

ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Любов Крупнова,

докторант Національного університету державної податкової служби України

На Державну виконавчу службу України (надалі — ДВС України) як публічний орган влади чинним законодавством покладене завдання примусового виконання судових рішень. При цьому, як відомо, відсоток виконання рішень судів у нашій країні невеликий. Підставами для цього є як об'єктивні, так і суб'єктивні причини, серед яких можна назвати недовіру, зловживання й ухилення від виконання своїх зобов'язань боржниками, значну кількість судових помилок, низький рівень правової культури та правовий нігілізм загалом, якими почало вирізнятися наше суспільство в останнє десятиріччя.

Водночас аналіз застосування механізмів примусового виконання судових актів у світовій практиці дає підстави говорити про певний взаємозв'язок між наявністю дієвої системи та високим рівнем правової культури громадян, довірою та повагою до закону й суду. Серед держав, досвідом яких можна було б скористатися при розбудові національної системи виконавчої служби, доцільно назвати США, Великобританію, Німеччину, Фінляндію тощо. Адже в цих країнах невиконання рішень суду тягне за собою негативні наслідки для боржників [1].

Так, у США за невиконання рішення суду боржник може позбутися водійських прав, ліцензій або інших дозволів, які відновлюються після виконання своїх зобов'язань. Крім цього, боржникові, що не з'являється до суду

та (чи) в процесі судового розгляду не розкриває інформацію про майно й активи, загрожує ув'язнення. Аналогічні наслідки чекають на для боржника й у Великобританії. У Фінляндії виконавець має право накласти арешт на заробітну плату, сума якої підлягає утриманню, чи встановити письмовий графік виплат для боржника, якщо боржник, звісно, підтвердить можливість періодичного виконання рішення суду. У Німеччині допускається застосування примусового управління майном боржника.

Серед негативних наслідків фінансового характеру потрібно назвати й обмеження у використанні платіжних карток, яке застосовується в деяких європейських країнах і США. Крім цього, про неплатежі боржника доходить часто повідомляють агентства кредитних історій, унаслідок чого суттєво падає кредитний рейтинг таких боржників. А це породжує як застосування з боку фінансових посередників більш суворих умов при користуванні кредитними ресурсами, так і взагалі відмову у виданні кредитів.

Зазвичай, посадові особи, на яких покладається місія примусового виконання судових рішень, наділяються серйозними повноваженнями, що надають їм можливість забезпечувати таке виконання. Що стосується України, то наявні статистичні дані про стан виконання судових рішень є невтішними. Близько половини рішень, які набули законної сили, так і залишаються невиконаними. На такий



стан впливають, окрім факторів, зазначених на початку статті, і значне завантаження державних виконавців, і низький рівень оплати праці, що впливає на забезпечення ДВС України кваліфікованими кадрами, і недосконалість чинного законодавства тощо.

Усе це визначає актуальність обраної для дослідження в цій статті теми. Адже законність і обов'язковість виконання судових рішень на всій території держави є конституційними принципами. Обов'язковість виконання рішень суду, як основна засада судочинства, забезпечується ДВС України. Звісно, питанням діяльності ДВС України у фаховій літературі присвячено чимало уваги. Для цього достатньо подивитися дисертаційні дослідження В. Афанасьєва, А. Авторгова, Ф. Бортняка, Р. Ігоніна, А. Перепелиці, Г. Стадніка, С. Щербак, не говорячи вже про розгляд цих питань у юридичній пресі. Своєю чергою, проблеми реалізації принципів права, зокрема й принципу законності, знайшли відображення в численних працях вітчизняних та іноземних юристів, зокрема, С. Алексєєва, М. Бару, А. Белова, С. Братуся, М. Вітрука, В. Грібанова, О. Зайчука, Р. Давида, В. Карташова, В. Ковальського, А. Колодія, В. Лазарева, М. Малєйна, М. Панова, О. Петришина, І. Покровського, К. Скловського, О. Скрипнюка, О. Талалаєва, Б. Чичеріна, Л. Явича, Т. Яценка та багатьох інших. Водночас особливості реалізації принципів права, і принципу законності також, у процесі забезпечення примусового виконання рішень мають суттєве практичне значення, а отже, вимагають усебічного розгляду, зокрема й з позицій правової теорії та адміністративного права.

У контексті розгляду потрібно зазначити, що внаслідок проведеної в 2010–2011 роках адміністративної реформи правовий статус виконавчої служби істотно змінився. Адже нині ДВС України, відповідно до Указу Президента України від 06.04.2011

року № 385/2011 [2], визнано центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України. ДВС України належить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів й інших органів (посадових осіб) (далі — виконання рішень) відповідно до законів.

