

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:347.95-048.23

Буцан А.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У цій статті досліджено основні підходи до розуміння виконавчого провадження у правовій науці, розглянуто проблемні питання тлумачення виконавчого провадження, які випливають з положень статті 1 Закону України «Про виконавче провадження». Досліджено практику Європейського суду з прав людини з питань, пов'язаних із виконанням судових рішень, та проаналізовано зміст рішень, що прямо стосуються підходів до розуміння виконавчого провадження. Таким чином, у роботі автор намагається визначити співвідношення виконавчого провадження та судового процесу і, як наслідок, віднайти найбільш ефективну модель виконавчого провадження в Україні.

Ключові слова: виконавче провадження, примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, державний виконавець, приватний виконавець.

Постановка проблеми. Стрімке реформування законодавства України призводить до виникнення нових, а також постійної деформації наявних правових інститутів, серед яких вагоме місце займає інститут виконавчого провадження, що також зазнав значних змін останнім часом. Виконавче провадження має ключове значення для ефективного захисту прав та законних інтересів особи, оскільки лише після виконання судового рішення можна вести мову про відновлення порушених прав, свобод чи законних інтересів осіб. Виходячи з того, що правове регулювання виконавчого провадження, яке було закладено в редакції нового Закону України «Про виконавче провадження» [1], докорінно не змінило ситуацію з виконанням судових рішень, а кількість невиконаних рішень залишається значною, необхідним питанням є перегляд підходів до розуміння сутності виконавчого провадження, а також пошук найбільш ефективної моделі виконавчого провадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З цього приводу дослідження проводили: В.Б. Авер'янов, Ю.В. Білоусов, Б.М. Гук, Р.В. Ігонін, А.І. Перепелиця, С.Я. Фурса, Є.І. Фурса,

М.Й. Штефан, С.В. Щербак та ін., які висловлювали власні погляди на вирішення проблем виконавчого провадження, але всі вищевказані науковці не здійснювали комплексного аналізу зазначеної проблематики з позиції дієвості та ефективності виконавчого провадження в Україні, що зумовлює актуальність вказаного наукового дослідження.

Постановка завдання. Нині слід констатувати, що визначення виконавчого провадження, яке закріплене в чинному законодавстві, не є репрезентативним щодо реально існуючої моделі виконавчого провадження в Україні. Найголовнішим питанням у цьому контексті є визнання виконавчого провадження частиною судового процесу, а саме його завершальною стадією (як того вимагають стандарти Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) та практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) або віднесення його до окремого виду діяльності органів виконавчої влади (що буде відповідати реально існуючій моделі виконавчого провадження в Україні). З огляду на це наукові погляди на розуміння виконавчого провадження також дуже різняться, але за своєю суттю все одно

ґрунтуються на понятті, встановленому нормами Закону України «Про виконавче провадження» [1]. Усі ці та багато інших обставин, зокрема низька ефективність діяльності органів державної виконавчої служби, дають підстави поставити під сумнів правильність розуміння виконавчого провадження у цілому в чинному законодавстві та правовій доктрині.

Необхідним у зв'язку з цим є встановлення та аналіз наукових поглядів щодо розуміння інституту виконавчого провадження, перегляд законодавчого регулювання цього інституту з точки зору положень ЄКПЛ та прецедентної практики ЄСПЛ, а також визначення загальних шляхів удосконалення вказаного правового інституту.

Виклад основного матеріалу. Існує велика кількість підходів до розуміння виконавчого провадження. Наприклад, В.Б. Авер'янов вважає, що виконавче провадження – це врегульована нормами матеріального та процесуального права діяльність органів виконавчої влади щодо примусового виконання судових рішень, що втілюється у двох формах: 1) як стадія адміністративного та іншого виду юридичного процесу; 2) як провадження адміністративного процесу [2].

Своєю чергою Р.С. Калінін вказує, що виконавче провадження – це підгалузь адміністративного права України та має адміністративно-процедурний характер. Науковець переконаний, що виконавче провадження спрямоване на примусову реалізацію охоронно-відновлювальної функції з боку суб'єкта владних повноважень [3, с. 75].

