

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

УДК 342.951(477)

Л. В. Крупнова

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДІЙ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ВІДКРИТТЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У статті досліджено стадії адміністративної процедури відкриття виконавчого провадження. Проаналізовано зміст та нормативно-правове закріплення реалізації окремих стадій указаної адміністративної процедури в умовах переходу до комбінованої системи виконавчого провадження. Виявлено низку організаційних та законодавчих недоліків окремих стадій процедури відкриття виконавчого провадження та запропоновано способи їх усунення.

Ключові слова: *виконавче провадження, примусове виконання рішень, адміністративна процедура, стадія, відкриття виконавчого провадження, уповноважені органи та особи.*

Постановка проблеми. Оновлення законодавства про виконавче провадження поставило перед науковою спільнотою чималу кількість питань, пов'язаних з доцільністю організаційних змін у системі примусового виконання, а також змістом і спрямованістю окремих адміністративних процедур виконавчого провадження. Опрацювання цих питань вимагає детального та прискіпливого аналізу правових категорій, які утворюють систему виконавчого провадження. Однією з таких категорій є «стадії адміністративних процедур виконавчого провадження». Особливу увагу слід звернути на стадії процедури відкриття виконавчого провадження, оскільки саме вони визначають момент виникнення правовідносин у сфері примусового виконання рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема сутності та змісту стадій адміністративних процедур виконавчого провадження комплексно опрацював Р. С. Калінін. Однак після оновлення відповідного законодавства та переходу до комбінованої системи примусового виконання рішень, його праці дещо втратили свою актуальність, що обумовлює потребу проведення нових досліджень за вказаною проблемою.

На сучасному етапі невирішеним залишається питання порядку здійснення стадій процедури відкриття виконавчого провадження та їх процесуального оформлення. Також науковий інтерес має проблема невизначеності в чинному законодавстві окремих аспектів примусового виконання рішень на тимчасово неконтрольованих територіях, що становить достатньо серйозну проблему для громадян, які проживають на цих територіях.

Формування цілей. Метою статті є теоретико-правове дослідження стадій адміністративної процедури відкриття виконавчого провадження.

Виклад основного матеріалу. Здійснення адміністративних процедур у виконавчому провадженні має циклічний характер, що обумовлено специфікою правового регулювання та процесуальними завданнями, які стоять перед уповноваженими органами й особами (суб'єктами примусового виконання). За таких умов можливо припустити, що кожна окрема адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яка побудована таким чином, щоб забезпечити досягнення кінцевого результату. Це стосується й процедури відкриття виконавчого провадження, стадії якої важливо дослідити окремо.

1. Подача заяви про відкриття виконавчого провадження. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404-VIII (далі – Закон № 1404-VIII) ця стадія передбачає надання державному або приватному виконавцеві заяви від стягувача чи прокурора про примусове виконання рішення. Основним завданням цієї стадії є доведення факту наявності рішення, яке потребує примусового виконання до відома уповноважених органів та осіб. Цю стадію можна вважати початковим етапом виконавчого провадження, який має обов'язковий характер у правовідносинах з примусового виконання [1].

Відповідно до Інструкції з організації примусового виконання рішень, заява про примусове виконання рішення подається до органу державної виконавчої служби або приватного виконавця в письмовій формі разом з оригіналом (дублікатом) виконавчого документа та квитанцією про сплату авансового внеску, окрім випадків, коли стягувач звільняється від сплати такого внеску. Уважаємо, що одночасне подання заяви та виконавчого документа передбачено тільки з метою оптимізації роботи органів примусового виконання та приватних виконавців, оскільки останні одразу ж мають можливість переходити до другої стадії досліджуваної адміністративної процедури [2].

На цій стадії відбувається фактичне підтвердження правомочності вимог стягувача, а також набувають свого процесуального змісту зобов'язання боржника. Суттєвим недоліком чинного законодавства про виконавче провадження та інших нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02 вересня 2014 року № 1669-VII [3], є відсутність мораторію на подачу заяви про відкриття виконавчого провадження та проведення виконавчих дій на період до завершення проведення антитерористичної операції. Подібна ситуація склалася й у законодавстві, яке визначає статус тимчасово окупованих територій. Так, у Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII [4] жодним чином не визначено гарантії щодо виконання юрисдикційних рішень. Зазначимо, що й законодавство про статус переселенців також має аналогічний недолік, адже в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII [5] не визначені механізми реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб у сфері виконавчого провадження.

