

ДЕРЖАВНА ВИКОНАВЧА СЛУЖБА: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ



В. А. Бабич,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри управління,
адміністративного права і
процесу та адміністративної
діяльності Національного
університету Державної
податкової служби України

Проголосивши курс на розбудову правової держави, Україна визнала своїм пріоритетом захист прав особи. Створення державою умов для реалізації особою власних прав є неможливим без ефективно функціонуючої судової системи, результативність якої у першу чергу визначається повнотою та своєчасністю виконання судових рішень. Примусове виконання судових рішень покладено на Державну виконавчу службу, що її ефективність останнім часом була невисокою. Значною мірою це пов'язано із недостатнім досвідом правового регулювання діяльності Державної виконавчої служби та браком наукової розробленості основ її функціонування. Деякі проблеми функціонування Державної виконавчої служби досліджували М. Г. Авдюков, Р. Х. Валєєва, Ю. Г. Гринько, В. П. Пастухов, А. М. Ширшиков, П. П. Заворотько, А. К. Сергун, М. Й. Штефан, В. В. Афанасьєв, С. В. Щербак, А. І. Перепелиця.

Метою даної статті є дослідження правової природи Державної виконавчої служби як органу держави та вироблення пропозицій, спрямованих на оптимізацію її структурних взаємозв'язків у рамках системи органів державної влади.

Перш ніж аналізувати Державну виконавчу службу як орган виконавчої влади та його діяльність, необхідно розкрити більш загальне поняття – «орган держави», адже органи виконавчої влади є видом органів держави. Тому лише після розкриття загальних рис, які притаманні всім без винятку державним органам, можна аналізувати органи виконавчої влади і Державну виконавчу службу зокрема, звертаючи увагу на їх специфіку.

В навчальній та науковій літературі були викладені різні міркування з приводу змісту поняття органу держави [1, 15–16], [2, 20–21]. На думку А. І. Денисова, державним органом називається певним чином організована група людей, яка діє у відповідній сфері, в межах своєї компетенції і бере участь у реалізації певних державних функцій [3, 215]. В. В. Копейчиков визначив державний орган як такий, що має свою структуру і організований державою чи безпосередньо народом колектив державних службовців, який (орган) наділений державними владними повноваженнями, має притаманну йому структуру і здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [4, 79].

Дещо ширше до розуміння цієї категорії підходить М. І. Байтін, який зазначив, що державний орган – це юридично оформлена, організаційно і господарсько відокремлена частина державного механізму, яка складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своєї компетенції певних завдань та функцій держави [5, 97].

На нашу думку, наведені визначення не в повній мірі розкривають поняття державного органу, оскільки вказують на окремі властивості, які притаманні не лише державним органам (наприклад, «організована група людей, яка діє у відповідній сфері» або «має притаманну йому структуру»), а це, в свою чергу, створює перешкоди для виявлення специфіки державного органу як організаційного утворення держави.

Існують інші підходи до визначення поняття органу держави. При цьому або підкреслюється тісний зв'язок даного поняття з поняттям

У статті досліджується правова природа Державної виконавчої служби, аналізується її структура, визначаються напрями реформування.

Ключові слова: Державна виконавча служба, правова природа, реформування

державного апарату [6, 87], або робиться спроба виявити специфічні ознаки органу держави [7, 25].

В юридичній літературі виділяють такі специфічні риси органу держави [8, 38–45], [9, 8–23]:

- а) він є частиною державного апарату;
- б) здійснює від імені держави її завдання і функції;
- в) має владні повноваження;
- г) має певну компетенцію;
- д) має відповідну структуру;
- е) має територіальний масштаб діяльності;
- є) створюється в порядку, встановленому законом;
- ж) для нього є характерним наявність правових зв'язків його особистого складу.

Здійснюючи аналіз специфічних ознак органу держави, на нашу думку, необхідно зазначити, що такі ознаки, як наявність певної організаційної структури, компетенції, територіального масштабу діяльності, порядку створення, є специфічними не лише для органу держави. Всі вони властиві і громадським організаціям. Отже, найбільш основними і особливими ознаками органу держави є його належність до державного апарату і реалізації від імені держави її функцій. Саме з цією метою він наділяється державно-владними повноваженнями.

Є ще одна досить важлива ознака органу держави, яка не була проаналізована вище. Вперше на неї звернув увагу Г. І. Петров, який зазначав, що для з'ясування поняття органу держави суттєве значення має ознака, яка полягає в тому, що державні органи, на відміну від громадських організацій, здійснюють завдання і функції держави шляхом виконання певного виду державної діяльності [10, 83]. Саме здійснення певного виду державної діяльності не тільки дає змогу відрізнити державні органи від інших організацій, а й виступає базисом для їх поділу на види.

