



УДК 342.951(477)

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Загорулько Є.О., здобувач

кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті аналізується зміст нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів державної виконавчої служби України як суб'єкта застосування заходів адміністративного примусу, визначається їх місце і роль у системі органів державної влади України, система та компетенція. Автором досліджено історію, сучасний стан та можливі перспективи розвитку системи органів державної виконавчої служби України.

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

В статье анализируется содержание нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов государственной исполнительной службы Украины как субъекта применения мер административного принуждения, определяется их место и роль в системе органов государственной власти Украины, система и компетенция. Автором исследована история, современное состояние и возможные перспективы развития системы органов государственной исполнительной службы Украины.

Ключевые слова: исполнительное производство, административное принуждение, меры административного принуждения, органы государственной исполнительной службы, государственный исполнитель.

Zagorulko I.O. STATE EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF APPLICATION OF ADMINISTRATIVE ENFORCMENT ACTIONS

The article analyzes the content of regulations governing the activities of the state executive service of Ukraine as the subject of the application of administrative coercion, determined by their place and role in the government of Ukraine, system structure and competence. The author examines the history, current state and possible prospects for development of the state executive service of Ukraine.

Key words: enforcement proceedings, administrative enforcement, administrative enforcement actions, state executive service, bailiff.

Постановка проблеми. Як вже неодноразово нагадувалось, виконавче провадження і до сьогодні вважається надто слабкою ланкою механізму захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, інтересів юридичних осіб та держави в цілому [1]. Це підтверджує і Європейський суд з прав людини у справах громадян проти України, який неодноразово наголошував на тому, що право на суд, захищене статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, було б ілюзорним, якби національна правова система Високої Договірної Сторони дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалось невиконаним на шкоду будь-якій зі сторін. Ефективний доступ до суду включає право на виконання судового рішення без невинуватих затримок [2].

Однею з причин такої ситуації є недосконалість правового регулювання діяльності органів державної виконавчої служби України як суб'єкта застосування заходів адміністративного примусу, їх системи та компетенції.

Чітке закріплення на законодавчому рівні системи та компетенції органів державної виконавчої служби України, пов'язаної із застосуванням заходів адміністративного примусу, матиме позитивне значення для збільшення відсотку фактично виконаних рішень судів, а також сприятиме формуванню позитивного іміджу останніх та збільшення довіри до них.

Зараз має зростати роль діяльності державної виконавчої служби, відбуватись посилення її значення у механізмі забезпечення прав людини. Сучасний аналіз виконавчого провадження є актуальним, оскільки відбувається після запровадження нового законодавства.

Ступінь розробленості проблеми. Органи державної виконавчої служби як суб'єкт застосування заходів адміністративного примусу стали предметом наукових досліджень у працях численних науковців. Серед них: В.М. Бевзенко, С.А. Борискін, Р.В. Ігонін, М.І. Смокович, С.Я. Фурса, С.В. Щербак, Б.М. Гук, В.В. Комаров, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Н.Р. Нижник, О.В. Петришин, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.С. Шемшученко та багатьох інших учених. У той же час постійний розвиток законодавства сфери виконавчого провадження потребує сучасного наукового дослідження у цьому напрямку.

Метою наукової статті є визначення місця органів державної виконавчої служби у системі органів державної влади України, сприяння удосконаленню нормативного визначення їх системи та компетенції.

Виклад основного матеріалу. Історично виконавча служба, як орган державної влади, зазнавала суттєвих змін. На Русі першими органами виконання були пристави, у XVIII–XIX сторіччі рішення суду виконувала

поліція, на лівобережній Україні – посильний суду, а після судової реформи 1864 року – судовий пристав. Саме до Жовтневої революції виконавче провадження набуло ознак адміністративного інституту. У радянський період примусове виконання рішень покладалося на судових виконавців, що діяли при народних судах. Така ситуація склалась із прийняттям Постанови Народного Секретаріату від 4 січня 1918 р. «Про запровадження народного суду», якою було скасовано посаду судових приставів. У 1924 році було прийнято перший ЦПК УРСР, яким законодавець фактично визначив місце виконавчого провадження виключно у системі цивільного процесуального права. Лише після проголошення незалежності України з 1998 року місце виконавчого провадження у системі права зазнало докорінних змін у бік адміністративно-правового регулювання.

Виникнення органів державної виконавчої служби України обумовлено процесом ліквідації інституту судових виконавців, та створення нової системи органів з віднесенням їх до органів виконавчої влади.

За роки незалежності в Україні сформувалась власна система органів державної виконавчої служби, оскільки судова влада без належного виконання рішень суду позбавлена будь-якого сенсу. Основна роль органів державної виконавчої служби полягає у застосуванні санкціонованих державою заходів адміністративного примусу у визначеному законом процесуальному порядку. Така необхідність виникає внаслідок невиконання боржником своїх обов'язків, що зазначені у рішенні суду, іншого органу, посадової особи (далі – рішення), у добровільному порядку у випадку ініціювання виконавчого провадження стягувачем.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» систему органів примусового виконання рішень становлять Міністерство юстиції України; органи державної виконавчої служби, утворені Міністерством юстиції України в установленому законодавством порядку [3].

