

УДК 342.953

Д.В. СІВЕРІН, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Ключові слова: Державна виконавча служба, завдання, функції

Становлення та розвиток України як суверенної держави сприяли формуванню якісно нових суспільних відносин, що характеризуються новими місцем та співвідношенням суспільства, держави, економіки, права. Водночас процес активного економічного розвитку у будь-якій країні нерідко має не лише позитивні, а й негативні наслідки, пов'язані з діяльністю конкретних суб'єктів господарювання. Це пояснюється цілим рядом причин, у тому числі неправильним чи неефективним плануванням власної економічної діяльності, складною економічною ситуацією в державі в цілому, що відображаються на цілих галузях національної економіки. Тому з метою забезпечення виконання зобов'язань фінансового, господарського, цивільного характеру учасники правовідносин звертаються до судових органів для захисту своїх інтересів, виходячи з того, що судові рішення підлягають обов'язковому виконанню. У цих умовах зростає науковий і практичний інтерес до вивчення ролі та функцій Державної виконавчої служби України (ДВС України), визначення її місця в державному устрої, причому у всіх аспектах, а не лише в контексті узагальнення інформації щодо реального стану виконання рішень, покладених відповідно до закону на державних виконавців [1, с.1].

Слід зазначити, що дослідженню окремих аспектів адміністративно-правового статусу Державної виконавчої служби України, державних виконавців та інших суб'єктів виконавчого провадження, особливостям самого

виконавчого провадження та його елементам присвячені роботи: В.В. Афанасьєва, А.М. Авторгова, Ф.В. Бортняка, Р.В. Ігоніна, Л.В. Крупнової, А.І. Перепелиці, С.В. Щербак. Крім того, особливості виконавчого провадження та статусу державної виконавчої служби розглядалися у публікаціях: Л.М. Горбунової, В.В. Комарова, І.І. Ємельянової, Д.М. Сібільова, С.Я. Фурси, С.Г. Штогуна та інших. На проблеми реалізації фінансово-правового статусу Державної виконавчої служби та визначення її ролі у здійсненні публічної фінансової діяльності звернуто увагу у праці Стадніка.

Разом із тим, постає необхідність дослідити завдання та функції органів державної виконавчої служби у сучасних умовах та виробити перспективні напрями щодо покращення діяльності зазначеного органу.

Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 385/2011 р. «Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України» [2] чітко визначає основні завдання та функції ДВС України, і наголошує на тому, що остання входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів.

На сьогоднішній день основними завданнями ДВС України є: реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень; внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері виконання рішень; забезпечення своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством; здійснення освітньо-роз'яснювальної роботи з питань виконання рішень.

Таким чином, основним завданням ДВС України є реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень. Таку важливу проблему, як державна політика, не можна об'єктивно і ґрунтовно розкрити без аналізу численних методологічних підходів, якими оперує правова наука, зокрема, при визначенні дефініції державної політики. Так, М. Браун характеризує держа-

вну політику як процес регулювання життя суспільства через використання примусу, котрий певним чином упорядковує людську поведінку [3, с.15]. Характерно, що В. Ребкало та В. Шахов визначають державну політику як політичну діяльність держави та її органів, без якої неможливі задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства, їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного та громадського порядку, досягнення згоди і політичної інтегрованості суспільства [4, с.6].

В інших дослідженнях вказується насамперед на сутнісний аспект реалізації державної політики, а саме на те, що вона завжди формується як процес вирішення тих чи інших суспільних і державних проблем. В цьому сенсі державну політику, слід розглядати як дії державних органів (уряду) з метою розв'язання певних суспільних проблем. У свою чергу, В. Романов, О. Рудик і Т. Брус характеризують державну політику як відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [5, с.31–32]. Ю. Тертичка визначає державну політику як відносно стабільну організовану й цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інститутів, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [6, с.82–83].

Крім того, В. Олефір виділяє наступний методологічний підхід стосовно аналізу державної політики, який пов'язаний із визначенням її як процесу розроблення стратегічного курсу суспільства, основних напрямків розвитку державної влади, а також способів реалізації її цілей та завдань. Відповідно до цього у механізмі державної політики виділяються такі блоки: а) формування легітимного суб'єкта і інституційної ієрархії державної політики; б) розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень; в) адміністративні засоби реалізації державних рі-

шень; г) блок державного контролю й арбітражу, забезпечення самокорекції політичного режиму та зворотного зв'язку з об'єктами державного управління [7, с.73–74].

