

УДК 342.951(477)

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Євген ЗАГОРУЛЬКО,

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується визначення поняття і змісту заходів адміністративного попередження, що застосовуються органами державної виконавчої служби, їх місце й роль у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина. Запропоновано власне визначення поняття заходів адміністративного попередження, що застосовуються органами державної виконавчої служби, і розкрито їх зміст. Досліджено проблемні питання правових основ діяльності у сфері застосування заходів адміністративного попередження органами державної виконавчої служби, приділено увагу сучасному стану та можливим перспективам розвитку наведеної сфери діяльності.

Ключові слова: виконавче провадження, адміністративний примус, заходи адміністративного попередження, органи державної виконавчої служби, державний виконавець.

MEASURES OF ADMINISTRATIVE WARNING AND FEATURES OF THEIR APPLICATION IN THE EXECUTIVE PROCEEDINGS

Yevhen ZAHORULKO,

Applicant at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article analyzes the definition of the concept and content of administrative warning measures used by the bodies of the state executive service, their place and role in the mechanism of ensuring the rights and legitimate interests of the person and citizen. The actual definition of the notion of administrative warning measures applied by the bodies of the state executive service is proposed, and their content is disclosed. The author investigates the problematic issues of the legal bases of activity in the sphere of application of administrative warning by the bodies of the state executive service, attention is paid to the current state and possible prospects of development of the given sphere of activity.

Key words: enforcement proceedings, administrative enforcement, measures of administrative warning, state executive service, bailiff.

Постановка проблеми. Пунктом 9 ч. 2 ст. 129 Конституції України до основних засад судочинства зараховано в тому числі обов'язковість судового рішення [1]. Забезпечення виконання судового рішення найчастіше відбувається за умови застосування уповноваженими органами заходів адміністративного примусу, в тому числі заходів адміністративного попередження. Визначення системи заходів адміністративного попередження та порядку їх застосування сприятиме забезпеченню прав і законних інтересів сторін виконавчого провадження. Наведене зумовлює потребу ретельного наукового дослідження й чіткого закріплення державою на законодавчому рівні системи заходів адміністративного попередження та порядку їх застосування.

Актуальність теми дослідження підтверджується ступенем нерозкриття теми щодо особливостей застосування заходів адміністративного попередження у виконавчому провадженні.

Стан дослідження. Заходи адміністративного попередження та порядок їх застосування окремими органами публічної адміністрації стали предметом досліджень у працях таких науковців, як А.Т. Комзюк, О.М. Бандурка, Р.В. Ігонін, С.Я. Фурса, С.В. Шербак, Б.М. Гук, В.В. Комаров, В.Б. Авер'янов, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.А. Калюжний, В.І. Тертишніков і багатьох інших. Водночас постійний розвиток законодавства у сфері виконавчого провадження потребує сучасного наукового дослідження в цьому напрямі.

Метою й завданням статті є визначення поняття і змісту заходів адміністративного попередження, що застосовуються органами державної виконавчої служби, сприяння вдосконаленню нормативного визначення їх системи.

Виклад основного матеріалу. Як уже неодноразово нагадувалось, виконавче провадження й до сьогодні вважається надто слабкою ланкою механізму захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, інтересів юридичних осіб і держави загалом [2].

Однією з причин такої ситуації є недосконалість правового регулювання діяльності органів державної виконавчої служби України у сфері застосування заходів адміністративного примусу. Чинним законодавством України фактично не визначено систему заходів адміністративного примусу загалом і систему заходів адміністративного попередження, що застосовуються органами державної виконавчої служби, зокрема.

Фактичне виконання в повному обсязі рішенні суду, іншого органу, посадової особи (далі – рішення) згідно з виконавчим документом є найбільш бажаним результатом виконавчого провадження. На жаль, у більшості випадків досягти такого результату можна виключно в разі застосування державним виконавцем заходів адміністративного примусу. При цьому найменші негативні наслідки для сторін виконавчого провадження настають у разі виконання рішення боржником у результаті застосування до нього державним виконавцем лише заходів адміністративного попередження.

