

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

*Досліджено питання теоретичного та законодавчого закріплення поняття "адміністративні послуги", а також суміжних понять "державні послуги" та "управлінські послуги", визначено основні проблеми в цій сфері та можливі шляхи їх усунення.*

*Ключові слова: адміністративні послуги, державні послуги, законодавче закріплення.*

*Исследованы понятия теоретического и законодательного закрепления понятия "административные услуги", а также смежных понятий "государственные услуги" и "управленческие услуги", определены основные проблемы в этой сфере и возможные пути их устранения.*

*Ключевые слова: административные услуги, государственные услуги, законодательное закрепление.*

*The author researches the problem of theoretical and legislative determination of administrative services and closely-related concepts as public services.*

*Keywords: administrative services, public services, legislative assignment.*

Основною доктринальною ідеєю, яка пронизує усю Конституцію України, є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності публічної влади: державної влади та місцевого самоврядування. Влада відповідає перед людиною за свою діяльність. Влада повинна служити головної меті: забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, утворенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту [23, С. 63]. Європейські традиції адміністративного праворозуміння передбачають проголошення і практичне втілення верховенства і захисту прав громадян у сфері функціонування публічної влади. Важливо те, що дефініція "послуги" досить точно акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами.

Діяльність із надання послуг, насамперед адміністративних, можна умовно назвати "публічно-сервісною" (від лат. "serve" – служити). Це діяльність відповідних державних і недержавних органів у забезпеченні умов для ефективного реалізації та захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів [18].

В Україні на проблематику адміністративних послуг у своїх працях звертали увагу наступні фахівці: В. Авер'янов, О. Бандурка, І. Коліушко, В. Колпаков, А. Селіванов, В. Тимошук, М. Тищенко та інші. Все більше вітчизняних фахівців звертаються до вивчення проблематики надання адміністративних послуг.

Питання адміністративних послуг не є новим для науки адміністративного права. Ще на початку ХХ століття Б.О. Кістяківський зазначав, що "сучасна держава не спроможна забезпечити реалізацію найбільш важливої групи суб'єктивних публічних прав громадянина – прав на позитивні послуги" [21, С.542]. Пройшло більше століття, а питання надання державою послуг не тільки не втратило своєї актуальності, навіть навпаки, набуло рис гострої необхідності його врегулювання.

Вперше на законодавчому рівні терміни "управлінські" та "державні" послуги зустрічаються в Концепції адміністративної реформи 1998 року [4]. Крім того, визначення адміністративних послуг містять також такі нормативні акти, як Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. [12], Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. [8], а також проект Закону України "Про адміністративні послуги" [5] та Проект Адміністративно-процедурного Кодексу України [7].

Серед першочергових завдань Концепція адміністративної реформи 1998 року визначила "запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. "Виконавча влада, реа-

лізуючи призначення демократичної, соціальної правої держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг". Цей процес має ґрунтуватися на тому, що надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому необхідно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання" [4]. На сьогоднішній день прийнято чимало підзаконних актів, спрямованих на врегулювання зазначених питань. Перш за все, варто відмітити План заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. [13], згідно з яким центральні органи виконавчої влади зобов'язані переглянути запропонований Кабінетом Міністрів України перелік послуг, затвердити стандарти надання адміністративних послуг, вирішити нагальні питання функціонування Реєстру адміністративних послуг тощо. Варто відмітити також такі акти, як постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною пробірною службою, та розмір плати за її надання" [9], "Деякі питання надання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку платних адміністративних послуг" [10], та розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Міністерством енергетики та вугільної промисловості" [11] та інші.

Проте, незважаючи на суттєві позитивні зміни в даній сфері, невирішеним залишається досить велике коло питань, на декілька з яких ми звертаємо увагу в даній статті.

Першим питанням, що потребує нагального вирішення, є різниця в застосуванні термінів. Так, в законодавстві вживаються поняття "публічні послуги", "управлінські послуги", "державні послуги", і, нарешті, "адміністративні послуги".

