

УДК 340.5

**В. О. Морозова**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри загально-правових дисциплін  
Дніпровського гуманітарного університету

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Незадовільний стан виконавчої служби є актуальною проблемою державного управління в Україні. Більше п'ятнадцяти років свого існування в незалежній Україні Державна виконавча служба (далі – ДВС) не змогла досягти тих показників виконання рішень, які мають розвинені країни Європи та США (майже 80%). Такий стан справ є недопустимим, адже без належного виконання рішень діяльність суду позбавлена будь-якого сенсу. Це дискредитує владу, порушує основні засади законності, дезорганізовує функціонування державного механізму та, найважливіше, нівелює довіру людей до органів влади, їхню віру в справедливість. Адже якою б ефективною не була діяльність судових органів влади, та за умови недосконалості процесу виконавчого провадження рішення залишаються декларативними. Науковцями розглядалися різні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності ДВС, а саме: історико-правовий (Н.Б. Безус, Р.Х. Валеева, Е.В. Васильовський, В.М. Голубев, Г.В. Гольстем, В.М. Гордон, І.Е. Енгельман, П.П. Заворотько, В.В. Захаров, С.Г. Ковальова, К.М. Малишев, В.П. Пастухов, О.О. Патака, В.В. Поліщук, С.В. Самохвалов, Л.В. Скомороха, Н.І. Старченко, В.В. Степанюк, С.Я. Фурса, В.В. Шикеринець та інші), функціональний (Б.В. Авер'янов, Б.Я. Бачук, Ю.В. Білоусов, І.Л. Бородін, О.П. Ботезат, В.С. Ківалов, О.Р. Кузь, О.В. Лавринович, С.Ю. Лобанцев, Є.І. Мезенцев, М.П. Омельченко, М.В. Оніщук, Д.П. Фіолевський, М.Й. Штефан, М.М. Шупеня й інші науковці та практики) та практичний (А.М. Авторгов, Р.В. Ігонін, Л.В. Крупнова, А.І. Перепелиця, С.М. Серьогін, В.Ю. Солодкий, М.І. Рудакевич, Ю.А. Сульженко, А.М. Фоменко, О.З. Хотинська, С.В. Щербак та інші). Проте проблеми узагальнення історичного досвіду становлення та розвитку інституту судових виконавців, виявлення його позитивних та негативних рис, систематизація в теоретико-методологічній та організаційно-правовій площинах у науці адміністративного права все ще залишаються недостатніми, а відтак потребують детальнішого вивчення з метою оптимізації сучасного виконавчого провадження. Пріоритетним напрямом розвитку державотворення має стати проведення наукових порівняльно-правових досліджень, що

стимулюватиме дослідження інститутів примусового виконання рішень в інших країнах.

Метою статті є виявлення резервів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДВС в правовому полі, яке існує, а також можливих напрямів його реформування. Такий підхід сприятиме покращенню діяльності ДВС та розробленню чітко визначених рекомендацій стосовно вдосконалення чинного законодавства України.

Незважаючи на те, що процесуальні та інші аспекти виконавчого провадження розкрито в чинному законодавстві та спеціальній літературі, зміст самого поняття остаточно не узгоджено дотепер [1, с. 318]. Тому, систематизуючи різні підходи щодо трактування сутності виконавчого провадження, зазначимо, що виконавче провадження – це сукупність правових норм, що регулюють порядок виконання рішень та процесуальні правовідносини між учасниками процесу з виконання рішень судів й інших уповноважених органів (посадових осіб).

Виконавче провадження має свій особливий предмет та метод правового регулювання. Предметом правового регулювання є виконавчі (процесуальні) відносини, що виникають між державним виконавцем та учасниками провадження щодо виконання рішення. Виконавчі правовідносини мають такі специфічні ознаки: владний характер, державний виконавець як основний суб'єкт відносин, зв'язок з іншими правовідносинами (цивільно-правовими, цивільними процесуальними або кримінальними процесуальними, господарськими процесуальними, адміністративно-правовими), що виникають стосовно виконання рішення юрисдикційного органу, цілісність системи. Імперативно-диспозитивний метод правового регулювання виконавчих правовідносин – санкціонований державою примус, який полягає у вчиненні державним виконавцем лише певних виконавчих дій у визначеному законом порядку [2, с. 79; 3, с. 75]. На підставі того, що виконавче провадження має свої особливі предмет та метод правового регулювання, відповідні принципи та регламентуюче законодавство, зроблено висновок, що виконавче провадження не є частиною цивільного (або іншого) процесу, а становить самостійну процесуальну галузь права – виконавче процесуальне право.

