регулюють виконавче провадження, є інститутом адміністративного процесу» [2, с. 7]. Тому пропонуємо зосередити увагу на визначенні впливу адміністративно-правового регулювання системи виконавчого провадження на ефективність останньої та характеристиці засобів цього впливу.

Передумовою висвітлення зазначеного питання є аналіз думки вчених-адміністративістів щодо сутності категорії адміністративно-правове регулювання, яку вони визначають таким чином:

– адміністративно-правове регулювання неодмінно відображає параметри актуального стану та прогностичні показники розбудови держави, місцевого самоврядування, є концентрованим виразом методологічної основи останнього, становлячи, таким чином, зріз офіційно визнаних проблем соціального поступу в конкретно-історичному суспільстві, «вловлених» апаратом держави й оформлених у політично-вольовому акті [3, с. 12];

– адміністративно-правове регулювання представляє собою цілеспрямовану, організаційно-управлінську, виконавчо-розпорядчу, підзаконну діяльність, що здійснюється органами й певними посадовими особами органів виконавчої влади [4, с. 76];

– адміністративно-правове регулювання як різновид правового регулювання по суті становить своєрідний інструмент державного регулювання, що на рівні з іншими формами державного впливу забезпечує організацію та діяльність в окремій сфері суспільних відносин [5, с. 65].

Кожне з наведених визначень було сформульовано авторами в рамках досліджуваної ними сфери правовідносин, однак їх аналіз дозволяє виділити декілька важливих аспектів:

– адміністративно-правове регулювання є проявом волі держави, яка намагається завдяки установленню правил організаційно-управлінської діяльності, урівноважити інтереси суспільства та держави, забезпечивши державний вплив на відповідні інституції;

- адміністративно-правове регулювання повинне розглядатися як процесуальний інструмент регламентації правового становища учасників правовідносин та джерело наповнення їх відповідним змістом.

Щодо місця цієї категорії в системі виконання юрисдикційних рішень Р. С. Калінін зазначає, що адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження є механізмом нормативно-імперативного впливу держави на правовідносини у сфері виконавчого провадження, впливає на об'єкт управління (правовідносини у сфері виконання рішень) та встановлює незмінний (усталений) порядок функціонування таких правовідносин» [6, с. 138]. З урахуванням наведеного, адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні можна визначити як сукупність засобів виконавчо-розпорядчого впливу на правовідносини у сфері виконання юрисдикційних рішень, що утворюють єдиний механізм, метою якого є фіксація очікуваних параметрів (показників), що відповідають інтересам держави та суспільства.

До структури механізму адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження входять: норми адміністративного права; акти реалізації норм права; адміністративно-правові відносини. Кожен із цих елементів виконує свою специфічну роль у регулюванні поведінки людей та власне суспільних відносин і є юридичним засобом адміністративно-правового регулювання. За допомогою механізму правового регулювання нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів, відновлюються їхні права [7, с. 74].

На сучасному етапі розвитку адміністративно-правове регулювання системи виконавчого провадження, на жаль, залишається недосконалим, про що відзначається у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленій відповідним Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 (далі – Стратегія). Зокрема, до ключових проблем у цій сфері віднесено: системні недоліки у взаємодії виконавців з іншими державними та недержавними установами; корупція; відсутність ефективної системи мотивації виконавців тощо [8]. Також до числа проблем адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження слід віднести: недостатню визначеність механізмів звернення стягнення на земельні ділянки, майнові права боржника та його депозити; недостатню визначеність правового становища суб'єктів виконавчого провадження; відсутність чітких меж розмежування адміністративно-правового статусу державного та приватного виконавців тощо.

Уважаємо, що основним чинником, який обумовлює існування вказаних проблем, є відсутність зв'язку між метою адміністративно-правового регулювання системи виконавчого провадження та суспільним призначенням цього інституту. Тобто виконавчо-розпорядчий вплив спрямовано лише на досягнення певного рівня дисципліни в окремому секторі державного управління, поряд із цим питання ефективності сфери виконання юрисдикційних рішень розглядається як певна абстрактна категорія. Свідченням цього є відсутність у Законі України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404-VIII [9] критеріїв ефективності

виконання рішень. Хоча вбачається, що адміністративно-правове регулювання неодмінно має впливати та впливає на ефективність виконання юрисдикційних рішень, що зумовлено такими аргументами:

- за допомогою організаційно-управлінського впливу вирішується питання кадрів, яке визначає рівень професійності виконавців, а, отже, і рівень ефективності їх діяльності;

- виконавчо-розпорядчі механізми знаходяться в основі взаємодії виконавців з іншими владними інститутами та їх посадовими особами, а результат такої взаємодії демонструє кількісні та якісні показники виконання юрисдикційних рішень;

- на рівні адміністративно-правового регулювання формуються напрями державної політики у сфері виконання судових рішень та рішень інших органів, а також визначаються та аналізуються організаційні недоліки, які згодом нейтралізуються на рівні підзаконної діяльності.

