

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

ЧУМАК ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСІЙОВИЧ



УДК 342.95(6)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ
РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Науковий консультант –
Мінка Тетяна Павлівна
доктор юридичних наук, доцент

Дніпро – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Розділ 1. ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	
	18
1.1. Історико-правовий аналіз розвитку та становлення державної виконавчої служби в Україні	
	18
1.2. Призначення та сутність державної виконавчої служби в сучасних умовах	
	40
1.3. Адміністративно-правові форми та методи роботи державної виконавчої служби	
	70
1.4. Проблема визначення місця державної виконавчої служби в системі органів державної влади на даному етапі	
	88
Висновки до розділу 1	104
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	
	110
2.1. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу посадових осіб державної виконавчої служби	
	110
2.2. Адміністративні повноваження посадових осіб Державної виконавчої служби	
	129
2.3. Державні гарантії посадовим особам державної виконавчої служби ...	
	146
2.4. Відповідальність посадових осіб державної виконавчої служби	
	162
Висновки до розділу 2	184

Розділ 3. ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	191
3.1. Суб'єкти та учасники виконавчого провадження	191
3.2. Порядок реалізації та стадії виконавчого провадження	214
3.3. Оскарження рішень та дій (бездіяльності) державних виконавців	239
3.4. Зарубіжний досвід правового регулювання окремих питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів та можливості його використання в Україні	270
Висновки до розділу 3	296
Розділ 4. КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ	
4.1. Поняття, мета та завдання контролю за діяльністю державної виконавчої служби в Україні	304
4.2. Види та форми контролю за діяльністю державної виконавчої служби в Україні	321
4.3. Основні проблеми здійснення контролю за діяльністю державної виконавчої служби в Україні	355
Висновки до розділу 4	395
ВИСНОВКИ	402
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	418
ДОДАТКИ	476

ВСТУП

Актуальність теми. Діяльність щодо примусового виконання рішень судів та інших органів є одним із найважливіших засобів забезпечення ефективної роботи механізму правового регулювання та реалізації державою своїх правозахисних функцій. Разом із тим, не дивлячись на таку значущість даної діяльності, в Україні цей інститут недостатньо врегульований та організований, що, відповідно, негативним чином впливає і на якість та рівень захисту прав й інтересів осіб. Серед ряду проблем в організації діяльності ДВС в Україні окремо слід виділити постійні спроби реформування органів примусового виконання рішень. І хоча добре продумана, обґрунтована, до найменших нюансів розроблена реформа, яка ставить собі за мету удосконалення певних процесів, досягнення вищих цінностей та ідеалів, завжди сприяє руху вперед, все ж зміни, що відбуваються надмірно часто, не приводять ні до підвищення ефективності діяльності, ні до її удосконалення. На жаль, органи примусового виконання рішень є яскравим виразником неорганізованих та непослідовних, залежних від змін політичної влади та курсу країни суспільних процесів в нашій державі.

Проведене дисертаційне дослідження явно показало, що інститут примусового виконання рішень – це окрема комплексна самостійна система, яка потребує подальшого розвитку, удосконалення, руху вперед, в тому числі і розробки кодифікованого акта – Виконавчого кодексу України, в якому були б зібрані та систематизовані всі матеріальні та процесуальні норми щодо примусового виконання рішень, удосконалення структури виконавчої служби, розробки цілісної методології оцінювання та контролю за діяльністю ДВС та інших відповідних дій. Навпаки, ліквідація ДВС, передача її повноважень до Мін'юсту (яка відбулася у 2015 році) тільки гальмує розвиток системи примусового виконання рішень, ускладнює ефективну

реалізацію покладених на державних виконавців завдань і взагалі не сприяє підвищенню захисту прав та інтересів осіб, чий права було порушено.

Питання організації діяльності виконавчої служби та виконавчого провадження в Україні досліджували на дисертаційному рівні С. В. Щербак (2002), А. І. Перепелиця (2005), Р. В. Ігонін (2007), А. М. Авторгов (2008), Л. В. Крупнова (2008), Ф. В. Бортняк (2008), Б. М. Гук (2010), Г. В. Стаднік (2010), О. С. Клименко (2011) та ін. Засади функціонування ДВС, здійснення виконавчого провадження в сучасній Україні були предметом розгляду таких науковців: В. А. Бабич, А. Л. Борко, Ю. В. Білоусов, М. М. Бурбика, Н. А. Литвин, Т. П. Мінка, Д. М. Сибільов, Л. В. Скомороха, В. І. Тертишніков, Д. П. Фіолевський, С. Я. Фурса. Також окремі аспекти інституту виконавчого провадження, проблем діяльності ДВС порушувалися в наукових працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Т. О. Проценка, А. О. Селіванова, С. Г. Стеценка, Т. О. Коломoeць, Ю. С. Шемшученка, інших вчених. Результати досліджень мають значний науковий та практичний вплив на подальший розвиток інституту виконавчої служби та виконавчого провадження в Україні. Проте в умовах подальших реформ органів виконавчої влади підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері примусового виконання рішень є однією з найактуальніших проблем, яка безпосередньо стосується забезпечення та захисту прав фізичних і юридичних осіб, а тому глибока наукова розвідка з обраної тематики є своєчасною та необхідною. Важливо підкреслити, що дисертаційне дослідження побудоване таким чином, що більшість питань містять обґрунтування загальнотеоретичних положень, спрямованих на удосконалення функціонування системи примусового виконання рішень загалом, тому наукові висновки та результати, отримані під час дослідження, не втрачають своєї наукової цінності, а навпаки – лише підвищують своє значення в умовах реформ, які тривають у вказаній сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011-2015 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 № 14-10, пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки на період до 2020 р., встановлених на підставі Закону України від 11 липня 2001 р. № 2623-III «Про пріоритетні напрями розвитку науки та техніки». Робота виконана у межах загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (державний реєстраційний номер 0112U003550), затвердженої 28.05.2012.

Мета і задачі дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є, на підставі комплексного аналізу сучасної практики та теорії функціонування ДВС в Україні, виявлення існуючих проблем у досліджуваній сфері, формулювання шляхів їх усунення, а також розробка обґрунтованих науково-теоретичних положень щодо адміністративно-правових засад діяльності ДВС та організації примусового виконання рішень юрисдикційних органів в нашій державі.

Мета дослідження зумовила необхідність постановки та вирішення таких *задач*:

- розкрити призначення та сутність, мету функціонування ДВС в Україні в сучасних умовах, в результаті чого сформулювати та обґрунтувати вирішення проблеми визначення місця та статусу ДВС в системі органів державної влади;
- визначити та проаналізувати застосовувані сьогодні адміністративно-правові форми та методи роботи ДВС в Україні;
- надати теоретико-правову характеристику правовому статусу ДВС;
- здійснити поглиблений аналіз правового статусу ДВС шляхом аналітико-правової роботи щодо правової регламентації повноважень посадових осіб ДВС в Україні;
- розкрити зміст діяльності державної виконавчої служби в Україні;

- визначити поняття, встановити мету та завдання, види та форми контролю за діяльністю ДВС в Україні;
- виявити та проаналізувати основні проблеми здійснення контролю за діяльністю ДВС в Україні;
- на підставі здійсненого аналізу теорії, практики та національного законодавства, а також зарубіжного досвіду правового регулювання окремих питань примусового виконання рішень сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення правового регулювання та організації діяльності ДВС в Україні.

Об'єктом дослідження є сукупність адміністративних правовідносин, які виникають під час організації примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів в Україні.

Предмет дослідження – теоретичні засади та практичні проблеми організації та діяльності державної виконавчої служби в Україні.

Методи дослідження. У процесі роботи над дисертацією застосовувалася сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання, зумовлених системним підходом, завдяки якому вдалося усебічно проаналізувати порушені у дослідженні питання, дотримуючись принципу єдності й взаємозв'язку між ними. Так, *історичний метод* дозволив провести історико-правовий аналіз розвитку та становлення ДВС в Україні (п. 1.1). *Логіко-семантичний і метод узагальнення* від загального до часткового дозволили поглибити понятійний апарат, здійснити характеристику адміністративно-правового статусу посадових осіб ДВС (п. 2.1), а також визначити поняття, мету та завдання, види та форми контролю за діяльністю ДВС в Україні (п. 4.1, 4.2). *Системно-функціональний метод* застосовувався для аналізу повноважень посадових осіб ДВС (п. 2.2), визначення рівня державних гарантій для них (п. 2.3), надання характеристики адміністративно-правовим формам та методам роботи ДВС (п. 1.3), визначення суб'єктів та учасників виконавчого провадження (п. 3.1), а також для встановлення призначення та сутності ДВС

(п. 1.2). *Системно-структурний метод* був використаний для визначення місця ДВС в системі органів державної влади на даному етапі (п. 1.4), розкриття порядку реалізації та розробки стадій виконавчого процесу (п. 3.2), надання характеристики відповідальності посадових осіб ДВС в структурі їх адміністративно-правового статусу (п. 2.4). *Метод аналізу* застосовувався під час всього дослідження, разом із тим значний вплив він здійснив на наукову розвідку щодо вивчення практики оскарження рішень та дій (бездіяльності) державних виконавців (п. 3.3), виявлення проблем здійснення контролю за діяльністю ДВС в Україні (п. 4.3), а також під час ознайомлення із зарубіжним досвідом регулювання окремих питань примусового виконання рішень (п. 3.4); за допомогою *порівняльно-правового методу* було визначено можливості використання такого досвіду в Україні (п. 3.4). Також у дослідженні широко використовувалися *методи класифікації та групування*, що нерозривно пов'язані із системним підходом. *Порівняльно-правовий і структурно-логічний методи, метод моделювання* забезпечили окреслення напрямків удосконалення правового регламентування діяльності ДВС та організації примусового виконання рішень в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що здійснене дослідження є одним з перших, в якому комплексно розроблено адміністративно-правові засади діяльності ДВС в Україні з урахуванням сучасної ситуації в країні та необхідності реформування органів виконавчої влади. У процесі дослідження дисертантом розроблено, сформульовано й подано на захист низку самостійних висновків, положень і пропозицій, які є новими або мають елементи новизни, становлять теоретичний і практичний інтерес. Основні з них є такими:

уперше:

- на підставі удосконалення теоретико-правової класифікації повноважень працівників ДВС доведено необхідність розмежування повноважень щодо управлінської діяльності від повноважень щодо безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів та

закріплення цього на законодавчому рівні;

- на підставі удосконалення теоретико-правової систематизації гарантій діяльності державних виконавців обґрунтовано, що з метою підвищення ефективності функціонування ДВС необхідним є доповнення переліку гарантій такими видами: встановлення додаткової оплачуваної відпустки за вислугу років саме у виконавчій службі, тривалість якої буде збільшуватися залежно від кількості відпрацьованих років; за результатами роботи протягом року доцільно виплачувати річну премію, сума якої залежатиме від загальних показників в роботі, її результативності; встановлення надбавки за вислугу років саме в системі органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів, а також доцільно акцентувати на соціально-побутовому та матеріальному гарантуванні діяльності державних виконавців та збільшенні їх обсягу залежно від вислуги років саме в органах примусового виконання рішень юрисдикційних органів;

- доведено, що серед ряду причин неефективності інституту примусового виконання рішень в Україні в сучасних умовах реформ однією з вирішальних є відсутність належного контролю за діяльністю ДВС в Україні, причому головними проблемами його здійснення названо: 1) відсутність єдиних, уніфікованих норм та стандартів здійснення контролю в державному управлінні в цілому та щодо діяльності ДВС зокрема; 2) відсутність чітко визначеного кола контролюючих суб'єктів у досліджуваній сфері із прозорим переліком їхніх повноважень; 3) відсутність не тільки досвіду оцінювання діяльності ДВС взагалі й на кожному етапі виконання рішень окремо, але й методики та критеріїв оцінювання її діяльності; 4) низька задіяність, або, точніше, навіть відсутність будь-якої реальної заінтересованості з боку суспільства у здійсненні громадського контролю за діяльністю ДВС;

- визначено сутність та поняття контролю за діяльністю ДВС в Україні: це діяльність відповідних державних органів зі спостереження за функціонуванням ДВС з метою отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про її стан; застосування заходів щодо виявлення, попередження і

припинення правопорушень у сфері примусового виконання рішень; надання допомоги суб'єктам контролю в забезпеченні й поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб;

- визначено мету та завдання контролю за діяльністю ДВС, зокрема мета контролю за діяльністю ДВС в Україні полягає в отриманні всебічної й об'єктивної інформації щодо організаційного стану діяльності служби, стану виконання покладених на неї завдань взагалі й стану примусового виконання рішень; серед дев'яти завдань названо такі, як: перевірка та аналіз стану дотримання законності при здійсненні примусового виконання рішень; встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень державними виконавцями, недотриманню встановлених обмежень, порушенню прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб й інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення тощо;

- розроблено систему принципів здійснення контролю за діяльністю ДВС в Україні: 1) загальні принципи: законність, публічність, відповідальність суб'єктів владних повноважень, професіоналізм, принцип взаємодії або принцип зворотних зв'язків, системність; 2) спеціальні принципи: об'єктивність, оперативність, дієвість, регулярність, незалежність; участь громадськості в здійсненні контролю; забезпечення конфіденційності отриманої інформації;

- розроблено критерії оцінки функціонування ДВС в Україні: 1) внутрішні: організаційне забезпечення органу та його структурних підрозділів, аналітичне, інформаційне, методичне забезпечення, кадрова політика, матеріально-технічне забезпечення, статус державних виконавців; 2) зовнішні: рівень примусового виконання рішень, правова робота з населенням, рівень дотримання принципів гласності, відкритості та прозорості, робота зі зверненнями громадян, представництво інтересів

Служби в інших державних органах;

- встановлено, що проголошена участь громадськості в здійсненні контролю за діяльністю ДВС є формальним явищем української реальності. Створена громадська Рада при ДВС не виконувала контрольних функцій. Наголошено на необхідності підвищення участі громадськості в контролі за діяльністю ДВС, визначено щонайменше три вектори роботи для досягнення цієї мети;

- доведено необхідність закріплення основних положень контролю за діяльністю ДВС: зміна назви розділу (в новому Законі – доповнення Закону відповідним розділом), визначення поняття контролю, його мети, завдань, закріплення принципів, встановлення вичерпного переліку контролюючих суб'єктів, законодавче визначення форм та видів контролю, встановлення наслідків здійсненого контролю. Сприятимуть розробці вказаних положень отримані під час дослідження результати та сформульовані теоретичні положення;

- на підставі аналізу законодавства зарубіжних держав, особливо близьких до України своїм історичним розвитком, які однак мають більш ефективну систему реалізації примусового виконання рішень (країни СНД), та розвинених західноєвропейських країн внесено пропозиції щодо удосконалення виконавчого провадження, зокрема з таких питань: 1) строк оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС; 2) строк добровільного виконання виконавчого документа; 3) доставка документів адресату та надання можливості застосування альтернативних законних способів доставки; 4) порядок повідомлення та доставки документів виконавчого провадження; 5) порядок укладення мирової угоди на стадії виконавчого провадження; 6) необхідність розмежування між собою заходів примусового виконання та заходів забезпечення примусового виконання рішень та інші;

удосконалено:

- теоретичні положення щодо методів роботи ДВС, в результаті чого

встановлено, що з метою систематизації та конкретизації законодавства України про виконавче провадження доцільно об'єднати та викласти всі заходи примусового характеру, які застосовуються при виконанні рішень, в одній статті, поділивши їх на дві групи: заходи майнового та немайнового характеру; також акцентовано на необхідності розширення практики співпраці ДВС з іншими органами як додаткового ефективного методу діяльності ДВС;

- класифікацію повноважень працівників ДВС, в якій за ознакою підпорядкованості виділено повноваження, які реалізуються працівниками ДВС стосовно підпорядкованих суб'єктів, та такі, які реалізуються стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів, що також розподіляються на ті, що реалізуються стосовно сторін виконавчого провадження, та ті, що реалізуються в межах виконавчого провадження щодо інших фізичних та юридичних осіб; залежно від сфери діяльності: 1) організаційні повноваження та 2) виконавські повноваження, які поділяються на: а) повноваження зі здійснення заходів щодо самостійного виконання боржником рішення щодо нього; б) повноваження зі здійснення заходів із примусового виконання рішень: (1) заходи щодо підготовки до вчинення примусового виконання рішення; (2) безпосередньо примусове виконання рішення; (3) контроль за виконанням;

- систему суб'єктів виконавчого провадження, зокрема їх розподілено на: суб'єктів виконавчого провадження, які забезпечують його хід (державна виконавча служба, державний виконавець); учасників виконавчого провадження – осіб, які безпосередньо впливають на його хід (стягувач, боржник, їх представники, прокурор); суб'єктів виконавчого провадження, залучених до здійснення виконавчих дій, – осіб, які за ініціативи державного виконавця або за заявою сторін залучаються до виконавчого провадження, яких можна розподілити на осіб, що можуть бути залучені до проведення виконавчих дій (експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності), та осіб, котрі обов'язково залучаються до конкретно визначених

законодавством виконавчих дій (працівники органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування, інші особи); суб'єктів виконавчого провадження, які сприяють його розвитку (суд, інші державні органи, установи, організації, наприклад при наданні інформації, необхідної для подальшого розвитку виконавчого провадження);

- визначення виконавчого процесу та виконавчого провадження; зокрема, перше представляє собою сукупність дій уповноважених державних органів та посадових осіб із виконання рішень юрисдикційних органів, які вчиняються у встановленому законодавством порядку, черговості та формах, оформляються у відповідних процесуальних документах, а друге – провадження, в межах якого шляхом вчинення спеціальних процесуальних дій досягається певний проміжний результат, який взагалі сприяє примусовому виконанню рішень юрисдикційних органів, наприклад провадження із опису майна, та окремим виконавчим провадженням – конкретну справу із примусового виконання конкретного рішення;

- розмежування стадій виконавчого процесу між собою та їх змістове наповнення, зокрема виокремлено початкову стадію, підготовчу стадію, стадію фактичного виконання, кінцеву стадію. При цьому доведено, що неправильною є позиція щодо об'єднання початкової стадії із підготовчою. Це недоречно через те, що процесуальною метою та результатом початкової стадії виконавчого процесу є винесення відповідної постанови та у разі негативного вирішення питання подальші дії з боку державного виконавця не мають сенсу. Відтак, встановлено, що початкова стадія виконавчого процесу передуює виконавчому провадженню;

- теоретичні розробки щодо засад регулювання мирової угоди та її виконання; зокрема, підтримано висловлювану в науці точку зору щодо примусового виконання мирової угоди, яке у разі невиконання її умов у добровільному порядку буде відбуватися у межах первинного виконавчого провадження, при цьому доведено, що підставою для закриття виконавчого провадження, за умови визнання судом мирової угоди, має бути не факт

визнання її судом, а фактичне виконання її умов, підтверджене документально;

дістало подальшого розвитку:

- теоретичні розробки щодо призначення та сутності ДВС в Україні, в результаті чого підтримано висловлювану в науці пропозицію щодо надання ДВС статусу правоохоронного органу, обґрунтовано необхідність створення у складі ДВС силового підрозділу для сприяння виконанню рішень, висловлено твердження проти запровадження інституту приватних виконавців в сучасних умовах реформ та військових дій на території країни через необхідність у підтриманні та підвищенні авторитету держави і державних органів та посилення позицій державних структур, як наслідок встановлено, що ДВС якнайефективніше працюватиме в статусі незалежного центрального органу виконавчої влади, зважаючи на специфіку її призначення та сутність, а також на проаналізований міжнародний досвід;

- система принципів діяльності ДВС в Україні; зокрема, до такої віднесено принципи законності, реординації, обов'язковості вимог державного виконавця, своєчасності, пріоритетності звернення стягнення на майно боржників-громадян та інші, однак зауважено, що у зв'язку із постійним реформуванням ДВС питання принципів сьогодні є відкритим та остаточно не вирішеним;

- аналіз форм діяльності ДВС, в результаті чого зауважено на необхідності приведення виконавчих документів до єдиної уніфікованої форми, а також запровадження адміністративного договору як нової форми діяльності для підвищення ефективності функціонування ДВС;

- вчення про правовий статус ДВС, зокрема до його складових віднесено: 1) цільовий блок; 2) організаційно-структурний блок; 3) компетенційний блок; 4) блок відповідальності;

- теоретичні положення щодо вимог до осіб, які мають намір працювати на посадах державних виконавців; зокрема, запропоновано встановити віковий ценз, проводити кваліфікаційний іспит для визначення

кваліфікаційного рівня таких осіб;

- теоретичні розробки щодо відповідальності державних виконавців, зокрема в дисциплінарній відповідальності; зокрема, виокремлено три групи відповідальності (загальноправового, службового та внутрішньоорганізаційного характеру), в результаті чого доведено необхідність у встановленні додаткового виду стягнення для державних виконавців – позбавлення права на одержання винагороди; щодо адміністративної антикорупційної відповідальності встановлено необхідність у передбаченні відповідальності для державних виконавців у вигляді позбавлення права обіймати посадовими особами ДВС певні посади або займатися діяльністю щодо примусового виконання рішень строком на 1 рік у разі, якщо такі особи вчинюють повторно адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-8 КпАП та ст. 172-9 КпАП України;

- обґрунтування необхідності визначення адміністративного суду єдиним компетентним органом, уповноваженим розглядати у судовому порядку скарги на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби, при цьому також запропоновано запровадити два можливих рівнозначних варіанти оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС: адміністративний порядок – в межах системи органів державної виконавчої служби до вищестоящого керівника; та судовий порядок – в адміністративному суді в порядку адміністративного судочинства;

- вчення про суб'єктів виконавчого провадження, в результаті чого підтримано висловлювану в науці позицію, що дане поняття є ширшим, аніж поняття «учасники виконавчого провадження»;

- обґрунтування висловлюваної в науці позиції щодо формування виконавчого процесу, який складають різноманітні види виконавчих проваджень, тому підтримано точку зору, що для характеристики змісту діяльності уповноважених органів та посадових осіб з примусового виконання рішень юрисдикційних органів більш правомірним є

застосовувати термін «виконавчий процес»;

- обґрунтування необхідності виділення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів в окрему галузь права – Виконавче право України; необхідності систематизації й кодифікації законодавства про виконавче провадження, зведення його у єдиний кодифікований нормативний документ – Виконавчий кодекс України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень щодо організації примусового виконання рішень в Україні (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 20.04.2016);

- правотворчій діяльності – для оптимізації функціонування ДВС в Україні, особливо в сучасний період здійснюваних реформ отримані результати допоможуть провести реформу організації діяльності ДВС більш ефективно та якісно, а запропоновані зміни щодо здійснення виконавчого провадження можуть бути враховані при аналізі нових законів № 1403-VIII та № 1404-VIII (довідка Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення від 21.10.2016);

- правозастосовній діяльності – під час організації діяльності державних виконавців;

- навчальному процесі – для поглиблення курсів «Адміністративне право України», «Виконавче провадження» (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 18.05.2016).

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки дисертації оприлюднені автором на науково-практичній конференціях: «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід» (Луганськ, 2012), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 2012), «Право як ефективний

суспільний регулятор» (Львів, 2013), «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід» (Луганськ, 2013), «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (Львів, 2013), «Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті» (Львів, 2013), «Право: історія, теорія, практика» (Львів, 2014), «Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення» (Київ, 2014), «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (Київ, 2014).

Публікації. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення в одній одноосібній монографії, двадцять одній статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, п'яти статтях у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію, дев'яти тезах за результатами наукових доповідей та повідомлень на вказаних науково-практичних конференціях.

Розділ 1

ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Історико-правовий аналіз розвитку та становлення державної виконавчої служби в Україні

Одним з найважливіших напрямків юридичної діяльності є виконання рішень юрисдикційних органів, які приймаються на захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Головним показником результативності процесу відновлення порушених прав є реальне та остаточне виконання рішень юрисдикційних органів. Практика, що склалася не лише в Україні, а й в інших країнах світу, свідчить, що більшість рішень, прийнятих уповноваженими органами, не виконуються боржниками в добровільному порядку. Саме тому ще на початковому етапі історичного розвитку виникла необхідність у створенні спеціальних процедур застосування державного примусу та, як наслідок, у створенні системи спеціалізованих органів, на які покладаються обов'язки з реалізації державної політики щодо відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Питаннями історії формування та становлення органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів, законодавства займалися Є.М. Гришко [83], Д.П. Фіолевський, О.В. Задорожня [125], С.В. Щербак, С.Я. Фурса [447], Л.В. Скомороха [402] та багато інших дослідників. Однак вказані науковці найбільшу увагу зосереджували на вивченні процедури виконавчого провадження, недостатньо досліджуючи питання юрисдикційного органу, який займається здійсненням такої процедури. Проте реалії сьогодення потребують більш глибокого вивчення природи таких органів, й саме тому дослідження історії становлення органу з

примусового виконання рішень дозволить визначити позитивний та негативний досвід його існування, який у подальшому може бути використаний в процесі проведення адміністративної реформи.

При розгляді концепції створення та становлення державної виконавчої служби України найчастіше в періодичній літературі розглядається період реформування системи, який починається з 1998 року. Але історія становлення та розвитку державних органів, на які було покладено функції примусового виконання рішень, має набагато глибше коріння. Аналіз історично-правової природи їх становлення дає можливість дослідити етапи еволюціонування виконавчої служби з давніх часів до сьогодення.

Історію становлення та розвитку виконавчого провадження України можна було б простежити з часу його організаційного та законодавчого закріплення. Але й до цього були періоди, коли примусове здійснення кредитором своїх претензій забезпечувалося власними силами та засобами самого кредитора, до того ж без попереднього розгляду та підтвердження достовірності претензій, тобто в процесі відновлення порушеного права мало місце самоуправство з боку кредитора [219, с. 10].

Так, аналізуючи процес виникнення інституту примусового виконання рішень на території України, можемо зазначити, що першу згадку про нього можна зустріти у Руській Правді, яка була укладена у XI-XII ст. і базувалася на нормах тогочасного звичаєвого права, ставши найвизначнішою пам'яткою руського права. До нашого часу ця правова пам'ятка дійшла у трьох редакціях: Коротка Правда, Велика, або Широка Правда та Скорочена Правда. Кожна з редакцій відображає не тільки певний період української історії, а й діючі принципи здійснення правосуддя. Так, визначальним досягненням періоду чинності Короткої Правди вважається поступовий перехід від інституту кровної помсти до грошових стягнень та введення інституту державних представників – обетників, або ябедників, які здійснювали стягнення на користь держави, тобто князя [147].

Слід зазначити, що за часів дії Руської Правди стягувач самостійно

здійснював заходи щодо стягнення, саме тому ябедники та мечники виконували стягнення лише на користь держави. Згодом поширеною редакцією Правди та Статутом Володимира Мономаха (про стягнення відсотків та про закупи) було введено новий тип виконавця – «тивун бояреск», чим і закінчено зміну статусу судового виконавця від військового до державного службовця [87, с. 53].

Деякі вчені розрізняють в історії розвитку законодавства про виконавче провадження та безпосередньо самої виконавчої служби періоди до судової реформи 1864 року і після неї до 1917 року і далі. Водночас розвиток законодавства мав значні відмінності, пов'язані із різноманітними впливами на українську державність з боку іноземних держав. Тобто певний час землі України були підпорядковані Великому князівству Литовському, згодом приєднані до Польщі, що не могло не відзначитися на процесі розвитку як держави взагалі, так і правових систем та державних органів зокрема. Здійснимо короткий огляд історії вказаного періоду на підтвердження зробленого зауваження.

Протягом 1362 року литовські володіння поглинули Київщину, Поділля та Чернігово-Сіверщину, а вже наприкінці століття – і Чорноморське узбережжя [490, с. 86-87]. Для Литви було характерним концентрація всієї влади в руках великого князя, феодалізм західноєвропейського типу, зв'язок землеволодіння із військовою службою [140, с. 27]. Так, українські князівства, після того як були поглинуті Великим Литовським князівством, входили до нього на правах васалів. Ті, хто з кола аристократів отримав право володіти васальними князівствами, відповідали за судочинство, збір податків та утримання прикордонного війська. У свою чергу, удільні князі запровадили практику призначення у великих містах князівств своїх намісників (як правило, старост), яким делегувались обов'язки васального князя. Відповідно, такі старости зобов'язувались виконувати обов'язки: судді; надзирачів за збором податків; збирачів людей на війну [195, с. 77].

Попри це слід наголосити, що початок нового типу управління землями

не через князів, а через чиновників можна віднести до 1413 року, що пов'язувалось із ліквідацією Віленського та Троцького князівств та створенням на їх базі (та на базі інших малих князівств) відповідних воєводств. Така ситуація поступово поширилася на більшість території держави: Волинське князівство було скасовано 1452 року (після смерті Свидригайла Ольгердовича), перетворившись на «землю» з Луцьким старостою на чолі (місцевим військом керував маршалок), а Київське – 1471 року (після смерті Семена Олельковича), ставши воєводством на чолі з воєводою, що мав цивільну та військову владу [195, с. 77-79; 139, с. 78]. Проте слід зауважити, що хоча ліквідація удільної системи на всій території Південної Русі була поступово реалізована повністю, все ж таки різні землі мали свою самоуправу, хоча така обмежувалась господарськими справами, не заважаючи централізації державного життя [140, с. 27]. При цьому на території України, що перебувала під польською владою (в подальшому – й у Речі Посполитій), функціонували регіональні сеймики (в Галицькій Русі – 5), в яких захищались інтереси шляхти.

Характеризуючи штат державних службовців князя Великого князівства Литовського, головним чином в період XIV-XV ст., варто зауважити, що кількісний масштаб такого штату був мінімізований з ряду причин, основною з яких було те, що в зазначений період в державі переважало натуральне оподаткування, що унеможлиблювало утримання князем великого штату службовців. В цьому аспекті литовський князь користувався удільними князями (якщо такі в окремих землях зберігались) на поглинутих ним територіях України.

У результаті поглинання українських князівств, відповідно, відбулась також і реформа в ієрархічній системі державного апарату на поглинутих територіях. З метою вираження важливості державних службовців в суспільстві їх найменування змінювалось та характеризувалось певною різноманітністю. Наприклад, за княжіння Сигізмунда I титульна назва «намісник» стала поступово виходити з офіційного вжитку та у зверненні до

великокнязівських урядників, що тримали волості та мали владу над підлеглими воєводами й старостами, замінювалась назвою «державець» (зокрема, державцями були названі намісник Смоленської землі [525, р. 45], головний управитель Полоцької землі [13, № 131]). Ця назва спочатку мала значення простого імені загального та позначала собою всякого, хто отримав від великого князя «в тримання», тобто в управління з правом користуватися певними доходами, місто або двір з прилеглим округом. У подальшому назва найвищих державних службовців удільних князівств – «державці» – повністю стала ім'ям називним, а назва «намісник», у свою чергу, втратила певну престижність, тому, на рівні із назвою «намісник», державні службовці носили назву і воєвод, і старост, і навіть трибунів [див., напр.: 525, р. 35, 85; 13, № 170; 14, № 54, 128, 160]. Це також пояснюється тим, що старовинних руських (тобто таких, що практикувались з часів Русі та Західної Русі) назв державних службовців «намісник» і «тіун» стало вже недостатньо для позначення всіх ступенів, що мали місце в сферах судово-адміністративної посадової ієрархії [195, с. 68-69]. Так, наприклад, в 1533 році була розіслана «Окружна королівська грамота про непорушність прав євреїв», що була адресована «князям, панам воєводам, старостам, державцям, намісникам та тивунам» [523, р. 531-532].

Державний апарат Великого князівства Литовського остаточно склався лише в другій половині XV сторіччя в результаті поділу державного апарату на дві частини: 1) центральний, який безпосередньо управляв урядом і представляв центральну владу в регіонах (очолював цю владу великий князь, поряд з яким знаходилася рада з ближніх князів і панів, а також близько тридцяти п'яти урядів, які за організацією поділялись на військовий апарат, канцелярію великого князя і двірські посади; представницький орган – сейм); 2) регіональний, завданням якого було забезпечення функціонування великокнязівської влади на місцях. У судово-адміністративній посадовій ієрархії регіонального рівня найвище місце належало воєводам, які були, як правило, литовцями (володіли владою і політичним представництвом в усіх

сферах після удільних князів). В одному ряду з воєводами стояв староста, що походив з місцевих землевласників (такі часто себе називали воєводами, а їх влада простягалася на всю «землю»). Наступне місце нижче воєвод займали інші намісники-старости, що мали компетенцію в сфері здійснення судочинства незалежно від воєвод, як вищої інстанції, хоча й підпорядковувалися їм. Нижче таких старост стояли намісники-державці, й потім вже тивуни (тивуни були головними прикажчиками при великокнязівських маєтках), які здійснювали судочинство та управу в більш дрібних частинах областей, «земель» або волостей (підпорядковувалися воєводам й старостам як вищій судово-адміністративній інстанції) [195, с. 70-71; 139, с. 79, 85].

Така система Великого князівства проіснувала до утворення Речі Посполитої 1569 року, в результаті якої Польща та Литва зливалися в єдину федеративну державу з деякими конфедеративними елементами, а очолював таку державу польський король й водночас великий литовський князь. До території Польщі було насильно приєднано Підляшшя, Волинь, Східне Поділля та Київщину, а тих державних службовців, що протидіяли такому поглинанню, було позбавлено посад [179, с. 5]. При цьому основні принципи діяльності державних службовців, їх права та обов'язки містились в Генріхових артикулах (статтях) [524, с. 150-153], в Пакті конвенту («Pacta conventa» містила лише норми, які конкретизували повноваження короля), а також у Волинському статуті 1588 року [526], що разом закріплювали основи державного устрою Речі Посполитої до кінця XVIII ст. Так, зокрема, Генріховими артикулами передбачалось: дотримання шляхетських привілеїв; скликання вального сейму кожні два роки на 6 тижнів; рада з 16-ти сенаторів-резидентів, яка мала діяти при королі; заборона успадкування королівського титулу; покладання на сейм повноважень щодо контролю внутрішньої та зовнішньої політики; заборона королю приймати важливі рішення без сенаторів при королівському дворі; залежність короля від прав народу Республіки, тобто від шляхти, яка її втілювала; право на рокош (тобто

на бунт проти короля, якщо він порушує шляхетські привілеї). Таким чином, в Речі Посполитій, як у королівській республіці, влада короля була мінімізована на користь шляхти, яка уособлювала демократичний народ. Послабила владу короля та сеймів смерть короля Августа II Саксонського, в результаті чого розпочалася боротьба за «Польську спадщину», що було вирішено реформою, запровадженою конвокаційним сеймом в 1764 році (сеймові рішення з економічних питань приймалися простою більшістю; формувався Коронний трибунал, що був вищою апеляційною інстанцією, та Асесорський суд, що розглядав апеляції на вироки місцевих судів, тощо; польським королем Речі Посполитої міг бути той, хто народився на території республіки).

Система державної служби на українських територіях під владою Речі Посполитої збігалась із тією, що функціонувала за часів Великого князівства Литовського (зберігались: воєводи, що обов'язково входили до Сенату; сеймики тощо), однак вся влада на місцях концентрувалась у шляхти, головним чином у формі регіонального зібрання шляхти. Наряду з воєводою як земським урядником до місцевого «уряду» входили: каштелян, підкоморій та судовий староста. При цьому, як зазначають вчені, існували генеральні (де узгоджувалися позиції делегатів на сейм і сенаторів), елекційні (за скликанням воєводи на них висувалися кандидати до земських судових органів), каптурові (діяли під час безкоролів'я), депутатські (обирали депутатів до Коронного трибуналу) та реляційні (на яких сеймові послі звітувалися перед своїми виборцями) сеймики [139, с. 109].

Отже, підсумовуючи, слід зауважити, що в період існування Великого князівства Литовського державна служба на поглинутих цим князівством українських землях була сконцентрована у васального князя та його помічників – старост і воєвод, а за часів Речі Посполитої – у шляхти – політичного народу, що представлявся сеймиками, у воєвод, каштелян, підкоморій та судових старост. Тож очевидно, що на формування правової системи України вплинуло законодавство Литви і Польщі. Тому слід

підтримати тих вчених, які виділяють окремим етапом розвитку виконавчого провадження період перебування українських земель під владою Польщі та Литви. Таким, наприклад, є Б.В. Дерев'янка, який, виділяючи другим етапом період, коли українські землі перебували під владою Литовської держави, а згодом Речі Посполитої, пише: «II етап регулювання виконавчого провадження в українських землях характеризується наявністю згідно із тогочасним законодавством князівств руських, Литовської держави, Речі Посполитої приставів, надольщиків, які підпорядковувалися воєводам і виконували рішення загальних судів та судів для торговельного стану. В окремих випадках судові рішення виконували самі особи, на користь яких було прийнято рішення суду» [96].

