

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.351

*Гук Богдан Михайлович,
кандидат юридичних наук, доцент
Харківський національний університет внутрішніх справ*

ДЕРЖАВНО-ВЛАДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: СТРУКТУРА ТА ЮРИДИЧНИЙ ЗМІСТ

У статті розглядаються питання повноважень Державної виконавчої служби України у сфері примусового виконання рішень. Розкривається зміст державно-владних повноважень. Вносяться окремі пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: Державна виконавча служба України, державний виконавець, державно-владні повноваження, примусове виконання рішень.

Однією із слабких ланок у сучасній вітчизняній системі захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб є виконання рішень судів та інших органів або уповноважених посадових осіб (далі рішення), яке покладено на органи Державної виконавчої служби України. Законодавчо визначено, що завданням Державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [1], і сформоване це завдання на основі конституційного принципу про обов'язковість виконання рішень судів на всій території України [2].

Проте, виконуючи це завдання, органи Державної виконавчої служби України не завжди досягають кінцевого результату по відновленню порушених прав суб'єктів спірних правовідносин. Так, у 2011 році в органах Державної виконавчої служби України перебувало на виконанні 9 573 395 виконавчих документів на суму 274 638 206 421 грн., а фактично виконано 3 193 255 таких

документів на суму 11 079 297 018 грн. [3]. На перший погляд цифри вражаючі і свідчать про напружену роботу державних виконавців з примусового виконання рішень. Однак простий аналіз таких результатів показує, що у відсотковому вимірі це складає 33,4% виконавчих документів та лише 4,0% стягнутих грошових коштів. Тобто дві третини рішень юрисдикційних органів залишаються без виконання, а мільйонні кошти не повернуті стягувачам. Такий стан справ не може задовольнити ні суспільство, ні державу, оскільки невиконання судових та й інших рішень підриває авторитет державної влади, насамперед її судової гілки, більшість рішень якої виконують державні виконавці. Причини такого становища можна пояснити насамперед великим навантаженням на державних виконавців, яке станом на 1 січня 2012 складало 131,8 виконавчих документів на особу [3], а також іншими суб'єктивними та об'єктивними факторами. Серед об'єктивних факторів основне місце займає недосконалість

<http://law.pnu.kiev.ua/images/stories/app/2012-1.pdf>

законодавства, що регулює діяльність Державної виконавчої служби України, зокрема її правовий статус та повноваження, компетентність тощо.

В удосконаленні механізму правового регулювання виконавчих правовідносин ключове місце займає юридична наука, за допомогою якої можна виявити причини недостатньої результативності роботи органів Державної виконавчої служби України, запропонувати способи удосконалення їх діяльності тощо. Питання діяльності державної виконавчої служби у різних аспектах знаходять місце у працях В. Б. Авер'янова, А. М. Авторгова, В. В. Афанасьєва, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, Ю. В. Білоусова, Ф. В. Бортняка, Р. В. Ігоніна, В. В. Комарова, А. І. Перепелиці, С. Я. Фурси, С. В. Щербак та інших науковців. Однак у юридичній науці тривають дискусії щодо місця Державної виконавчої служби України в системі органів державної влади, її правового статусу, віднесення інституту примусового виконання рішень до тієї чи іншої галузі права тощо. Однією з суперечливих та недостатньо досліджених залишається проблема повноважень органів Державної виконавчої служби України та її посадових осіб в організації та безпосередньому виконанні судових та інших рішень.

У правовому регулюванні діяльності органів Державної виконавчої служби України суттєве значення має наукове обґрунтування її повноважень, їх сутності та можливостей практичного впливу на учасників виконавчих правовідносин. Саме тому у даній статті спробуємо дослідити сформовану нині систему повноважень органів Держав-

ної виконавчої служби України та відшукати способи удосконалення діяльності державних виконавців. Для досягнення цієї мети слід вивчити загальнонаукові положення теорії повноважень, через призму яких провести аналіз нормативно-правових актів, що регулюють виконавчі правовідносини; зробити висновки щодо можливих шляхів розвитку та удосконалення повноважень Державної виконавчої служби України, підвищення ефективності її діяльності.

У науці повноваження визначаються як комплекс конкретних прав та обов'язків, що надаються для здійснення покладених на орган функцій [4, с. 102], або сукупність юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, що покладаються на державний орган державою [5, с. 12]. В юридичній енциклопедії повноваження визначаються як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [6, с. 590]. Основним положенням в цих та інших визначеннях терміну "повноваження" є наявність прав та обов'язків у певного суб'єкта правовідносин, які закріплені нормативно. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Тобто, саме при наявності нормативно визначених прав та обов'язків уповноважений державою орган може здійснювати свої повноваження.