Підкреслимо, що парламент узагалі не приділяє увагу проблемі реалізації принципу обов'язковості виконання рішень на тимчасово окупованих та неконтрольованих територіях, оскільки навіть у Рекомендаціях «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» (Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2016 року № 1074-VIII), він також не конкретизує цю проблему [6].

Хоча інші аспекти реалізації правової політики держави вже знайшли своє відображення в нормативно-правових актах, що значно спростило правозастосовну діяльність у цих сферах. Наприклад, Законом України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12 серпня 2014 року № 1632-VII, було врегульовано питання зміни територіальної підсудності судових справ та підслідності кримінальних проваджень [7].

Щодо досліджуваної стадії зазначимо, що її основним недоліком є відсутність типової форми заяви про відкриття виконавчого провадження. На цій проблемі вже акцентували увагу науковці, зокрема М. Руденко та С. Малахов [8, с. 22], а Р. С. Калінін узагалі запропонував включити до Закону України «Про виконавче провадження» статтю «Вимоги до заяви стягувача про примусове виконання рішення» [9, с. 89]. У ч. 3 ст. 26 Закону № 1404-VIII містяться загальні рекомендації щодо відомостей, які повинні бути в заяві, зокрема це: інформація, що ідентифікує боржника, відомості про його майно та рахунки в банківських установах, місце його роботи тощо [1]. Утім, переліку обов'язкових відомостей не наведено, що ускладнює процес складання цієї заяви.

2. Перевірка виконавцем виконавчого документа щодо відповідності законодавчо встановленим вимогам. Ця стадія адміністративної процедури здійснюється протягом трьох робочих днів з дня пред'явлення виконавчого документа. Перелік підстав такого повернення закріплено в ч. 4 ст. 4 Закону № 1404-VIII. Основним завданням цієї стадії є з'ясування законності вимог стягувача через аналіз правильності оформлення виконавчого документа та заяви, що подається державному або приватному виконавцеві.

Як зазначає Р. С. Калінін, особливу увагу на цій стадії виконавець повинен приділити таким аспектам: дотриманню строків пред'явлення виконавчого документа до виконання, визначенню різновиду виконавчого документа, встановленню дати відліку строку пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання [9, с. 96]. Убачається, що цей перелік потребує доповнення, зокрема з'ясуванню також підлягає факт законності пред'явлення конкретного виконавчого документа приватному виконавцеві, що пов'язане з обмеженням переліку рішень, які вони мають право виконувати за законодавством. До того ж потрібно визначити чи був пред'явлений виконавчий документ у межах виконавчого округу, у якому приватний виконавець має право на здійснення діяльності.

3. Прийняття виконавцем адміністративного акта – постанови про відкриття виконавчого провадження. Ця стадія є логічним етапом

процедури відкриття виконавчого провадження. Вона призводить до значних юридичних наслідків у вигляді застосування до боржника засобів примусового виконання. Завданням цієї стадії є процесуальне підтвердження законності вимог стягувача за конкретним виконавчим документом і санкціонування початку здійснення виконавчого провадження. Підкреслимо, що ця стадія також має свої строки, адже відповідно до ч. 5 ст. 26 Закону № 1404-VIII, виконавець не пізніше наступного робочого дня з дня надходження до нього виконавчого документа, виносить постанову про відкриття виконавчого провадження [1].

Не зрозуміло, чому для винесення постанови про відкриття виконавчого провадження законодавець виділив один робочий день, наступний з дня надходження виконавчого документа до виконавця (ч. 5 ст. 26 Закону № 1404-VIII), а на повернення виконавчого документа стягувачеві, у разі його невідповідності встановленим вимогам – три робочі дні (ч. 4 ст. 4 Закону № 1404-VIII). Навіщо подовжувати строк повернення виконавчого документа стягувачеві до трьох робочих днів, якщо виходячи з положень ч. 5 ст. 26 Закону № 1404-VIII виконавець у змозі протягом одного робочого дня перевірити виконавчий документ на відповідність установленим вимогам.