Як вказує С.Я. Фурса, вплив на розвиток виконавчого провадження в Україні здійснило законодавство Литви і Німеччини – Литовські статuti та Магдебурзьке право відповідно. При цьому, на його думку, більш прогресивне законодавство цих держав відіграло значну роль в подальшому розвитку законодавства про виконавче провадження України [447, с. 6]. Виконання рішення суду в період Великого князівства Литовського загалом покладалося на кредитора, але у примусовому порядку воно виконувалося судовим урядовцем. У Магдебурзькому праві чітко зазначено, що судові рішення виконувалися старостинськими та міськими пахолками, а за невиконання прийнятого рішення з боржника стягувався штраф. Мали місце також тілесні покарання та смертні вироки, які здійснював кат у спеціальному місці [155, с. 140].

Цілком підтримуючи вказану тезу про дійсний вплив більш розвинених правових систем на українську, в тому числі і щодо питання виконавчого провадження, не вдаючись до глибокої наукової розвідки щодо нюансів тогочасного виконання судових рішень та обмежуючись наведеними цитатами, можемо дійти узагальнюючого висновку, що вже на тому етапі особи, які примусово виконували прийняті рішення, поділялися за різними категоріями, а також що мали місце спроби розмежувати цивільне і

кримінальне судочинство.

Найбільш результативним періодом в процесі становлення інституту примусового виконання рішень слід вважати час проведення судової реформи 1864 року, внаслідок якої інститут судових виконавців став набувати сучасних рис. Порядок виконання судових рішень за Статутом цивільного судочинства 1864 року суттєво відрізнявся від процедури, яка діяла до реформування, що і дає підстави вважати дану судову реформу відправною точкою у формуванні сучасного інституту виконавчої служби.

Основоположними нормативними документами судової реформи 1864 р. стали «Учреждение судебных установлений», «Устав гражданского судопроизводства» та «Устав уголовного судопроизводства». Таким чином, нормативно було розділено цивільне та кримінальне судочинство та, відповідно, виконання рішень суду у цивільних і кримінальних справах.

Особливо цікавим у контексті реформування державної виконавчої служби в Україні є «Учреждение судебных установлений» від 20 листопада 1864 року, відповідно до якого була створена єдина система органів примусового виконання судових рішень, тобто запроваджено інститут судових приставів як спеціальних судових осіб, що входили до складу суду саме для виконання судових рішень [83, с. 124].

Відповідно до Статуту цивільного судочинства 1864 року велику роль у виконавчому провадженні відігравав суд як основний орган здійснення контролю за діями судових приставів у процесі виконання судових рішень.

Однією з найважливіших відмінностей між до- та післяреформаційним періодами є наявність волевиявлення кредитора щодо виконання прийнятого рішення. Так, до проведення судової реформи 1864 року виконання рішення здійснювалося навіть без прохання кредитора за допомогою поліції, а після реформування системи – для виконання рішення суду необхідно було волевиявлення особи, на користь якої прийнято судове рішення.

Також слід зазначити, що саме Статутом цивільного судочинства встановлювався порядок звернення до суду за отриманням виконавчого листа

та визначалися подальші дії суб'єктів правовідносин з виконання судового рішення.

Так, після отримання виконавчого листа стягувач звертався до голови відповідного суду із проханням про призначення судового пристава. Судовий пристав починав процедуру виконання рішення суду відразу після отримання виконавчого листа та був зобов'язаний повідомляти голову суду про всі обрані стягувачем способи виконання рішення. Спосіб виконання рішення суду залежав саме від стягувача, як і конкретне майно боржника, яке цікавило позивача [147].

На відміну від чинного законодавства, Статутом цивільного судочинства 1864 року вводився в дію інститут попереднього виконання рішень, тобто рішень окружного суду, які ще не набрали чинності. Його було створено з метою захисту інтересів як позивача, так і відповідача.

Лише від суду залежало допущення або недопущення попереднього виконання рішення. Суд, який дозволяв попереднє виконання, мав право вимагати від позивача забезпечення збитків, що загрожують відповідачеві. Проте тільки у двох випадках таке забезпечення було обов'язковим: коли воно було потрібне при виконанні заочного рішення та коли попереднє виконання дозволялося, з урахуванням того, що згодом рішення суду могло стати нездійсненим або позивач міг зазнати великих збитків [147].

Російські науковці І.Б. Морозова та А.М. Треушников вважають, що введення інституту попереднього виконання до сучасного права могло б стати удосконаленням чинної системи. Вони впевнені, що заходи із забезпечення позову, що існують у сучасному законодавстві, повною мірою не захищають інтереси позивача та надають відповідачеві можливість запобігати виконанню рішення. Вважається, що можливість попереднього виконання рішення буде стимулювати відповідача до досягнення згоди із позивачем, реально прискорить та спростить роботу виконавця і виконання рішення зокрема [219, с. 17].

Визначений порядок примусового виконання рішень, встановлений

Статутом цивільного судочинства 1864 року, діяв до початку ХХ століття, але з 1917 року починається новий етап розвитку інституту примусового виконання рішень.

Щодо подальшого розвитку інституту примусового виконання рішень С.Я. Фурса та С.В. Щербак зазначають, що після більшовицького перевороту інститут судових приставів було скасовано одночасно із судовою системою, а в перші ж місяці існування радянської влади з ініціативи народу організовувалися нові органи виконання судових рішень. Так, рішення у цивільних справах і вироки у кримінальних справах виконувались судовими виконавцями, органами міліції, сільськими виконками [447, с. 11].

Щодо України, то за часів відновлення української державності (1917-1920 рр.) здійснювалися певні заходи щодо реформування судової системи, але вони фактично не стосувалися інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Так, в Україні продовжували діяти нормативні акти та порядок, встановлений ще при Російській імперії, при цьому всі особи, що перебували на державній службі, залишилися на своїх посадах [171, с. 177-178].

Формування та становлення органів примусового виконання рішень в Українській СРР відбувалося на підставі правотворчого досвіду Радянської Росії шляхом фактичного дублювання відповідних російських нормативно-правових актів.

Законодавство радянського періоду взагалі продовжило традицію дореволюційного права, тобто основний контроль за діяльністю судових приставів здійснювався судом. В результаті це призвело до того, що судові пристави у своїй діяльності увійшли у повне підпорядкування судових органів [46, с. 28].

Судова система та система примусового виконання рішень України зазнала суттєвих змін з виданням першого законодавчого акта про суд Української СРР – постанови Народного Секретаріату від 04 січня 1918 року «Про запровадження народного суду», яка чітко зазначала, що посади

судових приставів скасовано. Декретом РНК УСРР від 19-20 лютого 1919 р. встановлено новий порядок вибору та призначення судових виконавців. Так, судові виконавці обиралися Радами народних судів за представленням завідуючих відділами юстиції при відповідних Радах робітничих, селянських і червоноармійських депутатів [83, с. 124].

Діяльність судових виконавців регламентувалася Тимчасовою інструкцією для судових виконавців 1920 року. Зазначена Інструкція обмежувала заходи примусового стягнення на майно боржника та встановлювала такі заходи примусового стягнення: стягнення на рухоме майно та гроші боржника, звернення стягнення на винагороду, одержану за місцем служби або роботи, вилучення у боржника та передача стягувачеві певної речі, провадження дій за рахунок боржника, які він не виконав у встановлений судовим рішенням строк [447, с. 12].

У 20-30 рр. ХХ ст., незважаючи на те, що існували судові виконавці, примусове виконання рішень юрисдикційних органів виконувалися різними державними органами: районними виконавчими комітетами, сільськими радами, органами міліції. Це було зумовлено необхідністю наближення органів примусового виконання рішень до народу, прискорення примусового виконання, до того ж вважалося, що процес виконання рішень є достатньо простим, детально регламентованим і не потребує додаткового вивчення та підготовки [83, с. 124].

Нарком'юстом УСРР у листопаді 1927 року було видано «Наказ судовим виконавцям», який за змістом та структурою фактично був вичерпним та самостійним кодексом для судових виконавців.

Слід зазначити, що із прийняттям у 1938 році Закону про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік було остаточно визначено єдиний орган примусового виконання юрисдикційних органів – судових виконавців. Але протягом радянського періоду становлення інституту судових виконавців не було єдиного підходу щодо державного управління у сфері примусового виконання рішень. Тобто судові виконавці входили до складу

судів та відповідно розглядалися як складова суду, але і в органах юстиції створювалися відповідні відділи, які займалися організаційним забезпеченням примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Так, в той чи інший період історії Радянської України функції щодо державного управління у сфері примусового виконання рішень та організації діяльності відповідних органів покладалися на органи юстиції чи суди, або органи юстиції та суди одночасно [40, с. 11].

Внаслідок реформування управління судовою системою у травні 1956 р. були ліквідовані Міністерство юстиції СРСР та обласні й крайові управління юстиції. Мін'юст УРСР, як й інших республік, дістав статус союзно-республіканського міністерства. На обласні суди покладалися невластиві для судових органів функції керівництва нотаріальними конторами, виконання судових рішень і вироків у частині майнових стягнень, контролю за всією діяльністю народних судів, проведення в них ревізій. Народні суди дістали право призначати судових виконавців. Проте спроба децентралізувати управління судовою системою виявилася невдалою, й у 1962 р. відновився попередній порядок загального керівництва судами з боку Мін'юсту та його органів [132, с. 413].

На думку деяких науковців, перебування судових виконавців у підпорядкуванні одночасно і органів юстиції, і суду дає кращий результат [102, с. 26]. Ми ж вважаємо, що таке подвійне підпорядкування, навпаки, ускладнює виконання рішень. По-перше, подвійне підпорядкування є ефективним в одній системі керування, коли йдеться про субординаційні відносини, що виникають між органами виконавчої влади на місцях та на різних рівнях, тобто на рівні областей і районів. А отже, суди і органи примусового виконання рішень хоча й функціонують паралельно, проте належать до різних гілок влади – судової та виконавчої. Тому, на нашу думку, орган з примусового виконання рішень повинен бути підпорядкований або суду, який самостійно буде контролювати виконання своїх рішень, або бути віднесений до системи органів виконавчої влади. Але

не слід забувати й про той факт, що органи з примусового виконання рішень виконують не лише судові рішення, а й рішення інших юрисдикційних органів.

Одночасно із розвитком та становленням інституту примусового виконання рішень розвивається та змінюється законодавство про виконавче провадження. Так, слід приділити увагу законодавчій базі, яка регламентувала діяльність судових виконавців у радянський період. До її складу входили такі нормативно-правові акти: Закон «Про судоустрій УРСР» (1960 р.), Цивільно-процесуальний кодекс УРСР (1963 р.), Інструкція «Про порядок виконання судових рішень» (1939 р.), Інструкція «Про порядок виконання судових рішень» (1966 р.), Інструкція «Про порядок виконання судових рішень» (1973 р.), а також Закон УРСР «Про судоустрій України» (1981 р.). Останнім нормативно-правовим актом, прийнятим у радянські часи щодо виконавчого провадження, стала Інструкція «Про виконавче провадження», затверджена Наказом міністра юстиції СРСР № 22 від 15 листопада 1985 року.

Подальший розвиток законодавства та процес реформування органів примусового виконання рішень здійснювався вже у незалежній Україні.

З проголошенням незалежності України, зміною соціального та економічного курсу, процесом розбудови демократичної правової держави зазнали реальних суттєвих змін і органи юстиції, і судова система, й інститут примусового виконання рішень зокрема [83, с. 125].

Інститут судових виконавців, який проіснував майже сімдесят років, зберігав серйозні вади. У жодній цивілізованій правовій європейській державі суд не поєднує функції правосуддя і виконання рішень. До того ж за умови надання судам статусу судової влади виконання судом власних рішень загрожувало б перетворенням їх на непідконтрольних монстрів, діяльність яких могла мати непередбачувані наслідки [446, с. 13].

Вже у 1990-ті роки юристи-теоретики та практики дійшли висновку щодо невідповідності створеного у радянські часи інституту примусового

виконання рішень новому статусу судової влади та вимогам часу.

Тривалий час виконавча служба функціонувала при відповідних судах, однак, враховуючи суттєві зміни, що відбувалися у державі, вона вже не виправдовувала свого призначення, на що були об'єктивні причини. У радянський період, в умовах домінування державної власності, тоталітарного режиму в питаннях контролю господарської діяльності проблеми виконання рішень юрисдикційних органів у таких обсягах не виникали. У ринкових же умовах економічні відносини потребували правового забезпечення більш високого рівня, що звичайно передбачає необхідність реформування застарілих (таких, що не відповідають сучасному стану) та створення нових, більш ефективних механізмів захисту та охорони власності. Одним з таких засобів і є державна виконавча служба. Усі ці фактори сприяли прийняттю рішення про наступний етап реформування виконавчої служби, тобто про створення самостійної служби у складі Міністерства юстиції України [92, с. 391].

Однак існує й інша думка стосовно цього питання, що висвітлює проблемні сторони діяльності виконавчої служби, яка також заслуговує на увагу. Її виразниками виступають С.Я. Фурса та С.В. Щербак, які з цього приводу зазначають: «Проблема примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів набула нового змісту в силу того, що прийняття нового законодавства про виконавче провадження не тільки не вирішило, а навпаки, поставило блок нових питань, пов'язаних із подальшим удосконаленням норм законодавства про виконавче провадження. Невирішення цілого ряду проблемних спірних моментів, що виникають у практиці застосування законодавства про виконавче провадження, призводить до незахищеності прав власника та інших зацікавлених осіб і дорого коштує як окремим учасникам цивільного обігу, так і державі в цілому, а тому потребує значного оновлення» [447, с. 25].

Відтак, зважаючи на нагальні проблеми того часу, саме в умовах ринкової економіки держава мала вжити дієвих заходів задля поліпшення становища, що

склалося у системі виконання рішень, та розв'язання накопичених проблем.

Наступним етапом формування та вдосконалення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів стало прийняття Верховною Радою України 24 березня 1998 року Закону України «Про державну виконавчу службу» [305]. Зазначений Закон діє й досі, але, звичайно, з відповідними змінами, які в основному стосувались кадрових, організаційних питань, питань контролю за діяльністю виконавчих органів та його посадових осіб, питань структурних перетворень, термінологічних змін.

До прийняття зазначеного нормативного документа в Україні ніколи не існувало єдиного державного органу, основним завданням якого було б примусове виконання рішень юрисдикційних органів. Лише із прийняттям Закону України «Про Державну виконавчу службу» та низки підзаконних актів було скасовано інститут судових виконавців, а завдання щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів покладено на новостворений орган із організаційною, процесуальною та фінансовою самостійністю – Державну виконавчу службу, яка увійшла до системи органів Міністерства юстиції України [83, с. 125].

Статтею 3 Закону України «Про Державну виконавчу службу» було визначено, що органами державної виконавчої служби є 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 у містах відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції [305, с. 3].

З метою регулювання діяльності та реалізації завдань нової структури Верховною Радою України прийнято Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. № 606-XIV [292] та Міністерством юстиції України видано Інструкцію про проведення виконавчих дій [322].

Зазначені акти стали базовими в діяльності державної виконавчої

служби та, як наслідок, вимагали в свою чергу внесення змін та доповнень до чинного законодавства України, яке також різною мірою регулювало діяльність органів з примусового виконання рішень юрисдикційних органів та його співпрацю з іншими державними органами.

З метою вирішення цього питання Кабінетом Міністрів, Міністерством юстиції та іншими міністерствами було прийнято низку актів: постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби» № 1087 від 29.07.2002 [339], спільний наказ Міністерства внутрішніх справ та Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)» від 25.06.2002 № 607/56/5 [321], спільний наказ Міністерства юстиції та Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної виконавчої служби та податкової міліції при примусовому виконанні рішень судів про стягнення коштів на користь держави за позовами органів державної податкової служби» від 03.07.2002 № 60/5.304 [328], спільний наказ Міністерства юстиції України та Державної митної служби України «Про затвердження Порядку передачі митними органами майна, конфіскованого за рішенням судів, органами державної виконавчої служби» від 17.08.2001 № 46/5/571 [332] (на даний час цей нормативний документ втратив чинність на підставі нового спільного наказу, який регламентує діяльність органів виконавчої служби та митних органів з вказаного питання) та ін.

Наступним етапом реорганізації виконавчої служби було створення відділу примусового виконання рішень по окремих категоріях справ. Законом України «Про внесення змін до законів України «Про виконавче провадження» та «Про державну виконавчу службу» від 10.07.2003 [297] з 01 квітня 2004 року було запроваджено певні зміни у системі органів державної виконавчої служби (далі – ДВС), тобто розпочав свою роботу

відділ примусового виконання рішень Департаменту ДВС Міністерства юстиції України, а також підрозділи примусового виконання рішень відділів ДВС Головного управління юстиції в Автономній республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції.

Крім того, з метою забезпечення діяльності та взаємодії відділів державної виконавчої служби різних рівнів, відділів примусового виконання рішень, встановлення єдиного механізму передачі виконавчих проваджень між відділами та посадовими особами та забезпечення належного виконання рішень юрисдикційних органів 17 травня 2004 року Міністерством юстиції України видано наказ за № 38/5 «Про затвердження Порядку передачі матеріалів виконавчого провадження з одного органу державної виконавчої служби до іншого або виконавчої групи, від одного державного виконавця до іншого» [331].

До того ж слід зазначити, що в процесі діяльності виконавчої служби дуже часто виникають обставини, які ускладнюють виконання рішень. Зокрема, якщо за різними виконавчими провадженнями, які перебувають на виконанні у різних відділах, боржник одночасно є стягувачем, чи у випадку зведеного виконавчого провадження виникає необхідність у створенні виконавчих груп, тобто спільна діяльність виконавців буде сприяти більш швидкому та досконалому виконанню рішень юрисдикційних органів. Дане питання на той час вирішувалось відповідно до Інструкції про примусове виконання рішень, затверджене наказом Міністерства юстиції України 02.04.2012 за № 512/5 [334].

Згодом виникла необхідність у приведенні нормативно-правових актів, які регулюють примусове виконання рішень, у відповідність до вимог сучасності та їх систематизації, і тому вони втратили свою чинність. Але слід відзначити їх позитивний вплив організаційного характеру саме на процедуру примусового виконання рішень.

Наступний етап реформування органів державної виконавчої служби розпочався з видання Указу Президента України «Питання Міністерства

юстиції України» від 20.04.2005 № 701/2005 [258], яким було поставлено завдання Кабінету Міністрів України подати пропозиції щодо приведення законодавства України у відповідність щодо створення у складі Міністерства юстиції урядового органу державного управління з питань державної виконавчої служби України.

На виконання вищезазначеного Указу Президента Кабінетом Міністрів України було видано Постанову «Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції» від 23.04.2005 № 320 [369], відповідно до якої у складі Міністерства юстиції України на базі органів державної виконавчої влади утворено окремий урядовий орган державного управління – Департамент державної виконавчої служби та поставлено завдання Міністерству юстиції України розробити пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів стосовно реформування системи органів державної виконавчої служби.

Створення Департаменту було пов'язане з проведенням адміністративної реформи та викликане необхідністю формування органу, діяльність якого була б спрямована на здійснення функцій керівництва органами державної виконавчої служби [338].

Наступні нормативно-правові акти покликані були врегулювати процес реформування виконавчої служби України та стати підставою для її подальшого функціонування. Це, зокрема, закони України від 23.06.2005 № 2716 IV «Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» [298], наказ Міністерства юстиції України від 19.08.2005 № 1482/К «Про ліквідацію відділів державної виконавчої служби територіальних управлінь юстиції» та наказ Департаменту державної виконавчої служби «Про утворення органів державної виконавчої служби» від 19.08.2005. Процес реорганізації був остаточно завершений наказом директора Департаменту державної виконавчої служби України «Про прийняття документів та коштів», яким були утворені комісії із прийняття від ліквідованих відділів виконавчої

служби відповідних управлінь юстиції незавершених виконавчих проваджень та визначеної цим наказом документації до 01 грудня 2005 року [36, с. 571].

Олександр Кузь, якого було призначено директором Департаменту державної виконавчої служби України, в інтерв'ю «Юридичній газеті» зазначив: «Основні нововведення полягають у тому, що Департамент ДВС як окремий урядовий орган державного управління є самостійним органом. Попередня структура ДВС самостійно не здійснювала кадрове та фінансове забезпечення. Раніше державні виконавці районів, начальники районних відділів ДВС призначалися начальниками обласного управління юстиції. Начальник обласного відділу ДВС не був наділений функціями видавати накази, здійснювати матеріально-технічне забезпечення, оскільки цим опікувалися винятково обласні управління юстиції. Зараз усім зрозуміло, що для нормального функціонування державного органу він повинен мати самостійне матеріально-технічне і фінансове забезпечення. У складі Департаменту ДВС планується утворити управління з кадрових питань, з господарського забезпечення, з питань фінансового забезпечення і бухгалтерії. Така структура буде і в регіонах. Це робиться для того, аби Департамент став на ноги і міг гідно забезпечити виконання покладених на нього функцій. Йдеться про порядок реформування власне механізму виконання судових рішень у державі. Наша мета полягає в тому, щоб кожне рішення суду знайшло своє належне виконання» [185].

Зазначимо, що реформування органів виконавчої служби у 2005 році відбулося із дотриманням вимог чинного національного законодавства. Крім того, вказане реформування було позитивно відзначено у п. 6.9 Резолюції 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо України, ухваленої сесією ПАРЄ [293]. Так, Резолюція Асамблеї ПАРЄ одним із значних досягнень прогресу в Україні у 2005 році визначила проведену роботу щодо реформування органів виконавчої служби як таку, що посилює діяльність державної служби виконання судових рішень у некримінальних справах.

Питання реформування державної виконавчої служби 2005 року,

прогнози, процедура, очікувані результати жваво обговорювали юристи-теоретики та практики М.М. Шупеня, О.Р. Кузь, Б.Я. Бачук, Л.В. Скомороха, А.Н. Авторгов та ін. Але, між тим, отриманий після реформування результат був визнаний невдалим. Ці обставини та зміни керівного складу Міністерства юстиції України, які відбулися у листопаді 2006 року, призвели до подальшого реформування органів державної виконавчої служби.

Так, О.В. Лавринович, який став Міністром юстиції України, зазначив, що реформування виконавчої служби, яке відбулося у 2005 році, дало негативний результат [247, с. 3]. Тому вже 16 листопада 2006 року Кабінетом Міністрів України видається постанова «Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби» за № 1622 [346], а також з метою приведення законодавства у відповідність 22 грудня 2006 року Верховною Радою приймається Закон «Про внесення змін до Законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» щодо реформування органів державної виконавчої служби» [299]. Таким чином, органи державної виконавчої служби знов було реорганізовано і вони фактично набули статусу, який існував до реформування у 2005 році.

При цьому постійне реформування органів державної виконавчої служби протягом останніх років не сприяло підвищенню ефективності діяльності єдиного в Україні органу примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) і, як наслідок, забезпеченню гарантій захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян [148, с. 160].

Враховуючи значення державної виконавчої служби в державі, на підтримку ініціативи Міністерства юстиції України та громадськості Указом Президента України було запроваджено професійне свято – День працівника державної виконавчої служби, яке відзначатиметься щорічно 17 грудня [301], що також має сприяти підвищенню вагомості та авторитету виконавчої служби.

У 2010 році розпочалося чергове реформування державної виконавчої служби на підставі Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010

«Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [348] з метою оптимізації центральних органів виконавчої влади та усунення дублювання їх повноважень.

Зазначеним Указом було утворено державну виконавчу службу України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції, та на яку покладено функції з реалізації державної політики у сфері організації виконання рішень юрисдикційних органів. Метою реформування державної виконавчої служби є удосконалення правових засад її функціонування, форм та методів діяльності виконавчої служби, досягнення високої ефективності роботи з примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Положення про центральний орган виконавчої влади – державну виконавчу службу України було затверджене Указом Президента 06 квітня 2011 року № 385/2011 [325]. Відповідно до зазначеного Указу необхідно вирішити питання щодо розміщення та матеріально-технічного забезпечення державної виконавчої служби України. Таким чином, інститут примусового виконання рішень юрисдикційних органів знов отримав статус автономного органу. Повернення виконавчій службі попереднього статусу було викликано як політичними мотивами, так і недосконалістю розподілу функцій між системою органів виконавчої служби та юстиції.

Такий стан співвідношення виконавчої служби та системи органів юстиції дає змогу раціонально розділити їх функції та, як наслідок, забезпечити ефективне державне управління у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Наступними кроками у реформуванні державної виконавчої служби, на думку Голови державної виконавчої служби України Г.В. Стадника, мало бути вдосконалення системи служби зсередини: зміна структури, внутрішніх документів, внесення змін до певних нормативно-правових документів [414, с. 5]. Однак такого не сталося. З приходом нової влади, ускладненням

економіко-політичної ситуації в країні у січні 2015 року було вирішено ліквідувати ДВС (постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 17 «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» [259]), а її повноваження передати Міністерству юстиції, зокрема Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції. Було розпочато процес ліквідації, утворено комісію з ліквідації ДВС, а станом на 2016 рік всі повноваження ДВС передано Міністерству юстиції, однак і дотепер чинними залишаються ряд нормативно-правових актів, якими керувалася у своїй діяльності ДВС, тому дослідження не втрачає своєї актуальності, хоча воно і здійснено на підставі аналізу тих актів, які, найбільш вірогідно, зазнають певних змін у зв'язку із ліквідацією ДВС.

Підсумовуючи, необхідно вказати, що система примусового виконання рішень не залишалася без уваги та змін практично протягом всього часу свого існування. Постійно здійснювалися заходи щодо її удосконалення залежно від завдань та правового становища. Останній період розвитку органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів (до 2015 року) характеризувався тим, що їх нормативно було віднесено до органів виконавчої влади за функціональною ознакою та утворено Державну виконавчу службу України у складі Міністерства юстиції як центральний орган виконавчої влади. Наразі розпочато чергове реформування ДВС.

1.2. Призначення та сутність державної виконавчої служби в сучасних умовах

Розкриття сутності Державної виконавчої служби України вимагає з'ясування її адміністративно-правового статусу [466, с. 138-142], функцій, принципів діяльності, що дозволить усебічно та всеохоплююче охарактеризувати її як орган примусового виконання рішень.

Державна виконавча служба в Україні на нормативному рівні була

визначена центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України та який виконує покладені на нього специфічні завдання з примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до закону [325]. Сьогодні ДВС входить до системи органів Міністерства юстиції. Призначенням Державної виконавчої служби України є забезпечення реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Тим самим державою через запровадження системи органів примусового виконання рішень створено реальний важіль впливу на зобов'язаних осіб.

Визначимось із тим, що саме слід розуміти під поняттям «державна виконавча служба», тобто з'ясуємо її складові елементи.

Чинним законодавством України чітко встановлено систему органів Державної виконавчої служби, яка складається з:

- Департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, до складу якого входить відділ примусового виконання рішень;
- управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, до складу яких входять відділи примусового виконання рішень;
- районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних відділів державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції [305].

Незважаючи на те, що у Законі України «Про державну виконавчу службу» чітко окреслено склад ДВС України, питання функціонування та діяльності саме Департаменту ДВС України залишається відкритим. Таке становище пояснюється законодавчою невизначеністю. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2006 року № 1622 Департамент ДВС був ліквідований, а його правонаступником стало Міністерство юстиції України. Як наслідок втратило чинність і Положення

про Департамент, яке визначало місце органу в системі державної виконавчої служби та основні повноваження щодо примусового виконання рішень. Виникає питання: в чому ж полягає невизначеність законодавства з цього питання? Очевидним є факт прийняття даної постанови ще у 2006 р., але вже протягом майже 9 років законодавець не вніс відповідні зміни ані у Закон України «Про державну виконавчу службу», ані у Закон України «Про виконавче провадження» та Положення про Державну виконавчу службу. На основі аналізу змісту зазначених законів можна чітко сформулювати розуміння щодо складу Державної виконавчої служби України, проте воно насправді виявляється помилковим, оскільки Департаменту в складі ДВС згідно із вказаною Постановою немає.

Аналіз наукової літератури також показав, що автори досліджень щодо діяльності Державної виконавчої служби продовжують зазначати, що даний орган виконує функцію управління з питань примусового виконання рішень, але правова підстава для цього на даному етапі функціонування Державної виконавчої служби також відсутня. Отже, стає зрозумілим, що такий інститут права, як Департамент державної виконавчої служби, сьогодні має бути відсутній у законодавчій базі, а тому не може бути предметом дослідження науковців як орган, що входить до складу Державної виконавчої служби України. На підставі цього доцільніше буде прийняти до уваги положення постанови Пленуму Вищого Адміністративного суду України від 13.12.2011 № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» [355] та постанови від 14.09.2012 № 10 «Про доповнення постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 року № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби», із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 5» [355; 312], якими встановлено, що відповідачем у справах про

оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби можуть бути тільки органи, які входять до складу Державної виконавчої служби, а саме:

- Державна виконавча служба України, до складу якої входить відділ примусового виконання рішень;
- управління ДВС Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, до складу яких входять відділи примусового виконання рішень;
- районні, районні в містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні відділи ДВС відповідних управлінь юстиції.

На підставі викладеного пропонуємо розглядати склад Державної виконавчої служби саме в такому вигляді, беручи до уваги правову невизначеність щодо структурного складу ДВС України. Цікаво, що згідно із новими змінами у зв'язку із ліквідацією ДВС її повноваження переходять до Мін'юсту, а на сайті ДВС вказується, що повноваження переходять безпосередньо до Департаменту ДВС, однак правового документа, на підставі якого діє цей Департамент, немає. Отже, на даний момент Департамент з правової точки зору є незаконним, однак у законодавстві з цього приводу існує абсолютна неузгодженість.

Доцільно, аби законодавець звернув увагу на висвітлену проблему, прийнявши відповідні зміни щодо зазначених нормативно-правових актів, оскільки така невизначеність призводить до неправильного розуміння складу суб'єктів Державної виконавчої служби і, як наслідок, спричиняє ряд проблем, які впливають на правильний розподіл повноважень між органами з примусового виконання рішень. До того ж відбувається неправильне формування та викладання навчальної правової дисципліни з вивчення сутності та діяльності Державної виконавчої служби.

Отже, система органів Державної виконавчої служби є комплексним правовим інститутом, який складається з органу державного управління та

територіальних органів, на які безпосередньо покладено завдання здійснення практичної діяльності з примусового виконання рішень. Враховуючи вищенаведене, Державну виконавчу службу України визначено «як систему спеціальних органів Міністерства юстиції, що наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями та здійснюють управління у сфері організації діяльності державних виконавців» [133, с. 12].

Як зазначає Б.М. Гук, з одного боку, державна виконавча служба України як центральний орган виконавчої влади виступає системоутворюючим елементом організаційної структури державного управління і є первинною структурною одиницею у сфері примусового виконання рішень, а з іншого – це система органів практичної реалізації завдань з примусового виконання рішень [88, с. 179-180]. У свою чергу, А.М. Авторгов визначає, що ДВС – це структурний орган публічної влади, який вживає необхідних заходів щодо своєчасного, неухильного і повного примусового виконання рішення, зазначеного в правовому акті примусового виконання [5, с. 14-15].

Державна виконавча служба визначена як спеціальний орган не лише через її неоднозначне становище у системі органів державної виконавчої влади, а й через специфіку її сутності, яка полягає у примусовому виконанні судових та інших рішень, тобто саме у наявності механізму застосування примусу до осіб, які не виконують рішення юрисдикційних органів стосовно себе добровільно [88, с. 178]. Зазначимо, що Законом України «Про виконавче провадження» поряд із державною виконавчою службою зазначені податкові органи, банки, інші фінансові установи, органи Державного казначейства, які також наділені повноваженнями щодо виконання рішень, але вони не є органами примусового виконання (окрім тих, що виконують рішення про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності) [292].

Саме наявність примусу в діяльності державної виконавчої служби України й визначає її сутність. Аспект примусовості в діяльності державних

виконавців не слід сприймати як негативний фактор або як самоціль. Слід зазначити, що примус спрямований не на суспільство взагалі, а на регулювання тих відносин, в яких одна сторона порушила права іншої через невиконання зобов'язань [92, с. 392].

Заходи примусового характеру, що застосовуються виконавцем в межах виконавчого провадження, – це заходи, які здійснюються з метою забезпечення своєчасного і повного виконання рішення юрисдикційного органу. До них слід віднести: звернення стягнення на певний вид доходу (пенсію, заробітну платню, стипендію, тощо), на майно боржника, інші заходи, передбачені виконавчим документом [458].

Застосування примусу як методу державного управління притаманне не лише для державної виконавчої служби, а й для багатьох інших державних органів та посадових осіб. Але закріплений законодавством статус представника влади та саме можливість застосування спеціальних примусових заходів й визначає специфіку правового статусу державного виконавця та, як наслідок, специфіку сутності і правового статусу державної виконавчої служби взагалі.

Якість чітко прописаного правового статусу, тобто чітке визначення повноважень даного державного органу, його відповідальності та гарантій діяльності, має безпосередній вплив на результативність та ефективність діяльності ДВС. При цьому слід розрізняти правовий статус безпосередньо ДВС та її працівників, на яких покладено виконання її функцій (насамперед, державних виконавців).

Правовий статус державної виконавчої служби є більш загальним відносно правового статусу працівників та є правовим статусом державного органу. В той же час правовий статус працівників ДВС виступає правовим статусом посадових осіб державного органу, тобто включає в себе певною мірою і правовий статус ДВС, і деталізовані складові елементи статусу державного службовця, працівника, громадянина. Слід зазначити, що питанням дослідження адміністративно-правового статусу працівників

державної виконавчої служби України присвятили свої наукові праці А.М. Авторгов (2008 р.) та Л.В. Крупнова (2008 р.). Проте воно потребує подальшого вивчення та аналізу, оскільки сьогодні існує безліч проблемних питань в організації діяльності ДВС, що має своїм витоком саме недосконало визначений правовий статус як самої служби, так і її посадових осіб.

Питання правового статусу державних органів та їх посадових осіб мають особливе значення під час аналізу і вирішення проблем організації та діяльності носіїв конкретного статусу. Саме через наділення державних органів та їх посадових осіб певним правовим статусом державою створюються реальні умови для реалізації повноважень конкретного органу, відповідно, удосконалення статусу має сприяти розв'язанню певних проблемних питань організації та діяльності і, як наслідок, – покращенню діяльності відповідного державного органу та його посадових осіб взагалі [136, с. 152]. Правовий статус державного органу є виразом специфіки, сутності та характеристики, яка визначає конкретний державний орган та відмежовує один орган від іншого в процесі реалізації спеціальних повноважень [260].

Інститут правового статусу вперше знайшов своє відображення у працях давньоримських вчених. Саме за його допомогою було сформульовано категорії, що відображають специфіку правового становища особи, її стану свободи, громадянства тощо [136, с. 152; 67]. Але в українській юридичній науці ця категорія є відносно молодого. Так, до 1960-х років поняття статусу та правоздатності не розмежовувалися і розглядалися комплексно. Із становленням та розвитком правових наук у 1970-80-х роках правовий статус набуває ознак одного з провідних самостійних юридичних понять, у зв'язку із чим його було відокремлено від інших інститутів і категорій, визначено як проблему, яка потребує окремого вивчення та подальшого вдосконалення. Сьогодні в українській юридичній науці інститут правового статусу є самостійною юридичною категорією, яка є постійним об'єктом вивчення юристів-науковців у різних сферах загальних та

спеціальних юридичних наук. Разом із тим науковцями найбільша увага приділяється визначенню та удосконаленню правового статусу громадянина, іноземця, особи без громадянства; питання ж професійного правового статусу окремих категорій працівників та службовців потребують додаткової уваги [214, с. 609].

Взагалі правова категорія «статус» – це багатоеlementний, багатоаспектний і багатозначний абстрактний термін, який означає сукупність значень, елементів та параметрів об'єкта або суб'єкта [214, с. 609]. Сьогодні юристи-науковці не дійшли єдиної думки щодо дефініції та змісту як загального, так і спеціальних видів правового статусу. В юридичній навчальній та періодичній літературі міститься безліч думок та наукових доробок стосовно визначення правового статусу, його змісту та складу. Одним з узагальнених понять є поняття правового статусу (лат. status – становище), визначеного в юридичній енциклопедії як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. В Україні він визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Від повноти юридичної фіксації повноважень даних юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [516, с. 44, 626].

Огляд сучасних періодичних видань дозволив виявити такі найбільш аргументовані визначення понять правового статусу: правовий статус є юридичною категорією, яка не лише визначає межі та правила можливої та необхідної поведінки при взаємодії держави, суспільства і особи, а й забезпечує нормальне функціонування суспільства [250, с. 95]; правовий статус представляє сукупність встановлених законодавством прав, свобод, обов'язків та відповідальності, які визначають правове становище фізичної

або юридичної особи [67]; правове становище, правовий стан (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи, що характеризується та обумовлюється їх організаційно-правовою формою, статусом, реєстраційним або установчим документом, правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, закріпленими в законодавчих та нормативних актах [274, с. 92].