До основних завдань ДВС України належать: реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень; внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері виконання рішень; забезпечення своєчасного, повного та неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством; здійснення освітньо-роз'яснювальної роботи з питань виконання рішень. Своєю чергою, відповідно до спеціального законодавства, що визначає правовий статус ДВС України, зокрема, Закону України «Про державну виконавчу службу» [3], як завдання ДВС України визначено своєчасне, повне та неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом (ч. 2 ст. 1).

Реалізуючи на практиці ці завдання з виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), визначених законом, державні виконавці фактично спрямовують свою діяльність на захист прав і законних інтересів юридичних та фізичних осіб. Адже невиконання будь-якого рішення підриває авторитет органів не лише судової, але й виконавчої та законодавчої влади в цілому. Недаремно Дж. Вашингтон стверджував, що «враження від правосуддя, ефективність його виконання є фундаментом суспільства, на якому тримається уряд» [4]. Отож забезпечення примусового виконання рішень має належним чином визначати провідну роль державної виконавчої служби.



Чинним законодавством закріплено обов'язковість вимог державного виконавця. Зокрема, відповідно до ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження», вимоги державного виконавця щодо виконання рішень обов'язкові для всіх органів, організацій, посадових осіб, фізичних і юридичних осіб на території України. Державному виконавцю повинні бути безоплатно надані у встановлений ним строк інформація, документи чи їхні копії, необхідні для здійснення його повноважень. Невиконання законних вимог державного виконавця тягне за собою відповідальність згідно із законом.

У контексті розгляду діяльності ДВС України потрібно зауважити, що 09.03.2011 року набула чинності нова редакція Закону України «Про виконавче провадження» [5]. Прийняті зміни, з одного боку, уточнюють деякі норми, строки виконавчого провадження, а з другого, — розширюють права й обов'язки державних виконавців. Фахівці зазначають, що «нова редакція Закону може стати дієвим інструментом при виконанні рішень судів. І хоча дії з виконання рішень не стали простішими й подекуди зрозумілішими, проте Закон посилив становище боржників і зменшив можливість їх ухилення від виконання зобов'язань. Використати «процесуальні диверсії» при виконанні (невиконанні) судових рішень боржники зможуть в дуже обмеженому обсязі й тільки використовуючи корупційну складову» [1].

Водночас, відповідно до демократичних засад розбудови громадянського суспільства та визначення в Основному Законі України як правової держави, законодавством закріплюються гарантії прав фізичних і юридичних осіб у виконавчому провадженні. Таким чином відбувається екстраполяція юридичних прав і обов'язків усіх учасників правовідношення, що виникає в процесі виконавчого провадження. Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про державну виконавчу

службу», у процесі здійснення службових повноважень працівники органів ДВС України зобов'язані сумлінно виконувати службові обов'язки, не допускати в своїй діяльності порушення прав громадян і юридичних осіб, гарантованих Конституцією та законами України. Своєю чергою, згідно зі ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження», державний виконавець зобов'язаний використовувати надані йому права відповідно до закону та не допускати у своїй діяльності порушення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Державний виконавець роз'яснює особам, які беруть участь у виконавчому провадженні чи залучаються до проведення виконавчих дій, їхні права згідно з вимогами цього Закону. Рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені в порядку, встановленому названим Законом.

Тож обов'язки державного виконавця пов'язуються з правами фізичних і юридичних осіб. Зазначений підхід відповідає принципам права, передусім принципу верховенства права як його ціннісного виміру. У цьому сенсі доцільно навести думку М. Козюбри, який зазначає, що «пов'язаність усіх гілок влади фундаментальними, невідчужуваними правами і свободами людини розглядається сучасною правовою теорією і судовою практикою, зокрема конституційними судами багатьох європейських країн і Європейським судом з прав людини, як безпосередній прояв реалізації принципу верховенства права» [6, 36]. При заявленому підході законодавця принцип верховенства права відбивається в тому, що, закони, по-перше, мають відповідати праву як мірі однакових для всіх свободи та справедливості, і по-друге, в законах є необхідним обмеження приватного свавілля як особи (фізичної і юридичної), так й держави на благо суспільства [7, 188]. Законодавство у сфері виконавчого провадження має відповідати обом критеріям.