Таку ситуацію можна розглядати як порушення прав стягувача, оскільки затягування строків не дозволяє йому вже наступного дня звернутися до органу, який видав рішення з вимогою усунення виявлених недоліків. У зв'язку з цим, перший абзац ч. 4 ст. 4 Закону № 1404-VIII слід викласти в такій редакції: «4. Виконавчий документ повертається стягувачеві органом державної виконавчої служби, приватним виконавцем без прийняття до виконання протягом наступного робочого дня з дня його пред'явлення, якщо:». Також ч. 4 ст. 4 Закону № 1404-VIII слід доповнити абзацом 4 такого змісту: «У разі виявлення виконавцем факту невідповідності виконавчого документа встановленим цим Законом вимогам у процесі пред'явлення, він має право одразу ж повернути такий документ стягувачеві, указавши йому на конкретні недоліки в оформленні».

4. Внесення постанови про відкриття виконавчого провадження до автоматизованої системи виконавчого провадження. Зазначена стадія полягає у своєчасному внесенні до автоматизованої системи виконавчого провадження (комп'ютерної програми, що забезпечує збирання, зберігання, облік, пошук, узагальнення, надання відомостей про виконавче провадження), постанови про відкриття виконавчого провадження. Слід підкреслити, що постанови виконавця, а також інші документи виконавчого провадження виготовляються за допомогою автоматизованої системи, у якій містяться типові форми цих документів. Завданнями цієї стадії процедури відкриття виконавчого провадження є: реєстрація документів виконавчого провадження; забезпечення об'єктивності розподілу виконавчих документів між державними виконавцями; контроль за дотриманням строків проведення виконавчих дій; інформування сторін виконавчого провадження про хід примусового виконання; формування статистичних даних щодо роботи виконавців [10]. Наголосимо, що до переліку вже

закріплених завдань автоматизованої системи виконавчого провадження слід додати ще одне, а саме: забезпечення розподілу виконавчих документів між приватними виконавцями в рамках виконавчих округів, у межах яких вони здійснюють свою діяльність.

Потрібно підкреслити, що ця стадія характеризується не тільки специфічним колом суб'єктів, а й наявністю індивідуальних вимог до цих суб'єктів. Доступ до автоматизованої системи реєстраторів та користувачів (крім сторін виконавчого провадження) здійснюється з використанням ідентифікаторів доступу, що надаються адміністратором цієї системи на підставі відповідних договорів, а також з використанням електронного цифрового підпису, сумісного з програмним забезпеченням (отримання електронного цифрового підпису в Акредитованому центрі сертифікації ключів здійснюється самостійно) [10]. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 р. № 852-IV (далі – Закон № 852-IV) електронний підпис прирівнюється до власноручного підпису, якщо його підтверджено сертифікатом ключа, а особистий ключ підписувача відповідає відкритому ключу, зазначеному в сертифікаті [11].

Аналіз указанного нормативно-правового акта дозволяє говорити про існування проблеми, пов'язаної з розмежуванням ступеня вимог до державних та приватних виконавців щодо отримання електронного цифрового підпису. Так, у ст. 5 Закону № 852-IV зазначено, що посадові особи органів державної влади, якими є державні виконавці, для засвідчення чинності відкритого ключа використовують лише посилений сертифікат ключа (сертифікат, який засвідчується центральним засвідчувальним органом). Приватні виконавці, як юридичні особи, отримують звичайний сертифікат відкритого ключа, хоча вони мають доступ до тієї самої автоматизованої бази.

Отже, убачається, що при однаковому характері інформації та ризиках її втрати, державні виконавці мають більш жорсткі вимоги доступу до автоматизованої системи ніж приватні, що безперечно може бути поставлено під сумнів. Доцільним видається віднесення суб'єктів, які виконують делеговані повноваження, що належать органам виконавчої влади, до числа суб'єктів, які повинні отримувати посилений сертифікат ключа.