Загальне поняття терміна «правовий статус» як категорії, що має сукупність певних ознак, які становлять його системну характеристику [256], є постійним об'єктом вивчення та аналізу з боку юридичної науки. У правовій науці вирізняють поняття «правовий статус індивідуального суб'єкта права» та «правовий статус колективного суб'єкта права». Безперечно, вони пов'язані один з одним, але разом із тим різні за своєю природою. Так, правові статуси колективних суб'єктів різняться між собою залежно від того, хто є носієм конкретного статусу: держава, народ, юридичні особи (державні, недержавні органи, підприємства, установи, організації тощо). При цьому О.Ф. Скакун зазначає, що правовий статус колективного суб'єкта у будь-якому випадку орієнтований та залежить від правового статусу індивідуального суб'єкта [400, с. 570-571].

При визначенні категорії «правовий статус державного органу» значна частина науковців часто ототожнюють її із поняттями «правове положення» і «правове становище» та зводять це визначення до характеристики окремих складових елементів [256]. Так, С.М. Попова вважає, що адміністративно-правовий статус будь-якого державного органу залежить від його підпорядкованості, повноважень та компетенції, мети діяльності, функцій та завдань, які встановлюються відповідними законодавчими і нормативними актами [274, с. 92-93]. До структури правового статусу колективного суб'єкта Н.В. Ільєва відносить такі елементи: по-перше, мету, завдання та функції; по-друге, компетенцію; по-третє, організацію діяльності; по-четверте, юридичну відповідальність [136, с. 155]. Під адміністративно-правовим статусом державного органу Р.В. Мамочка розуміє «сукупність юридично

встановлених повноважень (прав і обов'язків), а також правових гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права» у певній сфері [200]. У свою чергу, В.Б. Авер'янов визначає дефініцію правового статусу державного органу як сукупність юридично-владних повноважень конкретного державного органу, реалізація яких забезпечує досконале виконання завдань і функцій, покладених на зазначений орган [3, с. 194]. Також І.В. Пілявська, проаналізувавши думки вчених В.Я. Малиновського (який вказує, що такий правовий статус складається з завдання та цілей, компетенції, відповідальності, порядку формування і процедури діяльності), Х.П. Ярмакі (елементами правового статусу вважає завдання, функції, повноваження і відповідальність державного органу), Н.В. Лебідь (зазначає, що конструкція правового статусу державного органу досить складна та містить в собі цілі, завдання, функції, компетенцію, організаційний блок елементів та відповідальність конкретного органу), С.В. Ківалова (визнає основними елементами правового статусу правосуб'єктність і встановлене коло прав та обов'язків) та інших щодо визначення кількісного і якісного складу правового статусу колективного суб'єкта права – державного органу, дійшла висновку, що взагалі до елементів правового статусу державного органу відносять: завдання та цілі; функції; порядок формування та процедури діяльності або правозастосування; компетенцію; повноваження або права та обов'язки; юридичну відповідальність; правосуб'єктність, організаційний блок і висловила думку, що додатково до складу правового статусу колективного суб'єкта мають бути включені функції, компетенція та організаційний блок [260]. За твердженням Д.В. Мандичева, правовий статус державних органів є складною правовою конструкцією, яка складається з цілей, завдань, функцій, компетенції, організаційного блоку елементів та відповідальності [201, с. 113].

Слід зазначити, що деякі науковці пропонують поділяти правовий статус державного органу на окремі блоки. Так, Д.М. Бахрах виділяє три головні блоки: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний

[33, с. 27]. Також В.В. Писаренко доповнює вказану класифікацію блоком юридичної відповідальності (працівників державного органу) [256]. При цьому до цільового блоку науковці відносять призначення, тобто основну мету діяльності державного органу, його завдання та функції; організаційно-структурний блок складається з двох частин: структурних елементів (які містять в собі структуру конкретного державного органу, систему внутрішнього організаційного підпорядкування, розподілу завдань, функцій тощо між структурними підрозділами) та організаційних елементів, які включають порядок внутрішньої та зовнішньої взаємодії державного органу між структурними підрозділами, іншими державними органами тощо; компетенційний блок складається з прав та обов'язків. Деякі науковці, такі як В.М. Плішкін та Ю.Ю. Хілько, вважають, що відповідальність має бути включена до складу компетенційного блоку, але В.В. Писаренко виокремлює юридичну відповідальність у самостійний блок – елемент правового статусу державного органу [256].

Вважаємо за доцільне послідовно розглянути правовий статус державної виконавчої служби України за зазначеними елементами і визначитися із структурою та дефініцією правового статусу взагалі та державної виконавчої служби України зокрема.

По-перше, основним елементом цільового блоку правового статусу державного органу є його основна мета діяльності, яка розкривається та конкретизується у задачах і функціях відповідного органу [33, с. 27]. Так, основна мета діяльності державної виконавчої служби України полягає у своєчасному, повному і неупередженому примусовому виконанні рішень юрисдикційних органів. Складовою частиною цільового блоку правового статусу, який розкриває сутність мети діяльності, є основні завдання Служби, які знайшли своє відображення у Законі України «Про Державну виконавчу службу», Положенні про Державну виконавчу службу та полягають у такому:

- 1) реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень;
- 2) внесення пропозицій щодо формування державної політики у

сфері виконання рішень; 3) забезпечення своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством; 4) здійснення освітньо-роз'яснювальної роботи з питань виконання рішень [305; 325]. Своєчасність в даному випадку означає встановлення законодавством певних граничних строків при примусовому виконанні рішень. Повнота виконання рішень забезпечує додержання виконавчою службою обсягу стягнення, змісту, способу та порядку виконання, передбаченого законом, рішенням юрисдикційного органу та виконавчим документом. Неупередженість дає можливість громадянам розраховувати на абсолютну сумлінність державних виконавців, здійснення ними своїх обов'язків при примусовому виконанні рішень юрисдикційних органів.

Другим необхідним елементом складу правового статусу державного органу взагалі та ДВС України зокрема є його функції. Функції державного органу – це основні напрямки діяльності конкретного органу, які пов'язані між собою та реалізуються за відповідними напрямками кожним працівником, структурним підрозділом державного органу та органом взагалі для досягнення загальної мети діяльності [201, с. 112]. Конкретні завдання кожного державного органу виділяють та обмежують функції органу в колі функцій держави. Саме ці обмеження визначають функції державного органу взагалі, ними ж і встановлюється, що саме забезпечує виконавча служба, чим займаються та за що несуть відповідальність її працівники [4, с. 102].

Як вважає В.Б. Авер'янов, функції держави і функції державних органів не є однопорядковими явищами (поняттями). З цього приводу він вказує: «У функціях держави виражається зміст її діяльності загалом (тобто всієї державної діяльності), а у функціях державних органів – лише зміст специфічної частини (ділянки) державної діяльності. Функції окремого органу держави говорять про соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави. Саме конкретні завдання конкретного органу виділяють та обмежують функції органу в колі функцій

держави. Через це обмеження визначаються саме функції державного органу, в даному випадку функції державної виконавчої служби, та встановлюється, що забезпечує визначений орган, чим займаються та за що несуть відповідальність його службовці» [4, с. 101].

Функції державної виконавчої служби як органу виконавчої влади, на який покладено реалізацію державної політики з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, є продовженням (конкретизацією) функцій держави [487, с. 172-178; 488, с. 533-535]. Так, основною функцією державної виконавчої служби є забезпечення здійснення заходів з всебічного, повного та неупередженого виконання рішень юрисдикційних органів.

Однією з функцій виконавчої служби виступає функція безпосереднього керівництва, яка включає в себе загальне керівництво діяльністю органів державної виконавчої служби, організацію їх роботи тощо.

Важливе значення для розвитку виконавчої служби має функція методичного керівництва діяльністю державних виконавців, яка включає в себе аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення роботи працівників служби, ведення обліково-статистичної звітності, аналіз стану виконання рішень та організацію освітньо-роз'яснювальної роботи як для працівників служби, так і для населення, в тому числі через засоби масової інформації.

Державна виконавча служба двічі на рік проводить моніторинг та оцінку ефективності роботи системи шляхом аналізу статистичних звітів кожного державного виконавця і держави загалом, висвітлює отримані результати через засоби масової інформації та Інтернет [107]. Майже кожен структурний підрозділ ДВС України має свою веб-сторінку в системі Інтернет, на якій викладається інформація щодо діяльності відділу, статистичні показники роботи, роз'яснення проблемних питань законодавства з примусового виконання рішень юрисдикційних органів тощо.

Щодо висвітлення діяльності державної виконавчої служби через періодичні видання, систему Інтернет, то С.Я. Фурса вважає позитивним досвід Російської Федерації щодо демонстрації по телебаченню роботи державних виконавців, тобто ходу виконання конкретного рішення. Трансляція по телебаченню чіткої, грамотної роботи державних виконавців стимулюватиме добровільне виконання рішень юрисдикційних органів боржниками та матиме певний вплив на свідомість громадян, збільшивши таким чином кількість рішень, що виконуються добровільно [449, с. 70]. Слід підтримати вказану пропозицію, оскільки це не тільки підвищить авторитет ДВС як правозахисного органу, але й зміцнить довіру народу до влади.

Функція кадрового забезпечення – це добір кадрів, формування кадрового резерву, організація роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої служби.

Важливе значення має функція матеріально-технічного забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби, яка включає в себе організацію планово-фінансової роботи, контроль за використанням державних коштів, передбачених на забезпечення діяльності системи, тощо.

На сучасному етапі функція матеріально-технічного забезпечення набула актуальності ще й внаслідок нагальної необхідності використання оргтехніки працівниками ДВС. Також виділяється додаткова функція забезпечення доступу державних виконавців до баз даних і реєстрів, у тому числі електронних, що містять інформацію про боржників, їхнє майно, кошти та особливо забезпечення ведення Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень (ЄДРВП).

З метою створення системи обліку виконавчих проваджень, підвищення рівня примусового виконання рішень юрисдикційних органів, контролю за дотриманням державними виконавцями вимог чинного законодавства при здійсненні виконавчих дій запроваджено Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень, ведення якого й здійснюють органи державної виконавчої служби [326].

Ведення реєстру сприяє підвищенню ефективності виконавчого провадження, попередженню та подоланню корупційних діянь та покликано не лише поліпшувати якість контролю за ходом кожного виконавчого провадження, а й оптимізувати роботу державних виконавців з підготовки та оформлення процесуальних документів.

Через систему Інтернет (веб-сайт Інформаційного центру Міністерства юстиції України) учасникам виконавчого провадження забезпечено вільний доступ до зазначеного реєстру виконавчих проваджень, що дозволяє безперешкодно ознайомлюватися із матеріалами провадження без відволікання державного виконавця та робить його діяльність прозорою. При відкритті виконавчого провадження його учасникам присвоюється код доступу (ідентифікатор доступу) до Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень, через який і забезпечується вільний та безоплатний доступ до матеріалів свого виконавчого провадження [222, с. 9].

Користувачами Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень є не лише працівники ДВС, які мають повний доступ до матеріалів виконавчих проваджень, та учасники виконавчих проваджень, які мають доступ до матеріалів виконавчих проваджень стосовно себе, а й будь-які фізичні та юридичні особи, які бажають отримати інформацію про наявність виконавчого провадження щодо будь-якого суб'єкта в порядку, передбаченому законодавством, за що Міністерством юстиції України встановлено певну плату.

Значним досягненням функціонування ДВС є запровадження сайту «Системи публічних торгів конфіскованим та арештованим майном», який містить інформацію про проведення аукціонів, на яких реалізується конфісковане (арештоване) Державною виконавчою службою майно. Сайт містить вичерпну інформацію про майно, що реалізується, та є відкритим і доступним для загального користування на безоплатній основі.

Державна виконавча служба виконує також контролюючу функцію, яка виражається у: перевірці діяльності державних виконавців та вживанні

заходів щодо її поліпшення; розгляді скарг та звернень фізичних та юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність державних виконавців; здійсненні заходів щодо запобігання корупції.

На реалізацію даної функції з метою зниження рівня корупції та забезпечення дотримання антикорупційного законодавства України при Державній виконавчій службі утворено службу внутрішніх розслідувань, основним завданням якої є запобігання вчиненню корупційних правопорушень, вивчення та аналіз корупціогенних ризиків, розробка заходів щодо їх недопущення та усунення тощо.

Державна виконавча служба виконує також функції представництва інтересів виконавчої служби в судових та інших органах, соціального захисту працівників державної виконавчої служби тощо.

Так, С.М. Саване пропонує основну функцію державної виконавчої служби із забезпечення своєчасного виконання рішень розглянути у двох аспектах: як організаційно-управлінські функції (спрямовані на виконання нормативно-правових актів з метою досягнення позитивного результату) та правоохоронні функції (спрямовані на захист прав і законних інтересів, законності та правопорядку). До організаційно-управлінських функцій віднесено: сприяючу, стимулюючу, превентивну, відновлювальну та виховну функції, які полягають в організації повного, своєчасного та неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством, здійсненні керівництва органами виконавчої служби, їх фінансовому, матеріально-технічному та нормативно-методичному забезпеченні, узагальненні практики застосування законодавства, веденні статистичної звітності тощо. До правоохоронних функцій – функції контролю, організаційного забезпечення діяльності юрисдикційних органів, попередження та виявлення правопорушень, які і реалізуються через здійснення контролю поведінки учасників виконавчого провадження, проведення заходів виховного характеру тощо [388]. Вважаємо, що даний підхід дійсно заслуговує на увагу, проте пропонуємо систему функцій ДВС викласти дещо іншим чином, з

урахуванням визначених нами блоків статусу ДВС та у нерозривному зв'язку із реальною ситуацією.

На нашу думку, функції державної виконавчої служби можна умовно поділити на функції внутрішньої організації – управлінські (реалізація яких пов'язана із організацією роботи та вирішенням питань, що виникають в системі органів виконавчої служби) та зовнішнього регулювання – виконавські (функції, що реалізуються у стосунках із фізичними та юридичними особами, які не є органами чи посадовими особами державної виконавчої служби). Функції державної виконавчої служби, в свою чергу, мають свої прояви у різних сферах регулювання виконавчого провадження.

Функції державної виконавчої служби	Функції внутрішньої організації (управлінські)	Функції зовнішнього регулювання (виконавські)
безпосереднього керівництва	загальне керівництво діяльністю структурних підрозділів, організація роботи з примусового виконання рішень юрисдикційних органів	своєчасне, повне, неупереджене виконання рішень юрисдикційних органів
методичного керівництва	аналітичне, інформаційне, методичне забезпечення працівників	освітньо-роз'яснювальна робота з населенням через періодичні видання, Інтернет, телебачення
кадрового забезпечення	добір кадрів, ведення кадрового резерву, підвищення кваліфікації працівників	
матеріально-технічного забезпечення	планово-фінансова діяльність, ведення реєстру виконавчих проваджень	доступ до реєстру виконавчих проваджень, управління об'єктами державної власності
контролююча	перевірка діяльності	розгляд звернень громадян

	державних виконавців, вживання заходів щодо її поліпшення, запобігання корупції, здійснення заходів щодо її недопущення	щодо незаконних дій чи бездіяльності державних виконавців
представницька		представництво інтересів виконавчої служби в судових та інших органах
стимулююча	соціальний захист, система заохочень, соціально-побутове забезпечення	

Отже, до функцій державної виконавчої служби України належить функція безпосереднього та методичного керівництва, функція кадрового та матеріально-технічного забезпечення, контролююча функція, представницька та стимулююча функції, й умовно їх можна поділити на функції внутрішньої організації (управлінські) та зовнішнього регулювання (виконавські). Важливо зазначити, що кожна з функцій державного органу взагалі та державної виконавчої служби зокрема знаходить своє відображення, деталізацію та конкретизацію у функціях структурних підрозділів та безпосередньо у функціональних обов'язках кожного працівника органу, які виконуються ним постійно [256].

По-друге, організаційно-структурний блок, на думку В.В. Писаренка, складається з двох частин, перша з яких як структурний елемент передбачає структуру державного органу, схему підпорядкування, розподіл завдань, обов'язків тощо, а друга – як організаційний елемент включає організаційні питання (порядок внутрішньої взаємодії, організацію діяльності, співпрацю з іншими органами, установами, організаціями тощо) [256]. У свою чергу, Д.Н. Бахрах вважає, що організаційно-структурний компонент правового статусу є досить складною системою. До нього входить нормативне регулювання порядку створення, легалізації, реорганізації, ліквідації

суб'єктів, їх підпорядкованості та передачі з ведення одних організацій у підпорядкування інших, встановлення та зміна їх організаційних структур, право на організаційне самовизначення, процедури діяльності, офіційну символіку [33, с. 27].

На нашу думку, організаційно-структурний блок дійсно є складною конструкцією, яка має складатися з трьох компонентів: перший – структурний елемент, що включає структуру державного органу, порядок створення, ліквідації, реорганізації державного органу взагалі та його структурних підрозділів, посадових осіб зокрема; другий – організаційний елемент, який містить організацію діяльності, внутрішній розподіл та взаємодію, порядок взаємодії з іншими установами, організаціями тощо; третім виступає спеціальний елемент, що притаманний державній виконавчій службі та деяким іншим спеціальним органам; до нього мають бути віднесені такі спеціальні складові, як можливість застосування засобів примусового характеру, службові посвідчення, формений одяг та знаки розрізнення встановленого зразка тощо.

Вище вже зазначалося, що структура ДВС сьогодні складається з трьох рівнів:

- на рівні Міністерства юстиції України – Державна виконавча служба (із відділом примусового виконання рішень у його складі);
- на рівні головних управлінь юстиції – управління ДВС (із відповідними відділами примусового виконання рішень);
- на рівні районних, міських, міськрайонних управлінь юстиції – відділи ДВС. Водночас Закон України «Про державну виконавчу службу» визначає порядок створення, ліквідації, реорганізації Служби та її структурних підрозділів, організацію діяльності (внутрішню – порядок призначення на посади та звільнення з посад; зовнішню – порядок взаємодії з іншими державними органами) та порядок здійснення примусового виконання рішень.

По-третє, компетенційний блок включає компетенцію державного

органу. Як зазначає О.Ф. Скакун, встановлюючи компетенцію кожного із органів, держава здійснює не тільки поділ праці між ними, а й поділ державно-владних повноважень [401, с. 364]. Саме наділення державних органів певним обсягом компетенції дозволяє державі ефективно використовувати свої можливості в керівництві суспільно-політичними процесами [23, с. 168]. Взагалі сьогодні ані у наукових працях, ані на законодавчому рівні не визначено єдиного та чіткого розуміння дефініції компетенції, що свідчить про її певну складність як правового інституту. Так, наприклад, словник адміністративного права пропонує визначати поняття «компетенція» як інститут адміністративного права, який являє собою комплекс повноважень суб'єкта права (державного органу, посадової особи тощо) у відповідній сфері державного управління [403, с. 169].

Як вважають В.В. Писаренко та Р.В. Мамочка, компетенція державного органу складається з двох елементів – прав та обов'язків. Система повноважень складає компетенцію конкретного державного органу, через яку визначається роль та місце органу в системі органів виконавчої влади. Відповідно, кожному виду державного органу притаманний обсяг компетенції та певні форми і напрямки її реалізації, що закріплюється нормативно-правовими актами, які називають компетенційними [256; 200]. На думку В.Б. Авер'янова, компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по вертикалі, так і по горизонталі), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [61, с. 248]. О.Ф. Скакун вказує, що компетенція державного органу – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання [401, с. 164].

В юридичній літературі також має місце думка про включення до складу компетенції завдань державного органу, але А.О. Ткаченко вважає, і

ми підтримуємо таку точку зору, що завдання не можуть бути елементом компетенції через те, що вони її передбачають [434, с. 194].

До елементів компетенції, окрім предмета відання, прав та обов'язків, В.С. Журавський пропонує додати функції та повноваження [121, с. 53]. Маємо не погодитись із цією точкою зору, тому що, насамперед, викликає нерозуміння відокремлення прав та обов'язків від повноважень, оскільки повноваження і є сукупністю взаємозалежних прав та обов'язків, якими наділений державний орган, державний службовець, посадова особа. Що ж до інших викладених позицій стосовно сутності поняття «компетенція», то вважаємо, що не варто включати до складу компетенції функції, саме через те, що вони також передують визначенню компетенції, як і завдання.

На думку Д.В. Мандичева, правильно визначена компетенція сприяє підвищенню ефективності використання правових, організаційних та інших засобів діяльності державного органу. Компетенція державного органу, на його думку, складається з двох елементів: 1) предмет відання (або суспільні відносини); 2) права та обов'язки, або владні повноваження конкретного державного органу [201, с. 112]. Як зазначає Д.Н. Бахрах, компетенція як частина правового статусу колективного суб'єкта складається з сукупності владних повноважень стосовно визначених предметів відання. Тобто перший елемент містить права та обов'язки, а другий – підвідомчість, правове закріплення обсягу справ, предметів, об'єктів, на які розповсюджуються зазначені повноваження [33, с. 28].

Предмет відання (підвідомчість), на думку науковців, є найбільш стабільним елементом компетенції та представляє собою постійну її базу [434, с. 195]. Так, О.М. Анохін зазначає, що чітке та ефективне функціонування державного органу можливе лише при визначенні конкретної галузі суспільних відносин. Сфера діяльності є елементом компетенції державного органу та визначається як предмет відання або підвідомчість. При цьому предмет відання (підвідомчість) – це конкретні галузі державної діяльності, ті суспільні правові відносини, в яких державний

орган є юридично компетентним [23, с. 168]. У свою чергу, встановлення підвідомчості – це розподіл (розмежування) повноважень між органами, їх структурними підрозділами, посадовими особами тощо. Кожна структурна одиниця має право розглядати та вирішувати лише той обсяг питань, який належить до її відання.

В юридичній літературі розрізняють два види підвідомчості: 1) предметну (за видом діяльності); 2) територіальну (за територією) [201, с. 112]. Із посиланням на А.П. Альохіна, С.С. Алексєєва та В.О. Кампо, у свою чергу, Д.В. Мандичев стверджує, що взагалі можна виділити такі види компетенції: функціональну й територіальну; предметну; процесуальну; та вважає за доцільне визначити й відповідні групи повноважень [201, с. 112].

Як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності, пропонують визначати компетенцію Ю.Г. Кальниш та А.Л. Сухорукова. Коло питань, що вирішуються кожним конкретним державним органом, визначається у відповідному нормативно-правовому акті, що встановлює правовий статус цього державного органу [143, с. 7]. Компетенцію органів ДВС з організації діяльності державної виконавчої служби закріплено Законом України «Про державну виконавчу службу» [305].

По-четверте, невід'ємною частиною правового статусу державного органу є відповідальність. Так, працівники державної виконавчої служби залежно від скоєного протиправного діяння несуть дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та інші види юридичної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Отже, правовий статус державного органу взагалі та ДВС України зокрема складається з таких складових: 1) цільовий блок (складається з основної мети діяльності, яка конкретизується у завданнях та функціях органу); 2) організаційно-структурний блок (містить структурний,

організаційний та спеціальний елементи); 3) компетенційний блок (складається з повноважень (прав і обов'язків) та предмета відання або підвідомчості); 4) відповідальність.

Враховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що основними ознаками правового статусу державного органу взагалі й державної виконавчої служби України зокрема є такі:

- характеризується стабільністю та універсальністю (розповсюджується на структурні підрозділи та посадових осіб органу);
- є нормативно регламентованим (встановленим і закріпленим відповідними нормативно-правовими актами);
- складається зі структурних елементів (які визначають правовий статус лише за умови їх взаємозв'язку та взаємодії);
- відображає місце конкретного державного органу в системі органів.

Таким чином, слід визначити дефініцію правового статусу державної виконавчої служби України як встановлений законодавством цільовий, організаційно-структурний, компетенційний блоки та відповідальність, притаманні виконавчій службі, які обумовлюють та закріплюють її правове положення в системі державних органів.

Відтак, Державна виконавча служба України є органом виконавчої влади у складі Міністерства юстиції України із дворівневою структурою, основною метою якої є повне, своєчасне й неупереджене примусове виконання рішень юрисдикційних органів та яка наділена відповідними, притаманними виключно виконавчій службі, повноваженнями та відповідальністю (правовим статусом).

Слід зазначити, що визначення сутності, призначення ДВС буде неповним без встановлення тих принципів, відповідного до яких функціонує ДВС в Україні. Визначення і становлення принципів організації та діяльності державної виконавчої служби на сучасному етапі покликане збалансувати процес становлення та формування інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні, оскільки саме принципи є своєрідним

орієнтиром при виявленні проблем функціонування системи взагалі [390].

Принципи діяльності виконавчої служби завжди були об'єктом вивчення та обговорення, і не лише в юридичній науці. Взагалі дефініція принципу містить в собі розробки різноманітних галузей пізнання соціальних, філософських, юридичних наук тощо.

Лише останнім часом питання принципів організації та діяльності виконавчої служби України жваво обговорюються такими юристами-науковцями, як С.М. Саване [390], Ф.В. Бортняк [48, с. 86-90], О.С. Клименко [152, с.79-85], С.Я. Фурса та С.В. Щербак [447; 448; 506].

Термін «принцип» (у перекладі з латини «основа», «походження», «початок», «першопричина») означає загальні, вихідні, основні положення, правила, які характеризують природу, соціальну сутність явища, його властивості, спрямованість його розвитку [390].

Так, Ф.В. Бортняк спирається на загальне поняття принципу, яке характеризується як керівна ідея, основне правило поведінки. В логічному розумінні принцип є основоположним поняттям, основою системи, яка є узагальненням і поширенням якогось положення на всі явища галузі, з якої даний принцип абстрагований [48, с. 86].

Загалом принцип – це мінлива категорія, що виникає та закріплюється внаслідок узагальнень, удосконалень, новітніх напрацювань, які у подальшому знаходять своє нормативне закріплення. Саме тому питання визначення принципів організації та діяльності ДВС України, їх видів і класифікації завжди є актуальним, особливо в часи реформувань та перетворень, та ніколи не набуде вичерпної закінченої структури.

Законодавство України, що регулює питання організації та діяльності ДВС і виконавчого провадження, не містить чіткого переліку чи системи принципів, як це визначено в деяких інших галузевих нормативно-правових актах.

Однак С.Я. Фурса та С.В. Щербак вважають недоцільним закріплювати принципи діяльності виконавчої служби на законодавчому рівні у формі

окремих норм у структурі закону, оскільки їх прийнято закріплювати тільки в тих нормативних актах, які регламентують діяльність органів, наділених повноваженнями правового аналізу. Державний же виконавець має чітко додержуватися процедури вчинення виконавчого провадження і неухильно виконувати вимоги законодавства, керуючись у першу чергу положеннями Закону України «Про виконавче провадження» [448, с. 85].

У свою чергу, С.М. Саване та О.С. Клименко пропонують чітко відобразити принципи державної виконавчої служби у законах України «Про виконавче провадження» та «Про державну виконавчу службу», що надасть їм загальнообов'язкового характеру та гарантій дотримання, удосконаливши та збагативши тим самим процес примусового виконання рішень юрисдикційних органів [390; 152, с. 85]. Слід підтримати дану позицію, оскільки для вирішення даного питання слід відштовхуватися від загальноприйнятого визначення поняття «принцип» як правил, які характеризують сутність та призначення будь-якого державного інституту. Крім того, існують загальноприйняті принципи державної діяльності, ігнорування яких може розглядатися як порушення конституційних принципів державної діяльності.

З цього питання є позитивним російський досвід. Так, у російському законодавстві чітко закріплено принципи виконавчого провадження. Статтею 4 Закону Російської Федерації «Про виконавче провадження» передбачено, що виконавче провадження здійснюється на принципах законності, своєчасності виконання виконавчих дій та застосування заходів примусового виконання, поваги честі та гідності громадянина, недоторканності мінімуму майна, необхідного для існування боржника-громадянина та членів його родини, співвідношення обсягу вимог стягувача та засобів примусового виконання [234].

Державна виконавча служба України як орган влади наділена конкретними повноваженнями, при реалізації яких вона все ж таки спирається на певні принципи. Тому існує необхідність у формуванні

системи принципів державної виконавчої служби. Але при цьому потрібно звернути увагу на те, що це має бути комплексна система принципів галузі, яка включатиме принципи виконавчого провадження, що знаходяться у тісному взаємозв'язку із принципами державного управління (оскільки державна виконавча служба є органом виконавчої влади) та державної служби (оскільки державні виконавці мають статус державних службовців) [447, с. 36; 390].

Загальні принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади закріплені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI. Так, діяльність центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності [370].

Залежно від критеріїв диференціації юристи-науковці поділяють принципи на певні групи. Доцільно розглянути та проаналізувати найбільш розповсюджені точки зору з цього питання.

Так, С.В. Щербак та С.Я. Фурса пропонують поділити принципи діяльності ДВС на загальні (властиві органам виконавчої влади, в тому числі і державній виконавчій службі) та спеціальні (властиві виключно державній виконавчій службі) [447, с. 36].

Ще у своєму дисертаційному дослідженні С.В. Щербак конкретизувала та класифікувала принципи державної виконавчої служби. До загальних принципів вона віднесла: принцип законності, принцип верховенства права, принцип реординації, принцип сприяння громадянам, установам, підприємствам і організаціям у здійсненні їх прав й охоронюваних законом інтересів, а до спеціальних – принцип обов'язковості вимог державного виконавця, принцип своєчасності, повноти виконання і неупередженості державного виконавця, принцип безпосередності, принцип пріоритетності звернення стягнення на майно боржників-громадян, принцип одноособовості

прийняття рішення в конкретному виконавчому провадженні, принцип доступності і гарантованості захисту прав стягувача та боржника [506, с. 9].

Принципи законності та верховенства права – одні з основних конституційних принципів, які були і залишатимуться базовими в будь-якій правовій країні, і в Україні в тому числі. Для ДВС їх реалізація полягає у тому, що посадові особи виконавчої служби при реалізації своїх повноважень мають діяти лише на підставі та в межах Конституції і законів, які регулюють їх діяльність, всі рішення їх мають відповідати вимогам законодавства та не суперечити йому, але, з іншого боку, закону мають дотримуватися всі суб'єкти виконавчого провадження [447, с. 36-37].

Принцип реординації проявляється через реалізацію стягувачем свого права на звернення до виконавчої служби із вимогою про відновлення його права через примусове виконання рішення юрисдикційного органу на його користь у порядку та строки, встановлені законом.

Основа спеціальних (галузевих) принципів впливає зі змісту нормативно закріпленого завдання державної виконавчої служби України. Тобто вислів «своєчасне, повне і неупереджене» характеризує загальні принципи здійснення державного виконання [448, с. 83].

Принцип своєчасності передбачає чітку регламентацію та дотримання суб'єктами виконавчого провадження процесуальних строків. Принцип повноти виконання полягає у вичерпному виконанні рішення юрисдикційного органу та недопущенні інсинуацій в його інтерпретації. Принцип неупередженості включає в себе чесне та об'єктивне виконання державним виконавцем своїх обов'язків при реалізації рішення, а у випадку виникнення сумнівів в об'єктивності державного виконавця – можливість його відводу чи самовідводу.

Принципи діяльності державної виконавчої служби С.М. Саване пропонує поділити на процедурні, статусні та державно-управлінські. Тобто процедурні принципи – це принципи виконавчого провадження, які властиві саме процедурі примусового виконання рішень юрисдикційних органів

(законність, верховенство права, обов'язковість вимог державного виконавця, своєчасність, повнота виконання, неупередженість виконавця, недопущення зловживання владними повноваженнями тощо). Статусні принципи – принципи правового статусу державного виконавця як державного службовця (демократизм, підзвітність, підконтрольність, персональна відповідальність, професіоналізм, просування по службі, соціальний і правовий захист, недоторканність особи державного виконавця тощо). Державно-управлінські принципи – принципи, що були притаманні державній виконавчій службі як центральному органу виконавчої влади України (розмежування владних повноважень, взаємодія суб'єкта та об'єкта управління, структурно-ієрархічна побудова тощо) [390].

У свою чергу, О.С. Клименко класифікує принципи організації діяльності ДВС України на загальні (характерні для сфери адміністративно-правового регулювання взагалі), функціональні (галузеві та міжгалузеві, які регулюють основні напрямки процесуальної діяльності ДВС) та спеціальні (примусово-виконавчі, які притаманні саме здійсненню примусових заходів з виконання рішень юрисдикційних органів) [152, с. 80].

Серед загальних принципів виділено принципи демократизму, верховенства права, законності, справедливості тощо. Загальні принципи забезпечують основу правового регулювання функціональним та спеціальним принципам виконавчої служби.

До функціональних (галузевих та міжгалузевих) принципів віднесено такі принципи, як рівність громадян перед законом (всі суб'єкти виконавчого провадження юридично рівні перед законом незалежно від статі, релігійних переконань тощо), недоторканність людини та житла (тобто примусові заходи здійснюються стосовно майна боржника, особа його залишається недоторканою та неможливо посягати чи проникати до житла особи без її згоди), державна мова, імперативність (субординація) тощо.

Спеціальні принципи безпосередньо забезпечують примусове виконавче провадження, до них віднесені: принцип примусового захисту

власності та інтересів стягувача, безпосередності та своєчасності примусового виконання рішень, залучення правоохоронних органів тощо [152, с. 80-84].

Як вважає Ф.В. Бортняк, принципи організації діяльності ДВС входять до системи принципів публічних органів управління. Він визначає їх як керівні ідеї, що характеризують зміст цієї діяльності, її сутність і призначення в суспільстві, а саме – примусове виконання рішень публічних органів управління. Вони є синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною основою виникнення, становлення та функціонування багатьох соціально-правових явищ у сфері примусового виконання рішень. Основне призначення принципів діяльності ДВС полягає в тому, щоб здійснювати універсальне й узагальнене закріплення основ цієї служби, адаптувати її до найважливіших інтересів і потреб держави і суспільства [48, с. 86-87]. Вчений виділяє такі принципи діяльності ДВС, які мають імперативний характер: нормативності діяльності (структура, компетенція, статус тощо чітко регламентуються законодавством); єдиноначальності та колегіальності (ДВС очолює конкретна особа – начальник служби, але з метою обговорення певних питань, програм, наукових рекомендацій утворюється колегія); поділу управлінської праці (виражається у поділі служби на відділи, сектори та ін. залежно від специфіки знань, управлінської спеціалізації); повноти та неупередженості при здійсненні виконавчого провадження; підконтрольності та підзвітності, персональної відповідальності, професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, правової і соціальної захищеності працівників та оперативної самостійності [48, с. 87-90].

Значення принципів організації діяльності ДВС України полягає у формуванні основних засад виконавчого провадження. Принципи виконавчої служби складають взаємозв'язану і взаємоузгоджену систему, яка виступає індивідуалізуючою ознакою інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів [152, с. 84].

Як уже підкреслювалося, принципи є категорією мінливою: так, кожного разу у зв'язку із реформуванням інституту примусового виконання рішень певні принципи додаються чи трансформуються. Наприклад, у законопроекті «Про присяжних виконавців» пропонується запровадити інститут присяжних (приватних) виконавців та прогнозується поява і відповідних принципів їх діяльності, таких як самоврядність, креативність примусового виконання тощо [152, с. 84].

Аналізуючи вищенаведене, можна зазначити, що незалежно від об'єднання чи диференціації принципів діяльності ДВС, виявлення додаткових принципів чи згрупування вже існуючих, явно прослідковується тенденція до однозначного виділення всіма науковцями групи спільних принципів, притаманних Державній виконавчій службі України як центральному органу виконавчої влади, наділеному виключними владними повноваженнями із примусового виконання рішень юрисдикційних органів. До них належать такі: верховенство права; забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; відповідальність; своєчасність; повнота та неупередженість виконання; обов'язковість вимог державного виконавця тощо. Саме такими принципами керується Державна виконавча служба при реалізації державної політики з примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні. Вважаємо, що зміна статусу ДВС з центрального органу виконавчої влади на орган виконавчої влади у складі Мінюсту не повинна впливати на перелік та якість принципів функціонування ДВС.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що призначення та сутність ДВС повноцінно розкриваються в її правовому статусі, функціях та принципах діяльності, які визначають природу даного державного органу, його особливості. Разом із тим проведене дослідження виявило ряд недоліків у правовому регулюванні призначення і сутності ДВС в Україні, серед яких: невизначеність складу ДВС, відсутність чітко окресленого переліку принципів діяльності, а також відсутність систематизованої наукової

розробки функцій ДВС із урахуванням сучасних обставин та реформ. У підрозділі здійснено спробу вирішити дані проблеми, результати якої не претендують на остаточність і досконалість, проте пропонуються для ознайомлення та обговорення.

1.3. Адміністративно-правові форми та методи роботи державної виконавчої служби

На сучасному етапі розвитку України як правової держави відбувається реформування органів державної влади, місцевого самоврядування, судової системи тощо. Ефективна діяльність влади неможлива без удосконалення діяльності її органів, пошуку нових форм і методів управління взагалі та державної виконавчої служби України зокрема.