Беручи до уваги всі розглянуті особливі ознаки державного органу, потрібно зауважити, що він є частиною державного апарату, яка безпосередньо і від імені держави здійснює її завдання і функції, реалізуючи державно-владні повноваження у відповідній сфері державної діяльності. Вважаємо, що така дефініція державного органу дає можливість відрізнити його від інших організацій і відобразити його специфіку.

Своєю чергою, характеризуючи основні ознаки органу виконавчої влади (незалежно чи це Кабінет Міністрів України, чи міністерства, чи державні комітети тощо) як державного органу, слід підкреслити, що він є елементом державного апарату, об'єднання людей з метою здійснення функцій держави у відповідних сферах [11, 23]. До того ж необхідною основою функціонування органу виконавчої влади є матеріально-фінансова

база, яка має забезпечувати його діяльність.

Ще однією важливою особливістю органу виконавчої влади, що притаманна всім без винятку державним органам, є наявність державно-владних повноважень. Орган виконавчої влади діє з метою виконання завдань і функцій держави в управлінських відносинах від її імені і за її дорученням. Державно-владні повноваження встановлюються у відповідних законах та інших нормативно-правових актах. Іншою специфічною ознакою органу виконавчої влади як державного органу є здійснення ним державного управління. Саме зазначений вид діяльності дає змогу виокремити органи виконавчої влади як якісно відмінний вид державних органів.

Підсумовуючи вищевикладене, орган виконавчої влади можна розглядати як складову державного апарату, яка практично здійснює функції держави у формі виконавчо-розпорядчої діяльності.

Доволі часто в юридичній літературі зверталася увага на те, що дефініція поняття органу виконавчої влади допомагає встановити характер здійснюваної ним діяльності. При цьому, на нашу думку, немає потреби спеціально зазначати, що він наділяється державно-владними повноваженнями, та особливо акцентувати увагу на тому, що він здійснює функції держави. Достатньо зазначити, що орган виконавчої влади є органом держави, і буде цілком зрозуміло, що він володіє названими ознаками, адже останні не відображають саме адміністративно-правову специфіку виконавчого органу, яка є необхідною для визначення його поняття. Тому, розкриваючи сутність здійснюваної органами виконавчої влади діяльності, виділимо ознаки, завдяки яким вони виокремлюються в особливий вид органів держави.

По-перше, найбільш суттєвою ознакою органів виконавчої влади є те, що їх функціонування безпосередньо пов'язане із здійсненням управлінської функції, яка фактично за своєю юридичною природою є виконавчо-розпорядчою діяльністю.

По-друге, специфіка виконавчої діяльності державних органів виконавчої влади засвідчує той факт, що вони в своїй повсякденній практиці зобов'язані діяти відповідно і на підставі законів та інших нормативно-правових актів. Якщо аналізувати розпорядчу діяльність цих органів, необхідно відзначити, що вони не є тільки пасивними виконавцями приписів юридичних актів, а також мають право самостійно приймати підзаконні нормативно-правові акти в межах власної компетенції, що визначається Конституцією і законами України. Об'єктом правового регулювання таких норм є суспільні відносини в усіх сферах державного управління.

По-третє, діяльність органів виконавчої влади базується на положеннях закону, за межі якого

вони не мають права виходити, а це зумовлює її вторинний, похідний характер від діяльності органу законодавчої влади, адже передусім закон приймається в процесі законодавчої діяльності і таким чином стає підставою та правовим орієнтиром в діяльності органів виконавчої влади.

По-четверте, особливою ознакою державного управління є охоплення ним найрізноманітніших суспільних відносин. Отже, органи виконавчої влади здійснюють покладені на них повноваження майже в усіх сферах державного життя – економічній, адміністративно-політичній та соціально-культурній.

Враховуючи всі вищезазначені ознаки, ми можемо визначити **орган виконавчої влади** як *державний орган, який здійснює управління економічною, адміністративно-політичною та соціально-культурною сферою, реалізуючи виконавчо-розпорядчі повноваження у визначених законом межах*.

Водночас згідно зі ст. 3 Закону України «Про державну виконавчу службу» Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України.

Оскільки Міністерство юстиції України є складовою системи органів виконавчої влади і включає в свою структуру Державну виконавчу службу, то доводиться визнати її належність саме до органів виконавчої влади. Цей висновок означає, що діяльність органів Державної виконавчої служби підпадає під всі перераховані вище ознаки органу виконавчої влади.

Також відповідно до ст. 3 Закону України «Про державну виконавчу службу» систему органів державної виконавчої служби становлять: Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України; відділи державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції; районні, міські (міст обласного значення), районні в містах відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції [12].

При цьому Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби здійснює керівництво органами державної виконавчої служби та контроль за їх діяльністю, добір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їхнього професійного рівня, фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців, організовує виконання рішень відповідно до закону, надає роз'яснення та рекомендації щодо

виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом.