Специфічною власністю цього підходу є те, що державна політика постає як складний процес, в якому виділяються три аспекти: формування державної політики, прийняття стратегічних і оперативно-тактичних державно-політичних рішень та реалізація державної політики. При цьому на процес формування державної політики впливають не тільки органи державної влади, а й елементи громадянського суспільства, окремі громадяни.

Отже, державна політика є системою цілеспрямованих заходів, які мають за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни. При цьому специфікацією державної політики є те, що вона реалізується через владні структури, які мають повноваження щодо застосування монопольного права держави на законний примус. У результаті цього важливою умовою успішності державної політики є не просто її легальність, а й легітимність. Це пояснюється тим, що у зв'язку з фундаментальним переглядом ролі та завдань держави відносно суспільства, коли держава розглядається не як самодостатній інститут панування, а як засіб обслуговування суспільних інтересів, державна політика вже не може оцінюватись виключно через критерії її відповідальності законам, адже, як відомо, інколи закони можуть бути не правовими [8, с.37], але повинна сприйматись широкими верствами суспільства як справедлива, адекватна суспільним чеканням і відповідним універсальним цінностям права.

Слід звернути увагу на те, що державна політика як діяльність держави спрямована на вирішення суспільних проблем та врегулювання суспільних відносин, має комплексний характер і може бути структурована відповідно до класифікації основних об'єктів її регулювання. У цьому сенсі можна говорити про

економічну державну політику, соціальну політику, правову політику, чи ще більш конкретно, про державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, геологічного вивчення та раціонального використання надр, цивільного захисту, рятувальної справи та гасіння пожеж, розвитку агропромислового, паливно-енергетичного комплексу, галузі освіти і культури, охорони здоров'я, природокористування, правоохоронну державну політику, політику у сфері організації примусового виконання рішень і т.д. Офіційним виразом і юридичним закріпленням основних напрямів державної політики в тій чи іншій галузі виступають спеціальні державні програми.

Державна політика не може бути зведена до простої сукупності державних програм правового, культурного, економічного, соціального, екологічного розвитку. Оскільки держава є суб'єктом державної політики, то ця діяльність має певним чином впливати на об'єктивний стан справ у тій чи іншій сфері. Якщо ж цього не має, якщо не реалізується зв'язок між суб'єктом державної політики та її об'єктом, то не існує і самої державної політики, або ми маємо справу лише з певною фікцією, чи, використовуючи поняття, запропоноване Ж. Бодріаром, «стимулятором» державної політики. З цього погляду державна політика не тільки розробляється державою, а й реалізується нею, і така держава, як зазначає А. Гальчинський, повинна бути «дієздатною» [9, с.166].

Сама ж реалізація державної політики органами державної влади означає, що ця їх діяльність відбувається згідно з тією моделлю організації самої державної влади, а також її відносини з суспільством, яка конституційно визнана в країні і запроваджується у практиці державного і суспільного життя.

Отже, можна констатувати, що держава за допомогою виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб) завершує процес захисту суб'єктивних майнових і особистих немайнових прав громадян та юридичних осіб шляхом їх фактичної реалізації у порядку ви-

конавчого провадження, встановленого законом [10, с.3].

Виконавче провадження є процесуальною формою, яка започатковує засади примусової реалізації рішення суду та інших органів, пов'язаних з реалізацією підтверджених ними прав і обов'язків суб'єктів матеріальних правовідносин у відповідних справах, але виконавче провадження – це потенційний намір держави по захисту прав, законних інтересів особистості, інтересів юридичних осіб, а фактична дія, це ті рішення, дії чи бездіяльність, які вчиняє Державна виконавча служба України в процесі практичної реалізації рішень судів чи рішень інших органів.