Форма державного управління – одна з важливих ознак, що характеризує зовнішній вияв державного управління у конкретній сфері діяльності. Саме від ефективності обраних форм управління, їх поєднання та взаємозв'язку залежить, чи буде досягнутий позитивний результат діяльності державного органу, реалізовано його функції.

Формами традиційно вважають зовнішнє вираження чого-небудь взагалі, а формами управління зокрема – зовнішнє вираження відповідної управлінської діяльності [209, с. 102-106].

За визначенням Ю.Н. Старилова, форма державного управління – це зовнішнє вираження змісту управління, межа конкретних управлінських дій, що здійснюються безпосередньо державним органом, частина управлінської діяльності державного органу, його структурного підрозділу, посадової особи, кожна дія яких специфічним чином розкриває зміст управлінської діяльності, саме управлінського змісту [415, с. 212].

Більш детальне визначення поняття форми державного управління, яке заслуговує, на думку О.Ю. Меліхової, особливої уваги, надає

Т.О. Коломоєць, зазначаючи, що форму державного управління слід розуміти як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності, спрямовані на реалізацію функцій управління та поділяються на правові і неправові [209, с. 103].

Всі форми державного управління, які використовуються органами управління (структурними підрозділами, посадовими особами), спрямовані на забезпечення виконання цілей (завдань, функцій) управління.

Державна виконавча служба України в межах своїх повноважень здійснює завдання зі своєчасного, повного та неупередженого примусового виконання рішень, яке реалізується у відповідних формах управлінської діяльності. Тобто правильний вибір Міністерством юстиції України та Державною виконавчою службою України форм реалізації компетентності саме і забезпечить значною мірою ефективність примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Вибір форми діяльності конкретного управлінського органу здійснюється відповідно до певних правил: вона має відповідати компетенції органу (його структурних підрозділів, посадових осіб), завданням, функціям, особливостям діяльності та може розповсюджуватися лише на ті об'єкти, які знаходяться у межах впливу відповідного органу. Форми діяльності мають відповідати змісту управлінської діяльності, тобто для реалізації певної функції чи завдання необхідно обирати та застосовувати найбільш ефективну форму, яка і забезпечить її якісне виконання із найменшими затратами [415, с. 215].

Формами діяльності державної виконавчої служби, як зазначає Ф.В. Бортняк, є зовнішнє вираження дій державної виконавчої служби, що здійснюються в межах покладених на неї функціональних обов'язків щодо

примусового виконання рішень публічних органів управління. Загальний аналіз форм діяльності державної виконавчої служби дозволяє виділити такі види форм діяльності: правові та неправові (загальновизнана в адміністративному праві диференціація форм державного управління), структурні і процесуальні. Так, під структурною та процесуальною формами розуміють, по-перше, «будову» державної виконавчої служби – взаємопов’язані структурні підрозділи, відділи, сектори тощо із відповідними функціями, повноваженнями, відповідальністю, які складають Державну виконавчу службу; по-друге, зовнішній вияв діяльності зазначеної «будови», спрямований на своєчасне, повне та неупереджене виконання рішень юрисдикційних органів, який і є процесуальною формою діяльності державної виконавчої служби [49, с. 11-12]. Але на особливу увагу заслуговують правові та неправові форми управлінської діяльності державної виконавчої служби України.

У своєму дисертаційному дослідженні Ф.В. Бортняк визначає правові форми діяльності державної виконавчої служби як будь-які зовнішньо виражені функції державної виконавчої служби, що здійснюються в межах покладених на неї професійних обов’язків щодо примусового виконання рішень публічних органів управління. Неправові чи організаційні форми діяльності виконавчої служби вчений трактує як реалізацію практичної діяльності, що полягає у вчиненні будь-яких управлінських дій, не пов’язаних із виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, як повсякденні та різноманітні вияви їх управлінської діяльності, необхідні для забезпечення чіткої та ефективної роботи щодо виконання покладених на неї функцій стосовно примусового виконання рішень публічних органів управління [49, с. 11-12].

Аналізуючи класифікації та види форм управління, які обговорюються у літературі останнім часом, можна дійти висновку, що сьогодні склалася така загальна для всіх державних органів система форм державного управління: до правових форм віднесено видання (прийняття) правових актів

нормативного, ненормативного та індивідуального характеру, укладення адміністративних договорів, вчинення юридично значущих договорів, дій; до неправових форм – здійснення організаційно-правових та матеріально-технічних дій [209, с. 104; 415, с. 218-219; 84].

Практика діяльності державної виконавчої служби показує, що в процесі реалізації своїх повноважень служба широко використовує передбачені законодавством форми управлінської діяльності, але недостатньо приділяє уваги такому виду правової форми, як укладення адміністративних договорів у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів [84].

Якщо раніше поняття «договір» асоціювалося виключно із галузями приватного права, то на сучасному етапі становлення та розвитку ринкової економіки, коли горизонтальні управлінські відносини набувають все більшого поширення, із розвитком договірних засад в регулюванні публічно-правових відносин договір все частіше застосовується у галузі адміністративного права як особлива форма регулювання управлінських відносин та є перспективним напрямком удосконалення державного управління взагалі та у сфері примусового виконання рішень зокрема [84; 15, с. 218-219; 242, с. 88-92].

Серед теоретиків-адміністративістів все ще не вироблено єдиного розуміння адміністративного договору, тож ставлення до нього є неоднозначним. Однак, хоча сьогодні адміністративний договір як форма діяльності органів виконавчої влади ще не набув широкого застосування в Україні, він має певні перспективи. Слід зазначити, що на законодавчому рівні не визначено жодного органу виконавчої влади, із яким заборонено укладати адміністративні договори, але немає ще конкретних вимог щодо оформлення договору, практичного досвіду його застосування тощо [35, с. 48].

У зарубіжних країнах використовується така форма діяльності, як адміністративний контракт. Наприклад, у Франції є два види

адміністративних контрактів: договори, які визнаються адміністративними за законодавчим визначенням, і договори, які визнаються адміністративними на підставі критерію, виробленого судовою практикою. Французькі адміністративісти вважають, що для визначення договору адміністративним в ньому мають бути постійні й змінні елементи. Так, одним з основних постійних елементів адміністративного договору є наявність серед учасників договору державного органу (посадової особи, структурного підрозділу, представника держави), змінним елементом може бути вимога щодо наявності в договорі тісного зв'язку із завданнями діяльності державного органу, чи наявність умов, що виходять за рамки приватного права, тощо [135, с. 222].

В Україні офіційне визначення адміністративного договору міститься у статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України. У ній зазначено, що адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [158].

Адміністративний договір складається з певних структурних компонентів, характер яких і надає йому рис адміністративного права. Так, предметом адміністративного договору є здійснення управлінських дій, метою – задоволення публічних інтересів, суб'єктами – обов'язково орган державної виконавчої влади з одного боку, змістом – конкретні умови тощо [135, с. 223].

Реформування державної виконавчої служби вимагає виявлення та застосування удосконалених правових форм реалізації повноважень, наприклад застосування адміністративного договору.

Адміністративний договір має розглядатися як один з найдемократичніших та ефективніших засобів регулювання діяльності органів виконавчої влади України, тому що використання такої нестандартної сьогодні форми регулювання відносин, як адміністративний

договір дозволить раціонально виконувати покладені на Державну виконавчу службу України обов'язки з примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Як зазначає Є.М. Гришко, сьогодні єдиним прикладом застосування адміністративного договору Державною виконавчою службою може бути лише договір із спеціалізованими організаціями, наприклад щодо реалізації на аукціоні арештованого майна [84]. Але метою впровадження адміністративного договору як форми реалізації повноважень державної виконавчої служби є вдосконалення процедури примусового виконання та досягнення кінцевого результату діяльності служби взагалі – виконання рішення. Таким чином, враховуючи, що предмет договору не може впливати з прямих повноважень виконавчої служби та діяльність державних виконавців як посадових осіб державної виконавчої служби – представників держави – при здійсненні ними своїх повноважень чітко регламентована нормативно-правовими актами, які не підлягають розширеному тлумаченню, предметом договору можуть бути окремі питання виконавчого провадження, направлені, за загальним правилом, на поліпшення становища суб'єктів договору та пошук дієвих засобів щодо виконання конкретного рішення [84].

Виходячи з поняття адміністративного договору, наголосимо на тому, що однією зі сторін договору має бути державний орган, наділений владними повноваженнями, а предметом договору не може бути виконання прямих повноважень державного органу. Таким чином, вважаємо, що Державна виконавча служба може укласти адміністративний договір, наприклад із Центром психологічної підтримки щодо проведення психологічних тренінгів та навчань із державними виконавцями. З метою швидкого та вичерпного виконання рішення юрисдикційного органу можливе запровадження договору зі стягувачем у межах вимог чинного законодавства, якщо ним буде запропоновано здійснення певних заходів з метою сприяння виконанню рішення (надання транспорту, інформації, кур'єрських послуг тощо), тобто державний виконавець виконує свої безпосередні повноваження, а стягувач

сприяє йому згідно з договором у межах законодавства.

На нашу думку, запровадження адміністративного договору в діяльності державної виконавчої служби України дійсно є доцільним, це дозволить розробити додаткові засоби удосконалення процедури примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Але сьогодні, на жаль, виконавча служба не має достатньо кваліфікованих спеціалістів, які будуть проводити правову експертизу зазначених договорів. Як нами вже зазначалося, кваліфікаційний рівень боржників (юридичних осіб) у ряді випадків перевищує рівень компетенції державних виконавців й при обговоренні та встановленні умов конкретного договору Державна виконавча служба може опинитися у невигідному становищі, що негативно відобразиться на авторитеті держави взагалі. Ця обставина вказує на необхідність встановлення певних підвищених вимог до осіб, які мають намір працювати в Державній виконавчій службі.

Слід приділити певну увагу неправовим формам діяльності, до яких віднесено здійснення організаційно-правових та матеріально-технічних дій. Не слід зменшувати їх значення для Державної виконавчої служби, оскільки саме на них покладено забезпечення повсякденної, чіткої та ефективної роботи, обслуговування процесу управління і діяльності, утворення умов для реалізації покладених на органи Державної виконавчої служби України функцій.

З метою встановлення основних єдиних правил роботи з документами в органах державної виконавчої служби України Міністерством юстиції України затверджено наказ «Про затвердження Порядку роботи з документами в органах державної виконавчої служби» від 25.12.2008 № 2274/5 [333]. Зазначеним наказом встановлено порядок документообігу в органах ДВС України, порядок їх оформлення, зберігання, чітко визначено, що організаційно-розпорядчими документами є розпорядження керівника органу, службові листи, акти, довідки, протоколи тощо, створені в результаті діяльності органів державної виконавчої служби, та вимоги щодо їх

оформлення із дотриманням ДСТУ 4163-2003 (v0055609-03) «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів».

Особливе значення для державної виконавчої служби України, основним завданням якої є своєчасне, повне та неупереджене примусове виконання рішень юрисдикційних органів, має виконавчий документ як форма волевиявлення компетентного органу влади. Виконавчий документ – основоположний фактор у процедурі відновлення порушеного права, тобто він є документальною підставою для відкриття виконавчого провадження [47, с. 11].

Виконавчі документи – це письмові документи встановленої форми і змісту, які видаються судом та іншими органами вирішення правових спорів (юрисдикційними органами) для примусового виконання прийнятих ними у справах рішень, ухвал, постанов, інших актів як підстав для їх виконання [504, с. 45].

Як визначив Ф.В. Бортняк, виконавчий документ – це відповідна форма волевиявлення публічного органу управління щодо захисту порушеного, оскарженого чи невизнаного права особи, який видається у межах визначеної компетенції, має відповідні вимоги до змісту й форми та є основним спонукальним моментом стосовно відкриття виконавчого провадження державним виконавцем [49, с. 12; 47, с. 12].

Законодавством України не розкрито поняття «виконавчий документ», але встановлено перелік тих, які підлягають примусовому виконанню державною виконавчою службою та вимоги до них. Так, виконавчими документами відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» є:

- 1) виконавчі листи, що видаються судами, і накази господарських судів, у тому числі на підставі рішень третейського суду та рішень Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті і Морської арбітражної комісії при Торгово-промисловій палаті;

- 2) ухвали, постанови судів у цивільних, господарських,

адміністративних, кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

3) судові накази;

4) виконавчі написи нотаріусів;

5) посвідчення комісій у трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій;

6) постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

7) постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій і накладенням штрафу;

8) рішення інших органів державної влади, якщо їх виконання за законом покладено на державну виконавчу службу;

9) рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [292].

Статтею 18 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено перелік вимог до виконавчого документа, тобто перелічено конкретні дані та інформація, які мають міститися у виконавчому документі. Обсяг даних виконавчого документа повинен передавати зміст рішення, яке підлягає виконанню, та бути доступним для розуміння учасникам виконавчого провадження.

Як вважає Ф.В. Бортняк, встановлення єдиних вимог до змісту всіх виконавчих документів спонукає до їх об'єднання та впровадження уніфікованої форми документа, яку б використовували всі органи, повноважні на прийняття рішень, які підлягають примусовому виконанню державною виконавчою службою, наприклад «ордер на примусове виконання рішень» [47, с. 11; 49, с. 12].

На нашу думку, встановлення та законодавче закріплення єдиної

форми виконавчого документа покликане удосконалити процедуру виконавчого провадження та усунути таку підставу відмови у відкритті виконавчого провадження, як невідповідність виконавчого документа вимогам законодавства.

Враховуючи, що Державна виконавча служба була визначена як центральний орган виконавчої влади, а її значення та авторитет як органу, що реалізує державну політику в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів, зростає, дійсно доцільно поставити питання щодо встановлення єдиної форми виконавчого документа, який буде обов'язковим для всіх органів, рішення яких підлягають примусовому виконанню державною виконавчою службою. Слід зазначити, що встановлена єдина форма буде стосуватися лише виконавчих документів, виданих українськими органами та посадовими особами, уповноваженими приймати відповідні документи, які є виконавчими.

Щодо рішень Європейського суду з прав людини, то Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 № 3477 чітко встановлено, що до державної виконавчої служби України для виконання надсилається оригінальний текст та засвідчений Органом представництва автентичний переклад резолютивної частини остаточного рішення Європейського суду з прав людини: у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції, чи щодо справедливої сатисфакції, чи щодо дружнього врегулювання у справі, чи щодо схвалення умов односторонньої декларації [294].

Розгляд питання форм управління та діяльності державної виконавчої служби тягне за собою необхідність виявлення, встановлення та аналізу методів її роботи. Методи роботи є досить різноманітними. Як і форми, вони так само покликані забезпечувати удосконалення та високу ефективність діяльності державних органів взагалі та державної виконавчої служби України зокрема.

У загальному розумінні поняття «метод» – це спосіб чи прийом

здійснення чого-небудь. На думку Ю.Н. Старилова, метод управління представляє собою правовий засіб, який використовується для досягнення цілей, вирішення задач та здійснення функцій державної управлінської діяльності. Також вчений зазначає, що категорії «форма управління» та «метод управління» необхідно розглядати у нерозривному зв'язку. У системі управління, на його думку, метод діяльності є одним з найважливіших правових засобів [415, с. 227-228].

Ефективна практична діяльність державної виконавчої служби здійснюється саме за допомогою відповідних методів діяльності [477, с. 373-378]. Так, Ф.В. Бортняк розкриває дефініцію методів державної виконавчої служби України як комплекс різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких вона впливає на суспільні відносини з метою реалізації покладених на неї завдань стосовно примусового виконання рішень щодо захисту порушеного, оспорюваного чи невизнаного права осіб [49, с. 12].

У науці адміністративного права традиційно виділяють два універсальних методи публічного управління: переконання та примус. Саме ці методи у своєму взаємозв'язку становлять механізм (систему засобів) держави, який забезпечує відповідний порядок функціонування суспільства загалом, кожного державного та недержавного органу та правову поведінку громадян [49, с. 223, 13; 15, с. 227; 261].

Методом переконання як засобом впливу взагалі стимулюється відповідна поведінка суб'єктів управлінських відносин через застосування виховних, роз'яснювальних, заохочувальних, рекомендаційних та інших способів морального впливу. Примус, у свою чергу, виступає як допоміжний метод наступного етапу досягнення поставлених цілей та завдань, який застосовується у разі неефективного використання методів переконання. У цьому випадку досягнення цілей та завдань державного органу забезпечується застосуванням до фізичних та юридичних осіб, поведінка та дії яких не відповідають вимогам чинного законодавства, заходів примусового характеру в нормативно встановленому порядку [415, с. 234;

15, с. 227; 261].

Методи переконання, які застосовуються Державною виконавчою службою, можна умовно поділити на внутрішньоорганізаційні методи та методи зовнішньої діяльності.

Внутрішньоорганізаційні методи переконання спрямовані на свідомість посадових осіб державної виконавчої служби та сприяють забезпеченню законності і дисципліни всередині служби, підвищенню ефективності діяльності державних виконавців при здійсненні заходів з примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Ця група методів складається з таких заходів:

- роз'яснювальні (на колегіях, нарадах, при здійсненні заходів з підвищення кваліфікації тощо наголошується на бездоганному виконанні службових обов'язків, недопущенні корупційних проявів, застосуванні вичерпних та ефективних способів при здійсненні заходів із примусового виконання рішень);
- стимулюючі (законодавством передбачено певне пільгове соціально-побутове забезпечення державних виконавців, державне страхування);
- заохочувальні (виплата премій, надбавок, винагороди у випадках та розмірах, встановлених законодавством).

До методів переконання зовнішньої діяльності, спрямованих на свідомість громадян та покликаних сприяти їх сумлінності при виконанні зобов'язань та добровільному виконанню рішень юрисдикційних органів стосовно себе, можна віднести:

- роз'яснювальні (здійснення заходів з роз'яснення населенню норм чинного законодавств з примусового виконання рішень через засоби масової інформації, систему Інтернет, з акцентуванням на негативних наслідках порушення зобов'язань та відмови добровільного виконання рішень);
- попередження (при відкритті виконавчого провадження боржникові надається термін для добровільного виконання рішення, таким чином здійснюються заходи з переконання боржника виконати рішення

юрисдикційного органу у добровільному порядку та надати виконавчій службі документальне підтвердження виконання).

Законом України «Про виконавче провадження» встановлено семиденний термін, протягом якого боржнику надається можливість виконати рішення у добровільному порядку. Російським законодавством про виконавче провадження також надається боржнику право виконати рішення у добровільному порядку, але протягом п'яти днів [292; 234].

Щодо застосування методів переконання, то заслуговує на увагу досвід Німеччини, де нормативно-правове регулювання процедури примусового виконання рішень направлене, перш за все, на забезпечення мотивації добровільного виконання рішень, з метою максимального скорочення застосування досить вартісних заходів примусового виконання. Так, судовий виконавець має сприяти добровільному та швидкому виконанню рішень. Він зобов'язаний це робити навіть у тому випадку, коли боржник не має реальної можливості сплатити борг на момент відкриття виконавчого провадження, але доказує можливість його виплати у короткий термін (протягом шести місяців) частинами. Йому надається така можливість, за умови згоди стягувача [93]. Але практика діяльності державної виконавчої служби України, постійне збільшення звернень громадян до виконавчої служби та кількості виконавчих проваджень свідчить, на жаль, про недостатню ефективність в Україні методів переконання громадян.

У такому випадку виникає необхідність у застосуванні примусу, який традиційно розглядається як допоміжний метод впливу, що використовується в силу безрезультативності переконання. Досягнення цілей та задач державного органу може бути забезпечено за допомогою застосування заходів примусового характеру, і в цьому випадку процедура буде чітко регулюватися нормативно-правовими актами. Якщо поведінка або дії осіб не відповідають вимогам цих нормативно-правових актів, уповноважені органи та посадові особи мають право застосувати примусові засоби [415, с. 234].

Взагалі засоби примусу трактуються науковцями як вплив на особу або

на майно суб'єкта правових відносин з метою досягнення бажаної поведінки або певного результату. Державний примус, на їх переконання, – це можливість держави зобов'язати суб'єкта проти його волі та бажання здійснювати певні дії [261].

Як метод впливу держави на свідомість і поведінку юридично зобов'язаних суб'єктів, що здійснюється з метою забезпечення реалізації права, попередження правопорушень, покарання та виправлення правопорушників, поновлення порушених прав тощо, визначив дефініцію поняття «державний примус» О.М. Шевчук [495, с. 12]. Так, державний примус є методом реалізації та складовою частиною державної влади, застосовується від імені держави тільки при виникненні необхідності усунення неправомірної поведінки, яка становить загрозу, утискає або порушує права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб [261]. Але лише держава має всю повноту влади та може застосовувати її в усіх формах; державні ж органи та їх посадові особи, в свою чергу, мають лише ту частину функцій та владних повноважень держави, яку покладено на зазначений орган. Ще раз підкреслимо, що саме право застосування засобів примусового характеру, встановлених законодавством, у разі невиконання рішень фізичними та юридичними особами стосовно себе у добровільному порядку є сутнісною рисою державної виконавчої служби України. Порядок їх застосування чітко регламентований нормативно-правовими актами.

У своєму дисертаційному дослідженні Ф.В. Бортняк визначив поняття «адміністративний примус», здійснюваний Державною виконавчою службою, як застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу щодо правозобов'язаних суб'єктів з метою виконання рішення, винесеного публічними органами управління щодо захисту порушеного, оскарженого чи невизнаного права особи [49, с. 13].

Враховуючи наведене, на нашу думку, дефініція поняття «примус» у даному випадку має бути доповнена та визначена таким чином: «засоби примусового характеру, які застосовуються Державною виконавчою

службою України, – це нормативно встановлені заходи впливу, які застосовуються державними виконавцями щодо правозобов'язаних суб'єктів в порядку, суворо регламентованому нормативно-правовими актами з метою неупередженого, повного та своєчасного виконання рішень юрисдикційних органів».

Засоби примусового впливу, які застосовуються Державною виконавчою службою з метою своєчасного, повного та неупередженого виконання рішень юрисдикційних органів, можна поділити на профілактичні (які направлені на попередження можливості невиконання рішень та реалізуються, наприклад, через проведення перевірок стану виконання рішень, передачу відомостей про особу щодо порушення нею вимог чинного законодавства про виконавче провадження тощо), процесуальні (реалізуються саме через здійснення процедурних дій, направлених на виконання рішень), організаційні (направлені на вирішення організаційних питань, наприклад можливість використання транспорту стягувача, залучення до здійснення примусових заходів посадових осіб інших установ, організацій тощо), правореґулюючі (реґулюють порядок дій державних виконавців при здійсненні виконавчого провадження, наприклад при проникненні до приміщень тощо) та стягнення (чітко визначена система заходів, які застосовують державні виконавці) [49, с. 14].

Статтею 32 Закону України «Про виконавче провадження» заходами примусового виконання рішень юрисдикційних органів, які здійснюються державними виконавцями, визначено: звернення стягнення на кошти та інше майно (майнові права), заробітну плату, доходи, пенсію, стипендію боржника, вилучення у боржника і передача стягувачу певних предметів та інші заходи, передбачені рішенням [292].

Враховуючи те, що більша частина виконавчих проваджень стосується грошових зобов'язань, основне місце серед заходів примусового характеру займає саме виконання грошових зобов'язань. Звернення стягнення на майно боржника складається з трьох взаємозв'язаних послідовних етапів: арешту,

вилучення та примусової реалізації [292; 458, с. 82].

Наприклад, законодавством Російської Федерації про виконавче провадження розмежовано поняття виконавчих дій та заходів примусового виконання. До останніх віднесено такі заходи: звернення стягнення на майно боржника (в тому числі грошові кошти та цінні папери), періодичні виплати (що отримуються боржником по трудових, цивільно-правових та соціальних договорах), майнові права (інтелектуальної власності, за договорами тощо), вилучення у боржника майна, накладання арешту, перереєстрація прав на майно, цінні папери тощо, примусове виселення та вселення, здійснення певних дій від імені та за рахунок боржника у разі можливості вивільнення нежитлового приміщення, інші дії, передбачені Законом або рішенням [234].

Аналіз законодавства Німеччини дозволяє виділити два різновиди примусового виконання, якими є: примусове виконання грошових зобов'язань та примусове виконання інших вимог. У Німеччині, як і в Україні, більш розповсюдженим є примусове виконання грошових вимог, яке досягається через застосування передбачених законом примусових заходів, таких як звернення стягнення на рухоме майно боржника; на права вимоги та інші майнові права боржника; на нерухоме майно боржника. Присуджені стягувачу кошти можуть бути отримані шляхом опису (арешту) майна боржника та переводу його у грошовий еквівалент через процедуру реалізації [93].

Так, С.Я. Фурса, С.В. Щербак та інші науковці пропонують додати до переліку заходів примусового виконання, які містяться у Законі України «Про виконавче провадження», відібрання дитини (яке передбачено Інструкцією про проведення виконавчих дій як один із видів заходів примусового виконання рішень [322]) та зобов'язання виконати певні дії або утриматися від них. Зазначене вважається доцільним, адже нечіткість та розмитість законодавчих норм не може сприяти ефективному регулюванню правових відносин, у даному випадку – з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, а навпаки – надає можливість боржникам та

зобов'язальним особам уникати виконання рішень стосовно себе [447, с. 194; 458, с. 82].

На нашу думку, з метою недопущення різних тлумачень, систематизації та конкретизації законодавства України про виконавче провадження доцільно було б об'єднати та викласти всі заходи примусового характеру, що застосовуються державними виконавцями при виконанні рішень, в одній статті, розділивши їх на дві групи: заходи майнового та немайнового характеру. Так, до групи заходів майнового характеру віднести всі види звернення стягнень на кошти, рухоме та нерухоме майно, періодичні виплати (заробітну плату, пенсії, стипендії тощо), вилучення у боржника та передача стягувачу певних предметів, відповідно до рішення. До другої групи будуть віднесені всі інші заходи немайнового характеру, такі як відібрання дитини, поновлення на роботі, примусове виселення та вселення, здійснення конкретних дій або утримання від них, зазначені в рішенні, яке підлягає виконанню в примусовому порядку, тощо.

У процесі здійснення заходів примусового характеру при виконанні рішень юрисдикційних органів виникає необхідність у використанні даних інших державних органів, залученні спеціалістів державних та недержавних установ тощо. З метою врегулювання питання взаємодії державної виконавчої служби України з державними органами та установами видаються спільні накази, якими затверджуються методи спільної діяльності при реалізації державної політики з примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Так, наприклад, залучення працівників органів внутрішніх справ для сприяння у підтриманні правопорядку при проведенні примусового виконання рішень юрисдикційних органів забезпечується спільним наказом Міністерства внутрішніх справ та Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)» від 25.06.2002 № 607/56/5 [321].

При здійсненні примусових заходів виконання рішень судів про стягнення коштів на користь держави, які винесені за позовами податкових органів, державні виконавці залучають працівників податкової міліції з метою надання допомоги щодо виїзду на місце виконання рішень та супроводження при примусовому входженні до приміщень та сховищ підприємств-боржників відповідно до спільного наказу Міністерства юстиції та Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної виконавчої служби та податкової міліції при примусовому виконанні рішень судів про стягнення коштів на користь держави за позовами органів державної податкової служби» від 03.07.2002 № 60/5, 304 [328].

Державна виконавча служба України активно співпрацює з митними органами України з метою врегулювання механізму передачі вилученого митними органами та конфіскованого за судовими рішеннями майна органам державної виконавчої служби, подальшого інформування про здійснене розпорядження ним та взаємодії представників митних органів та державних виконавців під час здійснення такої діяльності, забезпечення виконання завдань з мобілізації коштів до Державного бюджету України шляхом вжиття дієвих заходів щодо забезпечення визначення реальної вартості конфіскованого майна, а також якісного та своєчасного оформлення необхідних документів при роботі з конфіскованим майном в порядку, встановленому та затвердженому спільним наказом Міністерства юстиції України та Державної митної служби України від 12.10.2009 № 1833/5/943[329].

При примусовому виконанні рішень про стягнення коштів на користь держави в інтересах Пенсійного Фонду України та Мінприроди України, з метою забезпечення взаємодії державної виконавчої служби з відповідними установами Міністерством юстиції України свого часу були підписані спільні накази із Пенсійним Фондом та Мінприроди України відповідно [289; 290], які сьогодні, на жаль, вже втратили свою чинність. Проте досвід такої

взаємодії мав позитивний характер і сприяв поповненню державного бюджету за рахунок стягнення заборгованості зі сплати обов'язкових соціальних платежів суб'єктів підприємницької діяльності (фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб).

Підсумовуючи, можемо дійти висновку, що форми та методи діяльності державної виконавчої служби України на сучасному етапі потребують систематизації, впорядкування та пошуку нових підходів до вирішення питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Зроблені в підрозділі наукові пропозиції сприятимуть удосконаленню діяльності державних виконавців та, як наслідок, повному, своєчасному та неупередженому виконанню рішень юрисдикційних органів.

1.4. Проблема визначення місця державної виконавчої служби в системі органів державної влади на даному етапі

Ефективна влада в державі в період реформування неможлива без постійного удосконалення та пошуку нових форм і методів діяльності її органів. Метою реформування державної виконавчої служби України на сучасному етапі є удосконалення організаційно-правових засад функціонування, пошук нових форм та методів діяльності, спрямованих на підвищення ефективності роботи служби з примусового виконання рішень. Саме низька ефективність роботи, проблеми організації діяльності державної виконавчої служби є причиною постійної уваги з боку держави, оскільки невиконання рішень юрисдикційних органів підриває авторитет держави та ускладнює реалізацію державними органами своїх повноважень [89].

Гарантування прав людини і встановлення паритету інтересів держави та особи є основною метою демократизації суспільних відносин. Концепція адміністративної реформи 1998 року визначила основні засади розвитку та реформування адміністративного права в Україні, одним з кроків якого було

створення державної виконавчої служби. Виведення інституту примусового виконання рішень із судової системи та віднесення до органів виконавчої влади потягло за собою зміну місця інституту виконавчого провадження в системі права [150].

Зміна місця інституту виконавчого провадження та подальше реформування системи органів державної виконавчої служби дає імпульс для наукових досліджень проблем і розробки пропозицій щодо удосконалення організації та діяльності інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Визначення місця виконавчого провадження в системі законодавства завжди викликало багато питань та перебувало у центрі уваги юридичної науки. Більшість авторів в період XVIII – першої половини XIX ст. вважали примусове виконання позапроцесуальною діяльністю та називали його «поліцейське право», в радянський період учені-науковці вважали виконавче провадження заключною стадією цивільного та арбітражного процесів. Такий підхід обґрунтовувався тим, що питання діяльності суду та судових виконавців з виконання судових та інших рішень регулювалися Цивільним процесуальним кодексом [426, с. 96; 518, с. 52].

Зазначена точка зору є традиційною й донині, її підтримують такі вчені, як М.І. Штефан та В.В. Баранкова [447, с. 26]. Так, виконавче провадження визначено складовою частиною цивільного процесуального права відповідно до Класифікатора галузей законодавства України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 02.06.2004 № 43/5 [323]. Але, враховуючи зміни в законодавстві, зокрема факт виведення інституту виконання рішень юрисдикційних органів зі структури судової влади, не можна вважати виконавче провадження стадією або інститутом цивільного процесуального права України. Таким чином, норми, які регулюють виконання рішень юрисдикційних органів, мають бути виведені з правового регулювання цивільного процесуального права. Це підтверджується також тим, що у розділі VI чинної редакції Цивільного

процесуального кодексу України передбачено процедуру вирішення питань, які виникають у зв'язку із примусовим виконанням рішень юрисдикційних органів, віднесених до безпосередньої компетенції суду. Тобто останньою стадією процесу є не виконання рішення, а здійснення заходів щодо передачі судового рішення до виконання компетентним органом [447, с. 27].

Сьогодні існують альтернативні точки зору стосовно місця виконавчого провадження в системі права. Так, Р.В. Ігонін, С.Я. Фурса та С.В. Щербак вважають, що виконавче провадження є складовою частиною адміністративного процесу та одним з видів адміністративних проваджень, який поєднує в собі адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну ознаки. Даних висновків вони дійшли на підставі аналізу природи виконавчого провадження: Державна виконавча служба є органом адміністративної юрисдикції; відповідальність у виконавчому провадженні передбачається Кодексом про адміністративні правопорушення; правовідносини, що виникають у процесі здійснення виконавчого провадження, визначаються як адміністративно-процесуальні; державні виконавці мають статус державних службовців; функція державного управління з примусового виконання рішень юрисдикційних органів покладена на Державну виконавчу службу, яка є органом виконавчої влади [447, с. 33; 133, с. 8].

Із реформуванням державної виконавчої служби України, наданням їй статусу центрального органу виконавчої влади, приведенням законодавства у відповідність до чинних вимог питання місця виконавчого провадження у системі права знов набуло своєї актуальності. Але навіть на сучасному етапі становлення державної виконавчої служби України є науковці, які вважають за необхідне проведення зворотного комплексного реформування системи органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів з метою перебудови структурно-організаційних основ структури цих органів. Так, Р.В. Ігонін та А.М. Авторгов стверджують, що для своєчасного, повного та якісного виконання рішень варто повернути органи примусового виконання

до структури судів загальної юрисдикції [134, с. 43]. Маємо не погодитись із даним твердженням, оскільки в цьому випадку слід звертати увагу на те, що Державна виконавча служба здійснює примусове виконання рішень не тільки судів, а й інших юрисдикційних органів, й саме тому перебування їх у структурі судових органів повністю виключає таку можливість.

Чергове реформування ДВС, яке розпочато у січні 2015 року, змінило її правовий статус з центрального органу виконавчої влади на структурний орган Міністерства юстиції. Вважаємо, що таке реформування вкрай негативно відобразиться на якості функціонування служби та, як наслідок, на ефективності захисту прав й інтересів осіб, права яких порушено.

Тому, на нашу думку, особливу вагу на сучасному етапі реформування та становлення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні набуває позиція М.К. Юкова, який ще у 1975 році запропонував радикально новий погляд на місце виконавчого провадження у системі права. З його точки зору, правові відносини, що виникають в процесі виконання рішень юрисдикційних органів, є предметом регулювання окремої галузі права – виконавчого права, яке має свій предмет і метод правового регулювання, принципи та загальні положення [426, с. 97; 497, с. 12].

Так, М.К. Юков чітко визначив свою позицію стосовно місця виконавчого провадження в системі права та зазначив, що виконавче провадження є цілісним та, відповідно, самостійним правовим угрупованням, яке регулює відносини, що виникають при виконанні постанов судів та інших юрисдикційних органів, і навряд чи можна розглядати його як складову цивільного процесуального права. Відносини, що виникають при виконанні рішень різноманітних юридичних органів, та цивільні процесуальні відносини не є однорідними [497, с. 12].

Ідеї стосовно виділення виконавчого провадження в окрему галузь права не знайшли свого нормативного відображення, але набули розвитку у наукових працях В.М. Шерстюка, Д.Х. Валеева, Ю.В. Білоусова та ін. Загалом в Україні і до сьогодні питання щодо віднесення виконавчого

провадження до цивільного (арбітражного, адміністративного) провадження або до самостійної галузі по суті не вирішено та думки науковців з визначеної проблеми не набули однозначності [447, с. 25-26; 426, с. 97].

Ми переконані у тому, що інститут виконавчого провадження має бути виділений в окрему галузь права із відповідним кодифікованим законодавством [475, с. 55-62]. Тому вважаємо за доцільне розглянути питання щодо становлення окремої галузі права, яка буде регулювати питання виконавчого провадження в Україні.

Як зазначає В.В. Ярков, аналіз виконавчого провадження та визначення його місця в системі законодавства можливо здійснити на базі таких пунктів: визначення змісту судової влади та її елементів; аналізу співвідношення судової та виконавчої влади щодо реалізації державних повноважень; визначення неоднорідності правового регулювання предмета виконавчого провадження. Таким чином, за юридичними ознаками виконавче провадження є комплексною галуззю законодавства, яка містить норми, що регулюють виконавче провадження, та стосується сфер реалізації судової і виконавчої влади [518, с. 53].

Системоутворюючими ознаками при класифікації галузей права є наявність особистого предмета та метода правового регулювання, специфічного правового режиму, принципів права та однойменної галузі законодавства [518, с. 56]. Саме на підставі цих факторів В.І. Тертишніков доводить, що виконавче провадження має бути відокремлено від всіх галузей права, оскільки має свій предмет та метод правового регулювання та, як наслідок, не може бути складовою частиною цивільного процесуального чи адміністративного права, а являє собою окрему самостійну галузь права – цивільне виконавче право України [426, с. 98]. Так, предметом правового регулювання галузі права, яка буде регулювати виконавче провадження, є правові та суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації виконавчого провадження, та процесуальна діяльність суб'єктів виконавчого провадження.

Методом правового регулювання слід вважати метод, який носить імперативно-диспозитивний характер та являє собою сукупність правових засобів, прийомів і заходів, за допомогою яких регулюються правові і суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації виконавчого провадження.