Подібно до цього Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції здійснюють керівництво відділами державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, районними, міськими (міст обласного значення), районними в містах відділами державної виконавчої служби та контролюють їхню діяльність.

Оскільки державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України, існує складна внутрішня система призначення на посаду та звільнення з посади державних виконавців. Зокрема, заступники начальників районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби, головні державні виконавці, старші державні виконавці та державні виконавці таких відділів призначаються на посаду та звільняються з посади начальниками Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції за поданням начальників районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби. Головні державні виконавці, старші державні виконавці та державні виконавці підрозділу примусового виконання рішень відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції призначаються на посаду та звільняються з посади начальниками Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції. Начальники підрозділів примусового виконання рішень відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, їх заступники, начальники районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби призначаються на посаду та звільняються з посади начальниками Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції за поданням начальників відділів державної виконавчої служби зазначених управлінь юстиції. Заступник директора Депар-

таменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України – начальник відділу примусового виконання рішень, заступники директора Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, державні виконавці Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, начальники відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції призначаються на посаду та звільняються з посади міністром юстиції України за поданням директора Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Директор Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України призначається на посаду та звільняється з посади міністром юстиції України [12].

Згідно зі ст. 10 Закону «Про Державну виконавчу службу» контроль за діяльністю державних виконавців здійснюють Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, а Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції – через відповідні відділи державної виконавчої служби.

На сьогодні структурна і організаційна побудова Державної виконавчої служби не забезпечує ефективного функціонування цієї структури, ос-

кільки, перебуваючи в підпорядкуванні Міністерства юстиції України, міністр якого за посадою є членом Кабінету Міністрів України, виникають сумніви стосовно неупередженості державних виконавців у частині виконання судових рішень, по яких відповідачем є Кабінет Міністрів України або один з центральних органів державної виконавчої влади. Отже, може бути порушено закріплений в Законі принцип неупередженості державного виконавця.

Для усунення цього недоліку необхідно вивести Державну виконавчу службу з підпорядкування Міністерства юстиції України та надати їй повноважень центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Вважаємо за доцільне, щоб подання стосовно призначення на посаду кандидатури керівника цього органу вносилося Президентом України до Верховної Ради України, а сам керівник цього органу був підзвітний і підконтрольний виключно Верховній Раді України.

Безумовно, в силу специфіки виконання судових рішень державні виконавці зустрічають різні перешкоди, які неможливо усунути в стислі строки повністю і якісно, оскільки це залежить від ефективності міжвідомчої співпраці з органами внутрішніх справ. На нашу думку, необхідно створити силовий підрозділ у складі Державної виконавчої служби України зі статусом правоохоронного органу, за прикладом податкової міліції, що є складовою Державної податкової служби України.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Забарний Г. Г.* Основи держави і права : навч. посіб. / Г. Г. Забарний, Р. А. Каложний, В. К. Шкарупа. – К. : Либідь, 2001. – 236 с.
2. Основи правознавства : навч. посіб. / С. В. Ківалов, М. О. Баймуратов, Л. Р. Біла, Ю. Є. Полянський, Є. В. Додін. – К. : Знання, 2001. – 364 с.
3. *Денисов А. И.* Теория государства и права / А. И. Денисов. – М. : Юрид. лит., 1980. – 215 с.
4. *Колодій А. М., Копейчиков В. В.* Теорія держави і права / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков. – К. : Юрінформ, 1995. – 185 с.
5. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
6. Советское административное право / под ред. Р. С. Павловского. – К. : Вища школа, 1986. – 415 с.
7. *Ямольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период / Ц. А. Ям-
- польская. – М. : Юрид. лит., 1954. – 165 с.
8. *Василенков П. Т.* Органы советского государства и их система на современном этапе / П. Т. Василенков. – М. : Юрид. лит., 1967. – 230 с.
9. *Манохин В. М.* Органы советского государственного управления / В. М. Манохин. – Саратов, 1962. – 138 с.
10. *Петров Г. И.* О понятии органа государственной власти в СССР / Г. И. Петров // Вестник Ленингр. ун-та. – 1956. – № 5. – С. 81-86.
11. *Цветков В. В., Сиренко В. Ф., Орзих М. Ф.* Демократизация аппарата управления / В. В. Цветков, Сиренко В. Ф., Орзих М. Ф. ; отв. ред. В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко. – К. : Наук. думка, 1990. – 297 с.
12. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.

Бабич В. А. Государственная исполнительная служба: правовая природа и перспективы реформирования

В статье исследуется правовая природа Государственной исполнительной службы, анализируется ее структура, определяются направления реформирования.

Ключевые слова: Государственная исполнительная служба, правовая природа, реформирование

Babych Volodymyr. State Executive Service: legal nature and prospects of reform

This article examines the legal nature of the State executive service, analyzes its structure and defines the directions of its reform.

Keywords: State Executive Service, the legal nature, reform