7. Державний стандарт України ISO 9001:2001. Системи управління якістю. Основні положення та словник : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 27 черв. 2001 р. № 317.

8. Державний стандарт України ISO 9000:2007. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 3 верес. 2007 р. № 209.

9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

10. Національний стандарт України ISO 9001:2009. Системи управління якістю. Вимоги : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 22 черв. 2009 р. № 225.

11. Державний стандарт України ISO 9004:2001. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 27 черв. 2001 р. № 317.

12. Про стандартизацію : закон України від 17 трав. 2001 р. № 2408-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 1057.

13. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : закон України від 1 груд. 2005 р. № 3164-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3246.

14. Цивільний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

15. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

16. Задихайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Задихайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zaopvu.pdf.

Надійшла до редколегії 14.06.2011

ДОВГАНЬ Е. И. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

В рамках постановки проблемы выполнен анализ теоретических основ и нормативно-правового регулирования внедрения системы управления качеством в деятельность органов внутренних дел Украины.

DOVGAN E. LEGAL REGULATION OF INTRODUCTION OF A CONTROL SYSTEM BY QUALITY IN ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE: TO PROBLEM STATEMENT

Within the limits of problem statement the analysis of theoretical bases and standard-legal regulation of introduction of a control system by quality in activity of law-enforcement bodies of Ukraine is made.

УДК 342.951

Б. М. ГУК,
кандидат юридичних наук,
начальник навчально-консультативного пункту
Харківського національного університету внутрішніх справ у м. Сміла

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Досліджено проблеми понятійного апарату Державної виконавчої служби, проаналізовано наукові підходи до формування дефініції «державна виконавча служба». Розглянуто можливості віднесення Державної виконавчої служби до правоохоронних органів.

Одним із важливих напрямів юридичної практики, що відображає ефективність усього механізму правового регулювання, є виконання юрисдикційних актів, що приймаються на захист прав та інтересів суб'єктів правовідносин. Реальне виконання рішень судових та інших органів чи уповноважених посадових осіб (далі - рішення) є головним результатом судового чи адміністративного процесу відновлення порушених прав та інтересів фізичних і

© Гук Б. М., 2011

юридичних осіб. Враховуючи, що більшість рішень зобов'язані особи самостійно не виконують, в Україні, як і в багатьох країнах світу, існують специфічні моделі застосування державного примусу, що реалізуються органами примусового виконання рішень. Таким органом в Україні нині є Державна виконавча служба, створена в системі органів Мін'юсту України у 1999 р.

За роки свого становлення та розвитку Державна виконавча служба України пережила і зараз переживає чергові зміни у правовому регулюванні організаційних засад її діяльності, що відображається не тільки в численних змінах та доповненнях до чинного законодавства, а й у прийнятті нових нормативно-правових актів. Останнім таким актом став Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого утворена Державна виконавча служба як центральний орган виконавчої влади [1]. У Законі України «Про державну виконавчу службу» [2] та в Положенні «Про Державну виконавчу службу України» [3] в цілому визначено її правовий статус, призначення, завдання тощо. У той же час ні на законодавчому, ні на підзаконному рівнях не надано визначення Державної виконавчої служби, що в сучасних умовах модернізації має неабияке значення для уточнення її правового статусу, функцій та повноважень, а також встановлення чітких критеріїв визначення її місця в системі органів державної влади. Недостатньо досліджена ця проблема і в юридичній науці, оскільки в більшості наукових праць аналізуються організаційно-правові засади виконавчого провадження, а понятійний апарат державної виконавчої служби практично не розглядається.

У зв'язку з цим вважаємо актуальним питання формування наукової та нормативної дефініції Державної виконавчої служби, визначення її місця в системі органів державної влади України, насамперед тих, що відповідно до законодавства наділені повноваженнями виконувати окремі категорії рішень. З огляду на зазначене вище, **метою** даної статті є формування наукового і правового підґрунтя нормативного закріплення категорії «державна виконавча служба» та уточнення її місця в системі органів державної влади України.