Якщо говорити про принципи, то їм вже було приділено увагу в даній роботі, зокрема проаналізовано загальні та спеціальні принципи організації і діяльності державної виконавчої служби та виконавчого провадження, які і складають систему принципів права.

Питання систематизації виконавчого законодавства, приведення його у форму єдиного кодифікованого документа – Виконавчого кодексу України потребує додаткової уваги. Перш за все, слід зазначити, що правову основу діяльності інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні складають Конституція, закони «Про Державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», якими і було закладено основу виконавчого законодавства. Важливе місце в процесі регулювання діяльності державної виконавчої служби та виконавчого провадження займають Цивільний, Цивільний процесуальний, Господарський, Господарсько-процесуальний, Сімейний кодекси, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства, безліч законів, які регулюють окремі напрями діяльності, наприклад закони України «Про державну службу», «Про іпотеку», «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» тощо. Положення зазначених кодексів та законів конкретизовані підзаконними нормативно-правовими актами, серед яких особливе місце займають Інструкція про проведення виконавчих дій, Положення про єдиний державний реєстр виконавчих проваджень, інструкції і порядки взаємодії державної виконавчої служби та інших державних

органів тощо. Певні питання, що виникають у діяльності державної виконавчої служби України, регулюються також роз'ясненнями, інформаційними листами, постановами, рішеннями Конституційного Суду та значною кількістю листів-роз'яснень Міністерства юстиції України тощо.

Важливо зазначити, що практика підзаконного нормативно-правового регулювання в Україні взагалі та виконавчого провадження зокрема, яка склалася останнім часом, набула розвитку та широкого застосування, що викликає активне заперечення з боку вчених-адміністративістів. Видання підзаконних нормативно-правових актів має на меті конкретизацію та трактування законодавчих актів, але це свідчить про недосконалість цих актів, нечіткість і можливість різного тлумачення, що викликає необхідність їх роз'яснення, уточнення тощо [150].

Інститут примусового виконання рішень в Україні формувалася досить тривалий час, відповідну процедуру проходила і законодавча база, яка регулює виконавче провадження. Як вважає І.Л. Бородін, і слід погодитись з цією думкою, відсутність чітко сформованої законодавчої бази та інші проблеми молодій інституції виконання судових рішень породжують зловживання, а іноді і звичайну безграмотність та непослідовність дій державних виконавців, які зумовлені таким становищем [46, с. 29].

Враховуючи наведене, вважаємо, що сьогодні законодавство про виконавче провадження дійсно потребує перегляду, систематизації та зведення в єдиний кодифікований нормативний документ – Виконавчий кодекс України, покликаний усунути недоробки, суперечності та неузгодженості нормативного регулювання виконавчого провадження та, як наслідок, підвищити рівень захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, ефективність роботи державної виконавчої служби України та інших державних органів, уповноважених здійснювати заходи з виконання рішень юрисдикційних органів.

Такої ж думки дотримуються й такі вчені, як І.Л. Бородін, А.М. Авторгов, які, обґрунтовуючи свою позицію, наполягають на тому, що

необхідність розробки Виконавчого кодексу України викликана потребою у зведенні воєдино численних розрізнених норм; при цьому кодекс містив би систематизовані і узагальнені, перевірені часом положення нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних органів, що здійснюють повноваження з виконавчого провадження в Україні [46, с. 30; 6]. Так, І.Л. Бородін підкреслює, що в процесі детальної розробки Виконавчого кодексу України важливо дотриматися балансу між необхідністю конкретизації і надмірною деталізацією, що може знизити розумну ініціативу державного виконавця і стягувача. При цьому слід зазначити, що кодекс, на відміну від закону, припускає детальне правове регулювання конкретної сфери діяльності [46, с. 30].

На нашу думку, кодекс, який регулюватиме питання виконання рішень юрисдикційних органів, має містити в собі максимальну кількість матеріальних та процесуальних норм законів і підзаконних актів, що наразі регулюють виконавче провадження і діяльність державної виконавчої служби України та інших державних органів, повноважних здійснювати заходи з виконання рішень юрисдикційних органів загалом. У подальшому зазначений кодекс із науково-практичним коментарем буде настільною книгою кожного державного виконавця в Україні та посадової особи, яка здійснює повноваження з виконання рішень юрисдикційних органів.

З цього приводу слід відзначити позитивний досвід Російської Федерації, яка вже стоїть на порозі створення Виконавчого кодексу. Так, розпорядженням Міністра юстиції РФ від 24 січня 2006 р. створено міжвідомчу робочу групу під керівництвом В.М. Шерстюка, якій доручено розробку проекту Виконавчого кодексу Російської Федерації. Рекомендовано висвітлювати процес роботи над створенням Виконавчого кодексу РФ через засоби масової інформації з метою запобігання появі спонтанних, неочікуваних нормативних документів та залучення провідних юристів-науковців і практиків до обговорення проекту Виконавчого кодексу [130]. Цей ініціативний проект Міністерства юстиції Російської Федерації мав бути

завершений у грудні 2011 року відповідно до плану виконання дій, затвердженому розпорядженням Міністра юстиції РФ від 02 лютого 2011 р. [375], але й досі даний проект не має свого логічного завершення. Проте наявність кроків щодо створення окремої правової галузі говорить про зацікавленість держави у підвищенні ефективності примусового виконання рішень у Російській Федерації. Таким чином, оскільки в наявності є окреме виконавче законодавство, дійсно можна порушувати питання про формування відповідної галузі права.

Виконавче провадження Росії сьогодні нормативно визначено як структурний підрозділ цивільного процесу [229]. Але наразі активно обговорюється питання створення окремої галузі права – виконавчого права. Так, О.В. Ісаєнкова, яка є автором підручника «Виконавче провадження. Короткий курс і практикум для студентів і судових виконавців», зазначає, що виконавче право, яке регулює виконавче провадження, є однією з наймолодших галузей права, яке донині перебуває у стадії свого формування та становлення. Саме на цьому етапі складається концепція російського виконавчого права, його основні принципи та аксіоми, які покликані забезпечити позитивний та дієвий розвиток виконавчого права Російської Федерації [130].

Порушуючи питання щодо галузевої приналежності виконавчого провадження України, важливо звернути увагу на те, що законодавством передбачено процедуру виконання не лише судових рішень, а й документів інших державних органів (посадових осіб), які відповідно до закону є виконавчими документами, та на той факт, що виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу (сутністю якої є застосування примусу при виконанні рішень) та інші державні органи в межах їх повноважень.

Вищенаведене свідчить про формування нової галузі права, яка жваво обговорюється юристами-науковцями. Деякі автори вважають, що це комплексна галузь (Д.Я. Малешин), інші пропонують назвати її цивільним виконавчим правом, що продовжує та доповнює цивільне процесуальне

право за аналогією до кримінально-виконавчого права, яке продовжує кримінальне право (І.В. Решетнікова, В.В. Ярков).

Як зазначив Ю.В. Білоусов, виконавче провадження взагалі має бути відділено від будь-якої галузі права, в тому числі і від цивільного процесуального, зайняти окреме самостійне місце в системі галузей права та має називатися цивільним виконавчим правом України [447, с. 26; 426, с. 98]. Також слід зазначити, що, на думку В.В. Яркова, цивільне виконавче право є комплексною галуззю права, яка об'єднує в собі норми різноманітних галузей – як матеріально-правові, організаційні, так і процедурно-процесуальні, та знаходиться на межі сфер публічного та приватного права. Публічно-приватна правова природа цивільного виконавчого права проявляється в публічності функцій державної виконавчої служби (державних органів, посадових осіб, на яких покладено обов'язки з виконання рішень юрисдикційних органів взагалі), приватна ж його природа в даному випадку проявляється у застосуванні конкретних заходів стосовно конкретної фізичної або юридичної особи та можливості стягувача впливати на процедуру виконавчого провадження [518, с. 58].

Система цивільного виконавчого права складається з різноманітних елементів і має бути поділена на загальну та спеціальну частини. Досвід Російської Федерації свідчить, що загальна частина включає в себе загальні питання та правила: поняття, принципи, функції, джерела цивільного виконавчого права, систему органів виконання рішень юрисдикційних органів, порядок доступу до зайняття посад в органах Державної виконавчої служби, суб'єкти права тощо. Спеціальна частина буде містити інститути окремих видів виконавчого провадження, диференційовані за різноманітними ознаками (за видом виконавчого документа, за суб'єктами, за характером дій тощо) [518, с. 60; 130].

Переконані, що найбільш вірним підходом до подальшого вдосконалення діяльності з примусового виконання рішень є виділення виконавчого провадження в окрему комплекс галузь права – виконавче

право України, з обов'язковою систематизацією та кодифікацією чинного виконавчого законодавства України. Тобто нами було зазначено, що єдиний кодифікований документ – Виконавчий кодекс України – має регулювати матеріальні та процесуальні питання виконавчого провадження не лише судових рішень, а й актів інших юрисдикційних органів, які визнані виконавчими документами, та діяльність не лише судових виконавців з примусового виконання, а й інших державних органів та посадових осіб, повноважних на здійснення заходів з виконання рішень. Але на сучасному етапі, крім констатації змін у системі права України та визначення місця інституту виконання рішень юрисдикційних органів, в цій системі виникло питання щодо змісту діяльності Державної виконавчої служби, визначення її місця в системі органів України.

Так, С.Я. Фурса [447, с. 16-23], С.В. Щербак [447, с. 16-23; 507, с. 86-90], Б.М. Гук [88, с. 176-180], С.М. Саване [389], А.І. Перепелиця [254, с. 9-10], Є.М. Гришко [82] обговорюють через друківані засоби масової інформації питання щодо надання Державній виконавчій службі України статусу правоохоронного органу і відповідного статусу державним виконавцям.

Зазначене питання є актуальним і дискусійним. Наприклад, Б.М. Гук наголошує на тому, що позитивне вирішення його буде сприяти підвищенню ефективності діяльності державної виконавчої служби та правовому захисту державних виконавців при здійсненні ними повноважень з примусового виконання рішень юрисдикційних органів [88, с. 176-180].

Наукова юридична література містить безліч визначень правоохоронної діяльності, й основними функціональними ознаками її є такі: владний характер діяльності; реалізація повноважень у рамках, чітко регламентованих законом; можливість застосування заходів примусового характеру; здійснення органом, спеціально уповноваженим державою [389; 154, с. 33].

Так, С.М. Саване вбачає владний характер повноважень виконавчої служби в охороні права на захист, у тому числі і судовий, тобто у

забезпеченні виконання рішень юрисдикційних органів; правоохоронна діяльність державних виконавців реалізується через здійснення ними своїх повноважень, які чітко регламентовані законодавством; сутністю Державної виконавчої служби є саме можливість використання примусових заходів при виконанні рішень юрисдикційних органів; Державна виконавча служба України є спеціальним органом, на який покладено завдання із своєчасного, повного та неупередженого виконання рішень [389].

У свою чергу, Є.М. Гришко та А.І. Перепелиця зазначають, що правоохоронна функція держави проявляється у виконавчому провадженні через застосування засобів примусового характеру при реалізації повноважень державним виконавцем у процесі виконання рішень юрисдикційних органів [82; 254, с. 9-10].

За загальним правилом, виділяють правозахисну та правоохоронну форми державного впливу на суб'єктів правовідносин. Основною відмінністю між цивільними та правоохоронними правовідносинами є те, що цивільні правовідносини ґрунтуються лише на вільному волевиявленні, а при здійсненні правопорушення виникає необхідність застосування державного примусу, внаслідок чого цивільні правовідносини втрачають свою основну ознаку [507, с. 86].

Так, С.В. Щербак та С.Я. Фурса вважають, що Державна виконавча служба є правозахисним та правозастосовним органом внаслідок того, що її діяльність розпочинається після встановлення факту правопорушення і полягає у застосуванні заходів примусу до зобов'язаних осіб [447, с. 16-23; 507, с. 89-90]. Враховуючи це, можна визначити діяльність Державної виконавчої служби як правоохоронну діяльність державних виконавців з забезпечення дотримання правопорядку шляхом виконання рішень юрисдикційних органів через застосування засобів примусового характеру в формі виконавчого провадження, чітко регламентованій нормами чинного законодавства [389]. У свою чергу, Б.М. Гук визначив дефініцію Державної виконавчої служби України як систему правоохоронних органів спеціального

призначення, які здійснюють організаційно-правову та практичну діяльність із відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб шляхом примусового виконання рішень судів та інших органів чи уповноважених осіб [88, с. 176-180].

Законом України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-ХІІ [302] визначено перелік правоохоронних органів України, в якому, однак, не зазначено Державну виконавчу службу України. Відповідно до законодавства України про Державну виконавчу службу державні виконавці мають статус державних службовців, додаткові гарантії їм встановлені Законом України «Про державну виконавчу службу», але вони не належать до працівників правоохоронних органів.

При здійсненні заходів примусового виконання рішень юрисдикційних органів державні виконавці потрапляють у конфліктні ситуації, в яких боржники перешкоджають державним виконавцям здійснювати свої повноваження, а іноді останні навіть змушені захищати себе від посягань з боку учасників виконавчого провадження. В періодичній літературі розглядалися питання щодо можливості силового забезпечення виконавчого провадження. Наприклад, пропонувалося створити озброєні підрозділи швидкого реагування, головною метою яких є усунення перешкод та фізичний захист державних виконавців при примусовому виконанні рішень юрисдикційних органів [505, с. 37; 193, с. 91].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби» у 2002 році було надано завдання Міністерству юстиції разом з Міністерством внутрішніх справ подати проект закону щодо утворення спеціального підрозділу для забезпечення безпеки працівників органів державної виконавчої служби під час виконання ними службових обов'язків [339]. Але станом на сьогодні з метою забезпечення правопорядку при здійсненні виконавчого провадження державними виконавцями залучаються працівники

органів внутрішніх справ відповідно до спільного наказу Міністерства юстиції та Міністерства внутрішніх справ від 25.06.2002 № 607/56/5 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів Державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)» [321].

На нашу думку, з метою підвищення авторитету Державної виконавчої служби, усунення перешкод при примусовому виконанні рішень та захисту державних виконавців при здійсненні ними повноважень доцільно було б створити відповідні силові відділи, працівники яких будуть мати додаткові повноваження (застосовувати зброю, здійснювати примусовий привід боржника, здійснювати заходи щодо фізичного захисту державного виконавця при здійсненні ним заходів примусового характеру тощо). Таким чином, автор вважає, що запровадження зазначеного силового відділу у складі Державної виконавчої служби надає додаткові підстави вважати Державну виконавчу службу правоохоронним органом з наданням державним виконавцям відповідного статусу.

У періодичній літературі також систематично обговорюється питання введення інституту приватних виконавців в Україні. Роздержавлення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів пропонується здійснювати з використанням досвіду іноземних держав та аналогічного процесу, який пройшов нотаріат.

Міністерством юстиції України у 2009 році був розроблений законопроект «Про присяжних виконавців», яким запропоновано введення інституту присяжних виконавців як альтернативи державним. Зазначеним законопроектом пропонується запровадження квотного принципу (присяжний виконавець на 10000 населення), встановлення порядку доступу до зайняття посади, порядку складання кваліфікаційного іспиту, обмеження щодо повноважень (за аналогією з нотаріатом певна категорія виконавчих проваджень залишається виключною компетенцією державних виконавців) тощо [358]. Вважається, що запровадження інституту присяжних виконавців

надасть можливість стягувачу самостійно вирішувати, до якого виконавця звертатися: державного чи приватного, та, як наслідок, зменшить навантаження на державних виконавців. У жовтні 2015 року було прийнято за основу законопроект № 2506а «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [349], яким передбачено реорганізацію системи виконання рішень, в тому числі і запровадження приватних виконавців.

Аналіз чинного виконавчого законодавства та проекту Закону № 2506а виявляє диференційований підхід до вимог та порядку доступу до посад державних і приватних виконавців. Так, С.В. Щербак [509, с. 16] вважає, й слід підтримати її позицію, що не варто встановлювати різні вимоги до осіб, які будуть займатися одним видом діяльності. Навпаки, на нашу думку, потрібна уніфікація підходу до порядку доступу до посад виконавців через запровадження кваліфікаційного іспиту. Єдина диференціація може бути допущена при визначенні питань та проведенні співбесіди з кандидатами на посади виконавців чи начальників структурних підрозділів Державної виконавчої служби України.

У свою чергу, М.М. Шупеня, О.Р. Кузь, Б.М. Бачук пропонують створення професійної спілки або громадської організації (асоціації), що об'єднуватиме приватних виконавців та матиме представництва у регіонах України. До складу даної організації повинні входити кваліфікаційні та дисциплінарні комісії, а також ряд інших допоміжних і дорадчих органів [505, с. 38].

Однак С.В. Щербак вважає, що створювати подібну організацію за аналогією з адвокатською недоцільно через те, що неможливо змусити приватних осіб вступати до будь-яких організацій, членство в яких здійснюється на добровільній основі [509, с. 17]. Але, на нашу думку, присяжні виконавці є представниками держави, наділеними спеціальними повноваженнями, правом застосування заходів примусового характеру, що відрізняє їх від інших подібних організацій (адвокатура, нотаріат) та яких

вони можуть бути лише у складі Державної виконавчої служби, де і повинні діяти кваліфікаційна, дисциплінарна комісії тощо. Звичайно, присяжні виконавці можуть об'єднуватися в організації, спілки тощо для обміну досвідом, розгляду та обговорення спірних питань тощо, але лише на добровільній основі, відмова від вступу до таких об'єднань не має тягнути для виконавців негативних наслідків.

Підсумовуючи, слід зазначити, що сьогодні питання про місце ДВС у системі державних органів є дискусійним, воно пов'язане насамперед із наявністю достатньо розгалуженої системи норм, процедур, органів у сфері виконавчої діяльності, що зумовлює актуальність питання стосовно доцільності виокремлення окремої галузі права та кодифікації відповідних норм. Також слід підтримати необхідність створення у складі Державної виконавчої служби України силового підрозділу із спеціальними повноваженнями, діяльність якого буде направлена на сприяння виконанню рішень юрисдикційних органів через усунення фізичних перешкод при здійсненні державними виконавцями заходів примусового характеру та надання державним виконавцям статусу працівників правоохоронних органів. Зрозуміло, що запровадження силового підрозділу, інституту присяжних виконавців потягне за собою зміни у структурі та загальній організації діяльності Державної виконавчої служби, особливо статусу виконавчої служби та її працівників.

Щодо роздержавлення інституту примусового виконання рішень, то вважаємо, що застосування примусу, який є сутністю виконавчого провадження, є виключною компетенцією державної влади, і делегування такої важливої державної функції приватним особам може вплинути на подальший розвиток в Україні такого негативного явища, як рейдерство. Таким чином, на нашу думку, рівень правової свідомості та правової культури в Україні на сучасному етапі ще не дає можливості запровадження інституту недержавного примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Висновки до розділу 1

1. На сучасному етапі розвитку та становлення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні виникає необхідність у перегляді та переосмисленні як законодавства, яке регулює діяльність Державної виконавчої служби та виконавче провадження, так і історичного становлення та реформування органів, на які покладено повноваження з примусового виконання рішень. Виявлено, що у процесі розвитку та становлення інституту виконавчого провадження України відіграло значну роль більш прогресивне законодавство держав Польщі, Литви, Німеччини. Дослідивши поетапно формування та становлення інституту примусового виконання рішень в Україні, починаючи з X століття до сьогодення, можемо виділити такі знакові періоди: 1) період до судової реформи 1864 року, внаслідок якої інститут судових виконавців став набувати сучасних рис, тобто у складі судів були виділені окремі посадові особи, які займалися виключно виконанням рішень, та запроваджено процедуру звернення до суду для отримання виконавчого документа; 2) після судової реформи і до 1917 р.; 3) радянський період, протягом якого формування та становлення органів примусового виконання рішень в Україні відбувалося на підставі правотворчого досвіду Радянської Росії шляхом фактичного дублювання відповідних російських нормативно-правових актів. Так, судові виконавці, на яких покладалася обов'язки з виконання рішень, у цей період перебували у подвійному підпорядкуванні судів та управлінь юстиції; 4) період становлення Державної виконавчої служби України з 1998 року як окремого органу, виключною компетенцією якого є примусове виконання рішень юрисдикційних органів. Саме з цього часу почала своє становлення сучасна Державна виконавча служба, яка сьогодні діє у складі Міністерства юстиції. ДВС як центральний орган виконавчої влади була ліквідована у 2015 році, що призвело до звуження повноважень цього органу, зокрема повноваження в частині реалізації державної політики у сфері організації примусового

виконання рішень судів та інших органів були передані до Мін'юсту.

2. Аналіз систем примусового виконання рішень юрисдикційних органів Російської Федерації, Литви, Естонії, Бельгії та Люксембургу, Великої Британії, Фінляндії, Франції, Греції, Німеччини, Ізраїлю, Сполучених Штатів Америки показав існування трьох типів систем: державної, приватної та комбінованої. Майже в усіх державах, де виконавці є державними службовцями, вони працюють у складі Міністерства юстиції відповідної країни. При цьому наслідком незалежності органів примусового виконання судових рішень є оперативність виконавчого провадження. Найкращі результати в такій практиці демонструє Швеція, в якій найвищі показники оперативності виконавчого провадження по Європі були досягнуті завдяки створенню виконавчого агентства, що не підпорядковане судовій владі та є незалежним органом виконавчої влади. Саме така модель функціонування органу примусового виконання судових рішень, що фактично не має аналогів в Європі, є найбільш вдалою для запозичення нашою правовою системою. Тому в Україні, на нашу думку, доцільніше за ДВС було б закріпити статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого контролювалась би Мін'юстом.

3. Призначенням Державної виконавчої служби України є забезпечення (організаційне, юридичне, психологічне, технічне тощо) примусового виконання рішень юрисдикційних органів взагалі та у кожному конкретному випадку зокрема, а саме досягнення кінцевої мети виконавчого провадження, тобто реальне та повноцінне виконання рішення юрисдикційного органу.

4. Сутність сучасної Державної виконавчої служби в Україні полягає в тому, що вона є структурним складовим елементом центрального органу виконавчої влади – Міністерства юстиції України, в складі якого виконує покладені на неї специфічні завдання з примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до закону, тобто саме можливість застосування засобів примусового характеру при виконанні повноважень і визначає специфіку сутності Державної виконавчої служби

України.

5. Метою функціонування Державної виконавчої служби України є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень юрисдикційних органів, передбачених законом.

6. Державна виконавча служба України – державний орган виконавчої влади, що діє у складі Міністерства юстиції України із трирівневою структурою, основною метою якого є повне, своєчасне і неупереджене примусове виконання рішень юрисдикційних органів та який наділений відповідними, притаманними виключно виконавчій службі, повноваженнями і відповідальністю (правовим статусом).

7. Правовий статус Державної виконавчої служби України складається з таких складових: 1) цільовий блок (складається з основної мети діяльності, яка конкретизується у завданнях та функціях органу); 2) організаційно-структурний блок (містить структурний, організаційний та спеціальний елементи); 3) компетенційний блок (складається з повноважень (прав і обов'язків) та предмета відання або підвідомчості); 4) відповідальність. Визначено, що встановлені законодавством права та обов'язки працівників державної виконавчої служби з організації діяльності та виконання рішень юрисдикційних органів у своїй сукупності складають повноваження Державної виконавчої служби України та її структурних підрозділів, тобто правовий статус ДВС конкретизується в правовому статусі державного виконавця.

8. Функції Державної виконавчої служби як державного органу виконавчої влади, на який покладено завдання з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, є продовженням (конкретизацією) функцій держави. Основною функцією Державної виконавчої служби виступає забезпечення здійснення заходів з усебічного, повного та неупередженого виконання рішень юрисдикційних органів. Умовно функції Державної виконавчої служби України можливо поділити на функції внутрішньої організації (управлінські), до яких віднесено функції загального керівництва, аналітичного, інформаційного та методичного забезпечення, добору кадрів, ведення реєстру тощо, та

зовнішнього регулювання (виконавські), до яких віднесено функції безпосередньо своєчасного, повного, неупередженого виконання рішень, освітньо-роз'яснювальної роботи, розгляду звернень тощо.

9. Основними принципами діяльності Державної виконавчої служби сьогодні є принцип законності, верховенства права, реординації, сприяння громадянам, установам, підприємствам і організаціям у здійсненні їх прав і охоронюваних законом інтересів, обов'язковості вимог державного виконавця, своєчасності, повноти виконання і неупередженості державного виконавця, безпосередності, пріоритетності звернення стягнення на майно боржників-громадян, одноособовості прийняття рішення в конкретному виконавчому провадженні, доступності і гарантованості захисту прав стягувача та боржника тощо. Водночас у зв'язку із постійним реформуванням Державної виконавчої служби питання принципів сьогодні є відкритим та остаточно не вирішеним.

10. Формами діяльності Державної виконавчої служби є зовнішнє вираження дій виконавчої служби, що здійснюються в межах покладених на неї обов'язків щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Загальний аналіз форм діяльності Державної виконавчої служби дозволяє поділити їх на: 1) правові та неправові; 2) структурні та процесуальні. Правильний вибір форм реалізації компетентності Державної виконавчої служби забезпечує ефективність примусового виконання рішень юрисдикційних органів та має відповідати компетенції виконавчої служби (її структурних підрозділів, посадових осіб), завданням, функціям, особливостям діяльності та може розповсюджуватися лише на ті об'єкти, які знаходяться у межах її впливу.

11. Запропоновано запровадження адміністративного договору як нової форми діяльності, застосування якої може підвищити ефективність діяльності Державної виконавчої служби з примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

12. Виконавчий документ є однією з основних форм діяльності

виконавчої служби та основним початковим моментом для відкриття виконавчого провадження державним виконавцем. В Україні, на відміну від Російської Федерації, Німеччини, Фінляндії, до документів, які є виконавчими, висунуто єдині вимоги, що спонукає до приведення їх до єдиної уніфікованої форми.

13. Методами діяльності Державної виконавчої служби України є певні встановлені законодавством засоби, прийоми та способи, за допомогою яких державні виконавці реалізують свої повноваження. Методи роботи виконавчої служби поділяються на методи переконання та примусу.

14. Методи переконання, які застосовуються в діяльності Державної виконавчої служби, доцільно класифікувати на внутрішньоорганізаційні, які спрямовані на організацію роботи державних виконавців (роз'яснювальні, стимулюючі, заохочувальні), та зовнішньої діяльності, спрямовані на роботу із населенням щодо недопущення невиконання рішень юрисдикційних органів (роз'яснення та попередження).

15. Засоби примусового характеру, які застосовуються Державною виконавчою службою України, – це нормативно встановлені заходи впливу, які застосовуються державними виконавцями щодо правозобов'язаних суб'єктів в порядку, суворо регламентованому нормативно-правовими актами, з метою неупередженого, повного та своєчасного виконання рішень юрисдикційних органів.

З метою систематизації та конкретизації законодавства України про виконавче провадження доцільно об'єднати та викласти всі заходи примусового характеру, які застосовуються при виконанні рішень, в одній статті, поділивши їх на дві групи: заходи майнового та немайнового характеру. До групи заходів майнового характеру слід віднести всі види звернення стягнень на кошти, рухоме та нерухоме майно, періодичні виплати (заробітну плату, пенсії, стипендії тощо), вилучення у боржника та передачу стягувачу певних предметів відповідно до рішення; до другої групи будуть віднесені всі інші заходи немайнового характеру, такі як відібрання дитини,

поновлення на роботі, примусове виселення та вселення, здійснення конкретних дій або утримання від них, зазначені в рішенні, яке підлягає виконанню в примусовому порядку, тощо.

16. Одним з ефективних методів діяльності Державної виконавчої служби визнано залучення працівників інших державних установ та органів до проведення заходів примусового виконання з метою повного, своєчасного та неупередженого виконання рішень юрисдикційних органів. Порядок співпраці регулюється спільними наказами Міністерства юстиції України та відповідних міністерств і відомств. Слід розширяти практику спільної співпраці ДВС та інших органів.

17. Слід підкреслити слушність та обґрунтованість виділення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів в окрему галузь права – виконавче право України – та необхідність систематизації й кодифікації законодавства про виконавче провадження, зведення його в єдиний кодифікований нормативний документ – Виконавчий кодекс України. Позитивним в цьому питанні є досвід Російської Федерації, яка вже стоїть на порозі створення виконавчого кодексу та становлення окремої галузі права – виконавчого права Російської Федерації.

18. Необхідним є створення у складі Державної виконавчої служби України силового підрозділу, діяльність якого буде спрямована на сприяння виконанню рішень юрисдикційних органів через усунення фізичних перешкод при здійсненні державними виконавцями заходів примусового характеру. Також доцільно віднести Державну виконавчу службу до системи правоохоронних органів із наданням державним виконавцям статусу працівників правоохоронних органів. Водночас сумнівними видаються існуючі наразі пропозиції роздержавлення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів, оскільки на сучасному етапі розвитку України існує необхідність у підтриманні та підвищенні авторитету держави і державних органів та здійсненні заходів, спрямованих на посилення позицій саме державних структур.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу посадових осіб Державної виконавчої служби

Враховуючи той факт, що правовий статус державного органу як колективного суб'єкта тісно пов'язаний та залежить від правового статусу його працівників (посадових осіб) як індивідуальних суб'єктів, вважаємо за доцільне в дослідженні приділити увагу змісту правового статусу державного виконавця як посадової особи державної виконавчої служби.

Основним суб'єктом у процедурі примусового виконання рішень юрисдикційних органів є державний виконавець, який виступає посадовою особою. Розглянемо питання складу адміністративно-правового статусу державного виконавця [465, с. 107-112] та його місця в системі правових статусів фізичної особи.

Як уже вказувалося вище, правовий статус є категорією багатоеlementною та багатоаспектною, реалізується він саме через взаємодію та взаємозалежність елементів, які і складають його зміст. Вчені не досягли єдності щодо складу та сутності правового статусу як правової категорії, і це питання залишається дискусійним до сьогодні. Огляд наукових доробок дозволив виявити такі підходи щодо встановлення елементів правового статусу. Одна група вчених вважає елементами правового статусу правосуб'єктність, основні права та обов'язки; сукупність юридичних прав та обов'язків, реалізація яких сприяє вирішенню питань, захисту прав та законних інтересів громадян [136, с. 153], інша – права, свободи, обов'язки та відповідальність; адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки,

заборони та відповідальність або комплекс прав і обов'язків, реалізація яких забезпечується відповідними, встановленими законодавством, гарантіями. Огляд та вивчення думок провідних науковців щодо складу та змісту правового статусу дозволив О.В. Мещеряковій висловити слушну думку, із якою слід погодитись, що, незважаючи на певні розбіжності, права і обов'язки становлять серцевину правового статусу, а тому є його обов'язковими елементами [214, с. 610].

При визначенні елементів адміністративно-правового статусу державного службовця А.Н. Костюков дійшов висновку, що його визначальними факторами є правосуб'єктність, посадові завдання, основні функції, права та обов'язки, гарантії і форми діяльності, відповідальність та порядок посадових взаємовідносин (підпорядкованість) [189, с. 610]. У свою чергу, Л.В. Крупнова, проаналізувавши думки вчених-юристів М.В. Вітрука (який вважає, що сукупність прав, обов'язків та законних інтересів складають адміністративно-правовий статус), В.І. Новосьолова (виділяє в структурі правового статусу адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки та правообов'язки), В.В. Малькова (який зазначає, що структуру правового статусу складають громадянство, правосуб'єктність, права, законні інтереси, обов'язки) та інших, також дійшла висновку, що майже всі вчені виділяють у складі правового статусу права й обов'язки, що ж до решти елементів їх позиції істотно відрізняються. На думку Л.В. Крупної, до складу адміністративно-правового статусу саме працівника державної виконавчої служби слід віднести права, обов'язки та відповідальність, встановлені адміністративним правом [183, с. 9; 184, с. 117]. Також А.М. Авторгов зазначив, що елементами адміністративно-правового статусу державного виконавця є нормативно встановлені права та обов'язки, правосуб'єктність, компетенція та відповідальність [5, с. 11].

На думку багатьох науковців, таких як О.М. Харитонов, О.М. Бандурка, А.Н. Костюков, В.В. Мальков, А.М. Авторгов та ін., одним зі складових елементів адміністративно-правового статусу є правосуб'єктність.

Адміністративна правосуб'єктність – це законодавчо закріплена, визнана державою здатність особи бути носієм передбачених законом прав та обов'язків, учасником правовідносин, суб'єктом права взагалі. Правосуб'єктність у свою чергу складається з правоздатності (здатність особи мати права й обов'язки) та дієздатності (здатність особи особисто реалізовувати свої права й обов'язки). В юридичній науці розрізняють загальну та спеціальну правосуб'єктність: так, адміністративна правосуб'єктність конкретної категорії осіб характеризується відповідними особливостями, які обумовлюються саме специфікою правового статусу цієї категорії [214, с. 610-611; 184, с. 117]. Важливо зазначити, що саме особа, наділена конкретним обсягом правосуб'єктності, має право набути визначеного законом адміністративно-правового статусу. Тобто, враховуючи вищенаведене, правосуб'єктність не може бути елементом будь-якого правового статусу через те, що вона є передумовою його набуття [38, с. 97]. На нашу думку, правосуб'єктність не може бути елементом правового статусу, тому що вона передує йому і за своєю сутністю є обов'язковою умовою його набуття. Тобто лише за наявності певної правосуб'єктності особа може претендувати на набуття конкретного статусу. Отже, складовими елементами адміністративно-правового статусу взагалі та державного виконавця державної виконавчої служби України зокрема є нормативно закріплені права, обов'язки, обмеження, відповідальність за їх порушення та гарантії діяльності. Встановлення конкретного переліку елементів адміністративно-правового статусу взагалі та державного виконавця зокрема, нормативне їх закріплення, максимальна конкретизація кожного з них покликані визначити місце суб'єкта в суспільстві та забезпечити, з одного боку, захист кожного суб'єкта – носія конкретного правового статусу, а з іншого – запобігти зловживанням, порушенням вимог чинного законодавства тощо з його боку [250, с. 97].

Взагалі існує велика кількість різних видів статусів, які відрізняються між собою залежно від рівня конкретизації та співвідносяться один із одним

як загальне та особливе тощо. Саме конкретний вид правового статусу характеризує та покликаний визначити місце певної категорії працівників чи державного органу загалом у системі розподілу праці або державних органів взагалі як суб'єктів правових відносин [183, с. 9; 184, с. 128]. Так, А.В. Панчишин пропонує класифікувати правовий статус за суб'єктами та за характером (або змістом). Так, за суб'єктами правовий статус диференціюється на: статус фізичних осіб; юридичних осіб; держави; іноземців, осіб без громадянства; біженців; професійний та посадовий тощо. За характером або змістом можна поділити правовий статус на: загальний (конституційний) правовий статус, який є єдиним для всіх суб'єктів на конкретній території (наприклад, Конституцією України закріплено єдиний правовий статус для всіх громадян України на її території), до того ж слід зазначити, що він є базовим для інших статусів; спеціальний (або родовий) правовий статус – це конкретизований статус певної категорії або окремих суб'єктів (інваліди, учасники ліквідації аварії на ЧАЕС тощо); галузевий правовий статус – це деталізований нормами відповідної галузі права правовий статус (адміністративно-правовий, кримінально-правовий тощо); індивідуальний статус, яким закріплено правовий статус конкретного суб'єкта, він є найбільш нестабільним через систематичні зміни, пов'язані із життям суб'єкта – носія конкретного, персонального статусу [250, с. 97].

Як цілком слушно зазначає Л.В. Крупнова, і маємо підтримати таку точку зору, процес диференціації правового статусу закінчується лише на рівні встановлення та конкретизації прав, обов'язків тощо окремого індивідуального суб'єкта. При цьому всі ступені конкретизації відрізняються рівнями деталізації елементів правового статусу. Кожний з рівневих правових статусів складається з елементів загальних статусів та відповідно з кожним рівнем набуває особливих специфічних ознак, що складають саме індивідуальний правовий статус конкретного суб'єкта [184, с. 116].

Так, спеціальним статусом є й адміністративно-правовий статус державного виконавця Державної виконавчої служби України. Вчена досить

вдало визначила місце статусу державного виконавця в системі правових статусів, а також прослідкувала ступені формування та конкретизації статусу державного виконавця. Пропонуємо до цього наукового доробку додати нормативно-правову регламентацію кожного етапу становлення зазначеного статусу. Таким чином, по-перше, це загальний правовий статус (врегульований Конституцією України); по-друге, адміністративно-правовий статус (регламентований нормами адміністративного законодавства); по-третє, адміністративно-правовий статус державного службовця (деталізований законодавством України про державну службу); по-четверте, адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби (регламентований та спеціалізований законодавством України про державну виконавчу службу законами України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», Інструкцією про проведення виконавчих дій тощо); по-п'яте, посадовий статус державного виконавця – працівника державної виконавчої служби (статус конкретної посади, регламентований конкретною посадовою інструкцією, умови та порядок складання яких рекомендований Довідником типових професійних характеристик посад державних службовців) [184, с. 116]. Як вважає А.М. Авторгов, адміністративно-правовий статус працівника Державної виконавчої служби України – державного виконавця доцільно поділити на загальний, який характеризує його правове становище у сфері публічного управління та є однаковим для посадових осіб певного виду служби, та спеціальний, який визначає місце і роль державного виконавця в конкретній сфері й обумовлюється специфікою завдань та функцій, покладених на особу відповідно до займаної посади [5, с. 11].

