

ДЕРЖАВНА ВИКОНАВЧА СЛУЖБА ЯК СИСТЕМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ STATE EXECUTIVE SERVICE AS A SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES

Косяченко К.Е., к. ю. н.,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін

*Навчально-науковий інститут права та інноваційної освіти
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Замкова Д.Р., студентка IV курсу

*Навчально-науковий інститут права та інноваційної освіти
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У статті розглянуто питання реформування системи виконання рішень судів та інших органів в Україні як одного із пріоритетних напрямів у діяльності Державної виконавчої служби України. Акцентовано увагу на тому, що якість і стандарти виконавчого провадження мають реально забезпечити одне з головних прав людини – право на справедливий суд. Обґрунтовано, що державна виконавча служба – 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. Виконання рішень судів та інших органів щодо реалізації юрисдикційних повноважень є одним з важливих критеріїв оцінки стану права в державі.

Зроблено аналіз на основі українського законодавства, що Державна виконавча служба реалізує один із найважливіших видів державної діяльності з формування професійних фахових кадрів з метою виконання завдань держави щодо реалізації функції захисту прав і свобод людини та забезпечення своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень, які передбачені законом.

Одними за питань, яким приділяється певна увага при написанні даної статті є узагальнення досвіду становлення та розвитку інституту державних виконавців, виявлення його позитивних і негативних рис, систематизація в теоретичній та організаційній площині у науці державного управління є недостатніми, а відтак потребують детальнішого вивчення з метою оптимізації застосування сучасного виконавчого провадження.

Також в даному дослідженні виокремлено пріоритетний напрямок розвитку державотворення, а саме проведення порівняльно-правових досліджень, що спонукало б до вивчення та впровадження в українську практику позитивних аспектів примусового виконання рішень в окремо взятих країнах. Такий підхід сприяв би загальному покращенню управління Державної виконавчої служби та розробленню чітко визначених рекомендацій стосовно вдосконалення служби примусового виконання рішень судів та інших органів, що певною мірою і містить наша стаття.

Ключові слова: Державна виконавча служба, виконавець, стягувач, боржник, примусове виконання рішень, державна служба, державний виконавець, судові рішення, правосвідомість, примус.

The article considers the issue of reforming the system of execution of decisions of courts and other bodies in Ukraine as one of the priority areas in the activity of the State Executive Service of Ukraine. Emphasis is placed on the fact that the quality and standards of enforcement proceedings should really ensure one of the main human rights – the right to a fair trial. It is substantiated that the state executive service is a state structured law enforcement body, which is part of the system of bodies of the Ministry of Justice of Ukraine and enforces decisions on the application of legal measures in accordance with the law and in strict compliance with its procedure. Execution of decisions of courts and other bodies on the exercise of jurisdictional powers is one of the important criteria for assessing the state of law in the state.

An analysis is made on the basis of Ukrainian legislation that the State Executive Service implements one of the most important types of state activity in the formation of professional staff in order to fulfill state tasks to protect human rights and freedoms and ensure timely, complete and impartial enforcement of decisions provided by law.

Some of the issues that receive some attention in writing this article are the generalization of experience in the formation and development of the institute of public performers, identifying its positive and negative features, systematization in theoretical and organizational terms in the science of public administration are insufficient and therefore require more detailed study application of modern enforcement proceedings.

Also, this study highlights the priority area of state formation, namely the conduct of comparative law research, which would encourage the study and implementation in Ukrainian practice of positive aspects of enforcement in individual countries. Such an approach would contribute to the general improvement of the management of the State Enforcement Service and the development of clearly defined recommendations for improving the service of enforcement of decisions of courts and other bodies, which to some extent is contained in our article.

Key words: State executive service, executor, debt collector, debtor, enforcement of decisions, civil service, state executor, court decisions, legal awareness, coercion.