Повноваження, якими наділений державний орган, мають державно-владний характер, що відділяє їх від повноважень недержавних органів. Особливостями державно-владного характеру повноважень державних органів є те, що будь-який з них виконує організаційні, розпорядчі, управлінські чи інші функції від імені держави, а за допомогою правових норм урегулює суспільні відносини у тій чи іншій сфері. Наявність владних повноважень дає можливість державному органу для виконання поставлених завдань використовувати спеціальні способи та засоби правового регулювання, встановлювати обов'язкові правила поведінки, приймати індивідуальні акти та домагатися їх здійснення тощо. Владний вплив державного органу спрямований на задоволення потреб уповноваженого суб'єкта шляхом спонукання винної особи до правомірної поведінки за допомогою відповідних правових норм.

Для здійснення завдань з примусового виконання рішень судів та інших органів або посадових осіб держава наділила відповідними владними повноваженнями і Державну виконавчу службу України. Державно-владні повноваження Державної виконавчої служби України та її органів мають свої особливості і закріплені у Законах України "Про Державну виконавчу службу", "Про виконавче провадження" та в інших нормативних актах. Дослідження положень нормативно-правових актів, що регулюють виконавчі правовідносини, дозволяє виявити систему повноважень органів Державної виконавчої служби України, що мають організаційно-правовий та практичний характер, а в сукупності вони

спрямовані на виконання завдань, поставленими перед цими органами. Системність повноважень пояснюється структурною побудовою Державної виконавчої служби України, яка має багаторівневу структуру і відповідні повноваження на кожному рівні.

У національному законодавстві визначено, що Державна виконавча служба України входить до системи органів Міністерства юстиції України [1], а її органами є Департамент Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції областях, містах Києві та Севастополі, районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції [1]. Цим самим підтверджено віднесення органів Державної виконавчої служби України до виконавчої гілки з відповідними владними повноваженнями, а також їх багаторівневу структуру. Це законодавче положення в нинішніх умовах реформування органів центральної виконавчої влади зазнало суттєвих змін і в підзаконних нормативно-правових актах визначено, що Державна виконавча служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі – виконання рішень) відповідно до законів [7].

Положенням про Державну виконавчу службу України (далі – Положення) визначено її завдання, основним серед яких є забезпечення своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством [7]. Для виконання цього завдання у п. 4 Положення сформульовані основні види діяльності Державної виконавчої служби України як центрального органу виконавчої влади. Серед них варто виокремити: забезпечення здійснення державними виконавцями заходів примусового виконання рішень, передбачених законом (п. 4.3); забезпечення доступу державних виконавців до баз даних і реєстрів, зокрема електронних, що містять інформацію про боржників, їхнє майно та кошти (п.4.4); аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення роботи структурних підрозділів територіальних органів Міністерства юстиції України, що забезпечують реалізацію повноважень Державної виконавчої служби України; ведення обліково-статистичної звітності та аналіз стану виконання рішень державними виконавцями; ведення обліково-статистичної звітності та аналіз стану виконання рішень державними виконавцями тощо. З пункту 4.12 Положення випливає, що такі та деякі інші види діяльності Державної виконавчої служби України називаються повноваженнями, але за своїм призначенням вони не зовсім узгоджуються з теорією повноважень державних органів, складовим елементом яких має бути право здійснювати певні дії, пов'язані з управлінням.

Виходячи з наукового визначення функцій як головних напрямків діяльності держави, обумовлених її цілями

та завданнями [8, с. 82], можна стверджувати, що названі у п. 4 Положення напрямки діяльності Державної виконавчої служби України є саме функціями держави щодо здійснення поставлених перед службою завдань. Для виконання цих функцій остання наділена відповідними правами вирішувати питання організаційного характеру щодо забезпечення виконання поставлених перед нею завдань. Такі права сформовані у п. 6 Положення, серед яких слід назвати можливість одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб (п. 6.2); користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами (п. 6.4) тощо. Саме такі права, поряд з іншими, є формою прояву державно-владних повноважень Державної виконавчої служби України, які за своєю сутністю мають організаційно-правовий характер, а їх здійснення сприяє виконанню завдань та функцій Державної виконавчої служби України.

Зважаючи на такі підходи до формування змісту повноважень Державної виконавчої служби України варто переглянути і зміст п. 4 Положення, в якому необхідно чітко розмежувати функції та повноваження. Так, з названого пункту доцільно виокремити деякі види діяльності і перевести їх до категорії повноважень. До п. 6 Положення логічним було б ввести такі елементи: узагальнення практики застосування законодавства з питань, що

належать до її компетенції, розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подання їх Міністру юстиції України; забезпечення доступу державних виконавців до баз даних і реєстрів, зокрема електронних, що містять інформацію про боржників, їхнє майно та кошти; здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про виконавче провадження, правильністю, своєчасністю та повнотою вчинення виконавчих дій державними виконавцями. Що ж стосується решти підпунктів п. 4 Положення, більшість з яких починається зі слів "забезпечує" "організовує", то вони за своєю сутністю є організаційно-правовими функціями щодо здійснення завдань, поставлених перед органами Державної виконавчої служби України.