Таким чином, адміністративно-правовий статус державного виконавця – працівника Державної виконавчої служби України як індивідуального суб'єкта права безпосередньо впливає з правового статусу державної виконавчої служби як колективного суб'єкта права.

При співвідношенні правового статусу державного органу та його

посадової особи визначальним моментом виступає саме категорія «посада». Відповідно до Закону України «Про державну службу» це «визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень» [306]. Отже, «посада» є категорією, похідною від категорії «державний орган», і вони співвідносяться як часткове (посада) та загальне (державний орган). Таким чином, можна припустити, що статус посадової особи не має самостійного відокремленого значення від загального правового статусу державного органу [23, с. 167]. Визначення правового статусу колективного суб'єкта права взагалі та ДВС зокрема має дійсно важливе значення у зв'язку із тим, що саме від нього залежить ефективність та результативність діяльності державного органу. Слід зазначити, що загалом кожний державний орган є відокремленою установою в організаційному (тобто, державний орган не є структурним підрозділом іншої установи), функціональному (він реалізує організаційну, виконавчо-розпорядчу та іншу діяльність відповідно до своїх конкретних функцій) та юридичному (державний орган має свою окрему законодавчо закріплену компетенцію) сенсах [15, с. 96]. Саме через інституцію правового статусу можна виокремити та визначити кожний конкретний державний орган та його місце в системі органів.

Законом України «Про державну виконавчу службу» чітко перелічено посади працівників виконавчої служби, які є державними виконавцями. Так, державними виконавцями є начальник відділу примусового виконання рішень, заступник начальника відділу примусового виконання рішень Департаменту ДВС Міністерства юстиції України, головний державний виконавець, старший державний виконавець, державний виконавець відділу примусового виконання рішень Департаменту ДВС Міністерства юстиції України, начальники відділів примусового виконання рішень управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції

в областях, містах Києві та Севастополі, їх заступники, головні державні виконавці, старші державні виконавці, державні виконавці відділів примусового виконання рішень управлінь державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, заступник начальника районного, районного в місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного управління юстиції – начальник відділу державної виконавчої служби, заступник начальника, головний державний виконавець, старший державний виконавець, державний виконавець районного, районного в місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного відділу державної виконавчої служби відповідного управління юстиції [305].

Як бачимо, відповідні зміни минули й ст. 4 Закону України «Про державну виконавчу службу» в частині віднесення до державних виконавців посад структурних підрозділів, існування яких залишається невирішеним, а саме це стосується посад, які відносяться до Департаменту ДВС України. Тому, звертаючи увагу на запропоновані нами вище зауваження щодо складу Державної виконавчої служби та з урахуванням нині чинних Положень органів ДВС України, пропонуємо до посад працівників виконавчої служби віднести: начальника відділу примусового виконання рішень, заступника начальника відділу примусового виконання рішень Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, головного державного виконавця, старшого державного виконавця, державного виконавця відділу примусового виконання рішень Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, начальників відділів примусового виконання рішень управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, їх заступників, головних державних виконавців, старших державних виконавців, державних виконавців відділів примусового виконання рішень управлінь державної виконавчої служби

Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, заступника начальника районного, районного в місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного управління юстиції – начальника відділу державної виконавчої служби, заступника начальника, головного державного виконавця, старшого державного виконавця, державного виконавця районного, районного в місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного відділу державної виконавчої служби відповідного управління юстиції.

Працівники Державної виконавчої служби відповідно до ст. 6 Закону України «Про державну виконавчу службу» від 16.12.1993 № 3723/ХІІ є державними службовцями. Тобто із вступом на посаду в державній виконавчій службі особа отримує статус державного службовця – працівника ДВС. Державна служба є професійною діяльністю, що пов'язана із здійсненням посадовими особами службових обов'язків, спрямованих на виконання завдань та функцій держави [306].

Правовий статус державного службовця взагалі відмінний від статусу інших працівників, відносини яких з роботодавцем регулюються лише нормами трудового права. Місце та роль державного службовця як провідника державної політики визначають певну специфіку організації державної служби, яка обумовлена особливостями доступу до державної служби, порядку прийняття на посаду, кар'єри державного службовця, участі у політичному житті, підготовки та підвищення кваліфікації державного службовця, а також винагороди за працю, підстав для припинення служби, умов пенсійного забезпечення тощо. Розв'язання зазначених питань має позитивно впливати на проходження державної служби, мотивацію державних службовців, культуру державного управління та, як наслідок, кваліфіковану та якісну реалізацію державної політики в усіх сферах державної служби та управління.

Правовий статус працівника виконавчої служби складають його права,

обов'язки та відповідальність. Основним елементом правового статусу державного службовця, що розкриває демократизм державної служби і обумовлює її ефективне функціонування, виступають права державного службовця. Державний службовець, як і будь-який суб'єкт права, має конституційно встановлені права. Однак, з точки зору державно-службової діяльності, найважливішим її аспектом вивчення є службові права, реалізація яких і дозволяє вести мову про функціонування державної служби. Службові права прямо пов'язані з виконанням посадових обов'язків [416, с. 321-322]. На думку А.М. Авторгова, для державного виконавця первинними мають бути обов'язки, які й обмежують його правовий статус. Тобто державний виконавець реалізовує свої права лише в межах визначених обов'язків [5, с. 11].

Обов'язки та права працівника ДВС як складові частини правового статусу можна поділити на обов'язки і права загального характеру (притаманні всім державним службовцям) та обов'язки і права спеціального характеру (характерні лише державним виконавцям у процесі реалізації службової компетенції).

Нормативно статус працівника ДВС регламентується законами України «Про державну службу» [306], «Про державну виконавчу службу» [305], «Про засади запобігання і протидії корупції» [318] та ін. Правовий статус державного виконавця – це один із так званих видових статусів порівняно зі статусом державного службовця, тобто має більший рівень конкретизації [5, с. 11]. Так, державний виконавець – це «державний службовець, наділений владними повноваженнями щодо примусового виконання рішень, вимоги якого (щодо виконання рішень) є обов'язковими для всіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України» [5, с. 15].

Тобто державний службовець, працівник ДВС поряд із правами державного службовця має й специфічні права, притаманні лише йому в процесі безпосереднього виконання своїх функціональних обов'язків.

У процесі своєї діяльності працівники, які обіймають посади в державній виконавчій службі, користуються правами та виконують обов'язки, передбачені законом [305]. Але конкретизація вимог, прав, обов'язків та відповідальності державних службовців щодо певної посади міститься у посадових інструкціях. Посадові інструкції розробляються і затверджуються на основі Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, виходячи із завдань, функцій та повноважень, штатного розпису, затвердженого у встановленому порядку наказом Національного Агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 № 11 [311].

Ефективна реалізація прав, дотримання обмежень, виконання обов'язків працівниками державної виконавчої служби забезпечується закріпленою законодавством системою спеціальних гарантій. Це, зокрема, стосується державних гарантій захисту здоров'я, честі, гідності, житла, майна, питань соціально-побутового забезпечення працівників органів державної виконавчої служби, їх державного страхування, забезпечення форменим одягом, а також додаткових засобів матеріального заохочення [305].

Саме в процесі реалізації владних повноважень державний виконавець при здійсненні примусового виконання рішення юрисдикційного органу стикається із конфліктом інтересів між стягувачем, на користь якого прийнято рішення, та боржником, який у добровільному порядку це рішення не виконав. Але працівник органу державної виконавчої служби зобов'язаний сумлінно виконувати службові обов'язки, не допускати в своїй діяльності порушення прав громадян та юридичних осіб [305], навіть якщо він потрапляє у конфліктну ситуацію. Таким чином, специфіка діяльності державного виконавця потребує високих моральних та етичних якостей.

З цього приводу О.Ф. Ноздрачов зазначає: «Під етикою на державній службі розуміють систему принципів і норм службової поведінки та діяльності державних службовців. В основі етики на державній службі є

уявлення про чесність й непідкупність державних службовців, їх вірність державі і закону. Вступ на державну посаду передбачає гідну поведінку, достатньо розвинене почуття честі, чесності і обов'язку. Тому вимога про дотримання державним службовцем норм службової етики і встановленого в державному органі службового розпорядку уявляється дуже важливою... Державний службовець повинен самовіддано виконувати свої професійні обов'язки, виконувати їх безкорисливо і добросовісно. Державний службовець слугує державі, а не будь-якій партії, громадянському об'єднанню. Він повинен виконувати свої завдання безпристрасно й справедливо і при виконанні службових обов'язків керуватися інтересами усього суспільства» [224, с. 288].

Наказом Голодержслужби України від 04.08.2010 № 214 затверджено загальні Правила поведінки державного службовця, які є «узагальненням стандартів етичної поведінки, добросовісності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених ст. 3 Закону України «Про державну службу» принципах державної служби, спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про норми поведінки, яких вони мають очікувати від державних службовців» [319]. Зазначеним Правилам надається велике значення, кожний державний службовець має ознайомитися із ними при прийомі на державну службу, про що робиться відмітка у його особовій справі.

Враховуючи значення державної виконавчої служби, специфіку діяльності її працівників, зрозуміло, що дотримання державним службовцем виконавчої служби моральних та етичних норм покликано сприяти зміцненню авторитету державної влади, підвищенню рівня довіри громадян до внутрішньої державної політики та до системи органів державної виконавчої служби зокрема.

Під час виконання службових обов'язків щодо виконання рішень

юрисдикційних органів у працівників державної виконавчої влади виникає необхідність підтвердження правового статусу державного виконавця.

Офіційним документом, який засвідчує перебування особи на службі в органах державної виконавчої служби та підтверджує надані законодавством повноваження, є службове посвідчення. При призначенні на посаду чи просуванні по службі працівники органів державної виконавчої служби отримують службові посвідчення єдиного зразка, затвердженого наказом Міністерства юстиції України. Обов'язковими атрибутами службового посвідчення є фотокартка особи, якій видано посвідчення, її прізвище, ім'я та по батькові, займана посада, назва органу, печатка та підпис особи, що видала посвідчення [305]. Зокрема, для державних виконавців службове посвідчення – це підтвердження повноваження щодо практичного застосування примусу при виконанні рішень юрисдикційних органів.

З метою візуального підтвердження належності особи до особливої категорії державних службовців – Державної виконавчої служби державні виконавці під час виконання службових обов'язків мають носити формений одяг встановленого Міністерством юстиції зразка.

Реалізація правового статусу працівника державної виконавчої служби у повному обсязі надає можливість зміцнити законність, підвищити державну та службову дисципліну, удосконалити культуру праці, особливо у взаємовідносинах із громадянами, посилити контроль та відповідальність за порушення та неналежне виконання службових обов'язків державними виконавцями [183, с. 3].

У контексті вказаного особливу увагу слід приділити функції добору кадрів до Державної виконавчої служби України [476, с. 552-557].

Законодавством встановлено певні вимоги до осіб, які мають намір вступити на державну службу. Так, право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і

професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України [306].

Це стосується державної служби взагалі, але до осіб, які мають намір працювати на посадах в ДВС, законодавством конкретизовано вимоги: наявність юридичної освіти (рівень якої залежить від посади, на яку претендує особа), стаж юридичної роботи (вимоги щодо досвіду роботи також залежать від посади, на яку претендує особа), володіння державною мовою та здатність виконувати службові обов'язки (наявність ділових та особистих якостей) [305]. Поряд із вимогами, встановленими Законом України «Про державну службу», передбачаються й обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо зайняття посади. Сьогодні в Україні значна увага приділяється боротьбі із корупцією, здійсненню заходів із протидії корупції тощо. Таким чином, обмеження, встановлені законодавством як на стадії здійснення заходів щодо вступу на посаду, так і в процесі діяльності державного службовця, є обов'язковими для урахування та виконання на території України.

Розглянемо досвід інших країн стосовно тих вимог, які висуваються до осіб, що мають намір бути державним виконавцями.

Законодавством Російської Федерації чітко встановлено віковий ценз для осіб, які мають намір працювати судовими приставами. Федеральним законом Російської Федерації «Про судових приставів» зазначено: «Судовим приставом може бути громадянин Російської Федерації, який досяг двадцятидворічного віку...» [231].

До осіб, які мають намір працювати судовим виконавцем у Франції, висуваються вимоги щодо наявності вищої юридичної освіти, дворічного стажування в конторі практикуючого виконавця та складання державного іспиту [253, с. 213]. Зважаючи на вимоги, які висуваються до осіб, що мають намір працювати виконавцями рішень у Франції, зрозуміло, що виконання обов'язків виконавця в державі сприймається як відповідальна,

високопрофесійна, авторитетна діяльність.

В Естонії на посаду судового виконавця може бути призначений громадянин Естонії, який пройшов стажування, склав іспит, виконав акредитовану навчальну програму академічної юридичної освіти [7, с. 11]. Таким чином, особа, яка приступає до виконання обов'язків виконавця Естонії, вже має певний обсяг теоретичних знань та практичних навичок.

Громадяни Фінляндії, які мають намір працювати судовими виконавцями, повинні бути добре знайомі із виконавчим провадженням, мати ступінь бакалавра або магістра юриспруденції чи кваліфікацію, необхідну для успішної роботи на даній посаді. Для зайняття посади старшого окружного судового виконавця додатковою умовою є наявність лідерських якостей та управлінських навичок [392].

На посаду судового виконавця Німеччини може претендувати громадянин Німеччини, який не був засуджений, має середню юридичну освіту та бездоганну репутацію, у віці від 23 до 39 років [93].

Встановлені законодавством вимоги та обмеження щодо зайняття посад та проходження державної служби в органах державної виконавчої служби мають на меті забезпечення ефективної та якісної діяльності державної виконавчої служби України. Однак аналіз іноземного законодавства щодо встановлення вимог до осіб, які мають намір працювати на посадах виконавців рішень юрисдикційних органів, показує, що вимоги до кандидатів на посади державних виконавців в Україні є досить низькими, не обмежені віковим цензом, не вимагають складання додаткових іспитів та недостатньо конкретизовані щодо особистих якостей претендентів.

Слід звернути увагу і на те, що велике значення для якості та ефективності роботи з примусового виконання рішень юрисдикційних органів має рівень кваліфікації державних виконавців [481, с. 181-183]. Статтею 8 Закону України «Про державну виконавчу службу» встановлено, що особа, яка має намір працювати на посаді державного виконавця, не обов'язково повинна мати вищу юридичну освіту. Такі низькі вимоги щодо

освіти, як вважає С.Я. Фурса, принижують статус державного виконавця [449, с. 68].

Чинним законодавством України встановлено єдиний порядок відбору та фахової оцінки кандидатів на посади державних службовців. Прийняття на державну службу в Україні здійснюється на конкурсній основі [306]. Базу конкурсного відбору складає діагностика знань особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, щодо положень Конституції, законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо. Єдиною умовою, що відрізняє вимоги щодо процедури добору кадрів на посади державних виконавців, є те, що особа, яка вперше призначається на посаду державного виконавця, має в обов'язковому порядку пройти стажування строком не менш як два місяці [305]. Але факт проходження стажування не завжди стає гарантією набування необхідного мінімуму теоретичних та практичних знань.

Як зазначає С.Я. Фурса, в багатьох навчальних закладах освіти взагалі не викладають таку складну та водночас цікаву і перспективну дисципліну, як «виконавчий процес (виконавче провадження)». Тому можна лише уявити, з якими знаннями приходять на державну виконавчу службу випускники таких навчальних закладів [449, с. 68].

За статусом державний виконавець є представником держави, який виражає її інтереси в процесі реалізації державної політики з примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Водночас у ході своєї діяльності державний виконавець стикається із конфліктом інтересів боржника та стягувача. Ці фактори свідчать про необхідність добору на посади державних службовців кадрів, які мають високий рівень професійної підготовки, характеризуються необхідними спеціальними особистими якостями: стресостійкістю, низьким рівнем агресії та конфліктності тощо.

Вище вже аналізувався досвід іноземних держав та України стосовно вимог до осіб, які мають намір працювати на посадах виконавців, та підкреслювалося, що вимоги до державних виконавців в Україні недостатньо

високі та конкретизовані. З цього приводу В.Б. Авер'янов слушно зазначає, що поряд із великою кількістю галузевих і функціональних вимог праця в державному органі висуває низку вимог до загальної базової професійної підготовки, етики поведінки, ділових якостей та специфічного державницького менталітету службовців [4, с. 339]. А виходячи зі специфіки діяльності державних виконавців, ці вимоги набувають все більшого значення.

Таким чином, враховуючи актуальність та значення Державної виконавчої служби України на сучасному етапі, логічним є вважати, що зростає значення статусу державного виконавця та, відповідно, повинні зростати і вимоги до осіб, які мають намір працювати на посадах державних службовців в органах виконавчої служби. Тому вважаємо за доцільне запровадити додатково до проходження конкурсу на посаду державного службовця складання кваліфікаційного іспиту. Слід зазначити, що у проекті Закону України «Про присяжних виконавців» від 22.09.2009 № 5151 було запропоновано порядок складання кваліфікаційного іспиту особою, яка має намір отримати свідоцтво на право здійснення діяльності з виконання рішень [358]. Тобто особи, які мають намір працювати присяжними виконавцями, попередньо матимуть більш високу кваліфікацію, рівень знань та підготовки порівняно із державними виконавцями, які працюють на посадах державних службовців в органах державної виконавчої служби. Постає питання щодо престижу, значимості та вагомості державної служби взагалі та в державній виконавчій службі зокрема.

Введення кваліфікаційного іспиту на посаду державного виконавця не має на меті ускладнення процедури доступу до зайняття посади державного виконавця, а навпаки – відіграє позитивну, стимулюючу роль у процесі визначення особи щодо наміру працювати в державній виконавчій службі, набуття необхідних знань та навичок.

З метою організації та проведення кваліфікаційного іспиту на посаду державного виконавця у першу чергу необхідно затвердити склад

кваліфікаційної комісії, до якої повинні входити керівники відділів державної виконавчої служби, які мають певний стаж та досвід роботи саме з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, не мають стягнень тощо. Можливо позитивним фактором послужило б залучення до складу кваліфікаційної комісії спеціаліста-психолога, який визначав би здатність особи виконувати обов'язки державного виконавця за своїми особистими психологічними та діловими якостями. Іспит доцільно проводити у формі класичного іспиту за заздалегідь затвердженими питаннями та складеними білетами із подальшою співбесідою, яка, відповідно, фіксується у протоколі.

Зазначена процедура добору кадрів на посади державних службовців в органи державної виконавчої влади надасть можливість забезпечити виконавчу службу кваліфікованими, підготовленими кадрами та слугуватиме додатковим засобом подолання та запобігання корупційним діям під час доступу до державної служби.

У свою чергу, особа, що має намір працювати на посаді державного виконавця, при складанні кваліфікаційного іспиту у зазначеному порядку буде захищена від проявів свавілля та може розраховувати на об'єктивну оцінку своїх знань і матиме можливість зайняти посаду державного службовця в державній виконавчій службі України.

Значну увагу приділяють в Державній виконавчій службі підвищенню кваліфікації державних службовців за рахунок проведення семінарів, нарад, систематичного вивчення нормативно-правової бази, надання методичних роз'яснень, підвищення матеріально-технічної бази тощо.

Але не можна не погодитися із тим, що ефективність функціонування державної служби на сучасному етапі значною мірою залежить від людського чинника [445, с. 49]. Особливо це стосується Державної виконавчої служби, діяльність працівників якої багатогранна, складна та відповідальна, де державний виконавець в процесі здійснення заходів із примусового виконання рішень стикається із таким же людським чинником, але негативно налаштованим.

До того ж актуальним є питання завантаженості державних виконавців. Сьогодні не існує нормативів завантаженості, оскільки різні категорії документів потребують різних затрат часу, але останнім часом спостерігається тенденція зростання щомісячного навантаження. Аналіз роботи державних виконавців дозволяє дійти висновку, що оптимальне місячне навантаження на одного державного виконавця складає 40-50 виконавчих документів, а фактично у 2008 році воно сягало 107 виконавчих документів на одного виконавця, у 2009 – 117 [107].

Так, якщо на стадії добору кадрів можливо вирішити питання щодо наявності у особи, яка претендує на посаду державного службовця, низки професійно важливих якостей, таких як швидка та якісна адаптація до специфіки посади, психологічні та ділові якості, досвід роботи тощо, то в подальшому завдання їх удосконалення і розвитку потребує окремої уваги шляхом навчання та підвищення кваліфікації [445, с. 49].

Наразі актуальною є проблема якісної підготовки державних службовців, підвищення їх кваліфікації, що ускладнено специфічними особливостями навчання дорослої людини та, відповідно, потребує застосування нових форм і методів, які б діяли ефективно, зокрема психологічних тренінгів. Досвід використання тренінгових занять свідчить, що вони «сприяють вдосконаленню особистісної сфери державних службовців, зниженню рівня агресії та конфліктності, підвищенню професійної компетентності та мотивації» [217, с. 74].

Отже, підвищення якості роботи, зростання професіоналізму державного службовця безпосередньо залежить від формування психологічних професійно важливих якостей. Застосування сучасних технологій дозволяє сформувати ці якості відповідно до потенціалу працівника та створити механізми постійного розвитку і самовдосконалення [445, с. 50].

Підсумовуючи, вважаємо за необхідне запровадити залучення спеціаліста-психолога до процедури добору кадрів та проведення

систематичних тренінгів з корекції професійно важливих якостей (рівня емоційної стабільності, комунікативності, стратегії поведінки у конфліктних ситуаціях, стресостійкості тощо). Доцільним було б також встановити певний віковий ценз, наприклад 23 роки, до осіб, що мають намір працювати на посадах державних виконавців. Запровадження зазначених заходів (кваліфікаційна комісія із залученням психолога, віковий ценз тощо) сприятиме залученню до державної виконавчої служби осіб із певним досвідом роботи, запасом теоретичних та практичних знань, осмисленим ставленням до роботи.

Державний виконавець як представник влади має користуватися повагою у громадян взагалі, особливо у боржників та стягувачів, у процесі виконання рішення, реалізації владних повноважень та належно представляти державний орган – Державну виконавчу службу України. Сьогодні склалася ситуація, коли у фірмах, установах, організаціях тощо досить часто працюють висококваліфіковані юристи, професійний рівень яких є набагато вищим, ніж у державних виконавців, що суттєво ускладнює, а іноді унеможливорює процедуру виконання рішення та, як наслідок, залишає невиконаною одну з основних функцій Державної виконавчої служби – забезпечення примусового виконання рішення юрисдикційного органу та відновлення порушеного права [449, с. 68].

Взагалі діяльність працівників державної виконавчої служби направлена на досягнення кінцевої мети виконавчого провадження – реальне та швидке виконання рішень юрисдикційних органів, тобто лише таким чином реалізується призначення державної виконавчої служби. Судовий виконавець застосовує заходи примусового характеру у межах повноважень, наданих державою саме задля досягнення зазначеної мети [219, с. 61]. Тому держава зі свого боку має відповідально поставитися до добору осіб на посади державних виконавців, враховуючи їхній правовий статус та ті повноваження, що ним окреслюються.

2.2. Адміністративні повноваження посадових осіб Державної виконавчої служби

Повноваження є одним з центральних елементів правового статусу як посадових осіб, так і державного органу взагалі. Повноваження органів виконавчої влади виступають основоположною сутністю для визначення компетенції конкретного державного органу, оскільки вони діють від імені держави, виконують її функції й наділяються державою певним обсягом державної влади для виконання цих функцій [4, с. 119].

Державна виконавча служба України як центральний орган виконавчої влади була наділена відповідним обсягом владних повноважень, покликана забезпечити ефективну реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Сьогодні повноваження щодо формування та реалізації державної правової політики з питань організації примусового виконання рішень перейшли до Мініюсту. Однак одним з основних видів повноважень, який належить виключно виконавчій службі, є можливість застосування заходів примусового характеру при виконанні рішень юрисдикційних органів, що свідчить про неприпустимість делегування своїх повноважень іншим особам (ані юридичним, ані фізичним) або втручання інших державних органів в діяльність виконавчої служби з примусового виконання рішень. Тобто одним з важливих питань удосконалення організації діяльності державної виконавчої служби України є визначення, конкретизація та класифікація її повноважень.

Слід зазначити, що в юридичній науці не сформовано єдиного підходу до визначення та класифікації повноважень державних органів. Відсутність єдності у теоретичному вивченні поняття повноважень державних органів, їх сутності та змісту може призводити до негативних практичних наслідків, таких як прояви корупційних діянь, порушення прав та законних інтересів

фізичних і юридичних осіб, перевищення повноважень тощо. Такі наслідки можуть мати місце через помилкове сприйняття посадовими особами державних органів своїх повноважень виключно як прав. Але повноваження не можуть сприйматися як лише права або лише обов'язки.

Як зазначає О.Ф. Скакун, з одного боку, при здійсненні повноважень державним органом і посадовими особами центр уваги у співвідношенні прав і обов'язків припадає на обов'язки, оскільки їх невиконання тягне за собою юридичну відповідальність. З іншого боку, державний орган і посадові особи мають право вимагати відповідної поведінки від інших органів і осіб, а також їх невтручання в сферу своєї компетенції, встановлену державою [401, с. 365]. Тобто повноваження державних органів представляють собою поєднання прав і обов'язків через те, що обов'язки виконуються за умови користування правами [401, с. 365]. З наведеного зрозуміло, що категорія повноважень потребує додаткового вивчення та є актуальною сьогодні як стосовно державних органів взагалі, так і державної виконавчої служби зокрема.

Взагалі у науковій літературі повноваження розуміють як закріплені відповідними нормами права та обов'язки, необхідні для вирішення завдань і здійснення функцій органами управління різного рівня і в певних рамках [143, с. 8]. Характер прав і обов'язків державного органу визначається його завданнями (цілями) і функціями.

За переконанням В.Б. Авер'янова, чинним законодавством (у техніко-юридичному сенсі) дуже нечітко розмежовані між собою формулювання завдань і функцій та функцій і повноважень. Тому він вважає, що при визначенні компетенції органів державної влади доцільно враховувати характер не лише прав і обов'язків, а й деяких інших складових їх правового статусу, насамперед завдань і функцій (хоч текстуально вони можуть і не розмежовуватись). Тим більше, що найчастіше фіксація повноважень тісно переплетена з функціями [61, с. 248].

Взаємозамінювання змісту понять «повноваження» та «функція», яке

інколи має місце, негативно впливає на діяльність державних органів. Термін «повноваження» є категорією адміністративного права, яка носить нормативний характер та застосовується для визначення прав і обов'язків посадових осіб державних органів. Разом із тим термін «функції управління», як зазначає І.Б. Ковтун, є категорією науки управління і трактується як вид управлінської діяльності, результат розподілу праці і спеціалізації у сфері управління [157, с. 211].

В юридичній енциклопедії поняття повноважень розкривається як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо), а посадовими особами – здійснення організаційно-розпорядчих дій [515, с. 590].

Разом з тим провідні науковці висловлюють різноманітні думки стосовно поняття «повноваження» та його змісту. Так, О.Ф. Скакун зазначає, що юридичні повноваження (правообов'язки) будь-якого державного органу або його посадових осіб – це вид і захід владного впливу на учасника правових відносин з метою реалізації припису правової норми, досягнення певного соціально корисного результату. Цей вплив спрямований на задоволення домагань уповноваженого суб'єкта або на винну особу [401, с. 365]. У свою чергу, С.С. Алексєєв, порівнюючи поняття «повноваження» та «компетенція», вважає, що змістом компетенції є права й обов'язки, які розподіляються між структурними підрозділами і посадовими особами державного органу, та зазначає, що в компетенції владні права тісно пов'язані з обов'язками [434, с. 194]. На думку О.М. Анохіна, повноваження – це, з одного боку, пряме вираження здійснення державної влади, а з іншого

– специфічна ознака органу. Крім того, він зазначає, що повноваження державних органів одночасно є їх обов'язками перед державою [23, с. 168-169]. Як указує Б.М. Гук, змістом адміністративно-юрисдикційних повноважень державних органів взагалі та виконавчої служби зокрема є організаційна та практична діяльність органів державної влади, під час якої забезпечується виконання покладених на них завдань [88, с. 178]. Також І.Б. Ковтун вважає, що повноваження визначають межі будь-якої діяльності, рамки відповідальності, звітності, підконтрольності, формують єдину систему будь-якого органу. На його думку, існування будь-якого державного органу без наділення його владними повноваженнями є неможливим [157, с. 215].

Такі вчені, як А.А. Мудров й В.Я. Малиновський, під повноваженнями розуміють закріплені в законодавчому порядку за державним органом права й обов'язки, а також обов'язки нести відповідальність (юрисдикційні обов'язки) за невиконання або неналежне виконання повноважень [220, с. 2; 198, с. 378]. Також В.Я. Малиновський додатково зазначає, що центральне місце і переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані [198, с. 378].

Владні повноваження, на думку Г.Й. Ткач, є однією з особливих ознак державного органу, завдяки якій діяльність держави набуває організуючого характеру. Владні повноваження державних органів реалізуються через видання правових актів, обов'язкове виконання яких може забезпечуватися застосуванням заходів примусового впливу. Автор пропонує виокремити елементи владних повноважень. Так, по-перше, це наявність уповноваженого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями для того, щоб при виконанні покладених на нього завдань та функцій через застосування притаманних прав і засобів реалізовувати, представляти та захищати державні інтереси. По-друге, це веління (наказ, вимога тощо), яке є

обов'язковим для виконання, тобто має імперативний характер та забезпечується встановленою відповідальністю (застосуванням заходів примусового характеру) за невиконання. По-третє, це елемент забезпечення владного повноваження законом. Законодавством окреслюються межі владних повноважень та не допускаються прояви особистого, суб'єктивного підходу і свавілля. По-четверте, це забезпечення, тобто встановлення потужної системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. Крім того, Г.Й. Ткач вважає, що система гарантій владних повноважень складається з кадрового апарату (кваліфікованих, професійних посадових осіб, здатних реалізовувати управлінські функції на високому рівні), матеріально-технічних та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати діяльність посадових осіб та державного органу взагалі [433, с. 102-104]. Враховуючи вищенаведене, владні повноваження пропонується розглядати як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернену до громадян та юридичних осіб [433, с. 102].

Важливо зазначити, що сутність та зміст повноважень є предметом вивчення не лише юриспруденції, а й інших наук. Ознайомлення й оцінка думок науковців різних сфер пізнання надасть можливість виявити особливості кожного з підходів вивчення, комплексно розглянути поняття повноважень і за необхідності застосувати досвід неюридичних наук при формуванні особистого підходу щодо визначення дефініції поняття «повноваження», його сутності та змісту [220, с. 73]. У філологічному словнику української мови повноваження зазначаються як право, надане кому-небудь для виконання чого-небудь [424, с. 560].

Значна увага повноваженням приділяється у працях з менеджменту. Так, А.В. Шегда вважає, що повноваження – це обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля її працівників на виконання завдань [496, с. 547]. У свою чергу, Л.Г. Дідьковська та П.Л. Гордієнко розглядають повноваження як сукупність прав і обов'язків

самостійно, без узгодження з іншими, приймати рішення, віддавати розпорядження і виконувати ті або інші дії в інтересах організації [104, с. 426]. Взагалі в науці менеджменту визначення повноважень обумовлюється специфікою вивчення саме управлінської діяльності. Тобто такі дефініції стосуються управління та врегулювання, в першу чергу, внутрішніх відносин в установі, організації [220, с. 73].

На нашу думку, доцільно класифікувати повноваження державних органів. Саме класифікація надає можливість скласти узгоджену систему повноважень із притаманними їй структурними елементами, ознаками тощо. Класифікація має велике значення через те, що вона забезпечує систематизацію накопичених знань у праві, дає можливість правильного вживання понять та термінів, усуває неоднозначність при визначенні категорії повноважень в юридичній науці [42, с. 3].

Із посиланням на Ю.А. Тихомирова, Г.Й. Ткач пропонує класифікувати владні повноваження за такими ознаками:

- за характером повноваження, їх змістом та способом здійснення (до цієї групи віднесено повноваження з прийняття імперативних рішень, збору та аналізу інформації, вивчення і оцінки ситуації, налагодження співпраці, стимулювання, контролю, перевірки тощо);

- за видами суб'єктів, які використовують владні повноваження (первинні – суб'єктами виступають держава, державні органи, їх посадові особи; похідні (делеговані) – носіями можуть бути господарюючі суб'єкти, громадські організації);

- за режимом застосування владних повноважень (повноваження реалізуються в різних режимах, деякі повноваження потребують систематичного здійсненні, деякі – у конкретних ситуаціях, випадках) [433, с. 104-105].

У науці менеджменту, наприклад, пропонується класифікувати повноваження на лінійні та штабні залежно від характеру обмежень. Лінійні повноваження – це повноваження, які передаються безпосередньо від

начальника до підлеглого і далі до інших підлеглих; штабні повноваження – це право радити або допомагати керівникам, яких наділено лінійними повноваженнями, а також штабному (адміністративному) персоналу [223, с. 85-86].

У свою чергу, О.М. Анохін пропонує класифікувати повноваження на:

– функціональні: реалізуються посадовими особами державних органів в межах та залежно від кожної функції, покладеної на відповідний орган. Наприклад, відділ кадрів виконавчої служби реалізує функцію кадрового забезпечення через здійснення заходів щодо добору кадрів на посади державних виконавців; державні виконавці реалізують функцію виконання рішень юрисдикційних органів через застосування заходів примусового характеру;

– процесуальні: реалізуються через вчинення певних процесуальних дій. Встановлено, що діяльність виконавчої служби носить процесуальний характер; відповідно, державними виконавцями при здійсненні заходів з примусового виконання рішень юрисдикційних органів реалізуються процесуальні повноваження;

– предметні: реалізуються в межах конкретно визначеного предмета діяльності. Наприклад, відділам примусового виконання рішень управлінь виконавчої служби Головних управлінь юстиції в областях підвідомчі виконавчі провадження, боржниками за якими є територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві суди тощо;

– територіальні: реалізуються посадовими особами на відповідній території. Наприклад, державними виконавцями виконавчі дії провадяться за місцем проживання, перебування, роботи боржника [23, с. 169].

Існує позиція, відповідно до якої повноваження розглядаються як складова частина компетенції державного органу, яка в свою чергу є структурним елементом правового статусу. Саме тому вважається за доцільне класифікувати повноваження залежно від правового статусу. Такої позиції дотримується А.М. Авторгов, який стверджує, що права і обов'язки

державного виконавця поділяються залежно від родовидових особливостей правового статусу на два такі види: по-перше – це права і обов'язки загального характеру (повноваження, притаманні державним службовцям), а по-друге – це спеціалізовані права і обов'язки державного виконавця (дана група повноважень реалізується в межах службової компетенції) [5, с. 12].

На нашу думку, запропонована диференціація за видом статусу є дещо узагальнюючою, тобто не конкретизованою. Але загалом, підтримуючи думку Л.В. Крупної, яка також класифікує повноваження за видом правового статусу, та беручи до уваги раніше підтримані нами класифікації правових статусів, вважаємо за доцільне поділити повноваження на: 1) загальні (які складають загальний правовий статус, що регулюється Конституцією України); 2) адміністративно-правові (деталізовані нормами адміністративного законодавства); 3) адміністративно-правові повноваження державного службовця (конкретизовані законодавством України про державну службу); 4) адміністративно-правові повноваження працівника державної виконавчої служби (визначені спеціалізованим законодавством України про державну виконавчу службу: законами України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», Інструкцією про проведення виконавчих дій тощо); 5) повноваження конкретної посади державного виконавця – працівника державної виконавчої служби (встановлені стосовно конкретної посади, регламентовані конкретною посадовою інструкцією).

Загальні повноваження	
Адміністративно-правові повноваження	
Адміністративно-правові повноваження державного службовця	
Адміністративно-правові повноваження державного службовця – працівника ДВС	
Адміністративно-правові повноваження державного службовця – працівника ДВС України – конкретної посади державного виконавця	

До речі, Л.В. Крупнова зазначає, що працівники виконавчої служби як представники влади реалізують свої повноваження стосовно суб'єктів права (фізичних та юридичних осіб), які організаційно їм не підпорядковані [183, с. 10]. Зазначимо, що Кодексом адміністративного судочинства України визначено поняття суб'єкта владних повноважень як органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [158]. Тобто законодавством передбачено, що владні управлінські повноваження можуть застосовуватись як до організаційно підпорядкованих суб'єктів, так і до організаційно не підпорядкованих.