Більшість теорій виникнення держави акцентують увагу на тому, що держава з'являється за необхідності захисту прав людини. Таким чином, у державі створюється й функціонує правоохоронна система, основним змістом якої виступає правоохоронна діяльність, спрямована на досягнення стабільності внутрішньої та зовнішньої політики, досягнення злагоди та консенсусу різних соціальних суб'єктів, що є актуальним для українського суспільства.

У широкому сенсі національну правоохоронну діяльність держави можна визначити як законодавчу та правозастосовну практику держави в галузі захисту прав людини, яка відображає якість демократичного державного управління і особливості соціально-економічного та історико-культурного розвитку країни, орієнтовану на забезпечення неподільності, взаємозалежності та універсальності прав людини.

У вузькому сенсі – це система судових та позасудових органів і механізмів щодо сприяння та захисту прав і свобод людини та громадянина [5, с. 40].

Проблеми правоохоронної діяльності вітчизняних інституцій активно вивчаються в Україні. Разом з тим, у сучасній юридичній науці та практиці не вироблено єдиного підходу до інтерпретації поняття суб'єктів здійснення правоохоронної діяльності держави та їх системи.

З виконанням правоохоронних дій межує діяльність органів юстиції України, а саме: передбачає охорону прав і свобод громадян, відновлення порушеного права, виконання покарань, підтримання правопорядку, захист конституційного ладу і національної безпеки, забезпечення стану законності. Окрім того, органи юстиції впливають на систему забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Напрямами діяльності органів юстиції є діяльність

з організації юридичної допомоги та діяльність з виконання постанов судових органів.

На особливу увагу у цьому зв'язку заслуговує система Державної виконавчої служби, в межах якої утворюється інститут примусового виконання рішень. Це єдина служба, що здійснює прямі контакти з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення їх прав у сфері примусового виконання рішень.

Слід зазначити, що нині система правоохоронних органів не закріплена в жодному нормативно-правовому акті, через що виникає досить багато дискусій щодо віднесення того чи іншого органу державної влади до правоохоронних.

Так, Конституція України використовує одночасно терміни: «правоохоронні органи», «органи, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство» тощо, проте чіткого переліку цих органів не містить [1].

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» закріпив, що правоохоронними органами є: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3].

Отже, законодавець прямо не відносить Державну виконавчу службу до системи правоохоронних органів.

Питання щодо віднесення Державної виконавчої служби до правоохоронних органів є дискусійним і у наукових колах. Більшість науковців підтримує думку, закріплену законодавством, водночас О. С. Клименко [6], О. Л. Соколенко [14] та С. С. Саване [13] прямо вказують на правоохоронну діяльність Державної виконавчої служби, як основну, в той час як С. С. Шоптенко [15] наголошує на окремих додаткових функціях даного органу у зазначеній сфері.

Отже, дана тема є актуальною.

Метою даної статті є пошук правових підстав для віднесення Державної виконавчої служби до правоохоронних органів.

Для досягнення цієї мети у статті ставиться завдання щодо уточнення сутності та змісту правоохоронної діяльності, а також поняття та призначення правоохоронних органів України, формулювання власної позиції щодо можливості віднесення Державної виконавчої служби України до системи правоохоронних органів.

Поняття «правоохоронні органи» до сьогодні чітко не визначено у національному законодавстві, але доволі докладно розроблено правовою наукою.

Науковці характеризують правоохоронні органи, виходячи з їхніх мети та завдань, що полягають у забезпеченні законності, боротьбі зі злочинністю, охороні громадських відносин.

Оскільки для правоохоронних органів характерні певні ознаки, що характеризують їх правовий статус і відрізняють від решти державних інституцій, державні інституції індивідуалізуються не тільки через завдання, а й через інші характеристики їхнього правового статусу.

Це пов'язане з особливістю правової природи правоохоронної діяльності, що виявляється у такій її спеціальній ознаці, як застосування публічно встановлених процедур.