Тією чи іншою мірою проблеми діяльності державної виконавчої служби у контексті примусового виконання рішень досліджували В. Авер'янов, А. Авторгов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Бородін, І. Голосніченко, Р. Ігонін, А. Комзюк, О. Кузьменко, А. Перепелиця, С. Фурса, М. Штефан, С. Щербак тощо. Безумовно, пропозиції вітчизняної юридичної науки певним чином впливають на удосконалення механізму правового регулювання, що виявляється в численних змінах та доповненнях до чинного законодавстві, яке регулює виконавчі правовідносини. Натомість у науці залишається багато дискусійних питань щодо правового регулювання організаційних засад діяльності державної виконавчої служби в Україні, зокрема і її категоріального апарату, що прямо чи опосередковано відображається на практичній діяльності органів примусового виконання рішень.

Головною сутнісною рисою сучасної державної виконавчої служби в Україні є те, що вона на нормативному рівні визнана органом державної виконавчої влади, на який держава поклала специфічні та відповідальні завдання з примусового виконання рішень, передбачених законом [2, ч. 2, ст. 1], створивши тим самим потужний потенціал державного управління системою примусового виконання рішень та дієвий важіль адміністративного впливу на зобов'язаних осіб. З іншого боку, в умовах сучасного адміністративного реформування перед Державною виконавчою службою України як органом центральної виконавчої влади поставлено завдання 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 [3] тощо.

У той же час варто звернути увагу на законодавче закріплення системи органів державної виконавчої служби, до якої на сьогодні входять Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, Управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Київ та Севастополь, районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції [2]. Це дає підстави говорити про необхідність визначення державної виконавчої служби не тільки як центрального органу державного управління у сфері примусового виконання рішень, а і як системи таких органів та розглядати її у двох вимірах. Тобто

мова повинна йти про комплексний правовий інститут, який включає не тільки орган державного управління, а й територіальні органи, що здійснюють практичну діяльність з примусового виконання рішень. У цьому контексті в цілому можна погодитися з Р. Ігоніним, який вважає, що Державну виконавчу службу можна визначити як систему спеціальних органів Міністерства юстиції, що наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями та здійснюють управління у сфері організації державних виконавців [4, с. 12].

На думку автора, у такій дефініції важливим елементом є визначення Державної виконавчої служби як системи спеціальних органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, для чого є відповідні правові підстави. Так, власне систему органів державної виконавчої служби визначає Закон України «Про державну виконавчу службу» [2], хоча не надає дефініції Державної виконавчої служби. Заслуговує на увагу і визначення Державної виконавчої служби як спеціального органу, чим підкреслюється не тільки її особливий правовий статус у системі органів державної виконавчої влади, а й особливими завданнями, що полягають у примусовому виконанні судових та інших рішень. Згідно з ч. 1. ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження» поряд із державною виконавчою службою повноваженнями щодо виконання рішень наділені й інші державні органи у випадках, передбачених законом, зокрема податкові органи, банки та інші фінансові установи [5]. Але ж у ч. 3. ст. 3 вказаного Закону законодавець підкреслює, що зазначені органи та установи не є органами примусового виконання, крім органів та посадових осіб, які виконують рішення про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності [5]. Тим самим підкреслюється особливість органів державної виконавчої служби, що полягає у спеціальних методах діяльності у вигляді застосування державного примусу до осіб, які ухиляються від самостійного виконання рішення суду або іншого органу. Спеціальні методи діяльності державної виконавчої служби виявляються у заходах примусового виконання, якими є звернення стягнення на кошти та інше майно (майнові права) боржника, звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника, вилучення в боржника і передача стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні, інші заходи, передбачені рішенням [5]. Такі методи діяльності та законодавчо урегульований механізм реалізації владних повноважень підкреслюють специфічний характер діяльності державної виконавчої служби і підтверджує її статус спеціального органу примусового виконання рішень.