Отже, публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів [19, С.190]. Майже таке ж визначення містить і Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [12]. Ця ж Концепція зазначає, що залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник "адміністративні" вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання [16] (Тобто, можна зробити висновок, що адміністративні послуги є лише частиною державних та муніципальних послуг, тобто поняттям вузким).

Щодо порівняння доцільності вживання понять "адміністративні" та "управлінські" послуги, то в Концепції адміністративної реформи в Україні використовуються терміни "державні послуги" та "управлінські послуги" як синоніми, проте не міститься терміну "адміністративні послуги". Управлінські послуги визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо [4].

Проте, в даному випадку, ми бачимо очевидну суперечність – в Концепції адміністративної реформи "управлінські" та "державні" послуги є поняттями тотожними, проте попередньо згадувана Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади вказує, що адміністративні послуги є лише складовою державних та муніципальних. Таким чином, приходимо до висновку, що "адміністративні" та "управлінські" послуги не є рівнозначними поняттями, а саме – управлінські послуги є ширшими за адміністративні.

В.Б. Авер'янов вказував на недоцільність вживання терміну "управлінські послуги", оскільки акцент має ставитись не на владно – організаційному аспекті, а на тому, що такі послуги надаються органами публічної адміністрації, тому, ймовірно, найдоцільнішим є термін "адміністративні послуги" [14, С.126]. Очевидно, з цим погоджується і законодавець, адже в проекті Закону "Про адміністративні послуги" вживається лише такий термін.

На нашу думку, термін "адміністративні послуги" також є найбільш вдалим, оскільки у західних країнах вважається, що слово "адміністрація" походить від латинського *ministrare* – "служити" [20, 11], "виконувати". В той же час, спочатку в радянських джерелах, а тепер і в більшості сучасних українських праць термін "адміністрація" перекладають як "управління" [22, С.6], тобто від іншого латинського терміну – *administratio* [15, С.28].

Варто звернути увагу на те, що адміністративні послуги по-різному визначаються різними нормативними документами. Так, зазначена вище Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначила: "Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)".

Інший нормативно-правовий акт – Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг [8], встановлює, що адміністративна послуга – це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звер-

нення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо). Якщо порівняти два зазначених визначення, очевидно стає головна відмінність – Тимчасовий порядок не встановлює прив'язки до законів, а узагальнює до поняття "нормативно-правовий акт".

Проте аналіз проекту Закону України "Про адміністративні послуги" [5], який наразі проходить підготовку до другого читання в парламенті, визначає: "адміністративна послуга – прийняття згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов'язків" – тобто знову законодавець схильється до того, що адміністративні послуги повинні надаватись виключно відповідно до закону. Проект іншого законодавчого акту, а саме, Адміністративно-процедурного Кодексу України, який, на жаль, поки що не був прийнятий, містить визначення, згідно з яким адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо) [7] – як ми бачимо, так само містить положення про те, що адміністративні послуги повинні надаватись лише на підставі законів. Ми підтримаємо дану позицію, оскільки, на нашу думку, законом має бути визначений чіткий та вичерпний перелік адміністративних послуг, що можуть надаватись державою. Це не тільки сприятиме уникненню проблем стосовно суперечностей між нормативними актами різного рівня та компетенції суб'єктів їх видання, але й суттєво знизить можливість прояву корупції в таких органах, оскільки, як зазначають закордонні експерти, це є суттєвою перешкодою для становлення України як публічно-сервісної держави [17]. В даному випадку вважаємо за доцільне вести мову про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного Кодексу, який би повно та всебічно врегулював основні питання надання адміністративних послуг, визначив основні поняття в даній сфері для уникнення проблем з застосуванням різної термінології та закріпив би чіткий перелік послуг, що можуть надаватись державними органами та органами місцевого самоврядування, крім того, встановив необхідні стандарти надання таких послуг. Що ж стосується проекту Закону України "Про адміністративні послуги", прийняття якого можливе вже найближчим часом, то, на нашу думку, такий Закон буде доцільним у вигляді тимчасового заходу (до прийняття Адміністративно-процедурного Кодексу), який би наразі міг заповнити значну прогалину в законодавстві, яка існує в цій сфері.

