

19. *Заєць А. П.* Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. — К., 1999. — С. 102.
20. *Чудаков М. Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Курс лекций. — Минск, 1998. — С. 109.
21. *Гегель Г.* Сочинения. — Т. VII. — М.: Соцэкгиз, 1934. — С. 211.
22. *Петрухин И. Л.* Судебная власть. — М.: Проспект, 2003. — С. 41.
23. *Монтеск'є Ш.* О духе законов. Избран. произведения. — М.: Государственное изд-во политической литературы, 1955. — С. 156.
24. *Опришко В. Ф., Шultzженко Ф. П., Шимон С. І.* — К.: КНЕУ, 2003. — С. 18.
25. Проблемы общей теории государства и права: Учебник для юридических вузов. — М.: Норма-Инфа, 1999. — С. 628.
26. *Розин М. М.* Уголовное судопроизводство. — Петроград, 1916. — С. 133.

Стаття надійшла до редакції 21.06.09.

УДК 342.56

Ю. М. Кикоть,
аспірантка
кафедри правового регулювання економіки,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИКОНАВЧИМ ПРОВАДЖЕННЯМ

В статті проведено теоретико-методологічне дослідження правового регулювання державного управління виконавчим провадженням. В роботі визначено поняття державного управління виконавчим провадженням, зокрема, його особливості, зміст. Також детально проаналізовано систему правового регулювання державного управління виконавчим провадженням з відповідними зауваженнями та пропозиціями.

Ключові слова: виконавче провадження; державне управління; правове регулювання; державна виконавча служба; державний виконавець.

Виконавче провадження, як примусове виконання рішень судів та інших органів і посадових осіб, є єдиним способом забезпечення виконання даних рішень. У силу своєї важливості виконавче провадження постійно зазнає управління з боку держави.

Враховуючи те, що відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» примусове виконання рішень в Україні по-

кладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України, можна зробити висновок, що державне управління виконавчим провадженням здійснює Міністерство юстиції України через Державну виконавчу службу [1].

Що стосується об'єкта управління, то не потрібно розглядати виконавче провадження як об'єкт державного управління в прямому значенні цього слова. Адже відповідно до цього ж закону, під виконавчим провадженням ми розуміємо сукупність дій органів і посадових осіб, зазначених у цьому законі, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, у спосіб та в межах повноважень, визначених цим законом.

Отже, державне управління виконавчим провадженням — це один із видів виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів державного управління, яке полягає в організаційному забезпеченні своєчасного, повного та неупередженого примусового виконання рішень судів та інших органів відповідно до закону.

У процесі демократизації суспільних відносин відбувається оновлення адміністративного права України, метою якого є гарантування прав людини і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави. Концепція реформи адміністративного права 1998 року визначила основні засади його розвитку і реформування, згідно з якими, поряд з вирішенням інших питань і було створено державну виконавчу службу.

Віднесення цієї служби до органів виконавчої влади потягло за собою зміну місця правового інституту виконавчого провадження в системі права України. Крім того, значних змін зазнала система державного управління виконавчим провадженням.

Тому, в даному випадку особливого значення набуває досконалий аналіз правового регулювання державного управління виконавчим провадженням.

Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь.

Правове регулювання — це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [2, с. 488—490].

Правове регулювання державного управління виконавчим провадженням здійснюється за допомогою цілого комплексу

правових норм. Цей комплекс складає певну систему для якої властиві певна організованість, єдність, координаційні та субординаційні зв'язки. Системність норм права знаходить свій вияв у нормативно-правовому акті.

У правовому регулюванні державного управління виконавчим провадженням використовуються практично усі форми, які притаманні правовому регулюванню суспільних процесів взагалі, і це надає йому досить складну структуру, оскільки правове регулювання в даній сфері правовідносин здійснюється за допомогою багатьох різноманітних нормативно-правових актів.

Система правового регулювання державного управління включає законодавче регулювання, нормативне визначення елементів державного управління, правоохоронне регулювання виконавчих процедур. Велике значення мають норми матеріального і процесуального права.

Правову основу діяльності державної виконавчої служби становлять Конституція України [3], Закони України «Про державну виконавчу службу» [4] та «Про виконавче провадження» [1], інші закони та нормативно-правові акти, зокрема, Інструкція про проведення виконавчих дій [6], що прийняті на їх виконання.

Конституція України [3] є законом, який має найвищу юридичну силу. Вона має основний, установчий характер. Конституція закріплює організацію і систему державної влади, встановлює принципи їх функціонування, визначає основні права, свободи й обов'язки людини і громадянина. Саме вона становить базу для поточного законодавства і зокрема для нормативно-правових актів, що регулюють державне управління виконавчим провадженням.

Закон України «Про державну виконавчу службу» [4] визначає основи організації державної виконавчої служби, її завдання, правовий статус працівників органів державної виконавчої служби та їх соціальний захист.

