

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ТРАДИЦІЙНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

У статті розкриваються особливості адміністративно-правового статусу державної виконавчої служби України. Аналізуються переваги і недоліки традиційної вітчизняної моделі виконавчої служби. Запропоновано шляхи вдосконалення діяльності виконавчої служби у нашій державі.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, примусове виконання, традиційна модель виконавчої служби, державна виконавча служба, державний виконавець, виконання судового рішення.



**Макушев
Петро Васильович,**

*кандидат юридичних наук, доцент,
Дніпропетровський гуманітарний університет*

Незадовільний стан виконавчої служби є актуальною проблемою державного управління в Україні. Неєфективність її функціонування засвідчується офіційною статистикою Міністерства юстиції України. Понад десять років свого існування в незалежній Україні Державна виконавча служба (далі – ДВС) не змогла досягти тих показників виконання рішень, які мають розвинені країни Європи та США (майже 80 %). Такий стан справ неприпустимий, адже без належного виконання рішень діяльність суду позбавлена будь-якого сенсу. Це дискредитує владу, порушує основні засади законності, дезорганізує функціонування державного механізму та, найважливіше, нівелює довіру людей до органів влади, їх віру у справедливість. Адже якою б ефективною не була діяльність судових органів влади, за умови недосконалості процесу виконавчого провадження рішення залишаються декларативними.

Узагальнення історичного досвіду становлення та розвитку інституту судових виконавців, виявлення його позитивних і негативних рис, систематизація в теоретико-методологічній та організаційно-правовій площинах у науці державного управління є недостатніми, а відтак потребують детальнішого вивчення з метою оптимізації сучасного виконавчого

провадження. Пріоритетним напрямком розвитку державотворення є проведення наукових порівняльно-правових досліджень, що спонукало до вивчення інститутів примусового виконання рішень в окремо взятих країнах. Такий підхід сприятиме загалом покращенню управління ДВС і розробленню чітко визначених рекомендацій стосовно вдосконалення чинного законодавства України, що певною мірою і містить наше дослідження. Виявлення резервів удосконалення управління ДВС в наявному правовому полі, а також можливих напрямків її реформування, акцентуація морально-етичних норм поведінки державних виконавців та інші чинники визначають актуальність дослідження, його наукову важливість для теорії та практики державного управління.

На сьогодні з розвитком і реформуванням інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів серед провідних науковців і практиків, які приділяли увагу питанням виконавчого провадження, його дефініції та змісту (Ю. Білусов, Є. Гришко, О. Капля, М. Омельченко, Н. Отчак, М. Штефан, С. Штефан, С. Щербак, В. Ярков та інші), вважається, що таке законодавче визначення поняття виконавчого провадження вже не відбиває сутності виконавчого провадження та потребує додаткового вивчення й аналізу.

Завданням нашого дослідження є характеристика особливостей адміністративно-правового статусу вітчизняної державної виконавчої служби та визначення шляхів його вдосконалення.

Державна виконавча служба реалізує один із найважливіших видів державної діяльності з формування професійного ядра з метою виконання завдань держави щодо реалізації функції захисту прав і свобод людини та забезпечення своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень, передбачених законом [1, с. 5–6]. Отже, характеризуючи державну виконавчу службу, слід мати на увазі, що вона забезпечує суспільно (соціально) корисну діяльність, яку, на нашу думку, слід розглядати як інтелектуальну та спрямовану на об'єктивну реалізацію прав, свобод і законних інтересів як людини, так і суспільства в цілому.

Важливим аспектом діяльності ДВС є те, що вона є урядовим органом державного управління у складі Міністерства юстиції України, і тільки вона стосується реалізації єдиної державної політики у сфері примусового виконання рішень [2, с. 6]. Метою діяльності ДВС є забезпечення діяльності щодо здійснення виконання рішень судів та інших органів відповідно до законів України. Це означає, що вона забезпечує завдання особливо значущого характеру. Тобто, характеризуючи ДВС, на нашу думку, слід виходити з того, яке місце займає професійна діяльність державних виконавців щодо вирішення завдань, які перед ними стоять. У зв'язку з цим слід зазначити, що важливу роль у справі захисту прав і свобод людини та громадянина відіграє ДВС, працівники якої наділені значними повноваженнями у зазначеній сфері. Їх діяльність спрямована на виконання важливої функції

в механізмі держави, має соціальну спрямованість, однак обмежена їх компетенцією та має просторові межі – як правило, обмежена територіальною підвідомчістю.

