

УДК 35.073.51

САВАНЕ Сопі Мамадієвич,

здобувач ДРІДУ НАДУ,

старш. викон. служби Головного упр. юстиції у Дніпропетр. обл.

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

Аналізується правоохоронна діяльність державної виконавчої служби як складного, багатоаспектного явища, що має функції, форму і власне місце в державному управлінні. Визначається зміст правоохоронної діяльності державної виконавчої служби та її основні риси. Доводиться на підставі наукових тверджень, що державна виконавча служба належить до системи правоохоронних органів.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, правоохоронний орган, апарат примусу, державний механізм, державна виконавча служба, державний виконавець, виконавче провадження, орган примусового виконання.

Саване С. М. Правоохранительная природа деятельности Государственной исполнительной службы

Анализируется правоохранительная деятельность государственной исполнительной службы, как сложного, многоаспектного явления, которое имеет функции, форму и собственное место в государственном управлении. Определяется содержание правоохранительной деятельности государственной исполнительной службы и ее основные черты. Доказывается на основании научных утверждений, что государственная исполнительная служба принадлежит к системе правоохранительных органов.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, правоохранительный орган, аппарат принуждения, государственный механизм, государственная исполнительная служба, государственный исполнитель, исполнительное производство, орган принудительного исполнения.

Savane S. M. Law enforcement executive service

An analysis of executive law enforcement services, as complex and multi phenomenon of function and form their own place in government. Determined by the content of executive law enforcement service and its main features. Proved on the basis of scientific claims that public service is one of law enforcement.

Key words: law enforcement, law enforcement body, the apparatus of coercion, the state mechanism, public service, state enforcement, execution, enforcement authority.

Постановка проблеми. Україна як суверенна, незалежна, демократична, соціальна та правова держава неухильно орієнтується на визнані світовою спільнотою демократичні та гуманістичні за змістом і спрямованістю засади. Тому Конституція України проголошує, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, при цьому людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [5, ст. 3]. Відповідно до Основного Закону, для нормального його функціонування, повноцінного виконання завдань та реалізації функцій, створюються державні організації, які є складовими механізми держави. Вони покликані підтримувати діючий конституційний лад, правопорядок і законність, здійснювати охорону та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб усіх форм власності. Для забезпечення реалізації положень Конституції та інших законодавчих актів, а також міжнародних договорів і угод у державі створюється апарат примусу, тобто судових і правоохоронних органів, які виконують функції забезпечення порядку і законності, охорони та захисту. На особливу увагу заслуговує система державної виконавчої служби, в межах якої утворюється інститут примусового виконання рішень, що втілює в життя задекларовані державою цінності.

У сучасному світі ступінь забезпеченості прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством рівня державної цивілізованості. А відтак в Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, культурних і ідеологічних перетворень створення державою органів, які будуть забезпечувати здійснення кожним своїх суб'єктивних прав, є актуальним теоретичним і практичним завданням державного управління. Зрозуміло, для цього необхідні науково-теоретичні дослідження, в центрі яких повинен бути комплекс взаємопов'язаних державних важелів та чинників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Охорона, захист, гарантування, дотримання і повага прав і свобод особи є предметом великої кількості науково-теоретичних досліджень. Однак вважається за необхідне розглянути вищезазначені питання з принципово нової точки зору, а саме, з точки зору функціонування механізму виконавчого провадження. Проблематика дослідження вимагала звернення до наукових праць з питань діяльності правоохоронних органів, які в цілому досить детально вивчені. Так, у російській юридичній літературі питання правоохоронної діяльності, її ознак та функцій, системи правоохоронних органів досліджували С. Л. Лонь, В. П. Бож'єва, А. П. Гуськова, А. А. Шарамдін, К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалева. В Україні питання діяльності правоохоронних органів були предметами досліджень В. Д. Басай, В. С. Ковальського, Н. І. Клименко, О. М. Бандурки, Н. С. Юзікової.