Отже, проаналізувавши визначення, що містяться в чинному законодавстві, можемо виділити головні ознаки сучасних адміністративних послуг:

- 1) надання за заявою особи;
- 2) надання заради забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- 3) надання адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) й обов'язково шляхом реалізації владних повноважень. Адже адміністративний орган володіє "монополією" на надання конкретної адміністративної послуги;
- 4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адмініст-

ративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом;

5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, якими задовольняється клопотання особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [16].

Крім висвітленого нами процедурного аспекту, що полягає у впровадженні нового, відповідного європейським стандартам, адміністративно-процедурного законодавства, серед зазначених науковцями напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг [19, С.191], важливим видається також інституційно-організаційний, що включає в себе перерозподіл функцій, делегування, децентралізацію тощо. Першочергово в нашій державі вирішення цих питань покладалося на центральні органи виконавчої влади. Так, Концепція адміністративної реформи зазначала, що однією з вихідних концептуальних засад реформування центральних органів виконавчої влади є визнання необхідності переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [4]. У Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" [2] першим серед основних завдань центральних органів виконавчої влади визначено надання адміністративних послуг. Досить важливим аспектом є визначення органів, головною функцією яких є саме надання адміністративних функцій – "у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба". Відповідно до Указу Президента України "Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади" [3] на сьогодні в Україні існує 27 служб, причому ця кількість набагато більша, ніж інших центральних органів виконавчої влади – агентств та інспекцій, що свідчить про надання переваги розвитку системи саме з надання адміністративних послуг.

В проекті Закону України "Про адміністративні послуги" зазначається, що у передбачених законом випадках органи виконавчої влади, інші державні органи можуть делегувати в установленому Кабінетом Міністрів України порядку повноваження з надання адміністративних послуг бюджетним установам, що належать до сфери їх управління. Проте цікавим видається той факт, що чинний Закон України "Про Кабінет Міністрів України" [1] не містить положень про делегування повноважень так само, як і Закон України "Про центральні органи виконавчої влади".

Зарубіжні експерти вказують, що "корупційним ризиком у сфері надання адміністративних послуг можна вважати монополізм при їх наданні – тобто закріплення компетенції (повноваження) з надання абсолютної більшості адміністративних послуг за єдиним і чітко визначеним органом публічної адміністрації" [17], причому такий монополізм має передусім територіальний характер і полягає в можливості звернення приватної особи за отриманням послуги виключно до одного органу в чітко визначеній адміністративно-територіальній одиниці, як правило, відповідно до місця проживання фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи). При цьому варто вказати, що майже всі розглядувані нами нормативні акти, в тому числі і проект Закону України "Про адміністративні послуги", серед головних принципів надання послуг зазначають принцип "доступності та зручності для

фізичних і юридичних осіб", які, як видається, мають полягати в децентралізації надання таких послуг.

Таким чином, можна зробити висновок про нагальну необхідність прийняття Закону України "Про адміністративні послуги", який би вперше на рівні закону закріпив би саме поняття адміністративної послуги, вичерпний перелік послуг, що мають надаватися органами державної влади тощо; Адміністративно-процедурного Кодексу, який би повно та всебічно врегулював основні питання надання адміністративних послуг, з подальшим приведенням у відповідність до закону всієї нормативно-правової бази в цій сфері. Крім того, важливим є вирішення на рівні закону питання про можливість делегування повноважень органами виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, які саме і мають стати основними суб'єктами надання адміністративних послуг.

1. Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 7.10. 2010 // Відомості Верховної Ради України – 2011, № 9, ст.58 (з наступними змінами та доповненнями). 2. Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" // Відомості Верховної Ради України, 2011, № 38, ст. 385. 3. Указ Президента України від 09.12.10 р. "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" № 1085/2010, редакція від 19.01.2012// Урядовий кур'єр, 2010- № 234. 4. Концепція адміністративної реформи в Україні// Офіційний вісник України від 11.06.1999 – 1999 р., № 21, ст. 32. 5. Постанова Верховної Ради України "Про прийняття за основу проекту Закону України про адміністративні послуги" 9.12.2011 № 4155-VI // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 6. Постанова Верховної Ради України "Про направлення на повторне перше читання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України" від 31.03.2009 № 1203-VII// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг" від 17 липня 2009 р. № 737// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною пробірною службою, та розмір плати за її надання" від 26 жовтня 2011 р. N 1099// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 10. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку платних адміністративних послуг" 26 жовтня 2011 р. N 1097// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 11. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Міністерством енергетики та вугільної промисловості" від 26 жовтня 2011 р. N 1071-р // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 12. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" від 15 лютого 2006 р. N 90-р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 13. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг" від 26 жовтня 2011 р. N 1076-р // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/> 14. Авер'янов В. До питання про поняття так званих "управлінських послуг" / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127. 15. Авер'янов В. Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки/ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. - К.: Факт, 2003. – С.27-29. 16. Адміністративні послуги – нова якість держави / Центр політико-правових реформ, "Пріоритети" No. 6(12)/2003, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucigr.kiev.ua/> 17. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні// Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/> 18. В.Б.Авер'янов. Нові риси предмета українського адміністративного права, "Персонал", №4, 2005, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://personal.in.ua/> 19. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Школик А.М. та ін.; За заг.ред. Авер'янова В.Б. – К.: Юстініан, 2007. – 288 с. 20. І.Коліушко. Пріоритети розвитку українського адміністративного права // Адміністративні послуги в

контексті європейського вибору України. Збірник наукових праць. – К.: Міленіум, 2004. – С.10-13. 21. Кистяковский Б. А. Государственное право (общее и русское): [лекции] / Кистяковский Б. А. – СПб.: РХГИ, 1999. 22. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Административное право Украины: Пособие. – К.: Юриком Інтер, 2003. – 544 с. 23. Права громадян у

сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф./ Кол.авт.; За заг.ред. В.Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

Надійшла до редколегії 30.01.12

УДК 346.9 : 347.952

О. Науменко, асист.

## АДМІНІСТРАТИВНА КОНЦЕПЦІЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ

*У статті проаналізовано основні аргументи прихильників віднесення виконавчого провадження до адміністративного (або адміністративно-процесуального) права та здійснено їх критичний аналіз.*

*Ключові слова: виконавче провадження, адміністративна теорія (концепція), адміністративне право, адміністративний процес, публічне управління, управлінський вплив, виконавче право.*

*В статье проанализированы основные аргументы сторонников отнесения исполнительного производства к административному (или административно-процессуальному) праву и осуществлен их критический анализ.*

*Ключевые слова: исполнительное производство, административная теория (концепция), административное право, административный процесс, публичное управление, управленческое влияние, исполнительное право.*

*The article addresses the main arguments used by proponents of attributing an enforcement procedure to administrative (or administrative procedural) law and provides for critical analysis of such arguments.*

*Key words: court enforcement proceeding, administrative theory (concept), administrative law, administrative process, public administration, managerial influence, executive law.*

Наукова дискусія щодо місця норм, які регулюють виконавче провадження, в системі права почала зароджуватись ще у XIX ст. Так, Сергєєв В. ще у 1883 р. писав, що "останнім моментом процесу виступає виконання вироку" (у значенні рішення – прим. автора) [29, с. 980], а Победоносцев П. у 1872 р. висловлював протилежну думку і вважав, що "постановивши рішення, суд не повинен вживати заходів до його виконання" [цитуються за роботою: 12, с. 12]. Подібної позиції дотримувався і Вербловський В., що фактично послугувало теоретичною основою законодавства про незалежність судового пристава від суду [12, с. 12-13].

І до сьогоднішнього дня питання щодо місця виконавчого провадження в системі права України не вирішено, оскільки у науковій літературі немає єдиної позиції щодо нього. Думки науковців з даної проблеми розподілились на три основних напрямки, які умовно можна визначити як три основні концепції (теорії).