Державна виконавча служба діє як державний орган виконавчої влади за принципом ієрархічності.

Центральним органом виконавчої влади є Міністерство юстиції України. Одне з головних його завдань полягає у формуванні та реалізації державної правової політики у сфері організації примусового виконання рішень. Правовий статус органів державної виконавчої служби визначено Законом України «Про виконавче провадження» [4], Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [3], Інструкцією з організації примусового виконання рішень, затвердженою наказом Міністерства юстиції від 02.04.2012 № 512/5 [5], іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами. До речі, розвитку державної виконавчої служби могло б сприяти прийняття єдиного нормативного акту, що регулює правовідносини у виконавчому провадженні, – «Кодексу примусового

виконання рішень України», усунувши при цьому більшість суперечностей та недоліків у нормативному регулюванні цієї сфери.

Завданням зазначених органів є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом.

Ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» передбачає, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) – 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 [4].

Виконавче провадження – це завершальна стадія цивільного, господарського, адміністративного і кримінального процесу, що регулюється адміністративно-правовими нормами.

При цьому, станом на теперішній час питання щодо адміністративно-правової природи виконавчого провадження у більшості випадків залишається невирішеним лише на науковому рівні. На практиці таке питання вже майже не виникає.

Свою правову позицію судова палата у господарських справах Верховного Суду України висловила, зокрема у постанові від 19.08.2014 у справі № 923/945/13, відповідно до якої відносини, пов'язані з виконанням судового рішення, характеру цивільно-правових не мають [6].

Відповідно до ст. 111-28 Господарського процесуального кодексу України висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини 1 ст. 111-16 цього Кодексу, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права [7].

Аналогічні вимоги містяться і в інших процесуальних кодексах України, що свідчить про те, що на практиці відносини, пов'язані з виконанням судового рішення, за своїм характером визнано адміністративно-правовими.

Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [4].

Аналогічні положення містяться у ст. 1 Законом України «Про органи та осіб, які здій-



снюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [3].

Інші органи (органи доходів і зборів, банки та інші фінансові установи, органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів) відповідно до змісту вимог чинного законодавства не є органами примусового виконання.

Отже, Україна поступово переходить до зменшення участі держави у сфері примусового виконання рішень. Але для створення у сфері виконавчого провадження рівних конкурентних умов для державних та приватних виконавців необхідно усунути обмеження у категорії рішень, примусове виконання яких має право здійснювати приватний виконавець.

Розвитку самих же органів державної виконавчої служби приділяється недостатньо уваги.

Наприклад, ст. 21 Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 [8] містила чітке розмежування підвідомчості виконавчих проваджень відділам примусового виконання рішень у залежності від категорії боржника та суми зобов'язання. Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 [4] таких положень не містить. У даному випадку державні виконавці керуються виключно п. 4 розд. I Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції від 02.04.2012 № 512/5 [5]. З огляду на зміст вимог ст. 92 Конституції України [9] законність будь-яких дій та рішень відділу примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, відділу примусового виконання рішень управлінні державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі може бути поставлено під сумнів.

Органи державної виконавчої служби свою діяльність, пов'язану із застосуванням заходів адміністративного примусу, здійснюють через державних виконавців.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» державними виконавцями є керівники органів державної виконавчої служби, їхні заступники, головні державні виконавці, старші державні виконавці, державні виконавці органів державної виконавчої служби [4].

Можна погодитись із думкою вчених, які вважають, що начальники відповідних органів державної виконавчої служби послідовно суміщають у собі суто функції державного виконавця та управлінсько-наглядової функції у виконавчому провадженні, адже саме начальник відповідного органу державної виконавчої служби розглядає скарги на їх рішення, дії та бездіяльність, контролює своєчасність, правильність та повноту виконання виконавчих документів, вирішує питання про відвід державних виконавців. Далеко не всі із вказаних управлінсько-наглядових функцій можуть бути належно реалізовані, якщо державним виконавцем виступає безпосередньо

керівний працівник відповідного органу державної виконавчої служби.

А, отже, слід зробити висновок, що керівним працівникам органів державної виконавчої служби слід уникати безпосереднього виконання функцій державних виконавців, щоб не створювати юридично неоднозначних ситуацій та не обмежувати права учасників виконавчого провадження [10, с. 6].

Правовий статус державних виконавців можна охарактеризувати наступними ознаками:

1. державний виконавець є державним службовцем;

2. державному виконавцю видається посвідчення, зразок і порядок видачі якого затверджуються Міністерством юстиції України.