Примусове виконання рішень як складова правоохоронної функції держави висвітлювалось багатьма вітчизняними і зарубіжними юристами, політологами, управлінцями, а саме у працях В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, Л. Р. Білої, Ю. В. Білоусова, Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, П. Т. Василенкова, В. П. Гаращука, А. І. Денисова, Є. В. Додіна, Г. Г. Забарного, Р. А. Калюжного, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, А. В. Малько, Н. І. Матузової, Р. С. Павловського, С. В. Щербака, В. К. Шкарупи, М. Й. Штефана, А. І. Перепелиці, Є. М. Гришко, однак на сьогодні щодо вказаного питання немає однозначної думки.

У працях згаданих відомих учених значна роль відводиться дослідженню державного управління примусовим виконанням рішень. Безпосередня реалізація та дотримання прав і свобод досягається за допомогою створення спеціалізованого органу державного контролю та нагляду, що гарантує виконання рішень юрисдикційних органів за допомогою наявних інструментів та засобів впливу на осіб, яких стосуються ці рішення. Однак слід погодитись з Є. М. Гришко, який зазначає, що в сучасних швидкоплинних умовах розбудови української державності на часі зміни до законодавства, яке регулює зазначене питання, тому слід по-новому з позицій державно-управлінської науки підійти до аналізу примусового виконання рішень юрисдикційних органів [2, с. 2]. Проте відсутнє комплексне дослідження спеціального статусу державної виконавчої служби та наукове обґрунтування його правоохоронної природи.

Мета статті. Метою цієї статті є науково-теоретичне доведення правоохоронного статусу державної виконавчої служби шляхом визначення змісту та

основних рис її діяльності, що дозволить визначити місце виконавчої служби в системі правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні Україна переживає період розбудови власної державності, становлення ринкової економіки та демократичної політичної системи суспільства. Отже, одним із першочергових завдань національного уряду є гарантування та забезпечення дотримання законності, неупередженості, об'єктивності на всіх рівнях, тобто здійснення своїх прямих правоохоронних обов'язків. Держава як єдиний гарант прав і свобод своїх громадян не повинна обмежуватися лише їх формальною фіксацією, а має неухильно слідкувати за безпосередньою реалізацією прав. Для цього створюється апарат із державних органів, наділених владними повноваженнями, та за допомогою яких здійснюється управління в суспільстві, реалізація завдань і функцій держави.

Державні органи, як складові апарату держави поділяються залежно від характеру і змісту їх діяльності, місця в системі апарату, владних повноважень, способу створення, юрисдикції, часу функціонування та за іншими критеріями. Державні органи, до компетенції яких належить забезпечення виконання державою своїх правоохоронних обов'язків, тобто підтримання діючого конституційного ладу, правопорядку і законності, охорона та захист прав, свобод фізичних та юридичних осіб, є правоохоронними органами. Відповідно до характеру і змісту діяльності, до правоохоронних органів можна також віднести і державну виконавчу службу. Доводячи таке твердження, доцільно звернутися до вивчення терміна «правоохоронна діяльність». Його часто використовують сучасні дослідники, проте єдиного підходу до визначення цього поняття та його ознак у науці немає, що спричиняє численні дискусії з цього приводу. Ускладнюється ситуація відсутністю законодавчо визначеного поняття «правоохоронна діяльність», змісту та ознак, що йому притаманні. Так, у російській юридичній літературі до правоохоронної діяльності необхідно було б зарахувати державну діяльність, спрямовану на охорону права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності до закону та неухильному дотриманні встановленого ним порядку [4, с. 8]. У підручнику В. П. Бож'єва «Правоохоронні органи Російської Федерації» правоохоронна діяльність визначається як різновид правозастосування, особливістю якого є виявлення правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ та прийняття рішень про

