

УДК 342.951(477)

**Б.М. ГУК**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПРАВООХОРОННА СПРЯМОВАНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, державна виконавча служба, виконання рішень

Відповідно до ст.3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави [1]. Виконання цих конституційних приписів, а також завдання по забезпеченню законності і правопорядку, охороні та захисту прав суб'єктів господарювання займає центральне місце в діяльності держави та її органів, насамперед тих, що здійснюють правозахисну і правоохоронну діяльність. На конституційному рівні визначено, що завдання по захисту прав і свобод людини та громадянина виконує суд (ст.55 [1]), а функції з охорони порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб виконують спеціально уповноважені державні органи в рамках правоохоронної діяльності. Іншими словами можна говорити, що правоохоронна діяльність є особливим видом державної діяльності, що здійснюється з метою охорони права шляхом використання відповідних заходів юридичного впливу. Уповноваженими на таку діяльність є правоохоронні органи, перелік яких закріплений у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (ст.2 [2]).

У той же час поняття «правоохоронні органи» і «правоохоронна діяльність» у чинному законодавстві чітко не сформульовані, а в юридичній науці щодо їх визначення існують різні погляди. Проблеми правоохоронної діяльності державних органів в цілому і, зокре-

ма, діяльності державної виконавчої служби досліджували відомі вітчизняні науковці В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, Ю. Білоусов, Р. Калюжний, А. Комзюк, А. Кучук, А. Подоляка, С. Тимченко, В. Фатхутдінов, С. Щербак, В. Шкарупа, М. Штефан та ін. Останнім часом у наукових джерелах з'являються слушні, на нашу думку, пропозиції щодо можливості надання статусу правоохоронного органу і державній виконавчій службі. У той же час у нинішніх умовах адміністративно – правової реформи загострюються дискусії щодо визначення правового статусу органів державної влади, у тому числі і державної виконавчої служби України, діяльність якої спрямована на відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом примусового виконання судових та інших рішень, через що ці проблеми залишаються предметом дослідження юридичної науки.

Актуальність порушеної проблеми полягає у необхідності визначення сучасних напрямів удосконалення діяльності державної виконавчої служби, одним з яких може бути розширення її правового статусу і, як наслідок, підвищення рівня правового захисту державних виконавців. 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.

Відповідно до сучасних наукових розробок правоохоронна діяльність має ряд специфічних ознак, що характеризують її зміст, а також широкомасштабні завдання. З одного боку правоохоронна діяльність визначається як державна діяльність, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів із суворим дотриманням

встановленого законом порядку, а її завданням є, зокрема, захист прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій, установ, суб'єктів усіх форм власності [3, с.261]. З іншого боку справедливо підкреслюється, що спеціальною ознакою правоохоронної діяльності є застосування публічно встановлених процедур, а як охоронний інструмент держави вона впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності [4, с.23]. Стисло але об'ємно дає визначення правоохоронної діяльності О.М. Бандурка, за яким правоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у точній відповідності із законом і при неухильному дотриманні встановленого ним порядку [5–8]. Інші науковці правоохоронну діяльність за її змістом розглядають у широкому та вузькому значеннях, коли у першому випадку її змістом є охорона права від посягань, а у вузькому розумінні – це спеціалізована діяльність з правової охорони суспільних відносин, якою займаються спеціально утворені для цього органи держави – правоохоронні органи [6, 8].

Досліджуючи теоретико-правові засади правоохоронної діяльності А. Кучук приходить до висновку, що правоохоронна діяльність – це професійна діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій, що здійснюється на підставі та відповідно до закону, а у випадках встановлених законом – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів й спрямована на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин [7, 10]. Спираючись на конституційні засади побудови в Україні правової держави, А. Комзюк підкреслює, що на виконання однієї з функцій держави – правоохоронної – спрямовано специфічний вид державної діяльності – правоохоронну,

яка здійснюється спеціальними органами, що одержали назву правоохоронних [8, 10]. Підкреслюючи конституційні основи захисту права В. Фатхутдінов уточнює, що правоохоронна діяльність здійснюється на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентованої діяльності спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямованої на забезпечення виконання нормативно – правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян [9, с.9].

Не дивлячись на таке розмаїття наукових підходів до визначення суті правоохоронної діяльності, в цілому вони відображають зміст такої діяльності і в цих визначеннях можна виокремити ряд спільних ознак. Перш за все, привертає до себе увагу конституційно-правові засади та державницький характер такої діяльності. Ключовою ознакою слід назвати мету правоохоронної діяльності, якою є охорона прав та інтересів учасників правовідносин від протиправних посягань. Важливою ознакою є і нормативно визначений процесуальний порядок правоохоронної діяльності спеціально уповноважених державних органів з використанням відповідних заходів юридичного впливу з дотриманням принципу законності в межах наділених державою повноважень. Практично у кожному науковому визначенні суб'єктом правоохоронної діяльності закономірно називаються спеціальні органи держави та їх посадові особи, що функціонують у певній сфері суспільних відносин.