Стаття 1 «Завдання державної виконавчої служби» даного закону визначає, що «Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів та інших органів (далі — рішень) відповідно до законів України». І, що «завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом».

Положення Закону про те, що державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції — як одного із

органів державного управління, означає, що і ця служба є різновидом цих органів.

Положення Закону стосовно того, що державна виконавча служба виконує рішення судів та інших органів, представляє собою визначення юрисдикції нового органу виконавчої влади.

Нарешті, положення про те, що державна виконавча служба «здійснює власну діяльність відповідно до законів України» є не чим іншим як визначенням принципу законності в діяльності створеної структури.

Отже, Закон поклав початок діяльності в Україні нового за суттю правового інституту — єдиного виконавчого органу, на який покладена одна з найважливіших функцій держави — виконання рішень судів і інших органів.

Якщо прискіпливо підходити до вимог щодо редакційного викладу статті 1 Закону, то уявляється, що викладеному вище формулюванню, на наш погляд, не вистачає кількох слів, щоб зробити цю норму максимально наближеною до ідеальної, а саме: державна виконавча служба входить до системи органів міністерства юстиції України і є єдиним державним управлінським органом по забезпеченню примусового виконання рішень судів та інших органів відповідно до законодавства України. Така думка знаходить свою підтримку як у новому проекті Концепції судово-правової реформи, так і в поглядах багатьох науковців [7].

Це уточнення дозволяло б сконцентрувати виконавчу діяльність в одному відомстві, з одного боку, і чітко окреслювало бажання запобігти дублюванню подібних структур у майбутньому, з другого.

Що стосується Закону України «Про виконавче провадження» [1], він регламентує всі стадії виконавчого провадження, їх процедуру, обов'язки та права учасників виконавчого провадження.

Характеризуючи даний закон, необхідно зазначити, що незважаючи на широку регламентацію ним державного управління виконавчим провадженням, у процесі останнього виникає чимало сумнівних питань.

Так наприклад, частина 2 ст. 24 Закону встановлює обов'язок державного виконавця винести постанову (своєрідний акт управління) про відкриття виконавчого провадження у триденний строк з дня надходження до нього виконавчого документа, в якій встановити строк для добровільного виконання рішення, що має бути не більше 7 днів. У той же час, частина 5 цієї статті встанов-

лює, що постанова про відкриття виконавчого провадження може бути оскаржена в 10-денний строк. Таким чином, якщо оскарження постанови буде проводитися після її повного чи часткового виконання, може скластися ситуація, що призведе до непотрібних труднощів при поверненні стягнутого майна у випадку задоволення скарги.

Або наприклад, ст. 23 даного закону про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання встановлює, що стягувач, який пропустив строк пред'явлення виконавчого документа до виконання, має право звернутися із заявою про поновлення пропущеного строку до суду, який видав відповідний документ, або до суду за місцем виконання. Саме собою виникає питання про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання щодо якого було винесено рішення не судом, а іншим органом.

Разом з тим, правову основу діяльності органів державної виконавчої служби становлять кодифіковані нормативно-правові акти, які були прийняті набагато пізніше Закону України «Про виконавче провадження». Це:

— Цивільний Кодекс України [8];

— Цивільно-процесуальний кодекс України (регулює звернення учасників виконавчого провадження та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій зі скаргами про порушення рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи Державної виконавчої служби під час виконання судового рішення їхніх прав чи свобод) [9];

— Господарський Кодекс України [10];

— Господарсько-процесуальний кодекс України (регулює оскарження дій чи бездіяльності органів Державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів стягувачем, боржником або прокурором) [11].

До цієї групи кодифікованих нормативно-правових актів необхідно віднести і:

— Кодекс України про адміністративні правопорушення (визнає адміністративними правопорушеннями — невиконання законних вимог державного виконавця щодо усунення порушень законодавства про виконавче провадження, втрату або несвоєчасне відправлення виконавчого документа, неподання або подання неправдивих відомостей про доходи і майновий стан боржника, неповідомлення боржником про зміну місця роботи (знаходжен-

ня), а також неявка без поважних причин за викликом державного виконавця і встановлює адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу від двох до десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян) [12];

— Кодекс адміністративного судочинства України (регулює особливості звернення учасників виконавчого провадження до адміністративного суду з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби у разі порушення їхніх прав, свобод чи інтересів; також кодекс регулює процедуру заміни сторони виконавчого провадження) [13];

— Сімейний Кодекс України (регулює особливості примусового виконання рішень про стягнення аліментів) [14].

