

Сорі САВАНЕ

Національна академія державного управління  
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Аналізуються існуючі погляди на принципи діяльності органів Державної виконавчої служби та пропонується нове бачення їх державно-управлінської сутності. Розглядається міжгалузевий характер принципів організації та діяльності Державної виконавчої служби, а також питання їх оптимізації та класифікації. Досліджується роль та місце принципів у розбудові державних інституцій, зокрема інституту примусового виконання рішень.

**Ключові слова:** принцип, державне управління, державна служба, державна виконавча служба, виконавче провадження.

*Sori Savane. Принципы организации и деятельности Государственной исполнительной службы как основа ее профессиональности и стабильности*

Анализируются существующие взгляды на принципы деятельности органов Государственной исполнительной службы и предлагается новое видение их государственно-управленческой сущности. Рассматривается межотраслевой характер принципов организации и деятельности Государственной исполнительной службы, а также вопрос их оптимизации и классификации. Исследуется роль и место принципов в строительстве государственных институций, в частности института принудительного исполнения решений.

**Ключевые слова:** принцип, государственное управление, государственная служба, государственная исполнительная служба.

*Sori Savane. Principles of organization and activity of Government executive service in Ukraine as basis of its professionalism and stability*

The analysis of existent looks is conducted to principles of activity of organs of Government executive service and new vision is offered their state administrative essences. Intersectoral character of principles of organization and activity of Government executive service, and also question of their optimization and classification, is examined. A role and place of principles is probed in re-erecting of state institution, in particular to the institute of the forced implementation of decisions.

**Key words:** principle, state administration, government service, government executive service, executive realization.

Створення ефективної та стабільно працюючої системи органів державної влади є важливим, ключовим показником прогресивного державотворення. Тому постійні перетворення, реформування та пошуки місця Державної виконавчої служби в структурі органів державної влади обумовлюють необхідність розробки науково-теоретичних засад, а також методологічного підґрунтя цієї сфери державно-управлінської діяльності. «Важливим у даному контексті є методологічний аспект проблеми, який полягає у висвітленні ролі та

значенні принципів у теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління» [2, с. 2].

Вироблення та становлення сучасних принципів у діяльності Державної виконавчої служби врівноважить суперечливий характер процесу формування інституту примусового виконання рішень в Україні та задовольнить теоретичні потреби державного управління. Адже, як слушно висловився В. Олуйко, «загострення кризових процесів у державі й суспільстві є закономірним наслідком кризи державного управління, вихід з якої вбачається можливим завдяки формуванню принципів розбудови демократичної правової держави та її владних інститутів» (див. [2, с. 2]). У зв'язку з цим пошук, розробка та науково-теоретичне обґрунтування принципів, які б забезпечили побудову логічної, узгодженої системи взаємопов'язаних наукових знань є актуальним завданням і проблемою державного управління, що потребує вирішення.

У сучасній літературі тема принципів стала предметом багатьох наукових досліджень фахівців державного управління, права, філософії та інших соціальних наук. Із притаманними вказаним наукам особливостями висвітлюється розуміння поняття принцип, його зміст, структура та співвідношення з іншими науковими категоріями. У працях Н. Р. Нижник, Г. В. Атаманчука, І. Л. Гасюка, С. Я. Фурси, С. В. Щербак, Р. В. Ігоніна, В. М. Манохіна, О. П. Коренєва, В. А. Юсупова, Ю. О. Тихомирова, В. М. Оганєсяна, В. Д. Хамитовича, О. З. Хотинської подано результати досліджень принципів прийняття державно-управлінських рішень, виконавчого провадження, державної служби, адміністративно-процесуальної діяльності, які, доповнюючи один одного, можуть застосовуватись в організації та діяльності Державної виконавчої служби. Однак у літературних джерелах не досліджений міжгалузевий зміст принципів інституту примусового виконання рішень, що потребує уваги та ґрунтовного вивчення.