Наповнення п. 6 Положення такими позиціями надасть можливість формування системи повноважень органів Державної виконавчої служби, що проявлятиметься у поєднанні їх прав та обов'язків як елементів повноважень. Таким чином, буде зрозуміло, що Державна виконавча служба України у сфері забезпечення примусового виконання рішень, по-перше, виступає суб'єктом державно-владних повноважень у відносинах з центральними органами виконавчої влади, тобто має міжвідомчий характер. По-друге, відносини мають відомчий характер, бо складаються в межах системи органів Міністерства юстиції України з підрозділами державної виконавчої служби територіальних управлінь юстиції.

Остання теза випливає з п. 7 Положення, згідно з яким Державна виконавча служба України здійснює свої повноваження безпосередньо та через структурні підрозділи головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районних, міських (міст обласного значення), районних у містах, міжрайонних та міськрайонних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної виконавчої служби України. Такими структурними підрозділами нині є управління державної виконавчої служби Головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі та відділи державної виконавчої служби районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції [1]. Названі структурні підрозділи є органами державної виконавчої служби і саме вони здійснюють на місцях державну правову політику у сфері виконання рішень шляхом застосування спеціальних засобів державного примусу.

Повноваження органів Державної виконавчої служби України у сфері практичного здійснення юрисдикційних рішень мають особливий характер, вони закріплені, насамперед, у Законі України "Про виконавче провадження". Відповідно до цього Закону примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу Міністерства юстиції України, а здійснюють примусове виконання рішень державні виконавці [9]. Особливість владних повноважень Державної виконавчої служби України полягає у правовій можливості

не тільки здійснювати певні управлінські функції, але й, що особливо важливо, застосовувати заходи державного примусу. Здійснюються такі владні повноваження через державних виконавців, які є обов'язковими суб'єктами виконавчого провадження.

Аналіз законодавчо закріплених повноважень державних виконавців та дослідження їх практичної діяльності дозволяє стверджувати, що за своїм змістом ці повноваження мають управлінський, контролюючий, методичний та власне виконавчий характер. Управлінські та контролюючі повноваження державного виконавця полягають у наданих йому правах при вчиненні виконавчих дій проводити перевірку виконання боржником рішень; здійснювати перевірку виконання юридичними особами всіх форм власності, фізичними особами-підприємцями рішень стосовно працюючих у них боржників; з метою захисту інтересів стягувача одержувати безоплатно від органів, установ, організацій, посадових осіб, сторін та учасників виконавчого провадження необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки та іншу інформацію, зокрема, конфіденційну; викликати фізичних осіб, посадових осіб з приводу виконавчих документів, що знаходяться у виконавчому провадженні, а в разі неявки боржника без поважних причин вносити постанову про його привід через органи внутрішніх справ; залучати у встановленому порядку до провадження виконавчих дій понять, працівників органів внутрішніх справ, а також експертів, спеціалістів, а для оцінки майна – суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів господарювання; вимагати

від матеріально відповідальних і посадових осіб боржників-юридичних осіб або від боржників-фізичних осіб надання пояснень за фактами невиконання рішень або законних вимог державного виконавця чи іншого порушення вимог законодавства про виконавче провадження [9]. Такі права державного виконавця обумовлені соціальним призначенням виконавчого провадження, змістом якого є сукупність дій органів і посадових осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які провадяться на підставах, у межах повноважень та у визначений законом спосіб [9]. Державно-владний характер цих та інших повноважень заснований на конституційному принципі обов'язковості виконання судових рішень, а також підкріплюється спеціальною нормою про обов'язковість вимог державного виконавця щодо виконання рішень для всіх органів, організацій, посадових осіб, фізичних осіб на території України [9]. Таким положенням законодавець не лише визначає сутність повноважень державного виконавця, а й зобов'язує всіх суб'єктів правовідносин сприяти виконанню цих повноважень під загрозою юридичної відповідальності у разі невиконання вимог державного виконавця [9].