застосування заходів державного примусу [13, с. 5]. А. П. Гуськова та А. А. Шарамдін у своєму підручнику «Правоохоронні органи (Судоустрій)» під правоохоронною діяльністю розуміють діяльність, спрямовану на охорону прав та свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, яка здійснюється спеціально уповноваженими на це державними органами і посадовими особами на підставі закону й у порядку ним встановленим, і, як правило, пов'язана із застосуванням заходів державно-правового примусу [3, с. 10]. На думку С. Л. Лонь, яка висловлена в навчальному посібнику «Правоохоронні органи», правоохоронна діяльність – це передбачена діючим законодавством державна або санкціонована державою діяльність, спрямована на охорону та захист прав громадян, юридичних осіб та держави і забезпечення виконання ними своїх обов'язків, що здійснюється, як правило, у визначеному процесуальному порядку спеціально уповноваженими на те особами й пов'язана в більшості випадків із застосуванням законних заходів державного примусу [5, с. 17].

Серед вітчизняних учених слід відзначити В. Д. Басая, який зазначає: «правоохоронна діяльність – це така, переважно державна, діяльність, яка здійснюється у встановленому законом порядку і на його основі уповноваженими державними органами з метою охорони і захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів права шляхом застосування правових заходів впливу» (цит. за [13, с. 5]). Автори навчального посібника «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України» дають інше визначення цього поняття: «правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності» [10, с. 14].

У навчальному посібнику Н. С. Юзікової «Судові та правоохоронні органи України» правоохоронна діяльність подається як форма реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав та свобод фізичних та юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку» [13, с. 7]. У підручнику «Судові та правоохоронні органи України» за редакцією О. М. Бандурки правоохоронна діяльність визначена як така державна діяльність, що

здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в суворій відповідності до закону і за неухильного дотримання встановленого ними порядку [1, с. 7].

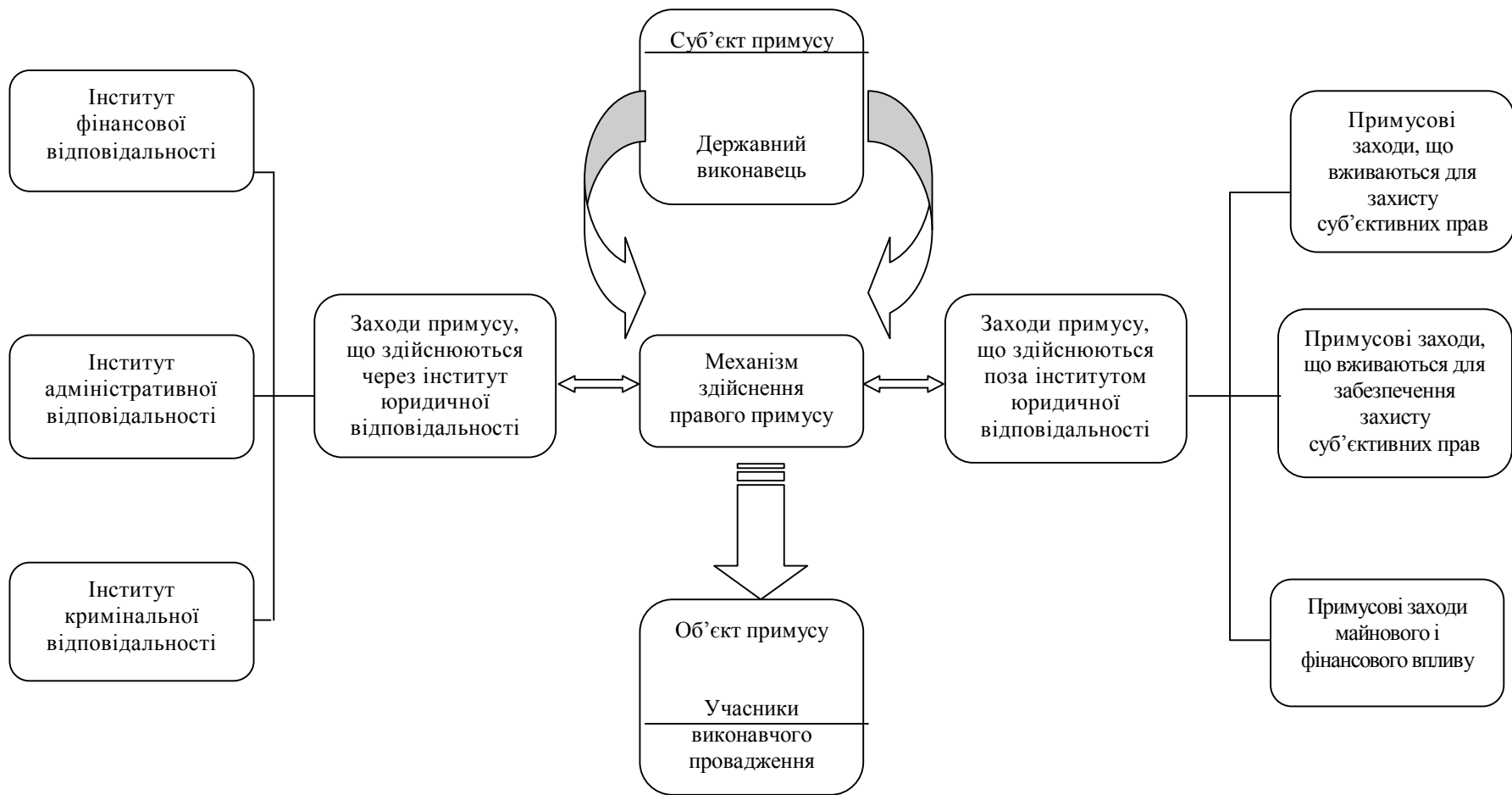
Незважаючи на різноманітність підходів до визначення змісту та статусу правоохоронної діяльності, можна виділити її основні функціональні ознаки: владний характер діяльності із захисту суспільних відносин; здійснення повноважень у регламентованих законом процедурних межах і формах; можливість застосування заходів державного примусу; здійснення правоохоронної діяльності спеціально уповноваженим державою органом, який комплектується кваліфікованими фахівцями, переважно юристами. Розглянемо діяльність, визначену компетенцією державної виконавчої служби крізь призму зазначених ознак, що дозволить віднести її до правоохоронної.