Заходи адміністративного попередження (адміністративно-запобіжні заходи) мають профілактичну спрямованість, застосовуються державним виконавцем до фізичної або юридичної особи, держави, які мають статус боржника, на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. При цьому боржник зазнає певних обмежень, і саме ця обставина зумовлює примусовий характер заходів адміністративного попередження.

Правильному й ефективному застосуванню органами державної виконавчої служби заходів адміністративного попередження сприятиме ретельне наукове дослідження їх правової природи, підстав і порядку застосування.

Як правильно зазначається в юридичній літературі, зміст адміністративно-запобіжних заходів частіш за все полягає в установленні для відповідних суб'єктів обмежень і заборон [3, с. 153]. А.Т. Комзюк звертає увагу на те, що адміністративно-запобіжні заходи також є насамперед засобами впливу на певні об'єкти, їх застосування тягне для таких об'єктів певні наслідки, обмеження, незручності тощо. Причому такі обмеження й заборони мають конкретну, персоналізовану спрямованість, вони є результатом застосування правових норм, що відрізняє їх від заборон, закріплених у нормах права й адресованих невизначеному колу осіб [4, с. 69]. Така думка є слушною, з нею цілком можна погодитись.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», державний виконавець, приватний виконавець під час здійснення професійної діяльності є незалежними, керуються принципом верховенства права й діють виключно відповідно до закону [5]. Отже, державний виконавець, діючи на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України, може вступати в правовідносини «влади-підпорядкування» з конкретним суб'єктом. Державний виконавець самостійно вирішує питання щодо наявності умов застосування заходів адміністративного попередження до підвладного суб'єкта, його вимога має імперативний характер і скерована на конкретного суб'єкта. Така діяльність має правозастосовний характер, оскільки здійснюється за наявності індивідуальних актів застосування правових норм. Саме ця ознака дає змогу відмежувати заходи адміністративного попередження від загальноправових заборон, що поширюються на невизначене коло осіб, а їх виконання залежить від волевиявлення останніх.

Як зазначено вище, заходами адміністративного попередження властивий профілактичний або попереджувальний характер. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне й неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом [5]. Для реалізації покладених на нього завдань державний виконавець повинен уживати вичерпних заходів, що виключають протиправну поведінку передусім боржника, яка може полягати в учиненні дій, що унеможливають чи ускладнюють виконання рішення.

На відміну від заходів адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення та заходи відповідальності застосовуються державним виконавцем до учасників виконавчого провадження за умови наявності в їхніх діях складу правопорушення. Тобто застосування заходів адміністративного попередження не пов'язано з учиненням особою правопорушень і має на меті їм запобігти. Вони застосовуються державним виконавцем у примусовому порядку, у зв'язку з чим їм властиві елементи адміністративного примусу.

Крім того, заходи адміністративного попередження, що застосовуються державним виконавцем, відрізняються від інших заходів адміністративного примусу за характером юридичних наслідків. Заходи адміністративного попередження не мають на меті засудити й покарати винну в учиненні правопорушення особу. Фактом реалізації адміністративно-запобіжних заходів на особу покладається лише специфічний юридичний обов'язок, який має бути ним виконано [6, с. 45].

Заходи адміністративного попередження, що застосовуються державним виконавцем, тісно пов'язані із заходами адміністративного припинення та заходами відповідальності, що виявляється в такому. У більшості випадків заходи адміністративного попередження передують іншим заходам адміністративного примусу. Так, проведення перевірки виконання юридичними особами незалежно від форми власності, фізичними особами, фізичними особами-підприємцями рішень стосовно працюючих у них боржників може бути спрямовано на припинення протиправної дії чи бездіяльності, забезпечення можливості щодо вирішення питання про накладення стягнення у вигляді штрафу на фізичних, юридичних і посадових осіб у випадках, передбачених законом. Певні заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись державним виконавцем залежно від підстав і мети їх застосування і як заходи адміністративного попередження, і як заходи адміністративного припинення. До таких заходів можна зарахувати накладення арешту на майно боржника, опечатування, вилучення, передачу майна на зберігання іншим особам.