У контексті вищевказаних підходів дискусійним видається шлях авторів, які намагаються сконцентрувати регулювання виконавчого провадження лише на адміністративно-правових нормах, оскільки механізм примусового виконання опосередковано регулюється нормами й інших галузей права та безпосередньо законодавством про виконавче провадження.

Альтернативний погляд надав М.Й. Штефан, вказуючи, що виконавче провадження – це врегульовані законодавством України суспільні відносини, що виникають і реалізуються в процесі примусового виконання між органами державної виконавчої служби і посадовими особами, які здійснюють примусову реалізацію рішень, ухвал, постанов судів і несудових органів, з одного боку, та між особами, котрі беруть участь у виконавчому провадженні і залучаються до проведення виконавчих дій – з іншого, на підставах, у спосіб та в межах, встановлених законом [4, с. 5]. На наш погляд, таке широке поняття виконавчого прова-

дження є обґрунтованим, оскільки містить ознаки правових основ виконавчих дій, а саме норми матеріального та процесуального права. Проте автор підтверджує думку про те, що у процесі здійснення виконавчого провадження суспільні відносини між судом та виконавцем не виникають, оскільки суд не здійснює наглядову функцію стосовно останнього.

Аналогічно заслуговує на увагу позиція С.В. Щербака, у розумінні якого виконавче провадження слід розглядати не лише як сукупність норм, що регулюють суспільні відносини чи процедуру вчинення виконавчих дій, а й як конкретну справу, що перебуває у державній виконавчій службі та має свій реєстраційний номер [5, с. 117]. Необхідно погодитися з таким поглядом, оскільки виконавче провадження не може існувати без документального підтвердження діяльності державного виконавця, а саме без обов'язкових постанов, таких як: постанова про відкриття виконавчого провадження або її закриття, накладення арешту, штрафу, виконавчого збору тощо. Також такий підхід чітко розмежує поняття «виконання рішення» та «виконавче провадження», оскільки виконавче провадження може включати у себе одночасно виконання кількох рішень суду та рішень інших органів, зокрема постанов виконавця, та фактично бути документальним підтвердженням примусових дій.

На наш погляд, найбільш компромісне визначення виконавчого провадження надав Б.М. Гук, яке він сформулював таким чином: «виконавче провадження – це врегульована законодавством самостійна юридична процесуальна діяльність спеціально уповноважених органів та посадових осіб у формі державного примусу, спрямована на фактичну реалізацію юрисдикційних рішень, які підлягають примусовому виконанню» [6, с. 105–106].

Враховуючи всі вищевказані підходи, надзвичайно важливо також розглянути законодавче визначення виконавчого провадження. Так, ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів – сукупність дій визначених у цьому Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а

також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню [1].

Зазначене законодавче визначення виконавчого провадження співпадає з теоретичними підходами багатьох науковців, які досліджували виконавче провадження у своїх працях. Так, схоже розуміння наводить А.І. Перепелиця, зазначаючи, що виконавче провадження – це стадія судового процесу, яка є продовженням правозахисної функції суду [7, с. 9]. Проте автором не наведено прикладів, яким чином судові установи реалізують цю функцію. Основна проблема полягає в тому, що виконавче провадження відкриває державний або приватний виконавець, що не підпорядковані суду, а законодавством України не передбачено процедуру прямої взаємодії між цими органами в контексті спільного виконання судового рішення. Можна згадати, що виконавець може звернутися до суду з клопотанням, наприклад, про зміну способу виконання рішення або про заборону виїзду боржника, але такі наміри будуть розглядатися у загальному порядку, що негативно впливає на строки та якість виконання рішень.

Д.М. Сібільов [8, с. 36], Б.М. Гук [6, с. 105] та багато інших вважають, що законодавець визначив виконавче провадження як завершальну стадію судового процесу під впливом практики Європейського суду з прав людини, посилаючись на рішення: «Бакай та інші проти України» [9], «Бурдов проти Росії» [10], «Горнсбі проти Греції» [11].