Розглядаючи владний характер повноважень державної виконавчої служби, треба враховувати, що вони полягають в охороні права на захист, у тому числі й судовий, якому загрожує завдання або завдається шкода від протиправних діянь. Це означає, що дотримання правопорядку відправлення правосуддя та іншого юрисдикційного розгляду справ передбачає реалізацію повною мірою права на захист лише після виконання винесеного рішення. Якщо дотримання такого правопорядку не відбувається добровільно, він забезпечується примусово приписами державного виконавця, втіленими в постановках та вимогах. Ці приписи щодо виконання рішень юрисдикційних органів відображають владні повноваження та мають обов'язковий характер [8, ст. 6]. У випадках невиконання або неналежного виконання постанови або вимоги державного виконавця винні особи притягаються до фінансової або адміністративної відповідальності, а за наявності ознак злочину державний виконавець збирає та направляє матеріали до компетентних органів для притягнення винної особи до кримінальної відповідальності.

Щодо реалізації прав та обов'язків державної виконавчої служби в регламентованих законом процедурних межах і формах треба зазначити, що правоохоронна діяльність державного виконавця здійснюється в процесі виконавчого провадження за такими стадіями: відкриття виконавчого провадження, підготовка до виконання, застосування заходів примусового виконання до боржника, заключна стадія [12, с. 10].

Використання державного примусу під час правоохоронної діяльності державного виконавця полягає в реалізації спеціальних повноважень, спрямованих на захист порушеного права, поза волею правопорушника. При цьому можна виділити такі елементи державного примусу: 1) суб'єкт примусу (державний виконавець), 2) об'єкт примусу (фізичні й юридичні особи, які є учасниками виконавчого провадження та вчинили порушення встановленого правопорядку), 3) механізм здійснення правового примусу (заходи примусового виконання, інші способи і форми впливу суб'єкта примусу на об'єкт примусу) (рисунок).