Аналізуючи нормативно-правові акти, що прямо або опосередковано регулюють відносини щодо захисту та охорони законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, привертає на себе увагу відсутність єдиного підходу до формування нормативного поняття «правоохоронні органи», а в більшості таких нормативних актів, у тому числі й підзаконного рівня, дається тільки їх перелік таких органів. Не вирішені на законодавчому рівні і задачі правоохоронної діяльності та її зміст, хоча вони впливають зі змісту ряду норма-

тивно-правових актів. Так, в Законі України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначаються як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій (ст.1 [10]), а в Законі України «Про демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» – як державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (ст.1 [11]). Натомість, вже згадуваний Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» не давши визначення правоохоронного органу, встановив систему особливих заходів державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю (ст.1 [2]). До таких органів законодавець відніс органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (ст.2 [2]). З таких нормативних положень випливає, що перелік правоохоронних органів може бути розширений, але до цього слід підходити через визначення завдань, суті та змісту правозастосовної та правоохоронної діяльності, як основну підставу для надання державному органу статусу правоохоронного. З проаналізованих наукових та нормативних джерел формуються і критерії віднесення тих чи інших органів до правоохоронних, серед яких слушно називаються: застосування заходів юридичної відповідальності; суворота відповідність приписам закону; встановлений законом порядок з дотриманням

певних процедур; наділення державного органу спеціальними повноваженнями [12, с.220].

Аналіз наукових підходів та нормативних положень щодо визначення суті правоохоронної діяльності дає підстави стверджувати, що правозастосовна та правоохоронна діяльність є різновидом державної діяльності і займає одне з центральних місць серед завдань із захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, охорони правопорядку та дотримання законності, попередження та припинення правопорушень тощо. Із законодавчо визначеного переліку правоохоронних органів можна констатувати, що правоохоронна діяльність охоплює різні аспекти суспільних відносин і спрямована на попередження чи припинення правових конфліктів шляхом застосування правостановлюючих, правозабезпечувальних, правопримувальних і правовідновлювальних дій. Метою такої діяльності є охорона особи, її прав, свобод та інтересів, охорона суспільства і держави, їх матеріальних та духовних цінностей, дотримання правопорядку та законності в суспільстві.

Практично кожен з цих аспектів застосовується працівниками державної виконавчої служби при виконанні судових та інших рішень на різних його стадіях. Так, на стадії відкриття виконавчого провадження державний виконавець встановлює право особи на звернення до виконання виконавчого документу та підстави для відкриття виконавчого провадження, тобто з використанням відповідних правових норм виконує правостановлюючі дії. Встановивши право особи на відкриття виконавчого провадження державний виконавець не просто виносить відповідну постанову, а проводить низку процесуальних дій, однією з яких є правозабезпечувальна дія державного виконавця у відповідь на заяву стягувача про накладення арешту на майно та кошти боржника (ч.2 ст.25 [13]) уже при відкритті виконавчого провадження з метою забезпечення виконання. З правозабезпечувальною дією нерозривно пов'язані правопримувальні дії державного виконавця, що супроводжують

весь процес виконання. Складовим елементом правопримусувальних дій є державний примус у вигляді звернення стягнення на майно боржника і власне арешту майна боржника чи його коштів, процедура якого чітко прописана чинним законодавством і може здійснюватися державним виконавцем у межах виконавчого провадження. Законодавчо визначено, що завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом (ч.2 ст.1 [14]), тобто воно спрямоване на реальне відновлення порушених прав та інтересів суб'єктів спірних правовідносин і в цьому проявляється правовідновлювальні дії державної виконавчої служби. Для діяльності державної виконавчої служби властиво і процесуальна форма, оскільки кожна дія державного виконавця чітко регламентована Законом України «Про виконавче провадження», більшість норм якого мають суто процесуальний характер і зобов'язують державного виконавця не тільки діяти в межах закону, але і юридично закріплювати своє рішення відповідно постановою.

Характеристика таких форм діяльності державної виконавчої служби, на думку автора, дає підстави говорити про наявність у діяльності посадових осіб ознак правоохоронної діяльності, що, у сукупності з іншими ознаками, може слугувати підставами для віднесення державної виконавчої служби до правоохоронних органів. На користь цього говорять й інші ознаки, що характеризують форми та методи діяльності державної виконавчої служби.