На наш погляд, процес розвитку інституту примусового виконання рішень на українських землях пройшов сім основних періодів. Перший період (давньоруський) охоплює IX – XV ст. та характеризується появою функції виконання судових рішень і перших нормативно-правових актів, які закріпили введення спеціальних посадових осіб (ябедників, мечників, вірників, діцьких, отроків, приставів), котрі сприяли процесу судочинства та забезпечували виконання рішень. Другий період (XVI ст.) вирізняється початком систематизації законодавства, що регламентувало діяльність діцьких та виживів, їхньою поступовою заміною на інститут возних. Публічно-правові процедури чітко регулювались Литовським Статутом (1566 р.). Третій період (початок 1648 р. – 1782 р.) характеризується відновленням інституту возних та кодифікацією законодавства. Упродовж наступного періоду (кінець XVIII ст. – перша половина XIX ст.) на українських землях існували різні судові системи, які поступово були приведені відповідно до судової системи Росії. П'ятий період (друга половина XIX ст. – 1917 р.) є визначальним в історії розвитку інституту виконання судових рішень, оскільки внаслідок судової реформи 1864 р. відновлено інститут судових приставів як структурний підрозділ судів. Законодавство того часу чітко визначало адміністративно-правовий статус та функції судових приставів, набули подальшого розвитку способи виконання рішень. Шостий період охоплює часи радянської доби та характеризується «осоціалістиченням» органу виконання. Судові виконавці діяли під контролем голови суду й були повністю від нього залежні. Сьомий період пов'язаний із набуттям Україною незалежності та визначається реформуванням судової системи, яка набула статусу окремої гілки державної влади, та утворенням спеціального органу виконавчої влади – ДВС [4, с. 35-36].

На сьогодні управління органами ДВС здійснює Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби. ДВС Міністерства юстиції України є єдиним органом, уповноваженим примусово виконувати рішення суду та інших владних інституцій у частині майнових стягнень. Виконання рішень суду – це завершальна стадія правозахисної діяльності, без якої саме рішення є декларативним. Відтак основним завданням ДВС є своєчасне, повне й неупереджене примусове виконання рішень. Департамент ДВС здійснює функції безпосереднього керівництва діяльністю виконавчої служби разом із кадровою службою Міністерства юстиції організовує добір кадрів та забезпечує підвищення їхнього професійного рівня, узагальнює статистичну звітність, організовує та контролює розгляд звернень юридичних та фізичних осіб, уносить пропозиції щодо фінансового

та матеріально-технічного забезпечення служби, розробляє проекти нормативних актів стосовно виконання рішень судів й інших органів, здійснює їхню правову експертизу тощо.

В організаційній площині ДВС не є самостійним державним органом, а тому її потрібно розглядати як структурний елемент Мін'юсту та його територіальних органів (регіональних та територіальних управлінь юстиції). Органи ДВС мають трирівневу структуру, де на центральному рівні є відділ примусового виконання рішень Департаменту ДВС Міністерства юстиції України; на регіональному рівні – підрозділи примусового виконання рішень відділів ДВС відповідних головних управлінь юстиції; на територіальному – відділи ДВС районних, міськрайонних, міських (міст обласного значення), районних у містах управлінь юстиції. ДВС в сучасному стані має подвійне підпорядкування, що аж ніяк не сприяє ефективній роботі державних виконавців, утруднюючи її. Функції організації діяльності органів ДВС, координації та контролю дублюються як Департаментом ДВС та відділами ДВС, так і відповідними управліннями юстиції [5, с. 81].