Також можна запропонувати класифікацію видів державного примусу виконавчої служби. Зокрема, залежно від ступеня суспільної небезпеки можна виділити порушення, що здійснюються через інститут юридичної відповідальності (пов'язані з учиненням правопорушення), та порушення, що здійснюються поза інститутом юридичної відповідальності (не пов'язані з учиненням правопорушення, є безвинним, але об'єктивно протиправним діянням). Заходи примусу, що здійснюються через інститут юридичної відповідальності, можна поділити на ті, що здійснюються: 1) через інститут фінансової відповідальності, наприклад через застосування ст. 88 Закону України «Про виконавче провадження»; 2) інститут адміністративної відповідальності, наприклад через застосування ст. 188-13 КпАП України; 3) інститут кримінальної відповідальності, наприклад через застосування ст. 87, 88 Закону України «Про виконавче провадження» разом із застосуванням ст. 97 КПК України та ст. 382, 388 КК України. Серед заходів примусу, що здійснюються поза інститутом юридичної відповідальності можна виділити: 1) примусові заходи, що вживаються для захисту суб'єктивних прав. Як правило, такі заходи полягають у забезпеченні виконання юридичного обов'язку і не спричиняють додаткового для особи обов'язку чи компенсаційних обтяжень, наприклад, примусове стягнення аліментів на утримання дітей, примусове вилучення майна з чужого незаконного володіння. Їх завдання: припинення дій, що порушують право, відновлення правового стану, що існував до правопорушення; 2) примусові заходи, що вживаються для забезпечення захисту суб'єктивних прав, такі як, арешт коштів або майна боржника, вилучення майна та передачу його на зберігання відповідальній особі; 3) примусові заходи майнового і фінансового впливу, таким може бути примусове стягнення з боржника коштів або майна.



Елементи державного примусу

Спеціальним органом, на який державою покладено завдання своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень, передбачених законом, є державна виконавча служба. А державний виконавець є представником влади, він здійснює примусове виконання судових рішень, постановлених іменем України, та рішень інших органів (посадових осіб), виконання яких покладено на державну виконавчу службу, у порядку та в межах компетенції, передбаченої законом. Державним виконавцем може бути громадянин України, який має юридичну освіту, здатний за своїми особистими і діловими якостями виконувати покладені на нього обов'язки. Однак питання щодо того, чи відносити державну виконавчу службу до правоохоронних органів, є предметом дискусій. Так, деякі фахівці виконавчого провадження, наприклад С. Я. Фурса та С. В. Щербак вважають, що державна виконавча служба є правозахисним органом, оскільки її діяльність розпочинається лише з моменту встановленого повноважними органами правопорушення і стосується відновлення порушених прав у межах, що визначені законом та рішенням суду, яке встановлює обов'язки боржника [11, с. 16]. Цієї ж думки дотримується В. С. Ковальський та С. Е. Демський. Позиція цих дослідників ґрунтується на відмежуванні охорони прав громадян та юридичних осіб від їх захисту через момент настання правопорушення, причому у виконавчому провадженні здійснюється остаточний захист прав громадян і юридичних осіб, що є фактичним продовженням правозахисної функції суду та інших юрисдикційних органів. Таке розуміння природи державної виконавчої служби є дещо обмеженим, слід зазначити, що, як правило, державний виконавець виконує рішення, які мають суто правоохоронний характер, наприклад, щодо притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності майнового характеру (конфіскація майна, стягнення штрафів). Тому якщо розвивати логіку згаданих фахівців, то діяльність державного виконавця також повинна мати правоохоронний характер.