Як зазначалося вище, у законодавстві немає чіткого визначення поняття правоохоронної діяльності, немає і вичерпного переліку правоохоронних органів. У різних законодавчих актах поняття та перелік правоохоронних органів визначаються по-різному. Насамперед, така діяльність повинна здійснюватися за допомогою юридичних заходів впливу до учасників спірних правовідносин, серед яких можна виділити законодавчо визначені заходи адміністративного примусу чи адміністративного стягнення тощо. Такі ознаки мають міс-

це у діяльності державної виконавчої служби, працівники якої заходи адміністративного примусу застосовують при зверненні стягнення на майно боржника, а у випадках невиконання боржником законних вимог державного виконавця без поважних причин, останній накладає на таку особу штраф в установленому законом порядку (ст.2 [13]). Такий порядок прописаний у Законі України «Про виконавче провадження», яким встановлені не тільки види юридичних заходів впливу до зобов'язаних осіб, а й порядок їх використання державними виконавцями, яких вони зобов'язані чітко дотримуватися. Так, законодавчо визначено, що виконавче провадження є сукупністю дій органів та посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів, провадяться на підставах та у спосіб, визначених законом (ст.1 [13]), тобто законодавець не тільки визначає органи примусового виконання рішень, але і зразу встановлює і регламентує порядок дій таких органів шляхом встановлення особливих процесуальних правил здійснення виконавчого провадження. У сукупності все це направлено на забезпечення оперативності, обґрунтованості, законності та справедливості рішень, що приймаються уповноваженими органами правових заходів впливу до винних осіб, з метою охорони та відновлення порушеного права. Виходячи з викладеного можна зробити висновок, що діяльність державної виконавчої з примусового виконання рішень має всі ознаки правоохоронної діяльності, сутністю якої є реальне відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом застосування заходів державного примусу та юридичної відповідальності на підставі норм матеріального і процесуального права. У цьому ж контексті варто уточнити поняття державної виконавчої служби як систему правоохоронних органів зі спеціальними повноваженнями, що здійснюють організаційно-правову та практичну діяльність по реальному відновленню порушених прав та інтересів фізичних та юридичних осіб шля-

хом примусового виконання рішень судів та інших органів.

Безумовно, питання підвищення правового статусу державної виконавчої служби є дискусійним, але вони видається актуальним не тільки з точки зору підвищення ефективності її діяльності, що особливо важливо для розвитку правової держави, але немаловажним є і правовий захист самих державних виконавців. Адже практична діяльність державних виконавців з примусового виконання судових та інших рішень нерідко пов'язана не тільки з втручанням у їх діяльність сторонніх осіб, але й з ризиком для здоров'я та й життя самих державних виконавців та членів їх сімей. 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 думку автора, нині є науково обґрунтовані та й правові підстави внесення відповідних доповнень до зазначеного Закону і до переліку правоохоронних органів внести Державну виконавчу службу України.

Звичайно, порушені у даній статті питання можуть і повинні викликати певні дискусії, але вони тільки сприятимуть вирішенню проблеми визначення правоохоронної спрямованості діяльності державної виконавчої служби, що в кінцевому результаті повинно позитивно вплинути на підвищення рівня охорони порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.rada.gov.ua/const/const1.htm](http://www.rada.gov.ua/const/const1.htm).

2. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» :

від 23.12.1993 р., № 3781–XII // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

3. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студентів вищих навч. закл. / Гель А. П., Семаков Г. С., Кондракова С. П. – К. : МАУП, 2004. – 268 с.

4. Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи / А. Подоляка // Віче. – 2009. – № 18. – С. 22–23.

5. Бандурка А. М. Судебные и правоохранительные органы Украины / Бандурка А. М., Безсмертний А. К., Иваненко В. И. и др. ; под ред. проф. А. М. Бандурки. – Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.

6. Марочкін І. Є. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / Марочкін І. Є., Сібільова Н. В., Тихий В. П. ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х. : Одиссей, 2007. – 528 с.

7. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. М. Кучук. – К., 2007. – 20 с.

8. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / А. Т. Комзюк. – Харків, 2002. – 32 с.

9. Фатхутдінов В. Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. Г. Фатхутдінов. – К., 2006. – 16 с.

10. Закон України «Про основи національної безпеки України» : від 19.06.2003 р., № 964–IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

11. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами» : від

19.06.2003 р., № 975–IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

12. Ліховіцький Я. До проблеми визначення суб'єктів координації правоохоронної діяльності у боротьбі зі злочинністю / Я. Ліховіцький // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 218–222.

13. Закон України «Про виконавче провадження» : від 04.11.2010 р., № 2677-VI .

14. Закон України «Про державну виконавчу службу» : від 24.03.1998 р., № 202/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.

*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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11gbmvcsu.pdf>*

Аналізується зміст та призначення правоохоронної діяльності державних органів, та визначаються підстави віднесення державної виконавчої служби до правоохоронних органів.

\*\*\*

*Гук Б.М. Правоохранительная направленность деятельности Государственной исполнительной службы Украины*

Анализируется содержание и назначение правоохранительной деятельности государственных органов, и определяются основания отнесения государственной исполнительной службы в правоохранительные органы.

\*\*\*

*Guk B.M. Law-Enforcement Focus of the State Executive Service of Ukraine*

Content and purpose of law enforcement, government agencies and determined the base allocation of state executive service in law enforcement analyzes.

Форум права Форум