5. Оскарження постанови про відкриття виконавчого провадження. Ця стадія завершує процедуру відкриття виконавчого провадження, хоча підкреслимо, що вона є факультативною, оскільки сторони виконавчого провадження, зокрема боржник, не завжди користуються правом на оскарження рішень виконавців. Судова практика дуже часто стає інструментом виявлення недоліків чинного законодавства та спірних питань його застосування. Щодо досліджуваної стадії, таким інструментом стала справа № 2-а-354/14, яка була розглянута 30 квітня 2014 року Солом'янським районним судом м. Києва. За матеріалами справи, гр.-н А звернувся з адміністративним позовом до Державної виконавчої служби Солом'янського районного управління юстиції в м. Києві про скасування постанови про відкриття виконавчого провадження та про стягнення з боржника витрат на проведення виконавчих дій [12]. Позивач посилався на ч. 1-2 ст. 17 Кодексу

адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV, відповідно до яких юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають через здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських функцій (зокрема суди віднесено оскарження рішень таких суб'єктів, дій або бездіяльності) [13]. У своїй ухвалі, суд зазначив про невідповідність позовної заяви юрисдикції суду, оскільки відповідно до ст. 384 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV (далі – ЦПК України) скаргу може бути подано до суду безпосередньо або після оскарження рішення, дії або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби до начальника відповідного відділу державної виконавчої служби. Іншими словами суд акцентує увагу на тому, що оскарження рішень виконавців здійснюється в порядку, передбаченому цивільно-процесуальним законодавством [14].

Питання оскарження рішень, дій або бездіяльності приватних виконавців у законодавстві про виконавче провадження не регламентоване. Єдиною згадкою про такий порядок є ст. 36 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» від 02 червня 2016 року № 1403-VIII (далі – Закон № 1403-VIII), у якій указано, що рішення, дії чи бездіяльність приватного виконавця можуть бути оскаржені в порядку, встановленому законом [15]. Отже, не зрозуміло, у якому порядку і яким законом регламентоване це питання. Якщо йдеться про норми ЦПК України, то в такому випадку про це варто зазначити в ст. 36 Закону № 1403-VIII. З урахуванням цього норма матиме таку редакцію: «рішення, дії чи бездіяльність приватного виконавця можуть бути оскаржені в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження» та іншими законодавчими актами».

Стадія оскарження постанови про відкриття виконавчого провадження є своєрідною гарантією прав сторін примусового виконання рішень, яка спрямована на захист їх законних інтересів і дозволяє за допомогою чітких процесуальних кроків, зупинити дію неправомірного правозастосовного акта індивідуальної дії. Надаючи таке право сторонам виконавчого провадження, законодавець намагається не тільки захистити їх права, а й наділити окрему стадію саморегулятивними можливостями, тобто здатністю оцінити правомірність результатів, що робить стадію самостійною складовою адміністративних процедур.

Висновки. Результати теоретико-правового дослідження стадій процедури відкриття виконавчого провадження доцільно представити у вигляді таких висновків:

1. Установлено, що стадіями процедури відкриття виконавчого провадження є: подача заяви про відкриття виконавчого провадження, перевірка виконавцем виконавчого документа щодо відповідності законодавчо встановленим вимогам, прийняття виконавцем адміністративного акта – постанови про відкриття виконавчого провадження, внесення постанови про відкриття виконавчого провадження

до автоматизованої системи виконавчого провадження, оскарження постанови про відкриття виконавчого провадження.

2. Доведено, що основними організаційними та нормативно-правовими недоліками стадій процедури відкриття виконавчого провадження є: невирішеність питань здійснення примусового виконання рішень на тимчасово неконтрольованих територіях; відсутність типової форми заяви про відкриття виконавчого провадження; необґрунтоване подовження строків повернення виконавчого документа стягувачеві; розмежування ступеня вимог до державних та приватних виконавців щодо отримання електронного цифрового підпису; недостатня визначеність у законодавстві про виконавче провадження питань юрисдикції справ щодо оскарження рішень виконавців.

3. Надалі наукові пошуки у цій сфері мають відбуватися в напрямі напрацювання поглядів щодо взаємообумовленості стадій процедури відкриття виконавчого провадження, їх удосконалення та узгодження із засадами комбінованої системи примусового виконання рішень. Також інтерес представляє питання індивідуалізації особливостей реалізації вказаних стадій залежно від суб'єкта, який здійснює примусове виконання.

Використані джерела:

1. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 року № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2016. - № 30. - стор. 5. - Ст. 542.

2. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень : Наказ Міністерства юстиції України від 02 квітня 2012 року № 512/5 // Офіційний вісник України. - 2012. - № 27. - стор. 23. - ст. 1018.

3. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 02 вересня 2014 року № 1669-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 44. - стор. 2972. - Ст. 2040.

4. Про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 26. - стор. 2172. - Ст. 892.

5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2015. - № 1. - стор. 2. - Ст. 1.

6. Про стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції : Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2016 року № 1074- VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2016. - № 18. - стор. 5. - Ст. 203.

7. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції : Закон України від 12 серпня 2014 року № 1632-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 39. - стор. 2814. - Ст. 2009.

8. Руденко М. Прокурор як суб'єкт ініціювання відкриття виконавчого провадження: питання теорії та практики / М. Руденко, С. Малахов // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2010. - № 3. - С. 18-23.

9. Калінін Р. С. Адміністративні процедури у виконавчому провадженні за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Роман Сергійович Калінін. – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2013. – 268 с.

10. Про затвердження Положення про автоматизовану систему виконавчого провадження : Наказ Міністерства юстиції України від 05 серпня 2016 року № 2432/5 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 64. – стор. 454. – ст. 2182.

11. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

12. Ухвала Солом'янського районного суду міста Києва від 30 квітня 2014 року по Справі № 2-а-354/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38701306>.

13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – стор. 1358. – Ст. 446.

14. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-42. – стор. 1530. – Ст. 492.

15. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1403-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29. – стор 5. – Ст. 535.

Стаття надійшла до редакції 07.08.2017

Крупнова Л. В. Теоретико-правовая характеристика стадий административной процедуры открытия исполнительного производства

В статье исследованы стадии административной процедуры открытия исполнительного производства. Проанализировано содержание и нормативно-правовое закрепление реализации отдельных стадий указанной административной процедуры в условиях перехода к комбинированной системе исполнительного производства. Выявлен ряд организационных и законодательных недостатков отдельных стадий процедуры открытия исполнительного производства и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: *исполнительное производство, принудительное исполнение решений, административная процедура, стадия, открытие исполнительного производства, уполномоченные органы и лица.*

Krupnova L. Theoretical and Legal Characteristics of the Stages of Administrative Procedure to Initiate Executive Lawsuit

Implementation of innovations in the legislation on enforcement proceedings raised a considerable amount of issues to the scientific community related to the feasibility of organizational changes in the system of compulsory execution, as well as to the content and orientation of certain administrative procedures of enforcement proceedings. These issues have been studied through a detailed and careful analysis of the legal categories that constitute the system of enforcement proceedings. One of these categories is the "stages of administrative procedures of enforcement proceedings".

The stages of the procedure to initiate enforcement proceedings have been considered, because they determine the moment of the emergence of legal relations in the sphere of compulsory execution of decisions. The author has analyzed the content and normative and legal consolidation of the realization of some stages of the specified administrative procedure in the conditions of transition to the combined system of executive proceedings. It has been established that the stages of the procedure to initiate

the enforcement proceedings are: filing an application to initiate the enforcement proceedings, verifying an executive document on compliance with the statutory requirements by the executor, the adoption by the executor of an administrative act – a decision to initiate the enforcement proceedings, filing a decision to initiate the enforcement proceedings to an automated system of enforcement proceedings, appealing the decision to initiate the enforcement proceedings.

A number of organizational and legislative shortcomings of certain stages of the procedure to initiate the enforcement proceedings has been identified, in particular they include: the unresolved issue of implementing the compulsory execution of the decisions on temporarily uncontrolled territories; absence of a typical application form to initiate the enforcement proceedings; unsubstantiated extension of the terms of returning the executive document; delimitation of the degree of requirements for the state and private executors to receive an electronic digital signature; lack of certainty in the legislation on enforcement proceedings of issues of jurisdiction over the cases to appeal against executors' decisions. The author has suggested the ways to eliminate the mentioned shortcomings, which allow to improve the quality and efficiency of the procedure to initiate the enforcement proceedings.

Key words: *executive proceedings, enforcement execution of decisions, administrative procedure, stage, initiation of enforcement proceedings, authorized agencies and persons.*