Аналіз наведених вище норм дає також підстави говорити про відбиття в них принципу законності як одного з основних правових принципів. У цьому контексті доцільно навести позицію О. Петришина, котрий вважає, що «своєрідним індикатором руху до соціологічного бачення права покликана стати розбудова національної правової системи на засадах верховенства права, що передбачає поглиблення усталеного для вітчизняної юриспруденції принципу законності, який тлумачився лише як формальне дотримання вимог законодавства, шляхом адаптації до змісту правової форми змістовних правових чинників. Передусім йдеться про необхідність урахування конституційних положень як норм прямої дії, міжнародних стандартів прав і основоположних свобод людини, судової практики міжнародних та вітчизняних судових інституцій» [8, 26].

У такому сенсі слід говорити й про позитивні наслідки здійснюваної адміністративної реформи, в результаті якої в основу діяльності органів державної влади покладається принцип верховенства права, що в європейських країнах визнається фундаментальним принципом правової системи, критерієм справедливого правопорядку, «за яким забезпечується всебічна реалізація прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, у першу чергу у сфері відносин з органами публічної влади» [9, 7].

Державна виконавча служба України, безсумнівно, є органом публічної влади. Тож, закріплюючи в положеннях законодавства про виконавче провадження та виконавчу службу норм, які відбивають принципи законності та верховенства права, законодавець спрямовує свої зусилля на дотримання конституційних вимог, міжнародних стандартів прав і основних свобод людини, а також судової практики міжнародних інституцій. Хоча, як відомо, в нашій країні легальне закріплення

вихідних засад не завжди гарантує дотримання прав усіх учасників правовідносин у процесі правозастосування. Отже, необхідним є пошук причин порушень, які допускаються на практиці, пов'язаних, зокрема й з повальним правовим нігілізмом усіх прошарків суспільства. Зазначений пошук необхідно здійснювати, беручи до уваги науково-методологічні підходи до розуміння ролі та значення правових чинників, принципів права, зокрема принципу законності.

У юридичній літературі законність належить до фундаментальних юридичних категорій, що є критеріями правового життя суспільства та громадян. Законність вважають комплексним політико-правовим явищем, яке відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права та влади, права й держави [10, 274]. Під законністю розуміють специфічний режим суспільно-політичного життя, втілений у системі нормативних, політико-юридичних вимог (неухильного дотримання правових актів усіма суб'єктами, верховенства права, рівності всіх перед законом, належного й ефективного застосування права, послідовної боротьби з правопорушеннями) [11, 194]. Деякі вчені розглядають законність як «принцип, метод та режим суворого, неухильного дотримання, виконання норм права усіма учасниками суспільних відносин» [12, 209]. Так, Н. Оніщенко підкреслює, що «при розгляді законності як особливого соціального явища суспільного життя, самостійного елемента механізму державно-правового регулювання, це явище у правовій державі можна розглядати як режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актами. Вони не повинні суперечити нормам права, видаються в інтересах всього суспільства і здійснюються всіма учасниками правовідносин» [13, 14].

Зазначені висновки мають бути застосовані до будь-яких органів влади,



зокрема й до виконавчої служби. Оскільки цей орган публічної влади, як і решта, має у своїй діяльності запроваджувати такий суспільний стандарт взаємовідносин, за якого діяльність усіх державних інститутів має бути підпорядкованою потребам реалізації захисту прав людини, утвердженню їхньої пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, правової держави. Щодо діяльності виконавчої служби цей стандарт потрібно розуміти в широкому значенні. Тож мова йде не лише про те, що у процесі виконавчого провадження мають дотримуватися державними виконавцями права громадян, що є боржниками, стосовно яких здійснюється виконавче провадження. Але й навпаки. Завдяки чіткій реалізації державними виконавцями своїх повноважень і запровадженню примусового виконання судових рішень забезпечується захист прав людини в державі загалом. Натомість боржники, що є винними, несуть негативні для себе наслідки, коли їх примушують виконувати судові рішення, прийняті у встановленому законом порядку.

У цьому сенсі потрібно позитивно оцінювати нововведення, що відбулися внаслідок реформування законодавства про виконавче провадження в 2011 році. Так, відповідно до запроваджених змін за державними виконавцями закріплено право накладати арешт на грошові кошти, що перебувають на банківських рахунках, зокрема й на ті, що будуть відкриті в майбутньому. При цьому арешт може бути накладений на грошові кошти без прив'язки до конкретного виду виконання рішень (наприклад, при стягненні майна) й уже на стадії відкриття виконавчого провадження. Як новацію закріплено право на арешт і вилучення готівкових грошових коштів. Також державному виконавцеві надано право безпосереднього доступу до баз даних і реєстрів, зокрема й електронних, які містять інформацію про

боржників, їхні майно та кошти, а так само до конфіденційної інформації.