У зазначеній статті робиться спроба уніфікувати принципи державної служби, державного управління та виконавчого провадження в єдину систему принципів інституту примусового виконання рішень.

Метою статті є визначення принципів організації та діяльності Державної виконавчої служби в Україні, їх класифікації, у тому числі за рахунок удосконалення та оптимізації вже існуючих науково-теоретичних розробок. Реалізація поставленої мети дозволить довести провідну роль принципів у підвищенні професіоналізму в органах Державної виконавчої служби.

В Україні питання визначення принципів організації та діяльності Державної виконавчої служби є пріоритетним завданням Міністерства юстиції України, оскільки принципи виконавчого провадження в галузевому законодавстві чітко не визначені та містяться у відокремлених нормах. Як категорія принципи включають у себе теоретичні розробки різних галузей пізнання, у тому числі філософських, юридичних, політичних та соціальних наук.

Термін «принцип» (principium) у перекладі з латини «основа», «походження», «початок», «першопричина», у теорії він означає загальні, вихідні, основні положення, правила, які характеризують природу, соціальну сутність явища, його властивості, спрямованість його розвитку. Принцип у теоретичній філософії – те, чим об'єднується в думках і в дійсності відома сукупність фактів. Принцип у практичній філософії є норма, правило поведінки.

Теоретичні ж джерела часто звертаються до заміни понять, замінюючи термін «принцип» термінами «засада», «ідея», «сутність», «закономірність», але подібні уособлення не є об'єктивними. Якщо ми звернемось до інтерпретації поняття «ідея» нео-кантіанцями, то зрозуміємо, що ідеї є формами пізнання, які отримують дані із органів чуття й організують та уможливають досвід. Сутність же – філософська категорія, що виражає головне, основне, визначальне в предметі, таке, що зумовлене глибинними, необхідними, внутрішніми зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення. І нарешті, закономірність (рос. закон, англ. law, англ. principle, нім. Gesetz n) – це об'єктивно існуючий, постійний і необхідний взаємозв'язок між предметами, явищами або процесами, що впливає з їх внутрішньої природи, сутності [3].

Отже, поняття «принцип» є значно ширшим за поняття «засади», значно об'єктивнішим, ніж поняття «ідея», а з категоріями «сутність» і «закономірність» узагалі вбачається лише спорідненість категорії «принцип» стосовно гносеології.

Що ж до принципів організації та діяльності Державної виконавчої служби, то до них слід відносити принципи виконавчого провадження, розглядаючи їх у взаємозв'язку із принципами державного управління та державної служби, оскільки Державна виконавча служба є органом виконавчої влади, а державні виконавці – державними службовцями. Тому науковий інтерес викликає співвідношення принципів інституту примусового виконання рішень, їх організація та класифікація.

Аналізуючи думки науковців про принципи організації та діяльності Державної виконавчої служби, можна виділити такі їх види:

1. *Процедурні принципи* – принципи виконавчого провадження: законності, верховенства права, реордінації, обов'язковості вимог державного виконавця, своєчасності, повноти виконання, неупередженості, пріоритетності звернення стягнення на майно боржників-громадян, диспозитивності, національної мови, недоторканості особи боржника, недоторканості мінімуму засобів існування боржника та членів його родини, пропорційності розподілу стягваних сум між стягувачами, недопущення зловживання своїми правами, відводу, доступності, недоторканості майна державних підприємств та ін.

2. *Статусні принципи* – принципи державної служби: демократизму

служби, підзвітності та підконтрольності, державної дисципліни, соціального і правового захисту, персональної відповідальності, професіоналізму й компетентності, кар'єрного просування, невідворотності відповідальності держави та державного виконавця за заподіяну ним шкоду та ін.

3. *Державно-управлінські принципи* – принципи державного управління: взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, критеріальності, планово-оцінний, фахової приналежності, структурно-ієрархічної побудови та розмежування владних повноважень, інноваційних впроваджень, достатності та матеріально-технічної забезпеченості та ін.