Як охоронний інструмент держави правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, примусу, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності [12].

Враховуючи вищевикладене, за аналізом підходів до розуміння правоохоронних органів, викладених

О. Л. Соколенко, О. М. Музичуком [10] та С. С. Шоптенко можливо визначити наступні характерні ознаки правоохоронного органу:

- це орган державної влади, який спеціально створюється з метою реалізації правоохоронної функції держави;
- наділяється відповідними повноваженнями у правоохоронній сфері;
- здійснює дані повноваження на професійній основі;
- з метою забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства й держави передбачає можливість застосування державного примусу;
- його діяльність регламентується законодавством;
- його працівники мають особливий правовий статус і додаткові правові гарантії діяльності.

На наше переконання, для ідентифікації суб'єктів здійснення правоохоронної діяльності держави необхідно використовувати такі критерії:

- діяльність цих суб'єктів повинна містити всі ознаки, що притаманні правоохоронній діяльності та відповідати принципам правового захисту;
- вони мають здійснювати функції та виконувати завдання, що покладені суспільством і державою на суб'єктів правоохоронної діяльності;
- зазначені суб'єкти повинні бути наділені спеціальними повноваженнями та реалізовувати правоохоронну діяльність на професійній основі;
- ці суб'єкти мають здійснювати правоохоронну діяльність у відповідних правових формах, а саме: а) припинення порушень прав і свобод людини; б) ліквідація перешкод під час реалізації прав і свобод людини; в) відновлення порушених прав і свобод людини; г) притягнення винних у скоєнні правопорушень до юридичної відповідальності;

– в залежності від наділених державно-владних повноважень означені суб'єкти повинні володіти правом застосування державного примусу.

На підставі зазначеного спробуємо визначити риси та ознаки Державної виконавчої служби як правоохоронного органу.

До 28 березня 1998 р. в Україні не існувало єдиного державного органу, основним завданням якого було б виконання рішень судів, владних інститутів, а також рішень інших органів, що, згідно з законом, підлягають виконанню. Виконання судових рішень покладалося на судових виконавців.

Закон України «Про Державну виконавчу службу» від 28.03.1998 р. (втратив чинність) ознаменував початок нового етапу розвитку вітчизняного виконавчого провадження, а саме: було ліквідовано інститут судових виконавців, створено нову державну службу з наданням їй організаційної, фінансової та процесуальної самостійності.

На користь віднесення Державної виконавчої служби до правоохоронних органів вказують наступні ознаки, що характеризують форми та методи діяльності Державної виконавчої служби.

По-перше, Державна виконавча служба є державним структурованим правоохоронним органом, який входить до системи органів Міністерства юстиції України.

Виходячи з того, що Державна виконавча служба – складова частина органів виконавчої влади, то здійснювана нею діяльність, за своєю суттю, підзаконна. Повноваження Державної виконавчої служби регулюються національним законодавством (Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [4]), а процесуальний аспект її діяльності – Законом України «Про виконавче провадження» [2].

По-друге, Державна виконавча служба наділена організаційно-розпорядчими повноваженнями, виконує

правоохоронні функції, які уособлюють у собі основні напрями правоохоронної діяльності, розкривають її суть та призначення.

Насамперед, діяльність Державної виконавчої служби спрямована на виконання важливої функції захисту прав і свобод людини у механізмі держави – забезпечення своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), передбачених законом.