Отже, з огляду на вищевикладене, заходи адміністративного попередження органів державної виконавчої служби можна визначити як систему заходів, що застосовується державним виконавцем у вигляді обмежень для фізичних, юридичних осіб, держави на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені законом та іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями, які підлягають примусовому виконанню, спрямованими на попередження, профілактику правопорушень у виконавчому провадженні, недопущення їх негативних наслідків і забезпечення неупередженого, ефективного, своєчасного, в повному обсязі примусового виконання рішень.

Такі заходи мають моральний, організаційний чи інший характер. На жаль, органи державної виконавчої служби на законодавчому рівні фактично позбавлені можливості застосовувати заходи адміністративного попередження й інші заходи адміністративного примусу фізичного характеру в тому числі до боржника.

Кожному із заходів адміністративного попередження притаманні різні властивості, у зв'язку з чим вони мають специфіку використання в діяльності органів державної виконавчої служби.

Систему заходів адміністративного примусу, що застосовуються органами державної виконавчої служби, визначено ст. 10 Закону України «Про виконавче провадження» (далі – Закон). До заходів адміністративного попередження можна зарахувати передбачені п. 4 наведеної норми, а саме: заборону боржнику розпоряджатися та/або користуватися майном, яке належить йому на праві власності, у тому числі коштами, або встановлення боржнику обов'язку користуватися таким майном на умовах, визначених виконавцем [7]. Проте п. 5 наведеної норми до заходів адміністративного примусу зараховано й інші заходи примусового характеру, передбачені цим Законом. Застосування словосполучення «інші заходи» є недоліком Закону та має бути усунено шляхом визначення вичерпного переліку таких заходів.

Так, О.О. Чумак запропоновано об'єднати та викласти всі заходи примусового характеру, що застосовуються державними виконавцями під час виконання рішень, в одній

статті, розділивши їх на дві групи: заходи майнового й немайнового характеру [8, с. 373]. З такою пропозицією щодо систематизації повністю погодитись не можна, оскільки вона не здатна охопити всіх заходів адміністративного примусу органів державної виконавчої служби, а деякі із цих заходів можуть одночасно застосовуватись під час виконання як рішень майнового характеру, так і рішень немайнового характеру.

Державний виконавець, реалізуючи свої повноваження у сфері застосування заходів адміністративного попередження, вчиняє виконавчі дії та приймає рішення. До таких, відповідно до переліку, визначеного ч. 3 ст. 18 Закону, можна зарахувати:

- проведення перевірки виконання боржниками рішень, що підлягають виконанню відповідно до цього Закону;
- проведення перевірки виконання юридичними особами незалежно від форми власності, фізичними особами, фізичними особами-підприємцями рішень стосовно працюючих у них боржників;
- з метою захисту інтересів стягувача одержання безоплатно від державних органів, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових осіб, сторін та інших учасників виконавчого провадження необхідних для проведення виконавчих дій пояснень, довідок та іншої інформації, в тому числі конфіденційної;
- за наявності вмотивованого рішення суду про примусове проникнення до житла чи іншого володіння фізичної особи безперешкодний вхід на земельні ділянки, до житлових та інших приміщень боржника – фізичної особи, особи, в якій перебуває майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, проведення в них огляду, у разі потреби примусове відкриття їх у встановленому порядку із залученням працівників поліції, опечатування таких приміщень, арешт, опечатування й вилучення належного боржникові майна, яке там перебуває та на яке, згідно із законом, можливо звернути стягнення;
- безперешкодний вхід на земельні ділянки, до приміщень, сховищ, іншого володіння боржника – юридичної особи, проведення їх огляду, примусове відкриття й опечатування їх;
- накладення арешту на майно боржника, опечатування, вилучення, передавання такого майна на зберігання;
- накладення арешту на кошти й інші цінності боржника, зокрема на кошти, які перебувають у касах, на рахунках у банках, інших фінансових установах та органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (крім коштів на рахунках платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, коштів на рахунках зі спеціальним режимом використання, спеціальних та інших рахунках, звернення стягнення на які заборонено законом), на рахунки в цінних паперах, а також опечатувати каси, приміщення й місця зберігання грошей;
- здійснення реєстрації обтяжень майна в процесі та у зв'язку з виконавчим провадженням;
- виклик фізичних осіб, посадових осіб з приводу виконавчих документів, що перебувають у виконавчому провадженні;
- вимога від матеріально відповідальних і посадових осіб боржників – юридичних осіб або боржників – фізичних осіб надання пояснень за фактами невиконання рішень або законних вимог виконавця чи іншого порушення вимог законодавства про виконавче провадження;
- отримання від банківських та інших фінансових установ інформації про наявність рахунків і/або стан рахунків боржника, рух коштів та операції за рахунками боржника, а також інформацію про договори боржника про зберігання цінностей або надання боржнику в майно-