Так, С. Я. Фурса та С. В. Щербак виділяють дві групи принципів виконавчого провадження: загальні, тобто властиві не лише організації та діяльності Державної виконавчої служби, а й іншим органам, зокрема, органам виконавчої влади, нотаріату, судам; та спеціальні, тобто властиві лише виконавчому провадженню [11, с. 36]. У своєму дисертаційному дослідженні С. В. Щербак конкретизує та відносить до загальних принципів принципи законності, верховенства права, реордінації та принцип сприяння громадянам, установам, підприємствам і організаціям у здійсненні їх прав і охоронюваних законом інтересів, а до спеціальних – принципи обов'язковості вимог державного виконавця, своєчасності, повноти виконання й неупередженості державного виконавця, безпосередності, пріоритетності звернення стягнення на майно боржників-громадян, одноособовості прийняття рішення в конкретному виконавчому провадженні, принцип доступності й гарантованості захисту прав стягувача та боржника [12, с. 5].

В. М. Оганесян вважає, що юридичні принципи виконавчого провадження слід класифікувати на види: загальноправові та спеціальні. До загальноправових слід відносити принципи законності, рівноправ'я, доцільності та справедливості, до спеціальних – принципи диспозитивності, національної мови виконавчого провадження, недоторканості особи боржника, недоторканості мінімуму засобів існування боржника і членів його родини, пропорційності розподілу стягваних сум між стягувачами (кредиторами), розумності та практичної користі окремих процесуальних дій, пов'язаних з примусовим виконанням [8, с. 4]. Д. Х. Валєєв у своєму дисертаційному дослідженні підтримує класифікацію, наведену В. М. Оганесяном [1, с. 19 – 22].

Р. В. Ігонін, доповнюючи принципи функціонування суб'єктів виконавчого провадження, виділяє такі принципи системності; гласності; гарантованості прав осіб у виконавчому провадженні; багатосторонності виконавчого провадження; недопущення зловживань своїми правами; відводу державного виконавця, експерта, спеціаліста, перекладача; строковості подання виконавчих документів до виконання; добровільного виконання рішень; примусового виконання рішень; відстрочки або розстрочки виконання, встановлення чи зміни способу

та порядку виконання рішення; черговості задоволення вимог стягувачів; покриття витрат виконавчого провадження за рахунок позабюджетних коштів; безпосередності виконавчої діяльності [4, с. 62 – 77].

Розвиваючи наукові погляди на систему процедурних принципів в Україні, необхідно було б додати ще два принципи: 1) доступності виконавчого провадження, який полягає в безоплатності для стягувача проведених виконавчих дій, оскільки всі витрати виконавчого провадження, у тому числі авансовані стягувачем, мають бути відшкодовані боржником; 2) недоторканості майна державних підприємств, адже законодавцем встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менше ніж 25 % [9].

Принципи державної служби, як наукової категорії, визначають первинні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, найхарактерніші риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи державних органів та органів місцевого самоврядування, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині цієї системи [7, с. 54]. А оскільки проходження державної служби, як органу державної влади, в органах Державної виконавчої служби є її статусною ознакою, то і в її діяльності не тільки можна, а й треба застосовувати принципи державної служби.

Досліджуючи погляди на принципи державної служби, слід зазначити думку В. М. Манохіна, який запропонував до принципів державної служби додати:

– демократизм служби: широка доступність посад для громадян, попереднє обговорення кандидатів на посади в трудових колективах, рівність службовців й інших громадян у політичній і громадській сферах, відсутність у службовців будь-яких переваг матеріального чи іншого характеру, загальні для всіх норми про відповідальність за правопорушення;