Є. М. А. І. Гришко та Перепелиця стверджують, що при вчиненні виконавчого провадження реалізується правоохоронна функція держави, яка передбачає примусове виконання рішень юрисдикційних органів стосовно зобов'язаних за правовим актом осіб. А.І. Перепелиця сформулював поняття органу державної виконавчої служби як правоохоронного органу, що спеціально створений для реалізації індивідуально-захисних нормативних актів щодо

відновлення порушених прав та законних інтересів людини і громадянина, інтересів юридичних осіб, держави, прийнятих судами та іншими несудовими органами [6, с. 7]. З таким розумінням природи державної виконавчої служби можна погодитись, однак лише з таким зауваженням, що рішення юрисдикційних органів не є індивідуально-захисними нормативними актами, взагалі суди законодавчо виділені в окрему гілку влади.

Досліджуючи питання правоохоронної природи діяльності державної виконавчої служби, доцільно було б звернутися до думки законодавця з цього приводу. Але, на жаль, у законодавстві чітко не визначені поняття системи правоохоронних органів та їх ознаки. Конституція України використовує одночасно терміни: «правоохоронні органи», «органи, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство» тощо, проте чіткого переліку цих органів не містить. Тому на сьогодні є актуальним дослідження статусу, функцій та форми реалізації повноважень державної виконавчої служби як правоохоронного органу. Можливо, результати цих досліджень дозволять внести зміни до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», прямо визначивши державну виконавчу службу правоохоронним органом. Доречно також було б і прийняття Проекту Закону України «Про органи юстиції» депутата Верховної Ради України О. Абдулліна від 11 лютого 2003 р., яким передбачається створення спеціальної виконавчої міліції [9, ст. 1]. Такі нововведення посилять авторитет виконавчої служби та полегшать процес примусового виконання, зокрема, під час розшуку, примусового виселення та входження в жилі приміщення з метою виявлення майна боржника. Зараз такі дії проводяться за допомогою органів внутрішніх справ, однак оперативність співпраці з ними бажає залишатися кращою.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що діяльність державної виконавчої служби – це правоохоронна діяльність апарату примусу в особі державних виконавців, що полягає в забезпеченні дотримання правопорядку відправлення правосуддя та іншого юрисдикційного розгляду справ, реалізації повною мірою права на судовий та несудовий захист за рахунок виконання винесеного рішення через застосування державного примусу в процесуальній формі виконавчого провадження. Механізм правоохоронної діяльності державної

виконавчої служби є складовою частиною державного механізму та єдиним, цілісним і якісно самостійним явищем державного управління, що являє собою комплекс взаємозв'язаних і взаємодіючих державних передумов, нормативних засобів та загально-соціальних умов, які створюють належні юридичні й фактичні можливості для повноцінної охорони прав і свобод під час здійснення виконавчого провадження.

Список використаних джерел

1. **Бандурка А. М.** Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / А. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутрених дел, 1999. – 350 с.
2. **Гришко Є. М.** Примусове виконання рішень юрисдикційних органів як складова правоохоронної функції держави / Є. М. Гришко. – www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-1/doc/4/06.pdf.
3. **Гуськова А. П.** Правоохранительные Органы (Судоустройство) : учебник / А. П. Гуськова, А. А. Шарамдин. – М. : Юрист, 2005. – 321 с.
4. **Гуценко К. Ф.** Правоохранительные органы : учебник для юрид. вузов и факультетов / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалева. – М. : Зерцало, 2000. – 400 с.
5. **Конституція України.** Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
6. **Перепелиця А. І.** Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Перепелиця А. І. ; Нац. акад. держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2005. – 23 с.
7. **Правоохранительные органы :** учеб. пособие / О. И. Андреева, О. В. Воронин, С. Л. Лось [та ін.]. – Т. : НТЛ, 2005. – 488 с.
8. **Про виконавче провадження :** Закон України від 21 квіт. 1999 р. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
9. **Про органи юстиції:** Проект закону Абдулліна О. від 11 лют. 2003 р. № 2152. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
10. **Суд, правоохоронні та правозахисні органи України :** навч. посіб. / В. Т. Білоус, О. С. Захарова, В. Я. Карабань [та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 375 с.

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 імені В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 14 с.
13. **Юзікова Н. С.** Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / Н. С. Юзікова. – К. : Істина, 2006. – 320 с.