

УДК 342.924(477)

Л.В. КРУПНОВА,

канд. юрид. наук, доц., Международный
экономико-гуманитарный университет
имени академика Степана Демьянчука

РЕШЕНИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ (ОСНОВАНИЕ) ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ

Ключевые слова: исполнительное производство, решение органа публичной администрации, предмет (основание) исполнительное производство, субъекты исполнительного производства, обязательное исполнение

Обеспечение принудительного исполнения юрисдикционных решений, является важнейшей функцией государства и уполномоченных им субъектов. Основой исполнительного производства выступает конкретное решение юрисдикционного органа, подлежащее исполнению. Согласно законодательству речь идет о судебных решениях и решениях органов публичной администрации. Особый интерес вызывают последние, поскольку акты указанных органов, являются достаточно разнообразными по своей структуре и назначению. Поэтому характеристика актов органов публичной администрации, в контексте специфики исполнительного производства, является актуальным направлением научного поиска.

В современной юридической науке проблемы правовой природы и содержания акта органов публичной администрации исследовались в трудах А.М. Бандурки, В.Т. Белоуса, М.П. Гурковского, В.К. Колпакова, М.Н. Маркarenка, Ю.А. Тихомирова, Е.Н. Ястремской и других ученых. Однако специального исследования сущности и понятия решения органа публичной администрации, как предмета (основания) исполнительного производства в Украине не проводилось, что также указывает на актуальность темы данного исследования.

Основательной научной аргументации требует вопрос правовой сущности решений органов публичной администрации, зависимости их содержания от конкретного юрисдикционного органа, а также соответствие конкретным требованиям, установленным на уровне законодательных актов. Поэтому цель статьи заключается в комплексном правовом анализе решений органов публичной администрации, являющихся предметом (основанием) исполнительного производства в Украине.

По мнению Е.Н. Ястремской и Л.А. Мажник, «публичное администрирование – это целенаправленное взаимодействие публичных администраций с юридическими и физическими лицами по поводу обеспечения реализации законов и выполнения основных функций: ориентирующего планирования, определяющего желаемые направления развития, создание правовых, экономических и других условий для реализации интересов участников взаимодействия, разделения труда, кооперирования и координации деятельности, а также мониторинг результатов» [1, с.6]. Представляется, что публичное администрирование – это исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая специально уполномоченными субъектами (органами публичной администрации) в пределах собственных (делегированных) полномочий с целью обеспечения выполнения законов и других нормативно-правовых актов.

Если обратиться к положениям ст.3 Закона Украины «Об исполнительном производстве» от 02.06.2016 г. № 1404–VIII, то можно установить, что предметом (основанием) исполнительного производства является не только решение органов исполнительной власти, но и других субъектов [2]. К их числу отнесены: нотариусы, комиссии по трудовым спорам, Национальный банк Украины, и другие органы власти, решения которых подлежат принудительному исполнению. Стоит отметить, что используя категорию «другие органы власти», законодатель делает шаг в направлении универсализации процедуры принудительно-

го исполнения, которая не зависит от субъекта решения, а является предметом (основанием) исполнения.

Итак, становится понятно, что в рамках исполнительного производства «публичное администрирование» используется как глобальная категория, охватывающая всех субъектов, действующих в национальных интересах. Это означает, что отождествление органов публичной администрации с органами исполнительной власти происходит на предметном уровне, который характеризует функционально-организационные особенности конкретной сферы общественной жизни. Поэтому в контексте специфики исполнительного производства к органам публичной администрации можно отнести: органы исполнительной власти со специальным статусом, органы и должностных лиц, обеспечивающих удостоверение прав и юридических фактов, центральные органы государственного управления и иные органы, выдающие решения, имеющие юридическое значение и подлежащие обязательному исполнению.

Учитывая динамику изменений в структуре исполнительной власти, систематизация таких органов публичной администрации не усматривается целесообразной, поскольку для исполнительного производства важен не субъект, принявший решение, а содержание решения. Впрочем, считаем необходимым объединить таких субъектов в четыре основные группы: контролирующие органы – осуществляют контроль и мониторинг соблюдения законодательства в различных сферах общественной жизни; фасилитационные (от англ. Facilitate – помогать, облегчать, содействовать) – их решения направлены на разрешение конфликта, спора; правоохранительные – обеспечивают правопорядок и общественную безопасность; правоудостоверяющие – удостоверяющие права, обязанности и юридические факты.