Працівники Державної виконавчої служби наділені значними повноваженнями у зазначеній сфері, а саме:

- отримувати необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки, іншу інформацію;
- перевіряти виконання рішень юридичними особами всіх форм власності, а також громадянами, які провадять підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності, що є боржниками за виконавчими документами;
- входити до приміщень і сховищ, що належать боржникам або зайняті ними, проводити огляд зазначених приміщень і сховищ, за необхідності примусово відкривати їх в установленому порядку, опечатувати ці приміщення і сховища;
- накладати арешт на майно боржника, опечатувати, вилучати, передавати таке майно на зберігання та реалізувати його в порядку, встановленому законодавством;
- на виконання рішення суду про стягнення коштів або накладення арешту в порядку, встановленому законом накладати арешт на грошові кошти та інші цінності боржника, в тому числі на кошти, які знаходяться на рахунках і вкладах в установах банків, інших кредитних установах, на рахунки в цінних паперах, а також опечатувати каси, приміщення та місця зберігання грошей;
- використовувати за згодою власника приміщення, в тому числі, що є в комунальній власності, для тимчасового зберігання вилученого майна, а також транспорт стягувача чи боржник для перевезення майна;
- викликати громадян і посадових осіб з приводу виконавчих документів, які перебувають у виконавчому провадженні, а в разі неявки боржника без поважних причин виносити постанову про його привід через органи внутрішніх справ;
- залучати до проведення виконавчих дій понятих, працівників органів внутрішніх справ, інших осіб у встановленому порядку, а також експертів, спеціалістів, а для оцінки майна – суб'єктів оцінної діяльності суб'єктів господарювання та ін. [7, с. 68–69].

Крім того, до правоохоронних функцій Державної виконавчої служби можна віднести також: контроль, організаційне забезпечення діяльності юрисдикційних органів, попередження та виявлення правопорушень.

Контроль – особливий напрям діяльності з перевірки відповідності дій об'єкта контролю вимогам встановленого правопорядку та законності.

Реалізуючи цю функцію, державний виконавець контролює поведінку учасників виконавчого провадження щодо її відповідності нормам діючого законодавства та примусово втручається в процес виконання лише у випадку відмови від добровільного виконання настанов законів.

Організаційне забезпечення діяльності юрисдикційних органів – напрям діяльності, що складається із заходів, спрямованих на створення умов для повного, усебічного, об'єктивного виконання рішень юрисдикційних органів.

Ця функція нерозривно пов'язана з забезпеченням умов повноцінного функціонування судів, судової системи України, що сприяє становленню незалежної судової влади, гарантує розвиток і становлення судової системи, створює умови для ефективності судів із захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, підприємств і організацій, суспільства та держави.

Попередження та виявлення правопорушень – напрям правоохоронної діяльності, який полягає в застосуванні системи заходів загального та спеціального характеру.

Такими можуть бути заходи виховного характеру, наприклад повідомлення з метою профілактичного впливу органів державної влади, громадських об'єднань, трудових колективів і громадськості за місцем проживання або роботи особи про факти порушення нею вимог законодавства про виконавче провадження, а також заходи щодо притягнення винних осіб до відповідальності залежно від суспільної небезпеки скоєного діяння [9, с. 60–61].

По-третє, 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.

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. Організація та діяльність таких органів детально та всебічно регламентується в законодавчому порядку, в тому числі шляхом установлення особливих процедурних (процесуальних) правил для вирішення найважливіших питань. Усе це в сукупності спрямовано на забезпечення оперативності, обґрунтованості, законності та справедливості прийняття названими органами рішень із застосування юридичних заходів впливу, спрямованих на повне й неупереджене примусове виконання рішень.

Далі, діяльність Державної виконавчої служби – це правоохоронна діяльність апарату примусу в особі державних виконавців, що полягає в забезпеченні дотримання правопорядку відправлення правосуддя та іншого юрисдикційного розгляду справ, реалізації повною мірою права на судовий та несудовий захист за рахунок виконання винесеного рішення через застосування державного примусу в процесуальній формі виконавчого провадження.

Використання державного примусу під час правоохоронної діяльності державного виконавця полягає в реалізації спеціальних повноважень, спрямованих на захист порушеного права, поза волею правопорушника.