Вважаємо прийнятною для дефініції «державна виконавча служба» і такий елемент, як адміністративно-юрисдикційні повноваження, змістом котрих є організаційна та практична діяльність органів державної влади, під час якої забезпечується виконання покладених на них завдання. Адміністративно-юрисдикційна діяльність державної виконавчої служби урегульована нормами адміністративного права, що містяться в законодавстві про Державну виконавчу службу та про виконавче провадження, і є виконавчо-владною діяльністю з реального відновлення порушених прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин. На такі висновки наштовхують більшість сучасних поглядів вітчизняних науковців, які дотримуються позиції, що примусове виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів здійснюється органами виконавчої влади і є функцією державного управління [6, с. 3], а виконавче провадження є відносно самостійним інститутом юридичного процесу, що здійснюється в межах адміністративно-правових відносин [7, с. 6]. Тобто при формуванні дефініції «державна виконавча служба» є всі підстави використовувати термін «адміністративно-юрисдикційна діяльність».

Проте для формування зазначеної дефініції недостатньо тільки вказаних елементів, оскільки Державна виконавча служба є досить складним правовим утворенням, що містить низку інших складових. Так, А. Перепелиця визначає орган державної виконавчої служби як правоохоронний орган, що спеціально створений для реалізації індивідуально-захисних нормативних актів щодо відновлення порушених прав та законних інтересів людини і громадянина, інтересів юридичних осіб, держави, прийнятих судами та несудовими органами [7, с.]. У такому визначенні заслуговує на увагу теза про віднесення Державної виконавчої служби до правоохоронних органів, окремі ознаки яких дійсно властиві цьому органу примусового виконання рішень. Дане питання було і залишається дискусійним у вітчизняній юридичній науці, але воно є актуальним як з точки зору підвищення ефективності діяльності державної виконавчої служби, так і з точки зору правового захисту державних виконавців при виконанні ними обов'язків з примусового виконання рішень.

На нашу думку, на користь точки зору щодо віднесення державної виконавчої служби до правоохоронних органів свідчить низка аргументів, одним серед яких є багатоаспектність правоохоронної діяльності. Вона виявляється в різних видах правозастосовних дій, які в науковій літературі поділяються на правовстановлюючі, правозабезпечувальні, правопримушувальні і правовідновлювальні [8, с. 7]. Безумовно, ключовою серед них для Державної виконавчої служби є правопримушувальна дія державного виконавця, що виявляється в застосуванні примусових заходів до осіб, що ухиляються від добровільного виконання рішень. Результатом правопримушувальних дій державного виконавця є відновлення порушених прав та інтересів фізичних осіб і суб'єктів господарювання шляхом реального виконання рішень, тобто складовим елементом діяльності державної виконавчої служби є і правовідновлювальні функції. Не позбавлена Державна виконавча служба і правовстановлюючих та правозабезпечувальних дій, які виявляються уже на стадії звернення до виконання виконавчих документів. Насамперед, приймаючи до виконання відповідний документ, державний виконавець перевіряє правові підстави для відкриття виконавчого провадження, тобто встановлює право особи на звернення до органу Державної виконавчої служби. У разі наявності законних підстав для примусового виконання рішень Державна виконавча служба реалізує правозабезпечувальну функцію, тобто забезпечує право суб'єкта не тільки на відкриття виконавчого провадження, але й на подальшу участь у його здійсненні.

За таким підходом до виявлення правозастосовних та правоохоронних функцій Державної виконавчої служби у контексті нашої статті вважаємо прийнятним взяти за основу нормативне визначення правоохоронних органів як державних органів, котрі відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції [9], що може бути додатковим аргументом до визначення державної виконавчої служби як правоохоронного органу. На користь віднесення Державної виконавчої служби до правоохоронних органів існують й інші аргументи, але обсяг статті не дозволяє їх проаналізувати, а тому цьому питанню варто присвятити окреме дослідження.

Повертаючись до питання щодо подвійного визначення Державної виконавчої служби, слід звернути увагу на нормативне визначення Державної виконавчої служби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, який 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 [3]. Проте таке визначення обмежується тільки призначенням Державної виконавчої служби як органу управління на загальнодержавному рівні і має суто організаційний зміст, але не розкриває сутності органів з примусового виконання рішень. Для формування загальної дефініції державної виконавчої служби необхідно звернутись до законодавства, що регулює виконавчі правовідносини, насамперед до завдань Державної виконавчої служби.