Крім того, завданням ДВС України є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень у порядку, встановленому законодавством. Своєчасність, у цьому розумінні, означає виконання рішень в граничні строки, встановлені законом. Якщо, звернути увагу на роботу органів ДВС України за I півріччя 2012 р., то можна констатувати, що примусовому виконанню виконавчих документів підлягало 5849652, і було завершено – 2555006 [11]. Повнота виконання рішень не допускає корегування працівником ДВС України рішення суду чи іншого компетентного органу щодо обсягів стягнення (зменшення чи збільшення), розширення чи звуження змісту способу та порядку виконання, передбаченого виконавчим документом, або надання державним виконавцем правової оцінки рішення, що виконується. Неупередженість, слід розглядати, як абсолютну сумнівність посадовців органів Державної виконавчої служби у цій надто скрупульозній і болючій процедурі [12, с.20].

Наступним завданням ДВС України є внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері виконання рішень. У зв'язку з цим слід констатувати, що ДВС України як заінтересований орган постійно опрацьовує проекти нормативно-правових актів. Так, протягом першого півріччя 2012 р. ДВС України було опрацьовано: проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника

або визнання його банкрутом від 22.12.2011 р. № 4212-VI (лист ДВС України від 23.01.2012 р. № 12-0-26-204/2.6); проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо сплати судового збору)» (реєстр. № 9674 від 11.01.2012 р.) (лист ДВС України від 25.01.2012 р. № 564-0-4-12/6.1); проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати реалізацію безхазяйного майна та майна, що переходить у власність держави» (лист ДВС України від 30.01.2012 р. № 11-0-26-788/2.6); проект Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України (щодо виконання судових рішень)», реєстр. № 10142 від 01.03.2012 р. (лист ДВС України від 14.03.2012 р. № 6.1-20/425/2.6); проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» (лист ДВС України від 14.03.2012 р. № 6.1-20/426/2.6) [13] тощо.

Вважаємо за доцільне вказати на питання, яке потребують законодавчого врегулювання стосовно виконання судового рішення. Так, реалізація на практиці ч.3 ст.8 Закону України «Про виконавче провадження» [14] стала причиною непорозумінь між органами, на які за законом покладено обов'язок виконувати відповідні рішення про стягнення в дохід держави коштів, вчинення інших дій на користь та в інтересах держави. У свою чергу, органи державної податкової служби вважають, що вони у виконавчому провадженні можуть виступати від імені держави у разі примусового виконання судових рішень, прийнятих лише по справах про адміністративні правопорушення за протоколами, складеними зазначеними органами. До виконання судових рішень по інших справах органи державної податкової служби, на їх погляд, відношення не мають.

Необхідно відмітити, що чинне законодавство заклало проблему і щодо виконання судових рішень в частині стягнення судових витрат на користь держави по справах позовного і наказного провадження. Зокрема, у разі

звільнення позивача (у справах позовного провадження) та стягувача (у справах наказного провадження) від сплати судового збору, дані витрати на користь держави можуть бути стягнуті при остаточному вирішенні справи із сторони, яка програла справу. Нинішня редакція ст.8 Закону України «Про виконавче провадження» фактично позбавляє можливості примусового виконання такого судового рішення.

Ці проблеми перешкоджають своєчасному виконанню судових рішень, а в ряді випадків взагалі виключають їх та призводять до втрат державного бюджету. Несвоєчасне звернення до виконання постанов про накладення штрафів у справах про адміністративне правопорушення, які мають короткі (три місяці) строки звернення до виконання, фактично унеможливує реальне виконання постанов про стягнення на користь держави зазначених сум.

У зв'язку з цим, є необхідність ч.3 ст.8 Закону України «Про виконавче провадження» [14] викласти у такому змісті:

«3. За виконавчими документами про стягнення в дохід держави коштів або про вчинення інших дій на користь чи в інтересах держави, що видаються судами у справах, які розглядаються в порядку цивільного, адміністративного та господарського судочинства, від імені держави виступає орган, за позовом якого судом винесено відповідне рішення. За виконавчими документами про стягнення на користь держави судових витрат у справах позовного та наказного провадження, за іншими виконавчими документами, виданими судами про стягнення в дохід держави коштів або про вчинення інших дій на користь чи в інтересах держави від її імені виступають органи державної податкової служби. За іншими виконавчими документами про стягнення в дохід держави коштів або про вчинення інших дій на користь чи в інтересах держави від її імені виступає орган державної влади, який відповідно до закону прийняв таке рішення».