До власне виконавчих, тобто практичних повноважень державного виконавця слід віднести його право застосовувати заходи державного примусу як найбільш ефективний засіб відновлення порушених прав чи інтересів потерпілої особи у випадках ухилення зобов'язаної особи від добровільного виконання вимог виконавчого доку-

мента. Заходами державного примусу у виконавчому провадженні є можливість безперешкодного входження до приміщень і сховищ, що належать боржнику або зайняті ними, проведення огляду зазначених приміщень і сховищ, у разі необхідності примусово відкривати та опечатувати такі приміщення і сховища; накладення арешту на майно боржника, опечатування, вилучення, передача такого майна на зберігання третім особам та реалізація його в установленому законодавством порядку; накладення арешту на кошти та інші цінності боржника, зокрема на кошти, які перебувають на рахунках і вкладах у банках, інших фінансових установах, в цінних паперах, а також опечатування каси, приміщень і місць зберігання грошей [9]. Саме у таких правах державного виконавця проявляється державно-владний характер повноважень, якими наділила їх держава для виконання завдань Державної виконавчої служби України.

Варто зазначити, що повноваження державних виконавців не обмежуються тільки названими правами. До них слід віднести і право накладати адміністративні стягнення у виді штрафу на фізичних та юридичних осіб у випадках, передбачених законом [9], тобто виступати суб'єктом каральних повноважень. У цілому ж державні виконавці як процесуальні посадові особи Державної виконавчої служби України наділені цілим комплексом державно-владних повноважень позавідомчого характеру, що проявляється у правовій можливості застосовувати їх до будь-якої фізичної чи юридичної особи, незалежно від їх відомчої належності та правового статусу.

Таким чином, державно-владні повноваження Державної виконавчої служби України, територіальних органів примусового виконання рішень, державних виконавців залежно від їх спрямованості можна поділити на управлінські, примусово-виконавчі та каральні. Управлінськими повноваженнями наділена Державна виконавча служба України як орган державного управління у сфері примусового виконання рішень. Такими ж повноваженнями наділені керівники територіальних підрозділів примусового виконання рішень і певною мірою державні виконавці щодо суб'єктів виконавчого провадження або осіб, яких необхідно залучити до проведення виконавчих дій. Примусово-виконавчими повноваженнями наділені також начальники районних (міських), районних у містах відділів державної виконавчої служби, оскільки вони, крім управлінських функцій, можуть виконувати і процесуальні дії в рамках виконавчого провадження. Каральні повноваження виступають додатковими засобом державно-правового впливу державного виконавця на особу, яка ухиляється від виконання вимог законодавства про виконавче провадження, що дає можливість спонукати винну особу до правомірної поведінки.

Звичайно, у межах статті важко проаналізувати весь комплекс державно-владних повноважень органів Державної виконавчої служби України, дати їм належну правову оцінку, але основним висновком може бути одне – вони мають бути однозначно розмежовані, класифіковані та функціонально визначені. В умовах сучасного реформування органів виконавчої влади є можливість упо-

рядкувати повноваження Державної виконавчої служби України. У Положенні "Про Державну виконавчу службу" варто було б окремим пунктом сформулювати структуру органів Державної виконавчої служби, що дало б можливість чіткого визначення повноважень таких органів та їх посадових осіб.

Окреслене свідчить про те, що питання повноважень Державної виконавчої служби України потребує ґрунтовного дослідження, а отже, залишається об'єктом подальших наукових дискусій.

Список використаних джерел:

1. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24 березня 1998 № 202/98-ВР : за станом на 8 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – С. 243.

2. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року] : зі змінами та доповненнями згідно із Законом України від 1 лютого 2011 року № 2952-VI].

3. Про основні підсумки роботи Державної виконавчої служби України та структурних підрозділів територіальних органів Міністерства юс-

тиції України, що забезпечують реалізацію повноважень Державної виконавчої служби України, у 2011 році та завдання щодо підвищення ефективності їх діяльності у 2012 році. Рішення Колегії Державної виконавчої служби України від 14 лютого 2012 № 1 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.nau.ua/index.php>.

4. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 280 с.

5. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 10–15.

6. Шемшученко Ю. С. Повноваження / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Вид-во "Українська енциклопедія" імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 4 : Н-П. – 2002. – 717 с.

7. Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 385/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

8. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – 840 с.

9. Про виконавче провадження : Закон України від 4 листопада 2010 року № 2677-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

Гук Б. М. Государственно-властные полномочия Государственной исполнительной службы Украины: структура и юридическое содержание.

В статье рассматриваются вопросы полномочий Государственной исполнительной службы Украины в сфере принудительного исполнения решений. Раскрывается содержание государственно-властных полномочий. Вносятся некоторые предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: Государственная исполнительная служба Украины, государственный исполнитель, государственно-властные полномочия, принудительное исполнение решений.

Guk B. Public authority of the State Executive Service of Ukraine: the structure and legal content.

The article deals with the powers of the State Executive Service of Ukraine in the field of enforcement of courts' decisions. The content of "State power" is revealed. The author makes some proposals to improvement of the legislation.

Keywords: State Executive Service of Ukraine, state executive, public authority, the enforcement of decisions.

Стаття надійшла до редакції 16.03.2012