– підзвітність і підконтрольність державних службовців представницьким органам влади безпосередньо та через їх органи. На запит або інше звернення народного депутата компетентний державний службовець дає відповідно до чинного законодавства відповідь. Законодавство гарантує доступність інформації про стан справ у державних органах в аспекті конкретних посадових осіб, участь громадян (за їх бажанням) у розгляді службовцями їх скарг і заяв, повідомлення про призначення та переміщення керівників державних органів;

– законність і державна дисципліна: дотримання законів, інших правових актів та державної дисципліни в службовій сфері, діяльність у межах повноважень за посадою, високі вимоги до дотримання

законів, службової дисципліни й персональна відповідальність за доручену справу;

– соціальний і правовий захист державного службовця та його правомірної діяльності з боку держави й суспільства: недопустимість перепон до виконання державних повноважень, охорона честі та гідності державного службовця, відповідальність громадян за зазіхання на службову діяльність і непокоря законному розпорядженню чи вимозі державного службовця [6].

Продовжуючи дослідження статусних принципів, доцільно звернутись до класифікації принципів функціонування Державної виконавчої служби Р. В. Ігоніна, який виділяє такі принципи: субординації всередині самої Державної виконавчої служби; професіоналізму та компетентності посадових осіб Державної виконавчої служби; персональної відповідальності посадових осіб Державної виконавчої служби; компетенційності; контролю; неупередженості державного виконавця; плановірності [4, с. 62 – 77].

Особливої уваги поміж статусних принципів потребує організаційно-правове забезпечення принципів недоторканості особи державного виконавця, невідворотності відповідальності за посягання на державного виконавця й перешкоджання його діяльності, невідворотності відповідальності держави та державного виконавця за заподіяну ним шкоду та принципу кар'єрного просування. Адже Кримінальний кодекс України не передбачає кримінальної відповідальності за невиконання вимог державного виконавця та перешкоджання його діяльності, а в Законі України «Про Державний бюджет» недостатньо передбачені витрати на покриття шкоди, заподіяної Державною виконавчою службою. Що ж до принципу кар'єрного просування, що передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовний ряд рівнів аж до найвищого, то він майже не діє в Державній виконавчій службі. І дуже шкода, адже службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, міг би реалізувати свій кар'єрний потенціал [10, с. 3].

Під принципами державного управління розуміють закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтується його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила [5].

Спираючись на думки вітчизняних науковців щодо обґрунтування принципів державного управління, їх систематизації і розробки, серед принципів державно-управлінської діяльності Державної виконавчої служби необхідно виділити:

– принцип взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, який полягає в тому, що суб'єкт управління, впливаючи на об'єкт управління, діє залежно від отриманих вихідних даних про його стан, і навпаки, якісний рівень об'єкта управління та його динамічний розвиток обумовлені ефективністю дій системного впливу суб'єкта управління. Тобто якість виконавчих проваджень в органах Державної виконавчої служби зумовлена рівнем її державно-управлінської діяльності, а напрями цієї діяльності визначаються залежно від бажаної ефективності проведених виконавчих дій;

– принцип критеріальності, який полягає в чіткому визначенні критеріїв ефективності діяльності Державної виконавчої служби та запровадженні оперативних показників її роботи;

– планово-оцінний принцип полягає в якомого повнішому точному передбаченні й прогнозуванні очікуваних результатів управлінської діяльності щодо розвитку державної політики у сфері примусового виконання рішень взагалі та виконавчого провадження зокрема;

– принцип фахової приналежності передбачає наявність збалансованої та доречної відповідності форм, методів, засобів діяльності Державної виконавчої служби її структурі та функціональному призначенню;

– принцип структурно-ієрархічної побудови та розмежування владних повноважень полягає у створенні поряд із територіальними органами державної виконавчої служби органів примусового виконання обласного та республіканського рівня, які виконують свої повноваження залежно від складності поставлених завдань та визначеної компетенції;

– принцип інноваційних впроваджень у роботі державних виконавців, який здійснюється за рахунок використання досягнень новітніх технологій у комп'ютерній та інформаційній галузі та дозволить вивести на новий рівень системи нагромадження та обробки баз даних виконавчого провадження;

– принцип достатності та матеріально-технічної забезпеченості передбачає наявність необхідного й достатнього забезпечення органів Державної виконавчої служби матеріально-технічними цінностями, науковими та інформаційними ресурсами, кваліфікованими кадрами.