Завданням ДВС є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [3, с. 5]. Положення закону про те, що ДВС входить до системи органів Міністерства юстиції, означає, що всі організаційні питання щодо формування штату і створення умов праці, фінансування нової служби, а також безпосереднього керівництва і контролю за діяльністю останньої здійснює Міністерство юстиції України. Положення закону стосовно того, що державна виконавча служба виконує рішення судів та інших органів становить собою визначення юрисдикції нового органу виконавчої влади. Нарешті, положення про те, що ДВС «здійснює власну діяльність відповідно до законів України», є не чим іншим як визначенням принципу законності в діяльності створеної структури. У такому разі слід ураховувати, що ця норма підлягає розширеному тлумаченню, оскільки примусове виконання рішень судів та інших органів в Україні регулюється не лише законами, але й підзаконними нормативними актами.

Таким чином, закон поклав початок діяльності в Україні нового за сутністю правового інституту – єдиного виконавчого органу, на який покладено одну з найважливіших функцій держави – виконання рішень судів і інших органів. Існує думка, що коли прискіпливо підходити до вимог закону, то виявляється, що викладе-

ному вище формулюванню, на наш погляд, не вистачає кількох слів, щоб зробити цю норму максимально наближеною до ідеальної: державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і є єдиним державним органом зі здійснення примусового виконання рішень судів та інших органів відповідно до законодавства України. Це уточнення дозволило б сконцентрувати виконавчу діяльність в одному відомстві, з одного боку, і чітко окреслювало бажання запобігти дублюванню подібних структур у майбутньому, з іншого.

Невід'ємною складовою адміністративно-правової характеристики органів ДВС є їх юрисдикція [4, с. 27]. Щоденно органами державної влади різного спрямування і компетенції приймається значний масив рішень, які підлягають виконанню державною виконавчою службою, зокрема Д. Фіолевським визначено такі з них: рішення, ухвали і постанови судів у цивільних справах, за якими у встановленому порядку видано виконавчі листи; вироки, ухвали і постанови судів у кримінальних справах у частині майнових стягнень, за якими у встановленому порядку видано виконавчі листи; постанови судів у частині майнових стягнень у справах про адміністративні правопорушення; рішення, ухвали, постанови господарських судів, за якими у встановленому порядку видано накази; виконавчі написи нотаріусів; рішення третейських судів, за якими у встановленому порядку судами загальної юрисдикції видано виконавчі листи; рішення комісій з трудових спорів; постанови,

винесені органами (посадовими особами), уповноваженими законом розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; рішення іноземних судів і арбітражів у передбачених Законом України «Про визнання та виконання в Україні рішень іноземних судів» випадках і порядку, установлених законом; рішення Європейського Суду з прав людини; рішення державних органів, прийняті з питань володіння і користування культовими будівлями та майном; рішення Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень у передбачених законом випадках; постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору; постанови державного виконавця про стягнення витрат на проведення виконавчих дій; постанови державного виконавця про накладення штрафу.

Звертає на себе увагу той факт, що всі рішення, які видаються несудовими органами, самі по собі вже є виконавчими документами, натомість майже всі судові рішення для приведення рішення до примусового виконання потребують видання окремого виконавчого документа. Винятком з цього правила можна вважати лише ухвали судів про вжиття заходів забезпечення позову, ухвали про вжиття запобіжних заходів (у господарському процесі), ухвали про вжиття тимчасових заходів (у справах про захист авторських і суміжних справ) та постанови судів з адміністративних справ, які самі по собі є виконавчими документами. Окремі автори схиляються до того, що перелік рішень, які підлягають виконанню органами

державної виконавчої служби, «...має бути відповідним ієрархічній побудові державної влади» [5, с. 71]. При цьому пропонується починати перелік рішень, які підпадають під юрисдикцію ДВС, з рішень Конституційного Суду України.

На нашу думку, замисел законодавця, у цьому разі зводився не до незвичайного ранжирного переліку органів, чиї рішення мають виконуватися державною виконавчою службою [6, с. 90], – переслідувалася мета встановити черговість виконання рішень згідно з процесуальними строками і за їхньою соціальною важливістю та значенням можливих наслідків невиконання. Саме такий підхід є виправданим і доцільним.

У сфері правоохоронної діяльності держави діють різноманітні державні органи та недержавні організації, однак ДВС – єдина служба, що здійснює прямі контакти з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення їх прав у сфері примусового виконання рішень. Ми поділяємо думку О. Клименко відносно того, що державна виконавча служба наділена широким колом владних повноважень, а також відрізняються специфічними властивостями, які її виділяють серед інших суб'єктів правоохоронної діяльності [7, с. 80–81].