Дуже часто на практиці може виникати ситуація, якщо закріплені законом правовідносини, які безпосередньо стосуються процедури виконавчого провадження, жодним чином не врегульовані нормами Закону України «Про виконавче провадження». Наприклад, статтею 754 Цивільного Кодексу України передбачено, що на майно, передане набувачу за договором довічного утримання (догляду), не може бути звернене стягнення протягом життя відчужувача. Такі норми мають застосовуватися державними виконавцями як такі, що розширяють та доповнюють зміст процедури виконавчого провадження.

Крім зазначених кодифікованих нормативно-правових актів правове регулювання державного управління виконавчим провадженням здійснюють Закони України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» [15] та «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» [16], які регулюють окремі напрями державного управління виконавчим провадженням.

Особливе місце серед нормативно-правових актів державного управління виконавчим провадженням посідає Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [17]. Саме цей закон регулює особливості примусового виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Положення законів, що покликані регулювати державне управління виконавчим провадженням, конкретизовані підзаконними нормативно-правовими актами:

— Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби» від 29 липня 2002 р. [18];

— Указом Президента України від 27 червня 2006 р. «Про національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів» [19];

— Інструкцією про проведення виконавчих дій. Затверджена наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 р. [20];

— Інструкцією про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб). Затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України від 25 червня 2002 р. [21];

— Положенням про єдиний державний реєстр виконавчих проваджень. Затверджене наказом Міністерства юстиції України від 20 травня 2003 р. [22] та ін.

Необхідно зазначити, що практика підзаконного нормативно-правового регулювання останнім часом дістала небувало розвинутого в державному управлінні виконавчим провадженням, та й взагалі це стосується всього законодавства України. Проте існують численні заперечення проти цього вчених-адміністративістів [23, с. 61—65]. На нашу думку, підзаконні нормативно-правові акти, маючи своєю метою конкретизацію законодавчих розпоряджень та їх трактування, посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання. І головним питанням, що виникає, повинно бути не їх кількісний склад, а змістовність.

Рішення (висновки) Конституційного Суду України (далі — КСУ), на нашу думку, також можуть бути джерелами та становити правову основу діяльності органів ДВС. Рішення (висновки) КСУ характеризуються низкою специфічних ознак, а саме:

1. рішення КСУ є обов'язковим до виконання;
2. рішення КСУ є остаточним, не може бути оскаржене та підлягає негайному виконанню;
3. у рішенні (висновку) КСУ безпосередньо зазначається спосіб, строки та порядок виконання цього документу (якщо це необхідно), зазначається орган, який має здійснити виконання рішення КСУ або додержання висновку КСУ;
4. рішення (висновки) КСУ є актами прямої дії, які не вимагають підтвердження актами інших органів посадовими особами.

Постанови Пленуму Верховного Суду України, роз'яснення (інформаційні листи) Президії Вищого господарського суду України не визначені Законами України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» як правові підстави

для діяльності державних виконавців, разом з тим ці документи у практичній діяльності органів ДВС також не можна скидати з рахівниці. Так, Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження» від 26 грудня 2003 р. [24] та Роз'ясненням Президії Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів» від 28 березня 2002 р. [25] надано ґрунтовні роз'яснення на низку інститутів виконавчого провадження.

Основні напрямки вдосконалення правового регулювання державного управління виконавчим провадженням, які ми в основному поділяємо, Міністерство юстиції України вбачає у законодавчому вирішенні наступних питань:

— забезпеченні доступу державного виконавця до інформації про боржника. Нині державний виконавець не має прямого доступу до відомчих реєстрів Міністерства внутрішніх справ, платників податків, ДПА. Ставимо за мету створити можливість державному виконавцю відразу увійти через електронну мережу до будь-якого визначеного для нього реєстру (бо це державний реєстр, а він державний службовець) та подивитися, що у боржника на рахунку в банку, що зареєстровано з нерухомості і т.п. Вільне та швидке отримання інформації із зазначених реєстрів та баз даних значно скоротить терміни проведення виконавчих дій;

— зміні системи реалізації майна. Пропонуємо запровадити комісійну торгівлю (аукціон тільки щодо об'єктів нерухомості і транспортних засобів), надати державному виконавцю право безпосередньо проводити торги, а виручені кошти перераховувати відразу на рахунки виконавчої служби;

— вдосконаленні відповідальності за невиконання рішень суду. Внести пропозицію про запровадження адміністративного арешту на 15 діб — як форму правової відповідальності боржника, зокрема, коли останній злісно ухиляється від виконання судового рішення;

— розширенні статусу державного виконавця. Необхідно зрівняти у правах працівника правоохоронного органу і державного виконавця під час здійснення ним своїх повноважень, що істотно підвищить рівень його захищеності. Йдеться про встановлення кримінальної відповідальності за чинення державному виконавцеві перешкод, загрозу його життю, здоров'ю і майну;

— створенні єдиного реєстру виконавчих проваджень. Це має бути єдиний реєстр виконавчих проваджень, який дозволяв би зацікавленим особам з'ясувати, як просувається виконавче провадження. Це підвищить оперативність і прозорість виконання, сприятиме усуненню передумов корупційних діянь [26, с. 360—390].