вий найм (оренду) індивідуального банківського сейфа, що охороняється банком;

- здійснення інших повноважень, передбачених цим Законом.

Пунктами 6–12 розділу I Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої Наказом Міністерства юстиції від 02.04.2012 № 512/5, передбачено, що під час здійснення виконавчого провадження виконавець приймає рішення шляхом винесення постанов, попереджень, унесення подань, складання актів і протоколів, надання доручень, розпоряджень, вимог, подання запитів, заяв, повідомлень або інших процесуальних документів у випадках, передбачених Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Постанова як окремий документ містить такі обов'язкові реквізити:

- номер виконавчого провадження;
- вступну частину із зазначенням:
- назви постанови, дати видачі постанови та місця її винесення;
- найменування органу державної виконавчої служби, прізвища, імені по батькові державного виконавця, який виніс постанову, або прізвища, імені по батькові приватного виконавця, який виніс постанову, найменування виконавчого округу, в якому він здійснює діяльність;
- назви виконавчого документа, коли та ким виданий, резолютивної частини документа (далі – реквізити виконавчого документа);
- за зведеним виконавчим провадженням – прізвища, імені по батькові боржника – фізичної особи, повного найменування боржника – юридичної особи й дати об'єднання виконавчих проваджень у зведене;
- мотивувальну частину із зазначенням мотивів, із яких виконавець прийняв відповідне рішення (дійшов певних висновків), і посилання на норму закону, на підставі якого винесено постанову;
- резолютивну частину із зазначенням:
- прийнятого виконавцем рішення;
- строку й порядку оскарження постанови.

До постанов можуть уноситись також інші відомості, визначені Законом, цією Інструкцією та іншими нормативно-правовими актами.

Постанова підписується виконавцем і скріплюється печаткою. Постанова складається в необхідній кількості примірників, один із яких залишається у виконавчому провадженні, а інші надсилаються за належністю.

Якщо постанова надсилається у формі електронного документа, вона підписується електронним цифровим підписом.

Якщо постанова виконавця є виконавчим документом, вона повинна відповідати вимогам до виконавчого документа, визначеним ст. 4 Закону.

Інші посадові особи органів державної виконавчої служби у випадках, передбачених Законом і цією Інструкцією, виносять постанови з урахуванням вимог, визначених цим пунктом.

Акт – документ, що підтверджує певні встановлені факти або події.

Текст акта складається з реквізитів виконавчого документа із зазначенням сутності проведених дій; за зведеним виконавчим провадженням – повного найменування (прізвища, імені по батькові) боржника й дати об'єднання виконавчих проваджень у зведене, а також вступної та констатуючої частин.

У вступній частині зазначаються назва акта, дата й місце його складання, посада, прізвище, ім'я по батькові виконавця, підстава для складання акта, особи, які були присутні під час його складання, із зазначенням їхнього

статусу у виконавчому провадженні, місця проживання (місцезнаходження), посад, інших наявних даних, зазначається кількість аркушів, на яких складено акт.