У рішенні «Бакай та інші проти України» судом було встановлено, що для цілей статті 6 Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» (право на справедливий суд) виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «судового розгляду» [9].

Своєю чергою у справі «Бурдов проти Росії» зазначено таке: виконання будь-якого судового рішення є невід'ємною стадією процесу правосуддя, а тому має відповідати вимогам, вміщеним у ст. 6 Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» [10].

Висновки зазначених вище справ були похідними від рішення 1997 року у справі «Горнсбі проти Греції», де вказано, що виконання рішення, ухваленого судом, має розглядатися як складова частина «судового розгляду», передбаченого статтею 6, важливість цього принципу в контексті адміністративного провадження – обов'язок адміністративних органів виконати рішення найвишого адміністративного суду держави [11].

ЄСПЛ тлумачить процес виконання судового рішення як стадію процесу правосуддя, у якому

суд має брати безпосередню участь із виконанням певних обов'язків. Проте законодавче регулювання виконавчого провадження в Україні говорить про те, що відповідальність за результат здійснення правосуддя лежить на органах виконавчої влади та на майбутніх приватних виконавцях. Судовий контроль за виконанням судових рішень відповідно до норм Цивільного процесуального кодексу України (ст. ст. 447-453) та Господарського процесуального кодексу України (ст. ст. 339-345) полягає у праві сторін виконавчого провадження звернутися зі скаргою на дії або бездіяльність виконавця до суду. Лише в адміністративних справах (ст. 382, 384 Кодексу адміністративного судочинства України) суд може зобов'язати за власною ініціативою суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення та накладити штраф. На наш погляд, за таких обставин суд не здійснює реальної координації та контролю за виконанням своїх рішень. Тому реальна законодавча модель виконавчого провадження в Україні не зовсім відповідає тому визначенню, яке викладене в ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження», а також розумінню, що надається у прецедентній практиці ЄСПЛ, тому що суд не є основним суб'єктом процесу виконання, не наділений дієвим інструментарієм, який може реально вплинути на виконувальність його рішень.

Фактично можна зазначити, що нині склалася ситуація, коли українське законодавство визнає стандарти ЄСПЛ у контексті виконавчого провадження. Таке визнання проявляється у тому, що нормативне визначення виконавчого провадження відповідає прецедентній практиці ЄСПЛ, відповідно до якої виконання судового рішення є завершальною стадією судового процесу. Але реальна модель виконавчого провадження не відповідає цим прогресивним стандартам. Більша роль у процесі виконання рішень суду та й рішень інших органів відводиться органам державної виконавчої служби та приватним виконавцям, а не самому суду, який ухвалює рішення у справі. На наш погляд, суд не має достатніх повноважень задля реального впливу на забезпеченість виконання рішень, які ним приймаються, тому не зовсім коректно буде вести мову про те, що в Україні виконавче провадження є завершальною стадією судового процесу.

Якщо українська правова система бажає розвиватися шляхом визнання виконавчого

провадження частиною судового процесу, то законодавець має надати більше контрольних повноважень суду в контексті виконавчого провадження. Суди у такому разі мають володіти більшою кількістю реальних інструментів впливу на процес виконання судових рішень та на діяльність виконавців. А якщо ми збережемо наявну модель виконавчого провадження, з фактичним превалюванням в її механізмі ролі виконавчої служби та приватних виконавців, тоді потрібно визнати, що вітчизняна модель системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів не повною мірою відповідає стандартам статті 6 «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод», тому що фактично виконання рішення суду здійснюється поза судовим процесом органами виконавчої влади або приватними виконавцями. А самі суди не мають реальних важелів впливу на процес виконання судового рішення.

Висновки. Враховуючи вищевказане, слід констатувати, що нині в юридичній науці не існує єдиного розуміння виконавчого провадження. Законодавче визначення цього правового інституту не повною мірою відображає реальну модель виконавчого провадження, оскільки

визнає, що цей інститут є завершальною стадією судового процесу, але на практиці суд має досить обмежені повноваження щодо забезпечення виконання власних рішень.