Перейдем непосредственно к анализу понятия и сущности решений органов публичной администрации как предмета (основания) исполнительного производства. В словарной

литературе понятие «решение» разъяснено как «акт сознания и воли человека, а по юридическому содержанию – акт установления правовых норм или их применение в конкретных жизненных ситуациях» [3]. Усматривается, что решение представляет собой форму документа, который принимается соответствующим субъектом в пределах его компетенции с определенной целью, отвечающей публичным интересам.

Среди ученых категория «решение» определяется по-разному:

- управленческий акт, направленный на обеспечение надлежащего функционирования внешних и внутренне-организационных отношений, являющийся обязательным для выполнения, принятие которого может предвидеть наступление юридических последствия (М.Н. Макаренко) [4, с.35];

- отражение всего хода процесса управления и конечных результатов деятельности, фиксация начала действия и непрерывной цепи мероприятий по его реализации (А.М. Бандурка) [5, с.138–139];

- социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и оценки, принятый в установленном порядке, имеющий директивное общеобязательное значение, содержащий постановку целей и обоснование способов их осуществления, а также организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления (Ю.А. Тихомиров) [6, с.33];

- основанный на законах и подзаконных актах, анализе и оценке оперативной обстановки акт соответствующего руководителя, содержащий постановку целей, обоснование способов их осуществления, принятый в установленном порядке и обеспечивающий организационную устойчивость и совершенствование деятельности (В.М. Плишкин) [7, с.398];

- волевой акт руководителя (коллегии государственного органа); комплекс знаний и моделей желаемых состояний; объем и содержание информации; внешнее проявление (форма) управленческой деятельности; совокупность правовых норм, правил, требований;

документ, фиксирующий результаты управленческой и правовой деятельности (В. Т. Белоус) [8, с.280].

Следовательно, большинство ученых определяют понятие «решение» через категорию «государственное управление», однако для сферы исполнительного производства такое понимание является неприемлемым. Оно допустимо лишь для определения решений контролирующих и правоохранительных субъектов, поскольку они являются частью аппарата государственного управления. В свою очередь, фасилитационные субъекты (комиссии по трудовым спорам) и субъекты, осуществляющие удостоверение прав, обязанностей и фактов (нотариусы), не являются субъектами управления, ведь они выполняют специфические функции, не имеющие ничего общего с управленческой деятельностью.

При таких условиях более уместно использовать правовые определения понятия «решение», например, определение Ю.А. Тихомирова или В.Т. Белоуса. Таким образом, решение органа публичной администрации, как предмет (основание) исполнительного производства – это волевой акт уполномоченного субъекта, принимаемый им в пределах своей компетенции с целью фиксации юридически значимых фактов, установления прав и обязанностей, разрешения споров, содержащий предписания, обязательность выполнения которых обеспечивается в добровольном или принудительном порядке.

Акты органов публичной администрации в исполнительном производстве характеризуются определенным территориальным признаком. То есть, если принудительному исполнению в Украине подлежат решения отечественных и международных судебных инстанций, то решение органов публичной администрации, должны быть приняты только государственными институтами, правовой статус которых регламентирован законодательными и подзаконными актами Украины. Следовательно, одним из требований к решению органа публичной администрации является его принятие государственным органом

или должностным лицом, состоящим на государственной службе. Стоит отметить, что это требование имеет достаточно условный характер, так как при наличии соответствующих международных соглашений государство вполне вероятно может взять на себя обязательства принудительно выполнять решения международных органов публичной администрации.

Исследуя решения органов публичной администрации в административно-деликтном производстве, А.В. Червинчук отмечает, что такие решения следует разделять на два вида: определяющие (содержащиеся в протоколе об административном проступке, а также в постановлении по делу) и обеспечивающие (принимаемые при необходимости, исходя из обстоятельств дела на всех стадиях административно-деликтного производства). Последними являются решения: 1) связанные с необходимостью обеспечения производства по делу на стадии его возбуждения; 2) связанные с привлечением к производству отдельных участников и признанием их правового статуса; 3) обеспечивающие надлежащее рассмотрение дела; 4) принимаемые в случаях, когда постановление об административных правонарушениях пересматривается в связи с его обжалованием; 5) обеспечивающие выполнение постановления по делу» [9, с.10].

Изложенное указывает на то, что решение органа публичной администрации должно быть компетентным, то есть приниматься соответствующим субъектом с учетом его компетенции на конкретном этапе деятельности. Соблюдение этого требования является предпосылкой законности принятия и дальнейшего принудительного исполнения такого решения. Компетентность решения определяется отдельными нормативно-правовыми актами, которые регламентируют правовой статус субъекта, принимающего решение.