Прихильники першої з них відносять виконавче провадження до господарського та цивільного процесів (судова теорія). Представниками цієї концепції виступають Амельченко М.В., Гринько Ю.І., Заворотько П.П., Притика Д.М., Штефан М.И. та інші.

Прихильники другої концепції називають виконавче провадження самостійною галуззю права (теорія самостійності). Найбільш яскравими її представниками є Білоусов Ю.В., Тертишніков В.І., Фурса С.Я., Шерстюк В.М., Юков М.К., Ярков В.В. та інші.

Третя група науковців (Гук Б.М., Крупнова Л.В., Теліпко В.Е., Щербак С.В. та ін.) відносить виконавче провадження до системи адміністративного або адміністративно-процесуального права [9, с. 58; 10, с. 2, 4, 5, 7, 8, 9; 17, с. 8, 16; 23, с. 72; 27, с. 1, 5, 8, 10, 15; 28, с. 74; 35, с. 20; 36, с. 119-120; 37, с. 33; 38, с. 4-5; 39, с. 2, 4, 6, 7, 12; 40, с. 79] (адміністративна теорія). Ця позиція до останнього часу була найбільш новою в сучасній українській правовій думці і була обумовлена прийняттям Законів України "Про виконавче провадження" від 21.04.1999 р. № 606-ХІV [4] (далі – ЗУ "Про виконавче провадження") та "Про державну виконавчу службу" від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР [3] (далі – ЗУ "Про ДВС").

Метою цієї статті є аналіз цієї третьої (адміністративної) теорії виконавчого провадження та вирішення питання щодо її обґрунтованості.

Аналіз наукової літератури свідчить, що в основі адміністративної концепції лежать наступні аргументи:

1. органи примусового виконання після прийняття ЗУ "Про ДВС" віднесено до виконавчої гілки влади, тобто до системи адміністративних органів;
2. механізм примусового виконання судових рішень є адміністративно-правовим, тобто здійснюється у вигляді адміністративного примусу з перевагою адміністративно-правових методів;
3. виконавче провадження є особливим видом управлінської діяльності;
4. працівники державної виконавчої служби (далі – ДВС) мають статус державного службовця, їх статус є адміністративно-правовим;
5. правовідносини у сфері виконавчого провадження також мають адміністративно-правовий характер;
6. відповідальність за порушення норм, що регулюють виконавче провадження, є адміністративною.

Однак дана позиція є, на наш погляд, недостатньо обґрунтованою та вельми спірною, що також підтверджується непослідовністю думок самих прихильників цієї концепції. Так, автори навчального посібника "Виконання судових рішень" висловлюють суперечливі твердження стосовно того, що "законодавство про виконавче провадження – це сукупність правових норм, які входять до системи адміністративно-процесуального права і предметом регулювання яких є суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності органів державної виконавчої служби України, спрямованої на примусове виконання рішень ..." (курсив наш – О.Н.), і одночасно, що "в процесі примусового виконавчого провадження можуть виникнути не тільки адміністративні процесуально-виконавчі правовідносини, а й цивільно-процесуальні, арбітражно-процесуальні (курсив наш – О.Н.) правовідносини між органом державної виконавчої служби і судом, арбітражним судом" [38, с. 4, 5]. Немов продовжуючи думку попередніх авторів, Гук Б.М. так само суперечливо зазначає, що "відкидаючи ідею віднесення виконавчого провадження до цивільного чи господарського процесу, автор розглядає його як складову частину адміністративного процесу у вигляді адміністративного провадження", і одночасно, що "на основі аналізу окремих груп правовідносин виконавчого провадження введено перевагу (курсив наш – О.Н.) у ньому адміністративно-правових відносин над цивільно-правовими..." [10, с. 8, 9]. А Крупнова Л.В., аналізуючи реалізацію адміністративно-правового статусу працівників ДВС вказує, що "перебуваючи в загальних правовідносинах, працівник державної виконавчої служби не використовує заходи