На виконання запланованих заходів розроблені проекти законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування мораторію стосовно звернення стягнення на майно боржника, про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень, про недержавні форми виконання рішень. Ці законопроекти перебувають на погодженні в міністерствах та відомствах і найближчим часом будуть внесені до Кабміну, а потім і до парламенту.

Крім того, цілеспрямовано посилюється виконавча дисципліна. За низькі показники в роботі звільнено 15 керівників державних виконавчих служб в областях, оновлено керівництво державної виконавчої служби країни, створено службу безпеки в структурі виконавчої служби, налагоджено взаємодію зі Службою безпеки України та Міністерством внутрішніх справ України з метою виявлення фактів корупції та ін. [27, с. 5].

Підсумовуючи все вище викладене, необхідно зазначити, що тільки висока якість правової регламентації управлінського процесу виконавчим провадженням може надати останньому сталості, законності й ефективності.

Література

1. Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 24. — С. 207.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. — Х.: Консум, 2001. — С. 488.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Закон України «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36. — Ст. 243.
5. Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 24. — Ст. 207.
6. Інструкція про проведення виконавчих дій. Затверджена наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 51. — С. 102.
7. Фурса С. Я., Щербак С. В. Виконавче провадження в Україні. — К.: Атіка, 2004. — С. 46.

8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // *Голос України*. — 2003. — № 45.
9. Цивільно-процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. // *Голос України*. — 2004. — № 89.
10. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // *Голос України*. — 2003. — № 49.
11. Господарсько-процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. // *Відомості Верховної Ради України*. — 1992. — № 6. — Ст. 56.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // *Відомості Верховної Ради УРСР*. — 1984. — № 51. — С. 1122.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // *Голос України*. — 2005. — № 158.
14. Сімейний Кодекс України від 10 січня 2002 р. // *Голос України*. — 2002. — № 38.
15. Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р. // *Голос України*. — 2001. — № 32.
16. Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29 листопада 2001 р. // *Урядовий кур'єр*. — 2001. — № 241.
17. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. // *Відомості Верховної Ради України*. — 2006. — № 30. — Ст. 260.
18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби» від 29 липня 2002 р. // *Офіційний вісник України*. — 2002. — № 31. — Ст. 1479.
19. Указ Президента України «Про національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів» від 27 червня 2006 р. — www.gada.gov.ua
20. Інструкція про проведення виконавчих дій. Затверджена наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 р. // *Офіційний вісник України*. — 1999. — № 51. — С. 102.
21. Інструкція про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб). Затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України від 25 червня 2002 р. // *Офіційний вісник України*. — 2002. — № 27. — Ст. 1298.
22. Положення про єдиний державний реєстр виконавчих проваджень. Затверджене наказом Міністерства юстиції України від 20 травня 2003 р. // *Офіційний вісник України*. — 2003. — № 21. — Ст. 981.
23. *Коростей В.* Подзаконные акты: реальность и перспектива // *Підприємство, господарство і право*. — С. 61 — 65.

24. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження» від 26 грудня 2003 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2008. — № 3. — Виконавче провадження. Законодавство. Судова практика. — С. 319.

25. Роз'яснення Президії Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів» від 28 березня 2002 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2008. — № 3. — Виконавче провадження. Законодавство. Судова практика. — С. 335.

26. *Шупеня М., Кузь О., Бачук Б.* Шляхи удосконалення діяльності державної виконавчої служби // Право України. — 2005. — № 5. — С. 36—39.

27. *Онїщук М.* Рішення судів у частині майнових стягнень виконуються лише на вісім відсотків // Голос України. — 2008. — № 70. — С. 5.

Стаття надійшла до редакції 01.07.09.

УДК 342.6

О. Ф. Климюк,
старший викладач кафедри
конституційного та адміністративного права,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті аналізується поняття «правоохоронні органи», здійснюється його тлумачення, розглядаються їх завдання та функції в умовах побудови демократичної, соціальної, правової держави.

Ключові слова: правоохоронні органи, функції, контроль, завдання.

Важливим завданням держави на сучасному етапі суспільної модернізації є забезпечення прав і свобод людини, охорона всіх форм власності, створення соціально зорієнтованої економіки.

Саме за державою Конституція України закріплює обов'язок вирішувати такі завдання, що безпосередньо впливає із норм Основного закону. Реалізація такої багатоаспектної правоохоронної функції держави покладається на спеціально створені державні органи, які прийнято називати правоохоронними. Кожен із цих органів має окремі завдання, здійснює свою діяльність у напря-