Підсумовуючи, можна зауважити, що організації та діяльності Державної виконавчої служби в Україні властиві особливі принципи й вони зумовлюють особливість процедури здійснення повноважень примусового виконання. Однак ці принципи чітко не закріплені в законодавстві й не введені окремими нормами до структури відповідного закону. Це зумовлює подальші наукові розробки та дослідження цього напрямку законотворчої діяльності.

Сформувавши цілісну картину взаємозв'язку принципів

організації та діяльності Державної виконавчої служби з принципами виконавчого провадження, державної служби, а також державного управління, можна зробити висновок, що в організації та діяльності Державної виконавчої служби в Україні можна застосовувати за аналогією як принципи державного управління, так і принципи виконавчого провадження, а в деяких аспектах діяльності – принципи державної служби. Але при цьому необхідно завжди пам'ятати, що, перш за все, державний виконавець повинен чітко додержуватись процедури вчинення виконавчого провадження і орієнтуватись на притаманний йому обов'язок чітко дотримуватись вимог закону. І хоча на сьогодні залишилось ще багато роботи в напрямі покращення організаційно-правового забезпечення діяльності державних виконавців, треба прагнути, щоб процедурні принципи були чітко відображенні в Законі України «Про виконавче провадження», статусні принципи – в Законі України «Про Державну виконавчу службу», а державно-управлінські – у відповідних інструкціях та інших підзаконних актах, що надасть їм загальнообов'язкового характеру та гарантій дотримання під загрозою застосування відповідальності.

#### Список використаних джерел

1. **Про введення** мораторію на примусову реалізацію майна : Закон України від 29 листоп. 2001 р. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

2. **Валеев Д. Х.** Система процессуальных гарантий прав граждан и организаций в исполнительном производстве : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.15 / Валеев Д. Х. ; Центр науч. изысканий. – Екатеринбург, 2009. – 52 с.

3. **Гасюк І. Л.** Теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту / І. Л. Гасюк // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 1(3). – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010\\_1/10kioded.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/10kioded.pdf).

4. **Ігонін Р. В.** Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ігонін Р. В.; Нац. акад. держ. податкової служби України. – Ірпін, 2007. – 207 с.

5. **Коренев А. П.** Принципы современного административного права / А. П. Коренев // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 72 – 78.

6. **Манохин В. М.** Концепция закона о государственной службе / В. М. Манохин // Сов. государство и право. – 1991. – № 12. – С. 90 – 98.

7. **Оболеньский О.** Принцип профессионализма в государственной службе / О. Оболеньский // Вісн. держ. служби України. – 1998. – № 1. – С. 54 – 61.

8. **Оганесян В. М.** Исполнительное производство в Российской Федерации: административно-правовая природа и правовой режим : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Оганесян В. М. ; Автономная некоммерческая организация «Международная академия предпринимательства» (Институт). – Москва, 2007. – 14 с.

9. **Прокопенко Л. Л.** Публічна служба в країнах ЄС / Л. Л. Прокопенко,

І. А. Шабатіна // Публічне адміністрування: теорія та практика : електр. зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 1(1). – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/index.html](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/index.html).

10. **Закономерность** : Свободная энциклопедия Википедия. – [www.uk.wikipedia.org/wiki/](http://www.uk.wikipedia.org/wiki/).

11. **Фурса С. Я.** Виконавче провадження в Україні : навч. посіб. / С. Я. Фурса, С. В. Щербак. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.

12. **Щербак С.** Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щербак С. ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 14 с.

*Надійшла до редколегії 13.12.10*