Державний виконавець не має права зупиняти виконавче провадження в разі оскарження дій виконавця, як це було передбачено раніше. Своєю чергою, оскарження дій судового виконавця боржником можливе винятково в судовому порядку. Крім цього, протидія державному виконавцеві при здійсненні ним службових обов'язків прирівнюється до протидії правоохоронним органам і переслідується Кримінальним кодексом України. Звісно, це далеко не повний перелік змін. Їх прийняття було спрямоване на підвищення активності виконавців і збільшення кількості виконаних судових рішень.

Не менш позитивно варто оцінювати й останні зміни, внесені до законодавства про виконавче провадження з набранням чинності з 19.01.2013 року Закону України від 22.12.2011 року «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [14]. Так, прийнятим Законом доповнено перелік підстав для відмови у відкритті виконавчого провадження, внесено зміни щодо підстав зупинення виконавчого провадження, закінчення виконавчого провадження, а також доповнено положення щодо наслідків завершення виконавчого провадження.

Звісно, на сьогоднішній день недостатньо практики, щоб цілком оцінити результати внесених до законодавства змін. Водночас їх запровадження дозволяє використовувати позитивні напрацювання, отримані виконавцями судових рішень у світовій практиці.

Підсумовуючи, варто зазначити, що дотримання принципу законності має реалізуватися всіма учасниками правовідносин, як фізичними та юридичними особами, так і державою в особі уповноважених органів і посадових осіб. Зазначене має відбиватися і в організації діяльності ДВС України та державних виконавців безпосеред-



ньо — як щодо обов'язковості виконання їхніх законних вимог, так і щодо дотримання ними гарантованих прав і законних інтересів юридичних та фізичних осіб.

Водночас вважаємо за доцільне на законодавчому рівні визначити принципи, на яких має організувати свою діяльність ДВС України та на яких має здійснюватися виконавче

провадження. У контексті цього дослідження мова має йти про закріплення принципу законності як одного з базових принципів, на яких буде діяти діяльність органу публічної влади та забезпечується виконання судових рішень усіма без винятку юридичними й фізичними особами. ♦

Список використаних джерел

1. Лаврєнева Н. Исполнительное производство по-новому / Н. Лаврєнева // Инвестиционная газета [Електронний ресурс]. — Режим доступа к ресурсу : <http://www.legalalliance.com.ua/rus/press/278>.
2. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України» від 06.04.2011 року № 385/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступа до ресурсу : <http://www.dvs.gov.ua/ua/ukaz-prezidenta-pro-dvs.html>.
3. Закон України «Про державну виконавчу службу» від 24.03.1998 року № 202/98-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступа до ресурсу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/202/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Служба судебных исполнителей США [Електронний ресурс]. — Режим доступа к ресурсу : <http://mapourinfo.com/wiki/Служба%20судебных%20исполнителей%20США>.
5. Закон України «Про виконавче провадження» в редакції від 04.11.2010 року Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 19–20. — Ст. 142 (зі змінами).
6. Козюбра М. Верховенство права і Україна / М. Козюбра // Право України. — 2012. — № 1–2. — С. 30–63.
7. Тарасишина О. М. Відображення принципу справедливості в законодавчих актах України / О. М. Тарасишина // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. — Вип. 36. — О. : Юридична література, 2007.
8. Петришин О. Соціально-юридична природа права / О. Петришин // Право України. — 2012. — № 1–2. — С. 15–29.
9. Авер'янов В. Б. Передмова // Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / [Відп. ред. В. Б. Авер'янов]. — К. : Конус-Ю, 2008.
10. Бобровник С. В. Законність С. В. Бобровник // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2007. — С. 274.
11. Алексеев С. С. Проблемы теории государства и права / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1987. — 448 с.
12. Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Новый юрист, 1996. — 472 с.
13. Оніщенко Н. М. Принцип законності: наукові реалії сьогодення / Н. М. Оніщенко // Основоположні принципи права як його ціннісні виміри : науково-практичний юридичний журнал. Випуск 3. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — 2012. — С. 13–19.
14. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 22.11.2011 року № 4212-VI // Голос України. — 2012. — № 8.

Надійшла до редакції 29.01.2013 року.