Сьогодні найбільш актуальною проблемою адміністративно-правового регулювання є перехід до комбінованої системи виконавчого провадження, яка передбачає інститут приватних виконавців. Це потребує зміни принципів адміністративного впливу на сферу виконання рішень та впровадження засобів розмежування адміністративно-правового статусу державного та приватного виконавців. Убачається, що основою такого розмежування має стати індивідуалізація повноважень державного та приватного виконавців, які повинні визначатися залежно від переліку юрисдикційних рішень, що віднесено до їх компетенції. Необхідно посилити відомчий контроль у сфері виконання юрисдикційних рішень, особливо на початковому етапі запровадження комбінованої системи, адже в суспільстві приватний виконавець асоціюється з колектором, які дуже часто застосовують неправомірні засоби впливу на боржників.

Не менш важливою проблемою адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження є запровадження механізмів мотивації державних та приватних виконавців. У своїй роботі В. Д. Бондар зазначає, що «мотиваційна політика держави стосовно державних службовців є вагомим чинником у підвищенні ефективності державного управління. Однією зі складових цієї політики є матеріальне стимулювання. Розвинені країни світу значно підняли якість державного управління за рахунок матеріального забезпечення своїх управлінців» [10, с. 165].

Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404-VIII передбачає винагороду приватного виконавця, що безумовно має стимулювати діяльність останнього, натомість питання винагороди державного виконавця, законом не регламентовано, що є суттєвим недоліком, який обов'язково позначиться на ефективності виконання юрисдикційних рішень [9]. Безумовно, державний виконавець – це посадова особа, яка отримує заробітну платню, що є своєрідним аналогом винагороди, але все ж таки, матеріальна винагорода приватного виконавця та заробітна платня державного виконавця повинні бути еквівалентними. В іншому разі професія державного виконавця стане не престижною, що безумовно

приведе до активізації корупції в цій сфері. Для уникнення такої ситуації необхідно запровадити винагороду державного виконавця, яку він отримуватиме поряд із заробітною платнею (її розмір має залежати від кількості виконаних рішень).

Перспективними напрямками вдосконалення засобів адміністративно-правового регулювання сфери виконавчого провадження, відповідно до Стратегії, є:

- побудова інституційних спроможностей системи виконання юрисдикційних рішень;
- створення єдиного механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень;
- поступове створення системи самоврядування, механізму допуску до професії;
- упровадження системи контролю за діяльністю приватних виконавців та позбавлення дозволу на здійснення ними професійної діяльності;
- забезпечення рівноцінної конкуренції між державними та приватними виконавцями судових рішень, тобто дотримання балансу їх повноважень;
- перегляд механізму визначення винагороди виконавців для стимулювання зростання рівня реального виконання судових рішень;
- зниження формалізації, оптимізація стадій виконавчого провадження та строків проведення виконавчих дій;
- посилення управління інформаційними системами для кращого надання виконавцями послуг електронного правосуддя [8].

Аналіз наведених перспективних напрямів адміністративно-правового регулювання свідчить, що вони спрямовані на усунення неузгодженості мети адміністративно-правового регулювання із суспільним призначенням інституту виконавчого провадження, що безумовно демонструє позитивну динаміку у формуванні прозорої, європейської системи виконання юрисдикційних рішень.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна дійти таких висновків:

1. За допомогою засобів адміністративно-правового регулювання відбувається виконавчо-розпорядчий вплив на правовідносини у сфері виконання юрисдикційних рішень, метою якого є фіксація очікуваних параметрів (показників), що відповідають інтересам держави та суспільства. Механізм адміністративно-правового регулювання системи виконавчого провадження передбачає єдність елементів (норми адміністративного права, акти реалізації норм права, адміністративно-правові відносини), які забезпечують ефективність виконання судових рішень та рішень інших органів.

2. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання системи виконавчого провадження характеризується недосконалістю, передумовами якої є такі чинники: системні недоліки у взаємодії виконавців з іншими державними та недержавними установами; корупція; відсутність ефективної системи мотивації виконавців; недостатня визначеність механізмів

звернення стягнення на земельні ділянки, майнові права боржника та його депозити; відсутність чітких меж розмежування адміністративно-правового статусу державного та приватного виконавців тощо.

3. Перспективні напрями адміністративно-правового регулювання можна поєднати в декілька основних блоків: організаційні (повинні забезпечити ефективність системи виконавчого провадження); мотиваційні (мають стимулювати зростання якісних та кількісних показників діяльності державних та приватних виконавців); інституціональні (повинні забезпечити спроможність та функціональність вітчизняної системи виконання юрисдикційних рішень).

Використані джерела:

1. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Світлана Володимирівна Щербак. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 16 с.

2. Калінін Р. С. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні / Р. С. Калінін // Вісник Запорізького нац. ун-ту. – 2013. – № 1. – С. 136-142.

3. Врублевський О. Ви виграли суд, що далі? : практ. посіб. / О. Врублевський. – К. : Леста, 2007. – 60 с.

4. Балабан С. М. Ефективність адміністративно-правового регулювання : наукові та організаційно-правові засади оцінки й забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Миронович Балабан. – Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2014. – 212 с.

5. Ворона Д. М. Адміністративно-правовий аспект реалізації міграційної політики України: теорія, практика й законодавство : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Дмитро Михайлович Ворона. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2014. – 403 с.

6. Барко А. Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Леонідович Барко. – Харків : ХНУВС, 2014. – 528 с.

7. Гук Б. М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Богдан Михайлович Гук. – Київ : Київський міжнародний університет, 2010. – 237 с.

8. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 41, стор. 38, стаття 1267.

9. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

10. Бондар В. Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців : вітчизняний та світовий досвід / В. Д. Бондар // Університетські наукові записки. – 2006. – № 4. – С. 158 -167.

Стаття надійшла до редколегії 07.11.2016

Крупнова Л. В. Состояние и проблемы административно-правового регулирования исполнительного производства в Украине

В статье исследовано состояние и перспективные направления развития административно-правового регулирования системы исполнительного производства в Украине. Определены основные факторы, влияющие на эффективность административно-правового регулирования системы исполнения юрисдикционных решений. Исследовано содержание механизма административно-правового регулирования исполнительного производства и его влияние на эффективность исполнения судебных решений и решений других органов. Проанализирован вопрос административно-правового разграничения статуса государственного и частного исполнителя, а также проблема их мотивации на эффективное исполнение решений. Освещена несогласованность цели административно-правового регулирования с общественным назначением института исполнительного производства, а также очерчены пути её разрешения.

Ключевые слова: исполнительное производство, административно-правовое регулирование, исполнительно-распорядительное влияние, эффективность, факторы неэффективности.

Krupnova L. V. State and problems of administrative and legal regulation of enforcement proceedings in Ukraine

The author of the article has studied the problem and determined the perspectives of developing administrative and legal regulation of the system of enforcement proceedings in Ukraine. It has been found out that administrative and legal regulation is a manifestation of the will of the state, which is trying, by establishing the rules of organizational and management activities, to balance the interests of the society and the state, providing the state influence on relevant institutions, as well as, by the procedural instrument, to regulate the legal status of participants of legal relations and the source of filling them with the respective content. It has been determined that the administrative and legal regulation of the enforcement proceedings in Ukraine – is a set of means of the executive and regulatory impact on legal relations in the sphere of executing jurisdictional decisions, which form a single mechanism that aims to fix the estimated parameters (indicators) that correspond the interests of the state and society. The basic factors that influence the effectiveness of administrative and legal regulation of the system of executing jurisdictional decisions at the present stage of its development have been formulated. The author has researched the content of the mechanism of administrative and legal regulation of the enforcement proceedings and its impact on the effectiveness of executing the judgments and the decisions of other authorities. It has been established that its elements are: the norms of administrative law, acts of implementation of the law norms, administrative and legal relations. The influence of administrative and legal regulation of the system of the enforcement proceedings on its efficiency has been defined; the means of such an influence have been characterized. The issues of administrative and legal delimitation of the status of the state and private performers, as well as the problem of their motivation on the effective execution of decisions have been analyzed. The problem of inconsistency of the objective of administrative and legal regulation with the public purpose of the institution of the enforcement proceedings has been highlighted; as well as the ways of its solution have been outlined.

Key words: enforcement proceedings, administrative and legal regulation, executive and regulatory impact, effectiveness, factors of inefficiency.