Таким чином, шляхи удосконалення інституту виконавчого провадження полягають, на наш погляд, у тому, щоб передати більше повноважень у сфері примусового виконання судових рішень саме судовій гілці влади. Припускаємо, що вказаний захід не лише дасть змогу привести реальну модель виконавчого провадження у відповідність із законодавчим визначенням цього інституту, а й дасть змогу краще реалізовувати гарантії статті 6 ЄСПЛ у частині обов'язковості виконання судових рішень. Крім того, перекладання частини відповідальності за виконання судового рішення з судів на органи державної виконавчої служби та приватних виконавців також є, на наш погляд, фактором, що підтримує виконуваність рішень, оскільки розподіляє відповідальність за виконання між декількома суб'єктами. Проте для остаточної відповіді на порушені у роботі питання необхідно провести додаткові дослідження з метою повноцінного обґрунтування запропонованих ідей, що буде здійснено нами в подальшому.

Список літератури:

1. Закон України «Про виконавче провадження»: від 02.06.2016 р., № 1404-VIII / Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.
2. Авер'янов В.Б., Горбунова Л.К., Комаров В.В. Науково-практичний коментар до Законів України «Про Державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження». / Відп. ред. О.В. Лавринович. Юрінком Інтер. 2006. 320 с.
3. Калінін Р.С. Про місце виконавчого провадження в системі права України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 9. С. 73–76.
4. Штефан М.Й. Виконання судових рішень: навч. посіб. Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
5. Фурса С.Я. Науково-практичний коментар Законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». КНТ. 2008. 1172 с.
6. Гук Б.М. Проблеми дефініції поняття виконавчого провадження. Університетські наукові записи. 2009. № 1 (29). С. 101–106.
7. Перепелиця А.І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні: автореферат дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2005. 24 с.
8. Сібільов Д.М. Генетичні ознаки виконавчого провадження в системі цивільної юрисдикції. Юрист України. 2011. № 2 (15). С. 34–38.
9. Європейський суд з прав людини. Рішення «Бакай та інші проти України». / Офіційний сайт Верховної Ради України. 09.11.2004. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_230. (дата звернення: 20.05.2018);
10. Європейський суд з прав людини. Рішення «Бурдов проти Росії». / Офіційний сайт Верховної Ради України. 07.05.2002. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_045. (дата звернення: 20.05.2018);
11. Європейський суд з прав людини. Рішення «Горнсбі проти Греції». / Офіційний сайт Верховної Ради України. 1997. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_079. (дата звернення: 20.05.2018).

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ХАРАКТЕРИСТИКИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

В этой статье исследованы основные подходы к пониманию исполнительного производства в правовой науке, рассмотрены проблемные вопросы толкования исполнительного производства, вытекающие из положений статьи 1 Закона Украины «Об исполнительном производстве». Исследовано практику Европейского суда по правам человека в вопросах, связанных с исполнением судебных решений, проанализировано содержание решений, которые прямо касаются подходов к пониманию исполнительного производства. Таким образом, в работе автор пытается определить соотношение исполнительного производства и судебного процесса и, как следствие, найти наиболее эффективную модель исполнительного производства в Украине.

Ключевые слова: исполнительное производство, принудительное исполнение судебных решений и решений других органов, государственный исполнитель, частный исполнитель.

THE PROBLEMATIC ISSUES OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS' CHARACTERISTICS

The article has researched the main approaches to identifying the enforcement proceedings in the legal science, examined the problematic issues of representation of enforcement proceedings that derive from the provisions of the first section of the law "About enforcement proceedings". It has examined the practical aspects of the implementation of judgments of the European Court of Human Rights, which are connected with enforcement of judgments, and analyzed the value of judgments, that directly refers to the approaches of understanding the core of enforcement proceedings. According to it, in this article the author is trying to research the interrelationship between enforcement proceedings and judicial proceedings, and, as a result, identify the most efficient model of enforcement proceedings in Ukraine.

Key words: enforcement proceedings, compulsory enforcement of judgments and judicial acts of other authorities, state enforcement officer, private enforcement officer.