Викладене дозволяє зробити висновок, що державна виконавча служба – це державна організація, яка має забезпечити належну охорону прав громадян. Її можна віднести до правоохоронних сил України. ДВС, входячи до складу системи Міністерства юстиції, також є частиною виконавчої влади країни. Таким чином,

ДВС – це структурована, державна, правоохоронна організація, яка входить до складу Міністерства юстиції та покликана забезпечити реалізацію державної політики у сфері примусового виконання рішень. Виходячи з того, що державна виконавча служба – складова частина органів виконавчої влади, здійснювана нею діяльність за своєю суттю є підзаконною [8, с. 34]. Відповідно державна виконавча служба є специфічним елементом держави, який здійснює примусове виконання рішень, забезпечує охорону прав людини та громадянина й має велику соціальну значущість для українського суспільства.

Державні службові відносини сьогодні складаються непросто. Так, з боку населення немає довіри до ДВС. Престиж праці працівників служби у зв'язку з неможливістю в установленний термін реалізувати рішення суду (посадових осіб), захистити право громадянина, суттєво знизився. Залежить це як від суб'єктивних, так і від об'єктивних причин. Наприклад, одне з останніх рішень Конституційного Суду України унеможливило спроможність ДВС захистити права такої категорії громадян, як «діти війни». Не може державний виконавець відшкодувати кошти для «дітей війни», оскільки Конституційний Суд України не заперечує Кабінету Міністрів України, щоб за відсутності коштів у державному бюджеті не виплачувати названі вище соціальні борги. Тому зазначений прошарок населення провину вбачає в діяльності державних виконавців. Окрім того діяльність працівників ДВС тісно пов'язана з такими поняттями, як професіона-

лізм і компетентність. Ми уявляємо, що ефективність виконання завдань, які стоять перед працівниками державної виконавчої служби, безпосередньо пов'язана з професіоналізмом і компетентністю.

Таким чином, правоохоронна державна виконавча служба – це служба публічного характеру. Діяльність органів виконавчої служби з формування кадрів як основи правоохоронної служби проявляється через постійні сталі механізми. Вона виникає, організується та припиняється разом з органом виконавчої влади. Одночасно з цим правоохоронна служба у ДВС є різновидом суспільно корисної діяльності, яка регулюється законодавством України [9, с. 22]. Вона здійснюється працівниками ДВС, які забезпечують виконання завдань з охорони прав людини та громадянина за грошову винагороду.

Отже, з'ясувавши соціальну сутність ДВС, постає необхідність дати їй визначення. Окрім наукових дискусій щодо поняття виконавчого провадження та поняття адміністративно-правової діяльності ДВС в юридичній науці висловлюються різні міркування щодо елементів державної виконавчої служби, як державного органу. Аналіз різних точок зору з цього питання дає підстави виділити такі елементи (ознаки): державна виконавча служба може здійснюватися не будь-яким способом, а лише з допомогою застосування юридичних заходів впливу: 1) звернення стягнення на майно боржника; 2) звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника; 3) вилучення в боржника і передання

стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні; 4) інших заходів, передбачених рішенням.

Реалізація завдань ДВС мусить відповідати припису закону чи іншого правового акта. Тільки вони можуть бути основою застосування конкретного заходу впливу та чітко визначати його зміст [10, с. 25–26]. Орган, який застосував такий вплив, зобов'язаний пунктуально виконувати відповідне розпорядження; діяльність ДВС реалізується в установленому законом порядку з дотриманням установлених певних процедур: надання сторонам виконавчого провадження та їх представникам можливості ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження; залучення до проведення виконавчих дій понять, працівників ОВС, інших осіб у встановленому порядку, а також експертів, спеціалістів, а для оцінювання майна – суб'єктів оціночної діяльності, суб'єктів господарювання тощо; діяльність державної виконавчої служби реалізується з допомогою спеціально уповноважених державних органів, які комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями – переважно юристами, а також фахівцями, які володіють знаннями з інших галузей.

Виходячи з названих елементів (ознак) державної виконавчої служби та її короткої характеристики, наведемо власне розуміння поняття «Державна виконавча служба України» – це державний структурований правоохоронний орган, який входить до системи органів Міністерства юстиції України та здійснює примусове виконання рішень із застосування юридичних заходів впливу відповідно до

закону і за неухильного дотримання встановленого ним порядку.