Завданням Державної виконавчої служби є своєчасне, повне, неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [2]. У змісті такого завдання ключовим елементом є *примусове виконання*, в якому закладені виконавчі функції та владні повноваження Державної виконавчої служби, що виявляються у примусових заходах виконання. Ці завдання поширюються на всю систему органів примусового виконання, визначені ст. 3 Закону України «Про державну виконавчу службу», зокрема обласні, районні (районні у містах), міські (міст обласного підпорядкування) відділи державної виконавчої служби. Саме ці відділи, а також відділи примусового виконання рішень, що входять до складу Департаменту державної виконавчої служби Мін'юсту України та управлінь державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Київ та Севастополь [2] становлять систему органів, які здійснюють примусове виконання рішень та провадять окремі виконавчі дії [5].

Таким чином, систему органів Державної виконавчої служби утворюють Державна виконавча служба України як центральний орган управління у сфері примусового виконання рішень, а також центральний і територіальні органи примусового виконання рішень та провадження окремих виконавчих дій. З одного боку, Державна виконавча служба України як центральний орган виконавчої влади виступає системоутворюючим елементом організаційної структури державного управління і є первинною структурною одиницею у сфері примусового виконання рішень, а з іншого - це система органів

практичної реалізації завдань з примусового виконання рішень. У цілому ж вони становлять єдиний комплекс правоохоронних органів зі спеціальним статусом, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень та практичної діяльності в цьому напрямку.

Все вищевикладене дає підстави визначити, що *державна виконавча служба є системою правоохоронних органів спеціального призначення, які здійснюють організаційно-правову та практичну діяльність із відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб шляхом примусового виконання рішень судів та інших органів чи уповноважених осіб.*

Звичайно, автор не претендує на оригінальність такої дефініції Державної виконавчої служби, але необхідність формування поняття Державної виконавчої служби викликана нагальною необхідністю уточнення та підвищення рівня правового статусу Державної виконавчої служби, конкретизації її місця в системі органів державної влади і зокрема серед правоохоронних органів, підвищення правового захисту державних службовців. Вважаємо, що порушена проблема сприятиме активізації подальших наукових розвідок у даному напрямку.

Список використаної літератури

1 Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу: http//www.president.gov.ua/documents/12584.html.

2. Про державну виконавчу службу : закон України від 24 берез. 1998 р. № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.

3. Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 385/2011. – Режим доступу: http//www.president.gov.ua/documents/12584.html.

4. Ігонін Р. В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. В. Ігонін. – Ірпінь, 2007. – 22 с.

5. Про виконавче провадження [Електронний ресурс] : закон України від 4 листоп. 2010 р. № 2677-VI. – Режим доступу: http//www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=606-14.

6. Щербак С. Сущность исполнительного производства: ошибочное законодательное определение исполнительного производства / Светлана Щербак // Юридическая практика. – 2006. – № 19 (437). – С. 1–4.

7. Перепелиця А. І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. І. Перепелиця. – Ірпінь, 2005. – 20 с.

8. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / [О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол) та ін. ; відп. ред. В. Т. Маляренко]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.

9. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

Надійшла до редколегії 25.05.2011

ГУК Б. М. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Исследованы проблемы понятийного аппарата государственной исполнительной службы, рассмотрены научные подходы к формированию дефиниции «государственная исполнительная служба». Рассмотрены возможности отнесения государственной исполнительной службы к правоохранительным органам.

GUK B. THE CONCEPT OF THE STATE EXECUTIVE SERVICE AND ITS PLACE IN THE STATE AUTHORITIES OF UKRAINE

The problem of the conceptual apparatus of the State Executive Service is studied and scientific approaches to the formation of a definition «state executive service» are considered. The possibilities to refer the state executive service to law enforcement agencies are reviewed.