Зважаючи на те, що класифікація суб'єктів виконавчого провадження закріплена в однойменному законі, вона потребує вдосконалення. У цьому процесі державному виконавцю відведена активна роль основного суб'єкта виконавчого провадження, оскільки він зацікавлений лише у своєчасному та повному виконанні рішення й наділений для цього владними повноваженнями. Сторони та їхніпредставники, як зацікавлені особи, можуть активно впливати на перебіг виконання, а роль інших осіб (свідків, експертів, перекладачів) є пасивною й вони лише сприяють виконанню. Отже, учасників виконавчого провадження доцільно розподілити на такі три категорії: 1) органи ДВС та державні виконавці, які здійснюють виконавчі документи; 2) сторони та їхні представники; 3) особи, які сприяють виконанню судових рішень. У цій частині аргументовано здійснювати класифікацію суб'єктів виконавчого провадження за функціональною ознакою з урахуванням особистої зацікавленості учасників у результатах здійснення певного виконавчого документа. Такий підхід сприятиме виробленню певних вимог, потреб щодо кожної групи осіб, а не як до учасників виконавчого провадження загалом.

Неналежний стан виконання судових рішень в Україні викликаний багатьма чинниками, серед яких важливе місце займають ті, що пов'язані з недостатнім правовим статусом державних виконавців. Останні, представляючи орган виконавчої влади, який здійснює правозастосовні та правоохоронні функції, беруть безпосередню участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, у виконанні вироків, рішень, ухвал

і постанов судів, у контролі за виконанням законів [6, с. 176]. Відсутнє законодавче закріплення системи особливих заходів державного захисту державних виконавців від перешкоджання виконанню службових обов'язків та від посягання на життя, здоров'я, житло й майно цих осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю. Доцільні зміни приналежності ДВС до правоохоронних органів.

Важливим елементом організаційно-правового забезпечення управління ДВС є система контролю за її діяльністю. У системі органів юстиції наявний подвійний внутрішній контроль за функціонуванням ДВС з боку різних ланок Міністерства юстиції. Органи прокуратури втратили право нагляду за виконавчим провадженням. Проте за наявності ознак злочину в діях державного виконавця прокуратура порушує кримінальну справу та провадить досудове слідство [7, с. 26]. Окрім того, ст. 21 Кримінально-виконавчого кодексу України передбачено право прокуратури проводити перевірки в частині конфіскацій та виконання штрафів органами ДВС, а ст. 121 Конституції України регламентує здійснення прокуратурою нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах. Така правова колізія призводить до не виправданого втручання в діяльність органів ДВС з боку прокуратури.

Серед напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності державної виконавчої служби в Україні існує необхідність запровадження Кодексу професійної поведінки державних виконавців. Уважаємо, що створення такого документа сприятиме впорядкуванню професійної діяльності працівників ДВС та вдосконаленню її на основі етичних норм, а також забезпеченню відповідного рівня фахової відповідальності та підвищенню якості надання послуг, зростанню рівня довіри громадян до державних службовців. Остання є сукупністю мотивів, що спонукають людину до діяльності. З огляду на те, що всі люди від природи здатні до мотивації, зауважимо, що для кожної особи вона є індивідуальною та може змінюватися впродовж життя. Уважаємо, що, створивши відповідний мотиваційний клімат у колективі, кожна людина може успішно зреалізувати свій власний потенціал, а організація – досягнути визначеної для неї мети. Для цього за допомогою тестової методики англійських учених Ш. Річчі та П. Мартіна сформулюємо найважливіші чинники мотивації державних виконавців. Наслідком проведеної експериментальної роботи, у якій брало участь 106 державних виконавців, стала розробка мотиваційного профілю, що дозволило визначити цінність таких 12 чинників: 1) високий заробіток та матеріальне заохочення; 2) фізичні умови роботи; 3) структуризація роботи; 4) соціальні чинники; 5) взаємовідноси-

ни; 6) визнання; 7) досягнення; 8) влада і вплив; 9) різноманітність; 10) креативність; 11) самовдосконалення; 12) цікава робота. Результати проведеного дослідження підтвердили, що в умовах світової економічної кризи працівники ДВС відчувають гостру потребу в гігієнічних чинниках і, всупереч теорії Ф. Герцберга та на підтвердження теорії А. Маслоу, найбільше державних виконавців до високопродуктивної праці мотивують заробітна плата та матеріальне заохочення (73%), фізичні умови роботи (70%), структуризація роботи (59%), креативність (53%), влада і вплив (51%), службове зростання (39%).