Достаточно важным требованием к акту органа публичной администрации, является юрисдикционность решения. В своей монографии Ю.П. Гурковский справедливо отмечает, что «отношения, возникающие между

государством и заявителями, регулируются административным правом, а вопросы оформления прав решаются в рамках юрисдикции органов публичной администрации» [10, с.36]. Речь идет об определенной отраслевой принадлежности органа публичной администрации, принимающего соответствующее решение.

Говоря о решении органов публичной администрации как о предмете (основании) исполнительного производства, следует исходить из позиции наличия в указанных органах административной юрисдикции, которая теоретиками административного права делится на три вида: административно-регулятивная, то есть компетентность решать административные дела, возникающие из других, кроме спора о праве и совершения административного правонарушения, оснований (дела о выдаче лицензий, государственной регистрации автотранспортных средств и т.д.); административно-судебная, то есть компетентность административных судов по решению соответствующих дел; административно-деликтная, то есть компетентность решать дела об административных правонарушениях, за совершение которых предусматривается наложение административных взысканий [11, с.257].

К числу специфических требований к решению органа публичной администрации также следует отнести соответствие уровню публичного администрирования (государственный, местный). Это достаточно важное требование, которое в условиях децентрализации власти приобретает особую актуальность. Локальность актов местных органов публичной администрации обуславливает специфичность круга субъектов, к которым обращены предписания соответствующих решений.

Таким образом, решение органа публичной администрации, как предмет (основание) исполнительного производства – это волевой акт уполномоченного субъекта, принимаемый им в пределах своей компетенции с целью фиксации юридически значимых фактов, установления прав и обязанностей, разрешения

споров, содержащий предписания и обязанности, выполнение которых обеспечивается добровольно или в принудительном порядке. Специфичность требований к решению органов публичной администрации демонстрирует индивидуальные особенности этого предмета (основания) исполнительного производства, в том числе порядок принятия, уровень администрирования и юрисдикцию. При этом открытым для дальнейших исследований остается вопрос расширения круга юрисдикционных решений, подлежащих принудительному исполнению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Х. : ХНЕУ, 2015. 132 с.
2. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.
3. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крупских. М. : ИНФРА-М, 2000. 704 с.
4. Макаренко М. М. Управлінські рішення в органах державної податкової служби : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків : ХНУВС, 2010. 189 с.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підруч. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
6. Тихомиров Ю. А. Управленческие решения. М. : Наука, 1972. 288 с.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. К. : НАВСУ, 1999. 702 с.
8. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь : Акад. держ. подат. служби України, 2004. 444 с.
9. Червінчук А. В. Рішення, дії та бездіяльність ДАІ в адміністративно-деликтному провадженні та їх оскарження :

автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2014. 17 с.
 10. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : моногр.

Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

11. Колпаков В. К. Адміністративна юрисдикція: сутність, поняття // Держава і права. 2003. № 19. С. 255–258.

Крупнова Л. В. Решение органов публичной администрации как предмет (основание) исполнительного производства в Украине // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 2. С. 66–70. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_12.pdf

Исследовано содержание и сущность решений органов публичной администрации, являющихся предметом (основанием) исполнительного производства в Украине. Определены требования к указанным юрисдикционным решениям, закрепленным в законодательных актах. Исследованы имеющиеся в литературе доктринальные определения понятия «решение органа публичной администрации». Осуществлена дифференциация субъектов, которые принимают решения, подлежащие последующему принудительному исполнению в рамках отдельных групп. С учетом специфики исполнительного производства предложено определение понятия «решение органа публичной администрации».

Крупнова Л.В. Рішення органів публічної адміністрації як предмет (підстава) виконавчого провадження в Україні

Досліджено зміст і сутність рішень органів публічної адміністрації, що є предметом (підставою) виконавчого провадження в Україні. Визначено вимоги до вказаних юрисдикційних рішень, закріпленим в законодавчих актах. Досліджено наявні в літературі доктринальні визначення поняття «рішення органу публічної адміністрації». Здійснено диференціація суб'єктів, які приймають рішення, що підлягають наступному примусовому виконанню в рамках окремих груп. З урахуванням специфіки виконавчого провадження запропоновано визначення поняття «рішення органу публічної адміністрації».

Krupnova L.V. Decision of Public Administration Authorities as a Subject (Basis) for the Executory Process in Ukraine

The content and nature of public administration authorities' decisions, which are the subject for the executory process in Ukraine, are investigated. The requirements for the specified jurisdictional decisions enshrined in legislation are defined. Doctrinal definition «decision of the public administrations» studied in literature are investigated. The differentiation of subjects which make a decisions to be a subsequent enforceable within the individual groups was made. Taking into account the specifics of the executory process definition of «decision public administration authority» was suggested.