Таким чином, можна класифікувати повноваження працівників державної виконавчої служби за ознакою підпорядкованості. Так, по-перше, це повноваження, які реалізуються працівниками державної виконавчої служби стосовно підпорядкованих суб'єктів (організація роботи державних виконавців, перевірка їх діяльності тощо), по-друге, це повноваження, що реалізуються ними стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів, які

в свою чергу можна поділити на такі, що реалізуються стосовно сторін виконавчого провадження (стягувача і боржника), та такі, що реалізуються в межах виконавчого провадження щодо інших фізичних та юридичних осіб, які не є сторонами виконавчого провадження (державним виконавцем отримуються пояснення, довідки та інша інформація, в тому числі і конфіденційна з метою захисту інтересів стягувача, здійснюється перевірка виконання юридичними та фізичними особами рішень стосовно боржника, який у них працює тощо; при цьому вимоги державного виконавця щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів є обов'язковими для всіх фізичних та юридичних осіб на території України).

Адміністративно-правові повноваження державних службовців – працівників ДВС України	
повноваження, які реалізуються працівниками ДВС стосовно організаційно підпорядкованих суб'єктів	повноваження, які реалізуються працівниками ДВС стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів
повноваження, що реалізуються стосовно сторін виконавчого провадження (стягувача і боржника)	повноваження, що реалізуються в межах виконавчого провадження щодо інших фізичних та юридичних осіб, які не є сторонами виконавчого провадження

В юридичній науці та літературі на сучасному етапі приділяється певна увага класифікації дискреційних повноважень державних органів. Сьогодні роль і значення дискреційних повноважень підвищується та набуває актуальності через те, що від ефективного врегулювання та застосування

владних дискреційних повноважень державними органами у демократичному суспільстві залежить стан взаємовідносин між особою і державою, а отже якість їхньої реалізації впливає на формування відповідного іміджу державних органів [41, с. 100].

Дискреційне право є законним та невід'ємним елементом публічної влади, і саме воно надає посадовим особам державних органів можливість розгляду та оцінювання ситуацій залежно від конкретних особливостей і обставин. Взагалі дискреційне право характеризується як воля органів виконавчої влади оцінювати ситуації та приймати по них рішення [376, с. 480-481]. В свою чергу, дискреційні повноваження як складова частина компетенції державних органів та їх посадових осіб надають можливість вибору доцільного та прийняттого способу вирішення конкретної ситуації. З одного боку вони обумовлені свободою вибору певних дій, а з іншого – цей вибір обмежений правовим полем, тобто має здійснюватися у суворій відповідності до вимог чинного законодавства [41, с. 105]. В юридичній енциклопедії зазначено, що дискреційні повноваження – це спосіб реалізації публічної (тобто з боку держави і місцевого самоврядування) влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами [513, с. 105]. Під дискреційними повноваженнями М.І. Бойчук пропонує розуміти правозастосовну діяльність або повноваження, надане особі, яка наділена владою обирати між двома і більше альтернативами, коли кожна альтернатива законна, з виділенням владної складової [41, с. 102].

Важливо, що дискреційні повноваження – це вибір лише із законних альтернатив, бо якщо законної альтернативи нема, то не може бути й мови про розсуд, який дуже часто породжується неконкретністю правових норм [41, с. 102]. Власне дискреційні дії не можуть бути безмежними через те, що вони окреслені законом та ґрунтуються на особистому, власному досвіді, кваліфікаційній і професійній підготовці посадових осіб та політиці

державного органу взагалі [204, с. 91].

Науковцями дискреційні повноваження класифіковані за декількома ознаками. Так, наприклад, О. Папкова поділила дискреційні повноваження на: 1) відносно визначені, які у свою чергу класифікуються залежно від виду норми на ситуаційні (реалізуються через застосування аналогії права або закону) й альтернативні (реалізуються через застосування альтернативних норм права); 2) правомочні (факультативні) [251, с. 332].

У свою чергу, А.Т. Боннер і К.І. Комісаров, які вважають дискреційні повноваження формою застосування норм права, класифікували їх залежно від норми права та виділили такі групи: 1) конкретизація суб'єктивних прав і обов'язків; 2) застосування факультативних норм; 3) застосування за оцінними ознаками; 4) прийняття рішення, що визначає діяльність державного органу шляхом загальних формулювань, які не містять переліку того, коли він може діяти [42, с. 4-5].

За критерієм ступеня свободи класифікував дискреційні повноваження Д.Б. Абушенко, виділивши такі їх види: 1) альтернативні (можливість обирати один із запропонованих законодавцем варіантів); 2) рамкові (встановлення законодавством чітких меж дозволеного); 3) змішані; 4) рамкові без верхньої межі [1, с. 11].

Також П.В. Куфтирєв та А.Б. Ярославський класифікували дискреційні повноваження залежно від ступеня свободи державних органів та їх посадових осіб, але вони звертають увагу на те, що у правовій, демократичній державі будь-які дискреційні повноваження можливі лише в межах правового поля та відповідно можуть поєднуватися із принципами загальнообов'язкового права [42, с. 5, 10].

Слід зазначити, що в юридичній літературі найбільше уваги приділено дискреційним повноваженням органів внутрішніх справ та суду. Дискреційні повноваження як складова частина компетенції формують правовий статус державних органів та є їх характерною ознакою. Відповідно, дискреційні повноваження притаманні і посадовим особам державної виконавчої служби

України як працівникам органу виконавчої влади. Конкретними прикладами дискреційних повноважень державних виконавців є надане законодавством державному виконавцю право визначення конкретного часу провадження виконавчих дій, шляху доведення документів виконавчого провадження до відома сторін та інших учасників виконавчого провадження, відкладення виконавчих дій тощо [292].

Важливим фактором при реалізації дискреційних повноважень посадовими особами державних органів взагалі та державними виконавцями зокрема є необхідність правильної, неупередженої, об'єктивної оцінки ситуації, документів та фактів у конкретній справі з метою прийняття рішення, яке сприятиме досконалому та повному вирішенню проблеми і недопущенню зловживань, проявів корупції, задоволення особистих інтересів посадових осіб.

Законодавством України про виконавче провадження та органи з примусового виконання рішень юрисдикційних органів регламентується та закріплюється перелік прав й обов'язків працівників державної виконавчої служби, які складають їх повноваження. Але має місце встановлення «розмитих» переліків повноважень виконавчої служби. Так, у п.п. 12 п. 4 Положення про Державну виконавчу службу України зазначено, що виконавча служба здійснює інші повноваження на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України; водночас у п. 20 ч. 3 ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження» визначено, що державний виконавець при здійсненні виконавчого провадження має право здійснювати інші повноваження, передбачені цим Законом та іншими законами. На нашу думку, встановлення невичерпного переліку повноважень може призводити до зловживань з боку працівників державної виконавчої служби, використання владних повноважень для реалізації власних інтересів, проявів корупції, що є неприпустимим у правовій, демократичній державі.

Враховуючи специфіку структури та діяльності державної виконавчої

служби України, пропонуємо класифікувати її повноваження залежно від сфери діяльності на повноваження щодо:

1) організації діяльності (управлінської діяльності), або організаційні (управлінські) повноваження;

2) виконавчого провадження (безпосереднього виконання рішень юрисдикційних органів), або виконавські повноваження.

До першої групи мають бути віднесені повноваження щодо добору кадрів, методичного керівництва діяльністю державних виконавців, підвищення їх кваліфікації, здійснення заходів щодо контролю за діяльністю державних виконавців – працівників Державної виконавчої служби та інші повноваження з організації та забезпечення діяльності Державної виконавчої служби України та її структурних підрозділів. До другої групи доцільно віднести повноваження державних виконавців щодо вчинення заходів із забезпечення повного, своєчасного та неупередженого виконання рішень юрисдикційних органів, які, в свою чергу, можна поділити на дві групи:

- повноваження із здійснення заходів щодо спонукання боржника до самостійного виконання рішення прийнятого стосовно нього (у постанові про відкриття виконавчого провадження державний виконавець вказує про необхідність самостійно виконати рішення у встановлений законодавством термін);

- повноваження щодо здійснення заходів із примусового виконання рішень.

У свою чергу, повноваження працівників державної виконавчої служби із примусового виконання рішень юрисдикційних органів, на нашу думку, доцільно поділити на:

- повноваження зі здійснення заходів щодо підготовки до вчинення примусового виконання рішення (одержання необхідних для проведення виконавчих дій пояснень, довідок, інформації від фізичних та юридичних осіб; визначення часу здійснення заходів щодо виконання рішення тощо);

- повноваження із безпосереднього примусового виконання рішень

юрисдикційних органів (безперешкодно входити до приміщень; накладати арешт на майно, кошти; звертати стягнення на майно, кошти; вилучати у боржника та передавати стягувану певні предмети тощо);

- повноваження із контролю за виконанням (здійснення перевірки виконання рішення боржником, фізичними та юридичними особами рішень стосовно працюючих у них боржників тощо) [292].



Враховуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що встановлені законодавством права та обов'язки державних службовців – працівників ДВС з організації діяльності та виконання рішень юрисдикційних органів в своїй сукупності складають повноваження Державної виконавчої служби України та її структурних підрозділів.

Неможливо переоцінити роль та значення повноважень в структурі правового статусу державного органу. Саме через наділення працівників державного органу владними повноваженнями взагалі реалізується компетенція конкретного органу та виконуються покладені на нього функції. Але, на нашу думку, законодавець повинен більш чітко конкретизувати повноваження працівників ДВС й удосконалити перелік цих повноважень, відокремити їх від функцій, що дозволить уникнути словосполучення «інші повноваження» при їх регламентації. Також, враховуючи, що виконавча служба об'єднує в собі повноваження щодо управління та виконання, доцільно було б провести розмежування цих повноважень, що сприятиме більш чіткій конкретизації правового статусу кожної категорії працівників ДВС України.

У зв'язку з цим пропонуємо внести певні зміни до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження». По-перше, у Законі України «Про державну виконавчу службу» окремою статтею визначити перелік функцій, покладених на неї, і викласти її таким чином: «Державна виконавча служба України відповідно до покладених на неї завдань виконує внутрішньоорганізаційні функції (управлінські), які полягають у загальному керівництві структурними підрозділами, організації роботи із примусового виконання рішень, аналітичному, інформаційному, методичному забезпеченні працівників, доборі кадрів, веденні кадрового резерву, підвищенні кваліфікації працівників, планово-фінансовій діяльності, веденні реєстрів виконавчих проваджень, перевірці діяльності, запобіганні корупційним діянням у системі органів ДВС, соціально-побутовому забезпеченні, та функції зовнішнього регулювання (виконавські), які

полягають у своєчасному, повному та неупередженому примусовому виконанні рішень юрисдикційних органів, освітньо-роз'яснювальній роботі із населенням через ЗМІ, телебачення, Інтернет, забезпеченні доступу до реєстрів виконавчих проваджень, розгляді звернень громадян щодо незаконних дій чи бездіяльності державних виконавців, представництві інтересів виконавчої служби в судах та інших органах».

По-друге, доповнити Закон України «Про державну виконавчу службу» статтею «Повноваження органів державної виконавчої служби з виконання рішень», якою будуть в узагальненому вигляді перелічені повноваження органів ДВС щодо реалізації виконавських функцій. Потреба у такому доповненні пов'язана із тим, що ст. 5 зазначеного Закону встановлені повноваження ДВС, але лише щодо реалізації управлінських функцій, повноваження щодо реалізації виконавських функцій передбачені лише Законом України «Про виконавче провадження».

Щодо внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» слід зазначити таке. Конкретизований перелік повноважень державних виконавців щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів передбачений статтею 11 Закону України «Про виконавче провадження», яким затверджено права й обов'язки державних виконавців при вчиненні виконавчого провадження. Але єдиним обов'язком державного виконавця відповідно до цієї статті є вжиття заходів примусового виконання рішень, неупереджено, своєчасно та в повному обсязі. Частиною другою цієї статті передбачено, які дії здійснює державний виконавець, а частиною третьою перелічено права державного виконавця; остатнім пунктом переліку прав зазначено, що державний виконавець має право здійснювати інші повноваження відповідно до законодавства. Таким чином, стаття викладена нелогічно, загальнотеоретичне поняття повноважень дещо втрачає сенс, а реалізація повноважень визначена як право державного виконавця. На нашу думку, доцільно назвати статтю «Повноваження державного виконавця» та викласти її таким чином: «З метою повного, своєчасного та неупередженого

примусового виконання рішень юрисдикційних органів державний виконавець виконує такі повноваження: здійснює заходи, необхідні для своєчасного і в повному обсязі виконання рішення, зазначеного в документі на примусове виконання рішення (далі – виконавчий документ), у спосіб та у порядку, встановленому виконавчим документом і цим Законом; надає сторонам виконавчого провадження та їх представникам можливість ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження; розглядає заяви сторін й інших учасників виконавчого провадження та їхні клопотання; заявляє в установленому порядку про самовідвід за наявності обставин, передбачених цим Законом; роз'яснює сторонам їхні права й обов'язки; проводить перевірку виконання боржниками рішень, що підлягають виконанню відповідно до цього Закону; здійснює перевірку виконання юридичними особами всіх форм власності, фізичними особами, фізичними особами – підприємцями рішень стосовно працюючих у них боржників; одержує безоплатно від органів, установ, організацій, посадових осіб, сторін та учасників виконавчого провадження необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки та іншу інформацію, у тому числі конфіденційну; вчиняє інші, визначені посадовими інструкціями та внутрішніми нормативно-правовими актами, дії, окреслені та спрямовані на законне досягнення мети щодо примусового виконання рішення».

2.3. Державні гарантії посадовим особам Державної виконавчої служби

Визначення та проголошення принципів, засад діяльності, прав та обов'язків є лише одним з первинним етапів побудови правової держави. Але саме гарантування державою дотримання проголошених прав, забезпечення виконання покладених обов'язків, невідворотність відповідальності є запорукою реальності їх існування. Тобто через гарантії забезпечується

реальність та дієвість, ефективність та об'єктивність установлених державою прав та обов'язків, принципів, засад [101, с. 89].

Реалізація повноважень працівників державних органів взагалі та ДВС зокрема стає можливою лише за наявності певних умов (гарантій), встановлених чинним законодавством України із Конституцією на чолі [69]. Державні гарантії діяльності працівників державної виконавчої служби України є однією зі складових їх адміністративно-правового статусу [468, с. 358-363]. Вони встановлені законодавством України з метою забезпечення досконалого та якісного виконання працівниками державної виконавчої служби України своїх посадових прав та обов'язків, тобто реалізації повноважень. Наслідком якісної високопрофесійної діяльності державних виконавців є, відповідно, забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Питанням вивчення та визначення категорії «гарантії» приділялася увага не лише у сфері загальної теорії держави і права, але й у сферах галузевих наук. Зазначеному питанню в своїх наукових дослідженнях приділяли увагу В.Б. Авер'янов, В.М. Андріїв, Ю.П. Битяк, Т.В. Галайденко, Л.В. Крупнова, В.С. Нерсисянц, О.Ю. Оболенський, О.Ф. Скакун, Ю.Н. Старилів, Ю.О. Шматова та інші.

Так, О.Ф. Скакун зазначає, що гарантії реалізації прав і обов'язків істотно впливають на зміст і соціальне значення правового статусу особи. Без створення державою умов для здійснення прав, свобод, обов'язків вони залишаються «заявами про наміри». Загальносоціальні (економічні, політичні, ідеологічні та інші) і спеціальносоціальні (юридичні) гарантії є факторами реалізації правового статусу особи [401, с. 380]. Ми погоджуємося із цілком слушною думкою Є.В. Охотського та В.Г. Ігнатова, які підкреслюють, що обов'язки і права державного службовця тільки тоді мають спеціальний сенс і значущість, коли вони забезпечені правовими та економічними гарантіями [80, с. 476-477].

На нашу думку, перш ніж визначитися зі змістом та класифікацією

державних гарантій працівників ДВС України, доцільно з'ясувати сутність та зміст терміна «гарантії» взагалі.

Проаналізувавши загальноприйняті словникові визначення поняття гарантій, В.Ю. Халявкіна дійшла висновку, що їх переважно відносять до державних заходів, які забезпечують функціонування того чи іншого інституту, належну реалізацію покладених повноважень та виконання законодавчих актів. Тобто, з одного боку, гарантія захищає, а з іншого – реалізує [451, с. 69-75]. Також О.В. Панасюк, проаналізувавши джерела походження слова «гарантія», зазначає, що в перекладі з французької воно означає «забезпечення», та доходить висновку, що юридичні гарантії – це система взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), яка забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків [248, с. 338]. Гарантії діяльності державного службовця, як зазначає Ю.М. Старилов, – це встановлені законодавством основні положення, які покликані характеризувати соціально-правий аспект адміністративно-правового статусу державного службовця [415, с. 63]. Як встановлені нормами законодавства основні положення, які характеризують соціально-правовий аспект правового статусу державного службовця, визначає гарантії О.Ю. Оболенський [236, с. 198].

На думку В.М. Андріїва, юридичні гарантії – це система визначених у нормах права форм, умов, засобів та способів, покликаних забезпечити безперешкодну реалізацію, охорону й захист прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, до яких він відносить гарантії «соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, культурного, ідеологічного характеру [16, с. 16].

Водночас В.Б. Авер'янов вважає, що гарантії є суттєвим елементом адміністративно-правового статусу особи, їх система характеризується сукупністю взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно-правових та інституційно-організаційних засобів забезпечення. У свою чергу, до нормативно-правових гарантій віднесені юридичні засоби забезпечення,

охорони і захисту прав і свобод, встановлені нормами процесуального і матеріального права, до інституційно-організаційних гарантій – спеціальні державні органи, на які покладаються функції із реалізації і забезпечення вищезазначених юридичних засобів [4, с. 168].

За визначенням, наданим І.Т. Темех, незважаючи на те, що сьогодні існує кілька підходів щодо визначення сутності поняття гарантій, їм притаманні такі спільні риси: 1) способи та засоби, які розглядаються в сукупності; 2) їх законодавче закріплення; 3) вони спрямовані на досягнення тієї чи іншої мети [428].

Взагалі, гарантії можуть виконувати різні функції залежно від конкретних випадків: гарантії можуть запобігати порушенню зобов'язаними суб'єктами прав, або устанавлювати межі дій зобов'язаних суб'єктів, або забезпечувати можливість оскарження, або гарантувати компенсацію чи відшкодування [101, с. 90].

В юридичній літературі мають місце твердження про тотожність понять «гарантії» та «забезпечення». З цього приводу Ю.О. Шматова вказує, що взагалі виокремлено два підходи щодо співвідношення понять «гарантія» та «забезпечення». Так, одна група вчених на чолі із І.Л. Бородінін ототожнюють ці терміни, спираючись на етимологію понять, оскільки «гарантія» означає за поруку, умову, котра забезпечує що-небудь. Друга група вчених, підтримуючи позицію Т.М. Заворотченко, розмежовують ці поняття, визначаючи, що поняття «правовий механізм забезпечення прав» має ширше значення, оскільки однією з його складових є гарантії [501, с. 182-183].

На переконання В.Б. Авер'янова, можна ототожнювати поняття «гарантії» та «права». Гарантії сприяють реалізації та охороні й захисту прав і свобод громадян, виконанню ними своїх обов'язків та мають подвійний характер через те, що виступають і як права, і як гарантії. Тобто громадяни, реалізуючи свої права, сприяють забезпеченню свого адміністративно-правового статусу [4, с. 186]. Але, на нашу думку, категорія гарантій має

бути відокремлена від інших понять, адже вона є самостійним елементом правового статусу із власним призначенням. Саме шляхом встановлення системи гарантій діяльності законодавець намагається досягти досконалої реалізації повноважень в повному обсязі носієм відповідного адміністративно-правового статусу та, відповідно, захисту і забезпечення прав та свобод фізичних та юридичних осіб.

За результатами вивчення думок провідних науковців щодо сутності поняття «юридичні гарантії» Ю.О. Шматова дійшла висновку, що можна виділити кілька груп щодо визначення цієї категорії. Так, гарантії – це: 1) умови та засоби; 2) засоби і способи; 3) засоби; 4) обов'язок держави; 5) механізми; 6) система норм. Але водночас вона вважає, що гарантії – це особливі норми права, які передбачають обов'язок уповноваженої особи реалізувати конкретні права [501, с. 183-184].

Отже, узагальнюючи та синтезуючи викладені точки зору, гарантії діяльності державних службовців можна визначити як складову частину правового статусу, встановлені законодавством загальноправові та соціально-матеріальні засоби забезпечення реалізації повноважень, закріплені законодавством. На нашу думку, систему гарантій діяльності працівників ДВС складають саме засоби загальноправового та соціально-матеріального характеру, оскільки саме цей термін є узагальнюючим та може за своїм обсягом охопити такі правові явища, як способи, умови, механізми тощо. Засоби в нашому розумінні представляють собою не якийсь конкретний набір дій чи предметів матеріального світу, а певну сукупність умов, заздалегідь визначені способи, за наявності відповідних обставин утворений механізм, тобто узагальнене об'єднувальне поняття як матеріального, так і соціального виміру, завдяки наявності якого відбувається ефективна реалізація повноважень працівниками ДВС.

У науці адміністративного права гарантії класифікують за різними критеріями та підставами. Так, Ю.П. Битяк поділяє гарантії на дві групи: матеріальні та соціально-правові, до яких відносить оплату праці, відпустки,

пенсійне та соціально-побутове забезпечення тощо [10, с. 162]. У свою чергу, Т.В. Галайденко вважає, що всі класифікації мають умовний характер через те, що вони взаємопов'язані, пронизують та доповнюють одна одну. Разом із тим науковець вважає за доцільне поділити гарантії на загальні (суспільні, політичні, економічні та інші) і спеціальні, або юридичні (фінансові або соціально-економічні, організаційно-правові, процесуальні та морально-етичні) [69]. Також О.В. Панасюк пропонує виділити такі три основні групи гарантій: загально-соціальні (соціальні, економічні та політичні); організаційно-правові (організаторська діяльність держави та її органів, порядок створення державних органів, наділення їх відповідними функціями та повноваженнями); юридичні (базуються саме на нормах права, а отже на юридичних гарантіях, тобто основною юридичною гарантією є досконалість державної правової системи, законодавства) [248, с. 339-341]. Наголошуючи на тому, що саме юридичні гарантії покликані забезпечувати ефективну реалізацію прав, якими наділені державні виконавці, Р.В. Ігонін під юридичними гарантіями розуміє встановлені в законодавстві основні положення, які характеризують соціально-правовий бік статусу державного виконавця [133, с. 13]. На думку Л.В. Крупної, гарантії працівника виконавчої служби – це нормативно закріплені умови і засоби, що забезпечують у підрозділах реальні можливості щодо реалізації наданих їм службових прав та здійснення посадових обов'язків і звертає увагу на те, що ці гарантії будуть ефективними та дієвими лише за умови їх взаємодії, комплексного та системного застосування [183, с. 14].

На нашу думку, систему гарантій діяльності державних службовців – працівників державної виконавчої служби України можна класифікувати таким чином:

1) залежно від нормативного регулювання гарантії доцільно диференціювати на:

- загальноправові (встановлені Конституцією України та кодифікованими джерелами права: Кодексом законів про працю України,

Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими);

- гарантії діяльності державних службовців (регламентуються законодавством України про державну службу);

- гарантії діяльності працівників виконавчої служби (закріплені нормами законодавства України про державну виконавчу службу, виконавче провадження тощо);

2) залежно від змісту гарантій їх можна поділяти на:

- загальноправові, до яких можуть бути віднесені суспільні, політичні та інші гарантії;

- соціально-матеріальні, які в свою чергу поділяються на гарантії соціально-побутового блоку (відпустки, пенсійне забезпечення, державне страхування та інші) і гарантії матеріального блоку (заохочення, надбавки, премії).

До речі, щодо загальноправових гарантій Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III передбачено поняття «державні соціальні гарантії» й зазначено, що це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Цим Законом також визначено підґрунтя та основні засади формування і застосування встановлених державних соціальних гарантій [304].

Враховуючи, що гарантії діяльності є складовою адміністративно-правового статусу працівника державної виконавчої служби, який співвідноситься із загальним правовим статусом працівника та правовим статусом державного службовця як спеціальне і загальне, відповідно, можна дійти висновку, що й соціально-матеріальні гарантії також будуть співвідноситися між собою як загальне та спеціальне. Так, соціально-матеріальні гарантії можна поділити на: 1) загальнотрудові гарантії;

2) гарантії діяльності державних службовців та 3) гарантії діяльності працівників ДВС. Важливо, що поступово від загальнотрудова гарантії до гарантії працівників виконавчої служби вони удосконалюються, обсяг їх збільшується, вони більш конкретизуються. На нашу думку, таким чином законодавець підвищує статус працівника ДВС та авторитет виконавчої служби України взагалі, спонукає державних виконавців до досконалого, повного, якісного, своєчасного та неупередженого виконання своїх повноважень. У свою чергу, Державна виконавча служба є гарантом реалізації прав фізичних та юридичних осіб на примусове виконання рішень юрисдикційних органів.

Гарантії діяльності працівників ДВС є складними за своїм змістом, насамперед тому, що обумовлюються дуальним статусом державного виконавця. Зокрема, поєднання в одному статусі трудо-правового та адміністративно-правового призводить до взаємної залежності гарантії діяльності державного виконавця як найманого працівника, що перебуває у трудових відносинах із ДВС, та гарантії діяльності державного виконавця як представника державного органу, наділеного владними повноваженнями. Отже, розглянемо детальніше кожен зі складових гарантії діяльності державного виконавця.

Як пропонує Я.А. Малихіна, гарантії, закріплені нормами трудового права, можна класифікувати на: 1) гарантії на стадії трудових і похідних від них правовідносин; 2) гарантії в процесі реалізації трудових правовідносин та правовідносин-супутників; 3) гарантії на стадії припинення трудових правовідносин; 4) гарантії забезпечення відновлення порушених прав [199, с. 137]. Кодексом законів про працю України передбачено загальні гарантії забезпечення права громадян на працю, окремі глави відведено закріпленню основних засад гарантії та компенсацій при відрядженні, направленні на підвищення кваліфікації, переїзді на роботу в іншу місцевість, покладенні матеріальної відповідальності тощо [159]. Але слід зазначити, що в Кодексі основні трудові гарантії закріплені у формі основних

прав. Так, наприклад, фактично держава гарантує оплату праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, час відпочинку, відпустку, соціальне страхування тощо, але зазначені норми містяться у ст. 2 Кодексу законів про працю України «Основні трудові права працівників». На нашу думку, доцільно було б на законодавчому рівні розмежувати загальні трудові права та гарантії, що сприятиме конкретизації кожного з понять та недопущенню порушень при їх реалізації.

Позитивним щодо закріплення загальнотрудових гарантій є досвід Російської Федерації, Трудовим кодексом якої з метою недопущення різних тлумачень поняття «гарантії» визначено як засоби, способи та умови, за допомогою яких забезпечується здійснення наданих працівникам прав у сфері соціально-трудових відносин [440].

Законом України «Про державну службу» передбачено систему матеріальних та соціально-побутових гарантій діяльності державних службовців в Україні взагалі. На нашу думку, їх, у свою чергу, можна відповідно поділити на два блоки: матеріальний та соціально-побутовий.

До матеріального блоку гарантій державних службовців можуть бути віднесені такі гарантії: заробітна плата відповідно до посадового окладу, доплата за ранг, надбавка за вислугу років на державній службі, інші надбавки, заохочення за сумлінну працю у формі премій, грошових винагород, виплата допомоги на оздоровлення до щорічної відпустки, матеріальна допомога на вирішення соціально-побутових питань.

До соціально-побутового блоку гарантій можуть бути віднесені: відпустка тривалістю 30 календарних днів (тривалість щорічної основної відпустки встановлена строком не менш 24 календарних днів), додаткова оплачувана відпустка, забезпечення житлом з державного фонду, першочергове встановлення квартирних телефонів для державних службовців певних категорій, медичне обслуговування державних службовців та членів їх сімей, пенсійне забезпечення [306].

Таким чином, обсяг гарантій, що відповідає правовому статусу

державного службовця, є більш конкретизованим та удосконаленим порівняно із загальноотрудовими гарантіями.

Законом України «Про державну виконавчу службу» встановлено обсяг гарантій діяльності державних виконавців, який більш деталізований та збільшений порівняно з гарантіями діяльності державних службовців взагалі. По-перше, статтею 14 зазначеного Закону встановлено, що держава гарантує захист здоров'я, честі, гідності, житла, майна державних виконавців та членів їхніх сімей від злочинних посягань та інших протиправних дій [305]. Важливо, що законодавством про державну службу в Україні також передбачено право державних службовців на повагу особистої гідності, на здорові й безпечні умови праці. Але Законом України «Про державну службу» ці норми визначено як права державного службовця, а щодо державних виконавців законодавець визначив їх як гарантії. Як нами вже зазначалося стосовно трудового законодавства, доцільно чітко розмежовувати права та гарантії, через те що вони мають різний сенс та наслідки застосування.

З метою проведення порівняльного аналізу та виявлення позитивного досвіду щодо гарантування діяльності державних службовців в іноземних державах, пропонуємо ознайомитися із положеннями Закону РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації» від 27.07.2004 № 79-ФЗ. Так, у зазначеному Законі гарантіям присвячено окрему главу «Державні гарантії на державній службі». Аналіз даного нормативно-правового акта дозволив дійти висновку, що державні гарантії державних службовців Російської Федерації поділяються на основні та додаткові. Так, до основних віднесено: 1) рівні умови оплати праці; 2) право цивільного службовця на своєчасне та в повному обсязі отримання грошового утримання; 3) умови проходження цивільної служби; 4) відпочинок, надання вихідних днів і неробочих святкових днів, а також щорічних оплачуваних основної і додаткових відпусток; 5) медичне страхування цивільного службовця і членів його сім'ї; 6) обов'язкове державне соціальне страхування на випадок

захворювання або втрати працездатності в період проходження цивільної служби або збереження грошового утримання при тимчасовій непрацездатності, а також на час проходження обстеження в медичній організації, що надає спеціалізовану медичну допомогу, відповідно до федерального закону; 7) виплати з обов'язкового державного страхування; 8) відшкодування витрат, пов'язаних зі службовими відрядженнями; 9) відшкодування витрат, пов'язаних з переїздом в іншу місцевість, при призначенні цивільного службовця на посаду в державний орган, розташований в іншій місцевості; забезпечення службовця службовим житловим приміщенням; відшкодування службовцю витрат на наймання (піднаймання) житлового приміщення; 10) захист цивільного службовця і членів його сім'ї від насильства, погроз та інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків у випадках, порядку та на умовах, встановлених федеральним законом; 11) державне пенсійне забезпечення тощо. До додаткових віднесено: 1) додаткову професійну освіту зі збереженням на цей період обраної посади та грошового утримання; 2) транспортне обслуговування, що забезпечується у зв'язку з виконанням службових обов'язків, залежно від категорії і групи обраної посади, а також компенсація за використання особистого транспорту в службових цілях і відшкодування витрат, пов'язаних з його використанням; 3) заміщення іншої посади цивільної служби при скороченні посад цивільної служби або скасування державного органу; 4) одноразова субсидія на придбання житлового приміщення один раз за весь період цивільної служби; 5) інші державні гарантії [225].

Законодавством Республіки Білорусь про державну службу також встановлено гарантії діяльності державних службовців. Важливо, що вони містяться в окремій статті «Гарантії матеріального та соціального забезпечення державних службовців», відповідно до якої державним службовцям гарантується: умови праці, які забезпечують досконале виконання службових обов'язків, заробітна плата, яка складається з

посадового окладу, надбавок за клас державного службовця, за вислугу років, премій та інших виплат, трудова відпустка тривалістю 30 календарних днів та додаткова оплачувана відпустка за вислугу років, надання службового житлового приміщення, медичне та пенсійне обслуговування тощо [227].

Законом Республіки Молдова «Про державну посаду та статус державного службовця» від 20.12.2004 № 40 окремо не виділено гарантії діяльності державних службовців, тому вони містяться у різних статтях зазначеного Закону. Так, державним службовцям гарантується матеріальне та соціальне забезпечення таких видів: відпустка тривалістю 35 календарних днів, додаткові відпустки згідно із законодавством, матеріальна допомога на вирішення соціальних та житлових проблем, пенсійне забезпечення, захист державного службовця та членів його родини від погроз, насильства, протиправних діянь [226].

Таким чином, можна дійти висновку, що, за винятком певних відмінностей, матеріальні та соціально-побутові гарантії діяльності державних службовців України, Молдови, Білорусі та Російської Федерації є практично ідентичними. Позитивним, на нашу думку, є виокремлення гарантій діяльності державних службовців в окрему статтю, бо таким чином інформація щодо однієї категорії концентрується та не «розпиляється» по всьому нормативно-правовому акту.

Гарантії діяльності державних виконавців в Україні взагалі можна поділити на такі блоки: 1) особистий блок, до якого віднесено гарантії захисту здоров'я, честі, гідності, житла, майна; 2) матеріальний блок (окрім всіх виплат, передбачених законодавством України про державну службу, державні виконавці одержують винагороду за забезпечення реального, своєчасного і законного виконання виконавчого документа; у разі використання у службових цілях власного транспорту виплачується компенсація); 3) соціально-побутовий блок (протягом одного року, у разі потреби, державні виконавці забезпечуються службовим житлом, першочерговим встановленням квартирних телефонів, обов'язковим

державним страхуванням) [305].

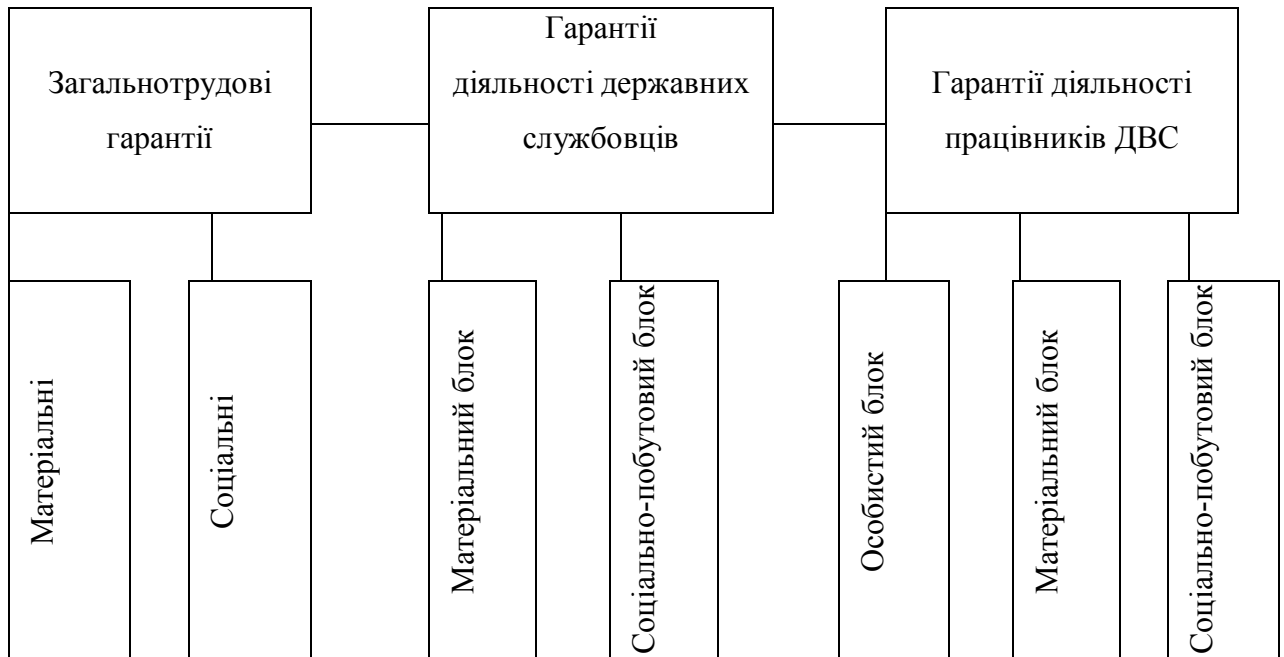
Ознайомимося із гарантіями діяльності посадових осіб, на яких покладено обов'язки із примусового виконання рішень юрисдикційних органів іноземних держав. Так, Законодавством Російської Федерації про судових приставів встановлено, що життя та здоров'я судових приставів підлягають обов'язковому державному страхуванню, знищення або пошкодження майна судового пристава чи членів його родини підлягає відшкодуванню у повному обсязі, судові пристави у службових цілях забезпечуються проїзними документами на всі види громадського транспорту, у разі використання особистого транспорту їм відшкодовуються такі витрати. Але в Російській Федерації не передбачено такого виду гарантії діяльності, як виплата винагороди посадовим особам, які своєчасно, неупереджено та в повному обсязі виконують рішення юрисдикційних органів [231]. В Республіці Білорусь судовому виконавцю за забезпечення реального та своєчасного виконання виконавчого документа виплачується винагорода в порядку та розмірі, встановленому законодавством [235]. Законом Республіки Таджикистан «Про виконавче провадження» передбачено, що судовий виконавець, який реально та своєчасно виконав виконавчий документ, отримує винагороду пропорційно сумі, яку було стягнуто. Аналогічно і законодавством Киргизької Республіки встановлено, що судові виконавці отримують грошову винагороду за досконале виконання службових обов'язків [114].