Установлено, що найбільш дієвим способом стимулювання праці державних виконавців є винагорода за реальне, своєчасне й законне виконання виконавчого документа відповідно до ст. 47 Закону України «Про виконавче провадження». Проте механізм погодження отримання винагороди, що існує, є дворівневим та недостатньо прозорим, що спричиняє затягування розгляду заяви про виплату винагороди під виглядом перевірки матеріалів виконавчого провадження. Уважаємо, що така система преміювання не здатна забезпечити ефективне заохочення державних виконавців. Тому запропоновано принципово новий підхід до стимулювання їхньої повсякденної діяльності – уведення оплати процесуальних дій, яку повинен здійснювати стягувач одразу після відкриття виконавчого провадження.

На сьогодні у світі виявлено існування двох основних форм організації діяльності служб примусового виконання рішень. Перша переважає у більшості країн континентальної Європи, де судові виконавці не перебувають на державній службі, є приватними особами та працюють на підставі ліцензії [8, с. 78]. Друга форма організації діяльності служб примусового виконання рішень діє в США, Німеччині, Російській Федерації та Україні, де судові виконавці є державними службовцями. Виявлено, що в країнах континентальної системи права вплив та контроль за діяльністю судових виконавців з боку суду є значно більшим, аніж у США та Англії. Значну роль у виконанні рішень судів в Європі та США відіграють страхові компанії, що в Україні та Російській Федерації дотепер не передбачено.

Інновацією штатної структури відділів Федеральної служби судових приставів Російської Федерації (далі – ФССП РФ) є наявність трьох категорій посад судових приставів (виконавців), де представники першої виконують рішення судів та інших владних органів; другої – забезпечують установлений порядок діяльності судів; третьої – здійснюють дізнання. Ці посадові особи наділені широким колом повноважень. Так, старший судовий пристав, його заступники та пристави, виконуючи службові обов'язки щодо забезпечен-

ня встановленого порядку, мають право на зберігання та використання вогнепальної зброї та спеціальних засобів. Пристави для забезпечення встановленого порядку діяльності судів можуть застосовувати фізичну силу й бойові прийоми для припинення злочинів та адміністративних правопорушень, затримання осіб, що їх скоїли, або затримання осіб відповідно до судового акту і в разі протидії законним вимогам пристава, а також під час здійснення примусового приводу осіб наділені правом входити на території та в приміщення для затримання й примусового доставлення зазначених осіб та входити в їхні житлові приміщення за постановою суду. Пристави володіють правом перевіряти документи, що посвідчують осіб, які знаходяться в будівлях та приміщеннях судів і ФССП РФ та під час здійснення приводу здійснювати особистий огляд громадян та їхніх речей у будівлях та приміщеннях судів і ФССП РФ. З огляду на вищезазначене, можна дійти висновку, що ФССП РФ фактично наділена поліцейськими функціями.

У європейських країнах до випробування кандидатів на зайняття посади державного виконавця, як було зазначено вище, ставляться дуже виважено [9, с. 335-336]. Це пояснюється тим, що судові виконавці розпоряджаються майном боржника, тому повинні мати високий рівень довіри як з боку інших учасників виконавчого провадження, так і з боку суспільства. У багатьох країнах встановлено низку додаткових вимог та обмежень до кандидатів на посади судових виконавців. Так, перевірки підлягають відомості про перебування особи на поліцейському обліку, про визнання особи банкрутом. Перевіряються надані рекомендації, проводяться співбесіди, з метою випробування професійного рівня виконавця запроваджено також і проведення спеціальних іспитів. У цій частині запропоновано перед призначенням на посаду державного виконавця обов'язково передбачити складання іспиту для перевірки спеціальних знань і проходження психологічних тестів. Спираючись на вищевикладене, можна дійти висновку, що досвід зарубіжних держав є необхідним для вивчення й застосування з метою вдосконалення діяльності управління ДВС в Україні.

Уважаємо, що виконавче провадження не є частиною цивільного процесу, а становить окрему від нього процесуальну галузь права – виконавче процесуальне право, що підтверджується наявністю у виконавчого провадження свого спеціального предмету, методу правового регулювання, принципів виконавчого провадження, законодавства про виконавче провадження. Правовою підставою примусового виконання рішень є правовий акт уповноваженого органу, який у разі добровільного невиконання боржником виконується державним

виконавцем примусово за заявою стягувальника або представника держави. Виконавчі правовідносини виникають у разі добровільного невиконання боржником своїх обов'язків, тоді держава дозволяє застосувати до боржника примусові заходи, передбачені законом.