3. Державний виконавець користується правами і виконує обов'язки, передбачені законом. Компетенція державних виконавців в основному передбачена ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження» [4].

4. Державний виконавець є представником влади, діє від імені держави і перебуває під її захистом та уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, передбаченому законом.

Слід зауважити, що чинна система соціального та правового захисту державного виконавця, система органів державної виконавчої служби, їх структура та правовий статус мають значні недоліки, які призводять до суттєвих проблем у кадровій сфері державної виконавчої служби України і відповідно зменшення відсотку фактично виконаних рішень.

Вищенаведене свідчить про потребу вжиття невідкладних комплексних заходів до покращення стану виконання судових рішень в Україні, у зв'язку з чим окремої уваги заслуговує аналіз змісту рекомендацій парламентських слухань на тему: «Про стан виконання судових рішень в Україні», що відбулись у Верховній Раді України 22.05.2013.

Так, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики вважав першочерговим завданням запровадження якісно нових підходів до виконання судових рішень у державі. Передовсім необхідно визначити найбільш ефективне та раціональне місце Державної виконавчої служби у системі органів влади. Згідно зі світовими стандартами, процес здійснення правосуддя розпочинається з моменту звернення до суду і закінчується виконанням судового рішення. Тобто технологія судового провадження повинна мати логічно завершену структуру:

- 1) звернення до суду;
- 2) судовий розгляд;
- 3) виконання судового рішення.

Саме на такому підході до розуміння змісту права людини на справедливий суд наполягає Європейський суд з прав людини, підкреслюючи, що правосуддя не може вважатися здійсненим доти, доки не виконано судове рішення.

Обмеження функцій суду лише стадіями звернення до суду і судового розгляду значно звужує ефективність діяльності суду, оскільки провадження у судовій справі фактично поділено між двома суб'єктами, які організаційно належать до різних гілок влади – судової

та виконавчої. Відсутність дієвих механізмів контролю суду за виконанням судових рішень у силу природи суду значно знижує ефективність та соціальну цінність судової діяльності.

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, поділяючи зазначені твердження, виходить із норм Конституції України, які є нормами прямої дії. Так, виконання судового рішення як завершальна стадія судового процесу за своєю юридичною природою є головною стадією правосуддя. У ст. 124 Конституції України імперативно визначено компетенційність щодо здійснення правосуддя. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами Конституцією не допускаються. Відтак, виконання судових рішень має бути віднесено до компетенції судової гілки влади.

Отже, з метою забезпечення закінченості технологічного процесу захисту прав людини у судовому порядку логічною і доцільною видається пропозиція про повернення служби виконання судових рішень у систему органів судової влади. Відсутність справжньої незалежності служби виконання судових рішень підриває довіру громадян до державної влади, ставить під загрозу утвердження і забезпечення захисту прав і свобод людини [10].

Така позиція є досить слушною, заслуговує на увагу та, можливо, її реалізацію, оскільки у ній враховано думку осіб, що мають величезний досвід наукової та практичної діяльності. Але, на жаль, цей проект підтримано не було.

У той же час є певні сподівання на покращення стану виконання рішень, пов'язані із запровадженням інституту приватних виконавців. Ну що ж, час покаже.

Висновки. Сучасна система соціального та правового захисту державного виконавця, система органів державної виконавчої служби як суб'єкта застосування заходів адміністративного примусу, їх структура та правовий статус мають істотні недоліки. Доцільною видається пропозиція про повернення виконавчої служби у систему органів судової

влади. Проте, законодавець здійснив значний крок вперед, започаткувавши інститут приватних виконавців. Такий крок вперше в історії України створив конкуренцію у виконавчому провадженні, що безумовно сприятиме підвищенню його якості та збільшенню відсотка фактично виконаних рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гук Б.М. Правоохоронна спрямованість діяльності Державної виконавчої служби України / Б.М. Гук // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 190–195. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11gbmvcsu.pdf>.
2. Рішення Європейського суду з прав людини від 15.10.2009 по справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (заява № 40450/04). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_479.
3. 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 (ВВР), від 15.07.2016. – № 29, ст.535.
4. Про виконавче провадження Закон України : від 02.06.2016 № 1404-VIII // Голос України від 05.07.2016. – № 122-132.
5. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень : наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 р. №512/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12/print1476701643325280>.
6. Постанова Верховного Суду України від 19.08.2014 у справі № 3-56rc14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40352211>.
7. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
8. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 № 606–XIV. В редакції Закону № 1368-VIII від 17.05.2016 // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 26. – Ст. 517.
9. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України – 1996 – № 30. – Ст.141.
10. Спасибо-Фатєєва І.В. Актуальні питання виконавчого провадження : [практичний посібник] / [І.В. Спасибо-Фатєєва, О.П. Печений, І.В. Крат та ін.]. – К. : Центр комерційного права, 2009. – 80 с.
11. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан виконання судових рішень в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/77607.html