ДВС є специфічним елементом держави, який здійснює примусове виконання рішень, забезпечує охорону прав людини та громадянина, забезпечує суспільно (соціально) корисну діяльність, яку слід розглядати як інтелектуальну та спрямовану на об'єктивну реалізацію прав, свобод і законних інтересів як людини, так і суспільства в цілому. Специфіка виконання повноважень державними органами полягає в тому, що вони діють у підсистемі публічного права (конституційне, адміністративне право), для якого характерним є імперативний метод – юридичної субординації та підпорядкованості. З одного боку, це питання компетенції державних органів і посадових осіб, які мають правомочності на видання в односторонньому порядку індивідуального розпорядження з визначенням прав і обов'язків підпорядкованих і підзвітних осіб; а з іншого боку – питання пасивної правосуб'єктності підпорядкованих і підзвітних осіб, їх обов'язків і відповідальності. Воля підлеглих не є визначальною для виданого індивідуального акта. Саме державна виконавча служба, відновлюючи порушені права та свободи, має забезпечити невідворотність майнової та іншої юридичної відповідальності несумлінних боржників у цивільному та економічному обігу.

Список використаних джерел:

1. Стаднік Г. В. ДВС: новий статус та законодавчі новації / Г. В. Стаднік // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 3. – С. 5–9.

2. Клименко О. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної виконавчої служби щодо примусового виконання рішень майнового характеру: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Клименко. – Дніпропетровськ, 2011. – 21 с.
3. Перепелиця А. І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / А. І. Перепелиця. – Ірпінь, 2005. – 20 с.
4. Бабиш В. А. Державна виконавча служба: правова природа та перспективи реформування / В. А. Бабиш // Адвокат. – 2012. – № 1. – С. 25–28.
5. Крупнова Л. Значення принципу законності в Діяльності Державної виконавчої служби України / Л. Крупнова // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2013. – № 1. – С. 69–74.
6. Гук Б. М. Особливості адміністративно-правового статусу Державної виконавчої служби України в умовах адміністративної реформи / Б. М. Гук // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 86–92.
7. Клименко О. С. Принципи діяльності Державної виконавчої служби України з примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів / О. С. Клименко // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 79–85.
8. Бабиш В. А. Принципи функціонування Державної виконавчої служби / В. А. Бабиш // Адвокат. – 2011. – № 11. – С. 34–37.
9. Гук Б. М. Поняття державної виконавчої служби та її місце в системі органів державної влади України / Б. М. Гук // Право і безпека. – 2011. – № 2. – С. 21–28.
10. Литвин Н. А. Шляхи вдосконалення діяльності державної виконавчої служби України / Н. А. Литвин, Л. В. Крупнова // Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – Вип. № 1. – С. 24–27.

Макушев П. В. Преимущества и недостатки традиционной украинской модели административно-правового статуса государственной исполнительной службы.

В статье раскрываются особенности административно-правового статуса Государственной исполнительной службы Украины. Анализируются преимущества и недостатки традиционной отечественной модели исполнительной службы. Предложены шаги усовершенствования деятельности исполнительной службы в нашей стране.

Ключевые слова: административно-правовой статус, принудительное исполнение, традиционная модель исполнительной службы, государственная исполнительная служба, государственный исполнитель, исполнение судебного решения.

Makushev P. V. Traditional Ukrainian model of administrative and legal status of state executive service - advantages and disadvantages.

The generalization of the historical experience of formation and development institute of enforcement, to identify its positive and negative traits, systematization of theoretical and methodological, organizational and legal framework in the science of public administration is insufficient, and therefore requires a detailed study on the optimization of modern executive proceedings. The priority direction of state building is a scientific comparative legal research that has led to the study of institutions

of judgment enforcement in individual countries. This approach will promote general improvement to management of executive service and the development of clearly defined recommendations for improving the current legislation of Ukraine. The thesis has proposed one.

The State Executive Service is a specific part of the state, which makes enforcement decisions, ensure protection of human rights and citizen, provides social benefit activities, which should be read as an intellectual, and aimed at an objective exercise of the rights, freedoms and legitimate interests both human and society. The specificity of exercising the powers by public authorities is that they act in the subsystem of public law (constitutional, administrative law) for which imperative method - the legal subordination – is natural. On the one hand, the question of competence of state bodies and officials, who have the powers to unilaterally publication of individual orders that determines rights and duties of subordinate and accountable persons; on the other hand - the question of passive personality of subordinate and accountable people, their duties and responsibilities. Will of subordinates is not defining for an issued individual act. The State Executive Service restores the violated rights and freedoms. It should provide inevitability of property and other legal liability of unscrupulous debtors in civil and economic circulation.

Key words: administrative and legal status, enforcement, the traditional model of executive service, the State Executive Service, state executive, enforcement of the judgment.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2015