Узагальнення та систематизація практики зарубіжних держав та порівняння із сучасним станом розвитку інституту ДВС уможливило напрацювання пропозицій у частині посилення адміністративно-правового статусу державних виконавців через віднесення ДВС до системи правоохоронних інституцій, що надасть право на отримання зброї та засобів індивідуального захисту; на особисту охорону та охорону своїх сімей і майна; зміни статусу Департаменту ДВС в системі органів юстиції як урядового органу державного управління, що сприятиме збільшенню його самостійності та ліквідації подвійного підпорядкування; акцентуації на моральних якостях державних виконавців, що спонукатиме до запровадження Кодексу професійної поведінки державних виконавців, а також використання керівництвом мотиваційного профілю державних виконавців, досягаючи поєднання інтересів державних виконавців як працівників та ДВС як державної установи; запровадження зарубіжного досвіду, зокрема в частині утворення служби приватних судових виконавців та розширення категорій посад державних виконавців, що сприятиме зникненню монополії на виконання рішень з боку державних виконавців, зниженню навантаження на них та покращенню якості роботи, зменшенню бюджетних витрат на утримання ДВС.

### Література

1. Корнейчук С.П. Поняття, зміст та особливості адміністративно-примусової діяльності Державної виконавчої служби України. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 316-323.
2. Гук Б.М. Поняття Державної виконавчої служби та її місце в системі органів державної влади України. Право і Безпека. 2011. № 2. С. 176-180.
3. Бадалова О.С. Реформа державної виконавчої служби України – шлях до створення правової держави. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: «Державне управління». 2012. Т. 208, Вип. 196. С. 73-76.
4. Лавренова О.І. Загальна характеристика функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади. Наше право. 2014. № 6. С. 34-39.
5. Коваль Г.В., Бадалова О.С. Нормативно-правові механізми регулювання координаційних зв'язків державної виконавчої служби з іншими правоохоронними органами України. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. С. 87-94.
6. Сайко Л.Ю., Дахно В.М. Реформування Державної виконавчої служби України. Право і суспільство. 2014. № 1.2. С. 176-178.

7. Бабич В.А. Державна виконавча служба: правова природа та перспективи реформування. Адвокат. 2012. № 1. С. 25-28.

8. Гук Б.М. Модернізація системи органів державної виконавчої служби в умовах адміністративної реформи. Право і суспільство. 2011. № 4. С. 75-79.

9. Сіверін Д.В. Сутність та структура адміністративно-правового статусу органів Державної виконавчої служби. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 2. С. 332-342.

#### Анотація

**Морозова В. О. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Державної виконавчої служби України: проблеми удосконалення.** – Стаття.

Стаття присвячена проблемам удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Державної виконавчої служби України. Систематизовано практику зарубіжних країн щодо особливостей регулювання виконавчих відносин. Сформульовано пропозиції стосовно змін до вітчизняного законодавства.

*Ключові слова:* адміністративно-правове регулювання, державна виконавча служба, державний виконавець, виконавчий процес.

#### Аннотация

**Морозова В. О. Особенности административно-правового регулирования деятельности Государственной исполнительной службы Украины: проблемы совершенствования.** – Статья.

Статья посвящена проблемам усовершенствования административно-правового регулирования деятельности Государственной исполнительной службы Украины. Систематизирована практика зарубежных стран в отношении особенностей регулирования исполнительных отношений. Сформулированы предложения изменений действующего отечественного законодательства

*Ключевые слова:* административно-правовое регулирование, государственная исполнительная служба государственного исполнителя, исполнительный процесс.

#### Summary

**Morozova V. O. Features of administrative and legal regulation of the activity of the State executive service of Ukraine: problems of improvement.** – Article.

The article is devoted the problems of improvement the administrative adjusting activity of government executive service of Ukraine. Practice of foreign countries is systematized in relation to the features of regulation of executive relation. Suggestions are formulated to make changes to the native legislation.

*Key words:* administrative adjusting, government executive service, state performer, executive process.