У констатуючій частині викладаються мета й завдання складання акта, сутність і характер проведених виконавчих дій, установлені факти, події, а також у разі потреби висновки та пропозиції.

У кінці акта (перед підписами) зазначаються відомості про кількість примірників акта й те, кому вони надаються (надсилаються).

Акт підписується всіма особами, які брали участь у його складанні. У разі відмови від підписання осіб, що були присутні під час складання акта, про це робиться відмітка в акті. Відмітка «від підпису відмовився» проставляється напроти прізвища особи, яка відмовилася від підпису, та засвідчується підписами інших осіб, які були присутніми під час складання акта.

До акта можуть уноситись також інші відомості, визначені Законом, цією Інструкцією та іншими нормативно-правовими актами.

Вимога виконавця є письмовим документом, який складається у випадках, передбачених Законом, і є обов'язковою для виконання органами, установами, організаціями, посадовими особами й фізичними особами щодо надання виконавцю документів або їх копій, необхідних для здійснення його повноважень, учинення інших дій, необхідних для виконання рішення.

Вимога підписується виконавцем і надсилається поштою чи іншими засобами зв'язку або вручається виконавцем особі, яка зобов'язана вчинити дії.

Доручення виконавця є письмовим документом, який складається у випадках, передбачених Законом щодо проведення окремих виконавчих дій органами, установами, організаціями, посадовими особами й фізичними особами.

Запит виконавця є письмовим документом, який є обов'язковим для виконання органами, установами, організаціями, посадовими особами й фізичними особами щодо надання виконавцю інформації, документів або їх копій, необхідних для здійснення його повноважень.

Отримана інформація використовується органами державної виконавчої служби (приватним виконавцем) виключно зі службовою метою.

У вимозі, дорученні, запиті виконавця обов'язково зазначаються:

найменування органу державної виконавчої служби, прізвище, ім'я по батькові державного виконавця або прізвище, ім'я по батькові приватного виконавця;

– дата відкриття й номер виконавчого провадження;

– реквізити виконавчого документа;

– строк виконання;

– наслідки невиконання [9].

З наведеного вбачається, що заходи адміністративного попередження, які застосовуються органами державної виконавчої служби, мають суттєві відмінні ознаки. Умови їх застосування державний виконавець визначає самостійно, керуючись принципами верховенства права; обов'язковості виконання рішень; законності; справедливості, неупередженості й об'єктивності; співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за

рішеннями; забезпечення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців тощо.

Саме чітке закріплення на законодавчому рівні системи заходів адміністративного попередження й порядку їх застосування матиме позитивне значення для збільшення відсотка фактично виконаних рішень судів, а також сприятиме формуванню позитивного іміджу органів державної виконавчої служби України та підвищенню довіри до них.

Висновки. У більшості випадків застосування державним виконавцем заходів адміністративного попередження є запорукою ефективності інших заходів адміністративного примусу. Саме своєчасність і співмірність застосування заходів адміністративного попередження, безумовно, сприятиме досягненню кінцевої мети виконавчого провадження – фактичному виконанню в повному обсязі рішення згідно з виконавчим документом за найменших негативних наслідків для сторін виконавчого провадження.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Гук Б.М. Правоохоронна спрямованість діяльності Державної виконавчої служби України. *Форум права*. 2011. № 3. С. 190–195. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11gbmvcu.pdf>.

3. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю.П. Битяка. Київ, 2000. С. 153.

4. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. С. 336.

5. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 29. Ст. 535.

6. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. Пермь, 1974. С.45.

7. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Голос України*. 2016. № 122–132.

8. Чумак О.О. Переконавання та примус як методи роботи Державної виконавчої служби України. *Митна справа*. 2012. № 1 (79). Ч. 2. Кн. 2. С. 373–379.

9. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12/print1476701643325280>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Загорулько Євген Олегович – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zahorulko Yevhen Olehovych – Applicant at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Yaroslav Mudryi National Law University

eo.zagorulko@gmail.com