При цьому можна виділити такі елементи державного примусу: 1) суб'єкт примусу (державний виконавець), 2) об'єкт примусу (фізичні й юридичні особи, які є учасниками виконавчого провадження та вчинили порушення встановленого правопорядку), 3) механізм здійснення правового примусу (заходи примусового виконання, інші способи і форми впливу суб'єкта примусу на об'єкт примусу) [11, с. 97].

Вимоги державного виконавця при виконанні ним посадових обов'язків обов'язкові для всіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України [8, с. 203].

Отже, відповідно до визначених ознак, Державну виконавчу службу можна віднести до системи правоохоронних органів.

Натомість, відсутність у Державної виконавчої служби статусу правоохоронного органу позбавляє права їх посадових осіб під час виконання обов'язків з примусового виконання рішень, а також членів їх сімей на систему спеціальних заходів захисту, передбачених Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Тому, на нашу думку, цілком обґрунтованими є підстави внесення змін до зазначеного Закону щодо включення до переліку правоохоронних органів Державної виконавчої служби.

Отже, аналіз наведеного матеріалу дозволяє стверджувати, що правоохоронні органи посідають особливе місце

в системі органів державної влади, що вказує на їх роль у такій системі.

Основним напрямком роботи даних органів є реалізація правоохоронної функції, що знаходить свій прояв у діяльності із забезпечення прав, свобод та інтересів особи, протидії та боротьби із правопорушеннями. При цьому слід враховувати, що окремо взятий правоохоронний орган буде реалізовувати таку функцію з огляду на коло суспільних відносин, у межах яких він здійснює свою компетенцію.

Важливу роль у справі захисту прав і свобод людини та громадянина грає Державна виконавча служба. Даний орган здійснює примусове виконання рішень із застосування юридичних заходів впливу відповідно до закону і за неухильного дотримання встановленого ним порядку.

За результатом аналізу основних та спеціальних ознак, а також завдань Державної виконавчої служби, зроблено висновок, що дана служба наділена широким колом владних повноважень та має специфічні властивості, які, по-перше, дозволяють віднести її до системи органів правоохоронної діяльності, а по-друге – виділяють серед інших суб'єктів, що здійснюють діяльність у зазначеній сфері.

Разом з тим, вимагає закріплення даного статусу Державної виконавчої служби у вітчизняному законодавстві. З цією метою пропонується, по-перше, усунути прогалини у нормативно-правових актах щодо відсутності спеціальних заходів захисту працівників даної служби, а по-друге – включити Державну виконавчу службу до переліку правоохоронних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>
3. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. № 3781-XII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
4. Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 р. № 1403-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#n506>
5. Єднак В. М. Місце правоохоронних органів у системі органів державної влади. *Південноукраїнський правничий часопис. Правова система: теорія і практика*. 2019. № 4, Ч. 2. С. 38–40.
6. Клименко О. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної виконавчої служби щодо примусового виконання рішень майнового характеру : *дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Дніпропетровськ, 2011. 186 с.
7. Макушев П. В. Поняття та соціальна сутність державної виконавчої служби в Україні. *Право і суспільство*. 2013. № 1. С. 66–72.
8. Макушев П. В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження : *дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. – Запоріжжя : Запорізький національний університет. 2017. 484 с.
9. Мерза О. Теоретичні підходи до розуміння сутності органів юстиції в сучасних умовах. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 58–64.
10. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : *дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Харків, 2010. 481 с.
11. Посадська О. В. Державно-правовий механізм виконання рішень щодо забезпечення охорони прав людини та громадянина засобами примусових дій. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2019. № 1 (20). С. 94–100.
12. Саване С. М. Правоохоронна діяльність Державної виконавчої служби. Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11ssmdvs.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11ssmdvs.pdf)
13. Саване С. М. Організаційно-управлінський аспект діяльності Державної виконавчої служби. Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2011/2011_02\(9\)/11ssmdvs.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2011/2011_02(9)/11ssmdvs.pdf)
14. Соколенко О. Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів : *дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Харків, 2012. 460 с.
15. Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.