Стосовно здійснення освітньо-роз'яснювальної роботи з питань виконання рішень, то можна констатувати, щотижнево з працівни-

ками відділу примусового виконання рішень проводяться семінарські заняття, на яких здійснюється освітньо-роз'яснювальна робота з питань виконання рішень, та організовується вивчення законів України «Про засади запобігання і протидії корупції» [15], «Про звернення громадян» [16] та інших нормативно-правових актів [13].

У свою чергу, ДВС України відповідно до покладених на неї завдань виконує наступні функції: організовує у межах своїх повноважень додержання прав і свобод людини та громадянина, здійснює контроль за їх реалізацією; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції; забезпечує здійснення державними виконавцями заходів примусового виконання рішень, передбачених законами; забезпечує доступ державних виконавців до баз даних і реєстрів, у тому числі електронних, що містять інформацію про боржників, їхнє майно та кошти; забезпечує ведення Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень; здійснює державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про виконавче провадження, правильністю, своєчасністю та повнотою вчинення виконавчих дій державними виконавцями; здійснює аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення роботи структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту України, що забезпечують реалізацію повноважень ДВС України; організовує ведення обліково-статистичної звітності та аналізує стан виконання рішень державними виконавцями; надає роз'яснення та рекомендації державним виконавцям з питань примусового виконання рішень; організовує розгляд звернень громадян та юридичних осіб з питань, пов'язаних із діяльністю ДВС України, структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту України, що забезпечують реалізацію повноважень ДВС України; організовує освітньо-роз'яснювальну роботу [2] тощо.

Отже, всебічне законодавче удосконалення діяльності органів державної виконавчої влади сприятиме підвищенню ефективності діяльності єдиного органу примусового вико-

нання рішень судів та інших органів (посадових осіб) – Державної виконавчої служби України, і як результат, забезпечення гарантій захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян та юридичних осіб у процесі виконавчого провадження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стаднік Г. В. Державна виконавча служба як суб'єкт публічної фінансової діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. В. Стаднік. – Ірпінь, 2010. – 24 с.
2. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України» : від 06.04.2011 р., № 385/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1159.
3. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / М. П. Браун ; пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
4. Ребкало В. Концептуальні засади державної стратегії України / В. Ребкало, В. Шахов // Україна : поступ у ХХІ століття : наук.-метод. зб. – К. : НАДУ, 2000. – 220 с.
5. Романов В. Переміщення населення / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Либідь, 1983. – 132 с.
6. Тертичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
7. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Олефір Віктор Іванович. – К., 2005. – 463 с.
8. Пал Л. Міграційні потоки у сучасному світі / Л. Пал. – К. : Основи, 1999. – 137 с.
9. Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – К. : Укр. пропілеї, 2001. – 320 с.
10. Штефан М. Й. Виконання судових рішень : навч. посіб. / М. Й. Штефан, М. П. Омельченко, С. М. Штефан. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.

11. Звіт про роботу органів державної виконавчої служби за I півріччя 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dvs.gov.ua/i_upload/zvit_F1_I_2012.xls.

12. Державна виконавча служба в Україні : навч. посіб. / під заг. ред. Д. П. Фіолевського. – К. : Алерта, 2004. – 564 с.

13. Звіт про виконання плану роботи Державної виконавчої служби України на 2012 рік за I квартал 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dvs.gov.ua/i_upload/zvit_plan_I_kv_2012.doc.

14. Закон України «Про виконавче провадження» : від 21.04.1999 р., № 606-XIV [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/606-14/ed20101213>.

15. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» : від 07.04.2011 р., № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

16. Закон України «Про звернення громадян» : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

Сиверін Д. В. Завдання та функції органів державної виконавчої служби: сучасний стан та перспективи / Д. В. Сиверін // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 677–682 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12cdvctp.pdf>

Досліджено завдання та функції органів державної виконавчої служби у сучасних умовах та запропоновані перспективні напрями щодо покращення діяльності зазначеного органу.

Сиверін Д.В. Задачи и функции органов государственной исполнительной службы: современное состояние и перспективы

Исследовано задачи и функции органов государственной исполнительной службы в современных условиях и предложены перспективные направления относительно улучшения деятельности указанного органа.

Siverin D.V. A Task and Functions of Organs of the State Enforcement Service: Are the Modern State and Prospects

A task and functions of organs of the state enforcement service in modern terms and offered perspective directions are investigational in relation to the improvement of activity of the marked organ.