У сучасному світі така гарантія діяльності державних виконавців, як виплата винагороди, найбільшою мірою стимулює державних виконавців та забезпечує реальне, своєчасне, повне та неупереджене примусове виконання рішень юрисдикційних органів. Важливо, що питанням забезпечення діяльності державних виконавців приділяється увага у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № 17 від 09.09.2003. Зазначеною Рекомендацією передбачається, що державні службовці, на яких покладено обов'язки з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, мають бути

забезпечені нормальними умовами праці, достатніми матеріальними ресурсами, допоміжним персоналом та відповідною нагородою за роботу. Аналогічна норма закріплена у Методичних рекомендаціях № 11 від 17.12.2009 Європейської комісії з ефективності правосуддя Ради Європи, яка наголошує на тому, що посадові особи, які виконують обов'язки з примусового виконання рішень, мають отримувати належну заробітну платню (винагороду) залежно від рівня їх освіти, досвіду роботи та покладених обов'язків [114]. Законом України «Про виконавче провадження» передбачено, що державний виконавець, який забезпечив своєчасне виконання виконавчого документа в повному обсязі, одержує винагороду у розмірі п'яти відсотків стягнутої ним суми або вартості майна, а за виконавчим документом немайнового характеру – не більше п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [292].

Враховуючи наведене, можна дійти висновку, що, взагалі, основним видом гарантії діяльності посадових осіб, які виконують обов'язки з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, є виплата винагороди залежно від суми, яку було стягнуто. Тоді виплата винагороди є специфічною гарантією, притаманною статусу державного службовця – працівника ДВС.

Підсумовуючи сказане, пропонуємо таку узагальнену класифікацію гарантій діяльності працівників ДВС:



Як слушно зазначає Л.В. Крупнова, гарантії працівника виконавчої служби потрібні не самі по собі, а для більш повного перетворення в життя їх посадових прав і обов'язків [183, с. 14], бо саме через досконалу, повну та своєчасну реалізацію повноважень державними виконавцями забезпечується право фізичних та юридичних осіб на виконання рішень юрисдикційних органів, які прийняті на їх користь. Тобто ця група гарантій, з одного боку, забезпечує діяльність державних виконавців та, як наслідок, з іншого, – права фізичних та юридичних осіб в Україні.

У своєму науковому дослідженні Р.В. Ігонін запропонував внести окремий розділ під назвою «Гарантії діяльності державного виконавця» у Закон України «Про державну виконавчу службу» [133, с. 13]. На нашу думку, це цілком доцільно, але при розробці даного розділу та його впровадженні слід застосувати позитивний досвід Російської Федерації щодо викладення норми. Тобто окрему статтю слід присвятити конкретному викладенню гарантій діяльності державних виконавців (мають бути перелічені всі гарантії), а інші статті повинні містити розгорнуту норму щодо кожної конкретно визначеної гарантії. До речі, законодавець має визначити вичерпні та конкретні норми щодо гарантування діяльності працівників

виконавчої служби і уникати словосполучень «інші... згідно із законодавством», що може сприяти «розмиванню» норм, які регулюють діяльність державних виконавців та законодавства взагалі.

Гарантії мають велике значення, є реальним важелем та, безумовно, здатні врегулювати певні проблеми в організації та діяльності державної виконавчої служби. Наприклад, слід приділити увагу такому недоліку в роботі Державної виконавчої служби України, як плінність кадрів, постійна наявність вакантних посад державних службовців – працівників виконавчої служби. На нашу думку, саме за допомогою встановлення державою певних гарантій діяльності можливо заохотити працюючих державних виконавців, стимулювати їх до реального та досконалого виконання службових обов'язків, запобігти плінності кадрів, залучити до роботи у виконавчій службі досвідчених, професійно підготовлених юристів та, як наслідок, забезпечити Державну виконавчу службу України гідним кадровим складом.

Враховуючи наведене, доцільно додати перелік гарантій діяльності працівників Державної виконавчої служби певними видами. Аналіз законодавства України щодо встановлення гарантій діяльності державних службовців та працівників виконавчої служби дозволяє дійти висновку про невелику різницю між їх обсягами. Тобто законодавець дійсно додає до загальних гарантій діяльності державних службовців певні гарантії, які нами було визначено як особисті, що стосуються захисту здоров'я, честі, гідності, житла та майна державного виконавця та членів його родини, гарантію щодо обов'язковості державного страхування та поліпшення житлових умов. Але діяльність державного виконавця є специфічною, пов'язаною із постійною конфліктною ситуацією, людським фактором та, відповідно, потребує забезпечення професійними досвідченими кадрами саме у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Таким чином, законодавець має стимулювати та заохочувати працюючих державних виконавців до накопичення досвіду, знань, спеціальних професійних вмінь через встановлення системи гарантій саме для них. Враховуючи вищенаведене,

вважаємо за доцільне запровадити такі види гарантій для державних службовців – працівників Державної виконавчої служби України: встановити додаткову оплачувану відпустку за вислугу років саме у виконавчій службі, тривалість якої буде збільшуватися залежно від кількості відпрацьованих років, за результатами роботи протягом року доцільно виплачувати річну премію, сума якої залежатиме від загальних показників в роботі, її результативності. Встановлена державою гарантована винагорода за кожний виконаний виконавчий документ дійсно є реальним стимулом, але він не заохочує до системної діяльності, яка, на нашу думку, дає більш якісні результати. Також необхідно конкретизувати гарантію щодо оплати праці. Доцільно визначити надбавку за вислугу років саме в системі органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Тобто законодавець має зробити акценти на соціально-побутовому та матеріальному гарантуванні діяльності державних виконавців та збільшенні їх обсягу залежно від вислуги років, кількості років, відпрацьованих в органах примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Таким чином, на нашу думку, саме через удосконалення та конкретизацію гарантій діяльності працівників Державної виконавчої служби можливо підвищити якісні та кількісні показники роботи державних виконавців, наслідками якої мають бути, відповідно, забезпечення, захист та реалізація прав і свобод фізичних та юридичних осіб в Україні.

2.4. Відповідальність посадових осіб Державної виконавчої служби

Важливим, невід’ємним елементом адміністративно-правового статусу посадових осіб державних органів є відповідальність, яку вони несуть за свої дії чи бездіяльність, що потягли за собою порушення законності, прав, свобод фізичних або юридичних осіб. «Там, де є влада, виникає й відповідальність» [198, с. 378]. Державні органи, на які покладено функції з

реалізації державної політики, є однією з найважливіших ланок забезпечення управлінського впливу, тому здійснення повноважень посадовими особами державних органів не є можливим без чітко встановлених заходів відповідальності [273, с. 438]. В межах юридичної відповідальності державних службовців основним видом є дисциплінарна відповідальність. Так, Законом України «Про державну службу» (ст. 14) передбачено, що за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за порушення правил професійної етики, інший вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює, державний службовець підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності [306].

Взагалі принцип відповідальності є одним із важливих регуляторів суспільного життя, оскільки передбачає підпорядкування окремих індивідів вимогам порядку, стабільності та інтересам інших членів суспільства. Завдяки відповідальності виникає потреба передбачати наслідки власних дій чи бездіяльності, узгоджувати задоволення індивідуальних потреб із суспільними інтересами [108, с. 365]. Саме від рівня сумлінності та досконалості ставлення державних службовців до реалізації своїх посадових повноважень залежить дотримання, охорона та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в Україні.

Питанням юридичної відповідальності та її видам як загальнотеоретичній проблемі у своїх працях приділяли увагу В.Б. Авер'янов, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.І. Матузов, О.Ф. Скакун, А.І. Щербак та багато інших науковців, юридичну відповідальність працівників ДВС вивчали А.М. Авторгов та Л.В. Крупнова. Разом із тим окремі аспекти відповідальності державних виконавців [469, с. 587-593] потребують подальшого більш глибокого вивчення, що сприятиме вдосконаленню діяльності ДВС.

У загальній теорії права визначенню категорії «юридична

відповідальність» приділено достатньо уваги, але юристи-науковці та практики не дійшли єдиного загальноприйнятого визначення цього поняття. На нашу думку, юридична відповідальність є категорію багатоаспектною, яка розглядається науковцями і як загальнотеоретичне поняття, і як галузеве, притаманне майже кожній окремій галузі права. Тому єдиної думки щодо визначення дефініції поняття «юридична відповідальність» не буде досягнуто науковцями, доки конкретизоване поняття відповідальності, притаманне кожній з галузей права, не буде встановлено у відповідних нормативно-правових актах.

В юридичній енциклопедії під юридичною відповідальністю розуміється вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників (фізичних або юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою [512, с. 459].

Так, О.Ф. Скакун визначає юридичну відповідальність як передбачені законом вид і міру державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення [401, с. 432]; також В.М. Марчук пов'язує юридичну відповідальність із правовідносинами між державою та правопорушником, стосовно якого реалізуються санкції, що тягнуть для нього негативні наслідки [205, с. 22].

У свою чергу, С.О. Шатрава, за результатами аналізу думок В.В. Лазарева, який під юридичною відповідальністю розуміє обов'язок суб'єкта права, передбачений нормами права, зазнати негативних наслідків правопорушення, тобто це міра державного примусу, пов'язана із настанням негативних наслідків майнового або особистого (організаційного) характеру внаслідок скоєного правопорушення; В.М. Корецького та В.Д. Перевалова, на думку яких юридична відповідальність – це застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виявляються у формі втрат особистого,

організаційного або майнового характеру; М.І. Матузова та А.В. Малько, які зазначають, що юридична відповідальність являє собою виникле з правопорушення правове відношення між державою в особі її спеціальних органів і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідні втрати та негативні наслідки за скоєне правопорушення, за порушення вимог, які містяться в нормах права, дійшла висновку, що під юридичною відповідальністю слід розуміти передбачений законом обов'язок правопорушника зазнати в процесуально визначеному порядку державно-владного примусового впливу, кінцевим наслідком якого є позбавлення особи, яка вчинила правопорушення, благ особистого, майнового або організаційного характеру [493, с. 425].

Водночас, враховуючи, що працівники державної виконавчої служби є посадовими особами – державними службовцями, доцільно визначитися із поняттям юридичної відповідальності цієї категорії осіб.

Так, О.В. Литвин із посиланням на Є.В. Невмержицького, який зазначає, що юридична відповідальність державного службовця – це правові наслідки примусового характеру, що застосовуються за порушення норм права у зв'язку з виконанням або неналежним виконанням службових обов'язків, визначив дефініцію відповідальності державного службовця як правові відносини, що виникають між державою та державним службовцем щодо порушення останнім норм чинного законодавства та зумовлюють необхідність для державного службовця перетерпіти обмеження особистого, організаційного чи майнового характеру [191, с. 145-146].

На думку Г.В. Топоровича, юридична відповідальність посадовців – це виникнення і реалізація у встановленому законом порядку обов'язку відповідних органів та посадовців зазнати передбачені законом примушення у вигляді позбавлень або обмежень особистого, майнового чи організаційного характеру за порушення умов діяльності і здійснення окремих державних повноважень [438, с. 158-161]. Крім того, Г.В. Топорович та О.В. Литвин зазначають, що відповідальність державних службовців має

свої специфічні ознаки, відмінні від відповідальності пересічних громадян й наполягають на тому, що інститут юридичної відповідальності державних службовців характеризується такими ознаками: 1) має більш широке коло підстав відповідальності; 2) передбачає наявність таких підстав відповідальності, які застосовуються тільки до службовців; 3) містить підвищений рівень їх відповідальності щодо тих її видів, які поширюються також на громадян; 4) має склади протиправних дій, які прямо пов'язані з володінням державно-владними повноваженнями [191, с. 145-146; 438, с. 158-162].

Вище вже зазначалося, що відповідальність є структурним елементом правового статусу. Тобто, згідно із конкретизацією статусу відповідні етапи конкретизації та деталізації проходять і його структурні елементи. Саме тому статус державного виконавця більш деталізований та складніший, ніж статус громадянина. Такий самий шлях проходить і відповідальність працівника Державної виконавчої служби – державного виконавця, а саме: 1) загальна відповідальність громадянина (врегульована Конституцією, кодексами, загальними законами України); 2) відповідальність державного службовця (додатково врегульована нормами законодавства України про державну службу); 3) відповідальність працівника державної виконавчої служби (додатково врегульована та конкретизована нормами законодавства про виконавчу службу та виконавче провадження).

Отже, можна виділити такі ознаки юридичної відповідальності працівника державної виконавчої служби України: 1) закріплена нормами спеціального законодавства про виконавчу службу та виконавче провадження; 2) є однією зі складових його адміністративно-правового статусу; 3) діє лише в межах реалізації службових повноважень щодо управління або безпосереднього виконання у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів; 4) є наслідком дисциплінарного проступку працівника виконавчої служби, специфіка якого обумовлена специфікою праці у системі органів державної виконавчої служби; 5) накладається лише

уповноваженими органами чи посадовими особами в чітко визначеному порядку; б) є механізмом впливу на діяльність працівників виконавчої служби та одночасно – захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

З метою систематизації та узагальнення набутих знань і наукових доробок вченими пропонуються класифікації юридичної відповідальності за різними критеріями. Так, Ю.С. Шемшученко в юридичній енциклопедії зазначає, що класичними видами юридичної відповідальності за законодавством є адміністративна, дисциплінарна, кримінальна і цивільна; виділяють також конституційну та міжнародно-правову види відповідальності; негативну (ретроспективну) та позитивну види юридичної відповідальності [512, с. 460].

Стосовно негативного та позитивного видів юридичної відповідальності О.В. Литвин зазначає, що юридична відповідальність у межах теорії держави і права сприймається як подвійна категорія, за рахунок чого виокремлюється два її види: перспективна (позитивна) та ретроспективна (негативна) юридична відповідальність. Перспективна (позитивна) відповідальність передбачає відповідальне ставлення до виконання службових обов'язків, обов'язок найкраще виконувати покладені на державного службовця функції, оптимально реалізовувати повноваження тощо. Ретроспективна (негативна) відповідальність передбачає факт правопорушення і, відповідно, негативну реакцію держави на це [191, с. 144-145]. Але, на нашу думку, недоцільно відносити обов'язок відповідального ставлення до виконання службових обов'язків до категорії відповідальності. Законом України «Про державну виконавчу службу» цю норму чітко зазначено як обов'язки працівників державної виконавчої служби: «Працівник органу державної виконавчої служби зобов'язаний сумлінно виконувати службові обов'язки, не допускати в своїй діяльності порушення прав громадян та юридичних осіб, гарантованих Конституцією України та законами України» [305]. Законом України «Про виконавче провадження»

також встановлено, що державний виконавець зобов'язаний вживати передбачених цим Законом заходів примусового виконання рішень, неупереджено, своєчасно і в повному обсязі вчиняти виконавчі дії [292]. Тому вважаємо, що відповідальне та сумлінне ставлення до виконання службових повноважень є обов'язком працівників виконавчої служби, за що у разі їх порушення винна особа притягується до відповідного виду юридичної відповідальності.

Незважаючи на видове різноманіття юридичної відповідальності, на практиці основним видом юридичної відповідальності працівників державної виконавчої служби є дисциплінарна відповідальність. Питання дисциплінарної відповідальності державних службовців сьогодні врегульовано, по-перше, законодавством про працю України та, по-друге, законодавством про державну службу. Дисциплінарна відповідальність працівників державної виконавчої служби додатково врегульована законодавством про виконавчу службу та виконавче провадження.

Перш ніж визначитися із дефініцією поняття «дисциплінарна відповідальність державних виконавців», слід з'ясувати сутність дисциплінарної відповідальності, що можливо зробити через визначення поняття та встановлення її змісту.

Так, І.Л. Бородін визначає дисциплінарну відповідальність державних службовців як окремий вид юридичної відповідальності, яка полягає у накладенні дисциплінарних стягнень на державних службовців згідно з чинним законодавством [45, с. 94].

У свою чергу, Н.М. Вапнярчук, вивчивши позиції Д.М. Овсянко (дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу до державних службовців у порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, не переслідуюваних кримінальним законом), В.В. Зуй (під дисциплінарною відповідальністю розуміє накладення на правопорушників дисциплінарних стягнень за скоєне дисциплінарне правопорушення) та О.М. Ярошенка і С.М. Прилипка

(дисциплінарна відповідальність як один з видів юридичної відповідальності є обов'язком працівника понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків), визначила дефініцію дисциплінарної відповідальності як один з видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців за невиконання чи неналежне виконання покладених на них службових обов'язків. На думку науковця, така відповідальність полягає в накладенні на службовців дисциплінарних стягнень у порядку, встановленому чинним законодавством України [52, с. 101].

У свою чергу, А.Ф. Мельник зазначає, що дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності [99, с. 132].

Слід зазначити, що сьогодні Законом України «Про державну службу» недостатньо врегульовано дисциплінарну відповідальність державних службовців через відсутність конкретних визначень дисциплінарних проступків, порядку притягнення та зняття відповідальності тощо. З метою удосконалення законодавства щодо вказаних питань Указом Президента України № 140/2006 від 20.02.2006 було затверджено Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні, відповідно до якої необхідно визначити в законодавстві про державну службу види дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, порядок і процедуру розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також оскарження такого рішення, захисту прав державного службовця [324]. На виконання зазначеного Указу 17 листопада 2011 року за № 4050 прийнято Закон України «Про державну службу». Окремим розділом цього закону передбачено основні засади дисциплінарної та майнової відповідальності державного службовця. Так, статтею 52 встановлено, що дисциплінарна

відповідальність полягає у накладенні на державного службовця дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, визначених цим Законом [307].

Важливо, що новим Законом «Про державну службу» визначено вичерпний перелік дисциплінарних проступків, за вчинення яких державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності, та види дисциплінарних стягнень [307], які дещо відрізняються від чинних на сьогодні. Так, чинним законом України «Про державну службу» передбачено, що до державних службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених трудовим законодавством (Кодексом законів про працю України встановлено, що за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано стягнення у формі догани або звільнення [159]), можуть застосовуватися попередження про неповну службу відповідність або затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу, або у призначенні на вищу посаду [306]. В Законі України «Про державну службу» усунено норму, що відсилає до трудового законодавства, та встановлено вичерпний, такий, що не підлягає розширеному тлумаченню, перелік дисциплінарних стягнень. До державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок, застосовується один з таких видів стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 5) звільнення з посади державної служби [307].

У свою чергу, Законом України «Про державну виконавчу службу» встановлено, що державні виконавці несуть дисциплінарну відповідальність в порядку, встановленому законом [305]. На нашу думку, норма дуже узагальнена та потребує конкретизації, враховуючи специфіку діяльності працівників виконавчої служби та покладені на них повноваження. Доцільно було б визначити перелік дисциплінарних проступків, за які можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності саме державні виконавці, та встановити додатковий вид стягнення – позбавлення права на одержання винагороди. До речі, Порядком виплати винагороди державному виконавцю,

затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 11.04.2008 № 484/7 [275], та листом Міністерства юстиції України від 10.12.2004 № 25-32/2243 «Щодо виплати винагороди державному виконавцю» [510] передбачено, що за наявності певних підстав державний виконавець позбавляється права на отримання винагороди. На нашу думку, це є стягненням та має бути закріплено як дисциплінарне стягнення Законом України «Про державну виконавчу службу».

Наразі в Україні передбачається реформування системи органів виконавчої служби з метою роздержавлення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів та запропоновано проект Закону України «Про присяжних виконавців». Цим проектом передбачено, що присяжний виконавець несе за свої дії та завдану третім особам шкоду цивільно-правову, адміністративну, дисциплінарну чи кримінальну відповідальність у порядку та обсягах, встановлених законом, при цьому дисциплінарними проступками визначені невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків та порушення присяги, а дисциплінарними стягненнями – попередження, зупинення права на здійснення діяльності з виконання рішень строком до трьох місяців та анулювання свідництва про право на здійснення діяльності з виконання рішень [358]. Вважаємо, що встановлення відповідальності присяжного виконавця за свої дії є дещо нечітким формулюванням, яке логічніше було б замінити на «несе відповідальність за вчинення протиправних дій або бездіяльність».

З метою виявлення позитивного досвіду іноземних держав щодо встановлення відповідальності державних службовців та посадових осіб, на яких покладено обов'язки з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, доцільно ознайомитися із відповідним законодавством Російської Федерації, Республіки Білорусь, Естонії та інших країн [474, с. 205-208]. Так, Федеральним законом РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації» встановлено, що до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання обов'язків (посадовий проступок) може бути

застосовано один з таких видів дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення [225].

Законом Російської Федерації «Про судових приставів» щодо відповідальності судових приставів встановлено, що він несе відповідальність за проступки та правопорушення згідно із законодавством [231]. Російським законодавством щодо врегулювання відповідальності судових приставів застосовуються поняття посадового проступку та правопорушення як підстави для притягнення до відповідальності. Зазначений закон не містить вичерпних переліків проступків та правопорушень, за які державний службовець може бути притягнений до відповідальності, що, на нашу думку, може призводити до свавілля з боку осіб, уповноважених на притягнення до відповідальності, та надає можливість неформального впливу на судових виконавців та інших державних службовців при прийнятті рішень. Слід зазначити, що український законотворець в новому законі використав досвід російського законодавства щодо переліку дисциплінарних стягнень.

Законом Республіки Білорусь «Про державну службу в Республіці Білорусь» від 14.06.2003 № 204-3 встановлено, що за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків до державного службовця можуть бути застосовані такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) пониження в класі державного службовця на строк до шести місяців; 5) звільнення з займаної посади відповідно до цього Закону, законодавства про працю та інших законодавчих актів. До державних службовців можуть бути застосовані й інші заходи дисциплінарного стягнення, передбачені законодавством [227].

Стосовно судових виконавців законодавством встановлено, що за порушення законності, зловживання владою, перевищення службових повноважень, невиконання або неналежне виконання покладених на них

обов'язків судові виконавці несуть дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну відповідальність в порядку, встановленому законодавством [230]. Враховуючи вищенаведене, можна зазначити, що законодавством Республіки Білорусь, на відміну від українського законодавства, передбачено таку підставу притягнення до відповідальності, як зловживання владою. Але, за аналогією до законодавства Російської Федерації, не конкретизовано перелік проступків, а перелік стягнень, які можуть бути застосовані до державного службовця, не є вичерпним, навпаки маючи неконкретну відсильну норму. На нашу думку, така регламентація інституту відповідальності є недосконалою та не може бути визнана позитивним досвідом. Водночас, пониження в класі заслуговує на увагу та може бути використано для впровадження у правове регулювання відповідальності державних службовців в Україні.

Законодавством Республіки Таджикистан про державну службу встановлено, що до державного службовця можуть бути застосовані такі дисциплінарні стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) відстрочка на один рік у присвоєнні чергового кваліфікаційного чина; 4) пониження у посаді; 5) звільнення з посади [228].

Відповідно до Закону Естонської Республіки «Про судових виконавців» їх може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за вчинення таких дисциплінарних проступків: невиконання чи неналежне виконання своїх службових обов'язків, зокрема стягнення з корисливих мотивів винагороди, що не відповідає встановленим ставкам, або вчинення негідного діяння, що суперечить загальноновизнаним нормам моралі чи дискредитує судового виконавця незалежно від того, чи вчинено це діяння при виконанні службових обов'язків, чи ні. Дисциплінарними стягненнями, які застосовуються до судових виконавців, є: 1) догана; 2) штраф у встановленому розмірі, який має бути сплачений у дохід держави у тримісячний термін; 3) усунення з посади [7, с.12].

Враховуючи вищенаведене, законодавство України про державну

службу, яке набуде чинності з 2016 року, дійсно є удосконаленим, деталізованим та містить виключні переліки дисциплінарних проступків та стягнень, що слід відзначити як позитивний крок до удосконалення діяльності державної служби.

Наразі розкриємо дефініцію дисциплінарної відповідальності працівників державної виконавчої служби. Так, А.М. Авторгов зазначає, що юридична відповідальність державних виконавців – це правова категорія, яка, з одного боку, є засобом впливу на їх неправомірну поведінку, а з іншого – виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у державі від неправомірних дій зазначеної категорії державних службовців [5, с. 12]. Отже, на нашу думку, поняття дисциплінарної відповідальності працівника державної виконавчої служби можна визначити як встановлену нормами спеціального законодавства про державну службу та виконавчу службу і виконавче провадження відповідальність, що полягає у накладенні на посадову особу виконавчої служби, винну у вчиненні дисциплінарного проступку, заходів дисциплінарного впливу.

За пропозицією А.М. Авторгова, можна виділити два види дисциплінарної відповідальності державних виконавців: дисциплінарна відповідальність за правилами внутрішнього розпорядку та дисциплінарна відповідальність в порядку підлеглості [5, с. 12]. Але ми вважаємо, що, враховуючи зміни, внесені до законодавства про державну службу України, доцільно класифікувати дисциплінарну відповідальність державних службовців залежно від виду дисциплінарного стягнення на три групи: 1) загальноправового виду, до якого буде віднесена відповідальність, що є наслідком вчинення таких дисциплінарних проступків, як вияв неповаги до державної символіки, порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством, порушення правил професійної етики державного службовця, невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів;

2) службового виду – за невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов’язків рішень державних органів, наказів, розпоряджень та доручень керівництва, наданих у межах їх повноважень, невиконання або неналежне виконання службових обов’язків, перевищення службових повноважень; 3) внутрішньоорганізаційного – за порушення правил внутрішнього службового розпорядку, прогул, тобто відсутність на робочому місці протягом робочого дня більше трьох годин підряд, поява на робочому місці у стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп’яніння.

В періодичній літературі мають місце пропозиції щодо виокремлення норм регулювання дисциплінарної відповідальності та прийняття самостійного нормативно-правового документа. Так, К.С. Єрмоленко-Князева вважає, що нормативне регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців потребує суттєвих змін в усіх напрямках, здійснити його удосконалення можливо шляхом створення єдиного кодифікованого акта – Дисциплінарного кодексу, який об’єднав би у собі всі аспекти дисциплінарної відповідальності державних службовців [119, с. 175].

Як визначають Н.М. Вапрянчук, О.І. Дубовик та інші вчені, наступним кроком удосконалення законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців слід вважати прийняття спеціального закону щодо регулювання даних правовідносин, яким буде передбачено перелік дисциплінарних стягнень, процедуру дисциплінарного провадження, систему стягнень, перелік підстав притягнення до відповідальності щодо різних категорій державних службовців [52, с. 103; 112, с. 2].

В Україні система державної служби є неоднорідною, тобто вона диференційована на службу в органах загальної та спеціальної компетенції [113, с. 40]. До служби в органах спеціальної компетенції віднесено службу в органах державної влади та управління, працівники яких наділені спеціальними повноваженнями (органи внутрішніх справ, прокуратура, митні

органи тощо). Відповідно, мають місце і відмінності в питаннях регулювання дисциплінарної відповідальності цих категорій працівників.

Наразі питання дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників, наділених спеціальним статусом, в українському законодавстві врегульовані окремими дисциплінарними статутами (органів внутрішніх справ, прокуратури, Збройних сил тощо). Державні виконавці наділені статусом державних службовців, і питання щодо притягнення їх до дисциплінарної відповідальності наразі врегульовані трудовим законодавством та законодавством про державну службу України. Тобто законодавством не передбачено окремого порядку притягнення державних виконавців до дисциплінарної відповідальності, на відміну від працівників органів внутрішніх справ, податкової служби, дипломатичної служби та ін.

Діяльність працівників ДВС – державних виконавців пов'язана із виконанням спеціальних повноважень, спрямованих на застосування заходів та засобів примусового характеру, при реалізації яких вони стикаються із особистими та майновими інтересами фізичних і юридичних осіб, мають володіти спеціальними якостями та здібностями, необхідними для виконання покладених на державних виконавців функцій. Дисципліна в Державній виконавчій службі має ґрунтуватися на особистій свідомості та розумінні обов'язку виконання функцій з реалізації державної політики з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, відповідальному ставленні до виконання повноважень. Тобто до державних виконавців, порівняно із державними службовцями органів загальної компетенції, висуваються додаткові вимоги при реалізації покладених на них повноважень (в тому числі дискреційних) з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, в тому числі дисциплінарні. Враховуючи перспективу запровадження в структурі ДВС силового підрозділу, наділеного повноваженнями застосування заходів фізичного примусу, ступінь спеціалізації служби в органах виконавчої служби збільшується.

На нашу думку, існує необхідність у запровадженні єдиного

Дисциплінарного статуту працівників Державної виконавчої служби України, який буде покликаний вичерпно врегулювати правові відносини щодо дисциплінарної відповідальності державних виконавців. По-перше, він має містити визначення основних понять щодо дисциплінарної відповідальності, вичерпний перелік дисциплінарних проступків, стягнень, підстав притягнення (актів, наказів, розпоряджень тощо) до дисциплінарної відповідальності; по-друге, процедурні питання щодо розслідування факту дисциплінарного проступку, притягнення до відповідальності, її зняття тощо; по-третє, процедурні питання оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності. З метою розробки такого нормативного документа доцільно створити спеціальну групу, до роботи в якій залучити юристів-вчених та спеціалістів-практиків, працівників Державної виконавчої служби.

Норми встановлення та регламентації дисциплінарної відповідальності працівників ДВС мають бути викладені чітко, максимально конкретизовані та деталізовані. Такий підхід набуває особливого сенсу при встановленні відповідальності категорії працівників, наділених дискреційними повноваженнями через те, що проблемним, на нашу думку, є питання визначення доцільності прийнятого рішення в межах реалізації дискреційних повноважень та отриманого результату.

В ракурсі піднятого питання про відповідальність слід також приділити увагу і відповідальності державних виконавців щодо порушення антикорупційного законодавства.

Зважаючи на те, що діяльність ДВС України через недосконалість законодавства знаходиться в площині корупційного ризику, аналіз відповідальності посадових осіб цієї служби є безперечно важливим й актуальним, зважаючи на триваючу реформу української ДВС та посилену боротьбу з корупцією в нашій державі. Так, в 2014 році посадовці одного з районних відділів державної виконавчої служби Чернівецького міського управління юстиції, використовуючи службове становище, внесли в офіційні

документи завідомо неправдиві відомості щодо незаконного закриття понад 990 виконавчих проваджень з метою штучного завищення статистичних і звітних показників. У результаті державний бюджет недоотримав понад 1 млн. 360 тис. грн, які повинні були стягуватися за виконавчим провадженням [282].

Порушуючи окремі норми сучасного антикорупційного законодавства України, посадові особи ДВС притягуються до адміністративної відповідальності у такому вигляді:

1) штраф та/або конфіскація, які, відносячись до антикорупційних адміністративних стягнень, передбачаються у тому разі, коли посадова особа ДВС України порушила: 1) встановлені законодавством обмеження щодо зайняття іншою оплачуваною (окрім передбачених законодавством винятків) чи підприємницькою діяльністю, за умови, що конфіскується лише отриманий дохід від підприємницької діяльності чи винагорода від роботи за сумісництвом (ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» [316], ч. 1 ст. 172-4 КпАП України); 2) встановлені законом обмеження щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства (чи організації, що має на меті одержання прибутку), за умови, що конфіскація поширюється на отриманий дохід від такої діяльності (ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», ч. 2 ст. 172-4 КпАП України); 3) встановлені законодавством обмеження щодо одержання подарунків, з умовою, що конфіскується лише такий дарунок чи пожертва (ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», ч. 1 ст. 172-5 КпАП України); 4) вимоги фінансового контролю шляхом несвоєчасного подання декларації, неповідомлення або ж несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у своєму майновому стані, з урахуванням того, що стягнення у вигляді конфіскації у цих випадках застосовується лише за таких умов: а) тоді, коли посадову особу ДВС протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення; б) така конфіскація поширюється лише на

дохід чи винагороду (розділ VII Закону України «Про запобігання корупції», ст. 172-6 КпАП України); 5) вимоги закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів шляхом неповідомлення у встановлених законом випадках та порядку про наявність у такої посадової особи ДВС реального конфлікту інтересів та шляхом вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (розділ V Закону України «Про запобігання корупції», ч. 1, 2 ст. 172-7 КпАП України); 6) законодавство, незаконно використовуючи інформацію, що стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 43 Закону України «Про запобігання корупції», ст. 172-8 КпАП України); 7) норми чинного законодавства стосовно невжиття заходів щодо протидії корупції (ч. 1 ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції», ст. 172-9 КпАП України);

2. Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік. Закріплення такого адміністративного стягнення (як антикорупційного) є новелою антикорупційних змін до КпАП в частині абз. 2 п. 5 ст. 24 та ч. 1 ст. 25 КпАП, відповідно до яких таке позбавлення права є додатковим стягненням і може застосовуватись до посадових осіб ДВС, відповідно, разом із основним стягненням (штраф та/або конфіскація). За чинним законодавством, таке додаткове стягнення застосовується до посадових осіб ДВС, якщо ті, після того як до них протягом року було застосоване адміністративне стягнення за однією і тією ж антикорупційною статтею КпАП, знову вчиняють те ж саме корупційне правопорушення (див., напр., ч. 3 ст. 172-4, ч. 2 ст. 172-5, ч. 3 ст. 172-6, ч. 3 ст. 172-7 КпАП України).

Окрім того, слід зауважити, що КпАП не за всі корупційні правопорушення, що в ньому перелічені, передбачає можливість позбавлення права обіймати посадовими особами ДВС певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік, зокрема це стосується: ст. 172-8 Кодексу, в якій забороняється незаконне використання інформації, що стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; ст. 172-9 КпАП

України про невжиття заходів щодо протидії корупції (навіть, коли повторно). Вважаємо це особливо небезпечною прогалиною чинного антикорупційного законодавства, зважаючи, зокрема, на сутність такого стягнення, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Таке адміністративне стягнення полягає в тому, що особі забороняється обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю з метою недопущення її до певних посад чи до певної діяльності, щоб ця особа не могла використовувати свою посаду для подальшої протиправної діяльності та вчинення нових корупційних правопорушень. Таким чином, логічно було би дійти висновку, що таке стягнення не повинно застосовуватись, коли посадова особа ДВС, що вчиняє правопорушення вперше чи після спливу одного року з моменту застосованого адміністративного стягнення (за тією ж антикорупційною статтею КпАП), як це закріплено в Кодексі. Однак, приміром, ст. 172-8 та 172-9 КпАП України взагалі не містять більш суворих санкцій та можливості застосування додаткового стягнення до порушника навіть тоді, коли посадова особа вчиняє корупційне правопорушення повторно.

Фактично, посадова особа може незаконно використовувати інформацію, що стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, а також не вживати заходів щодо протидії корупції. Такий недолік законодавства є додатковим чинником для поширення корупції та здійснює дестабілізуючий вплив на національну безпеку нашої держави та деморалізуючий вплив на співробітників ДВС, а також на громадськість.

Разом з тим слід звернути увагу на те, що в тому разі, коли до посадової особи ДВС, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, судом не було застосовано покарання або не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, на підставі ч. 2 ст. 65 Закону України «Про

запобігання корупції», вона підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

В цьому аспекті важливо звернути увагу на матеріально-фінансову сторону питання корупційних порушень та інших порушень адміністративного законодавства посадовими особами ДВС України. Як вже вище зазначалось, адміністративна матеріальна відповідальність посадовців ДВС полягає у: 1) конфіскації певного майна, а саме такого, що знаходяться в приватній власності порушника та є безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (наприклад, у разі одержання посадовою особою ДВС подарунків, конфіскуються лише такий дарунок чи пожертва; у разі несвоєчасного повідомлення посадовою особою ДВС про зміни у своєму майновому стані конфіскується лише такий дохід чи винагорода); 2) штрафах, тобто у грошовому стягненні, що накладається в законном встановленому розмірі на посадову особу ДВС за адміністративні правопорушення (наприклад, якщо посадова особа незаконно використала інформацію, що стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень).

При цьому слід звернути увагу на те, що в тому ж випадку порушення ст. 43 Закону України «Про запобігання корупції», ст. 172-8 КпАП України, незаконно використовуючи інформацію, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, посадова особа ДВС, окрім порушення чинного законодавства (школа державі, за що на таку особу накладено штраф), як правило, завдає шкоду і особі, конфіденційну інформацію про яку (чи про її діяльність) ця посадова особа використала. Окрім незаконного використання інформації, посадова особа ДВС також може спричинити матеріальну шкоду іншій фізичній чи юридичній особі і в ряді інших протиправних дій (наприклад, це: реалізація арештованого майна у змові зі спеціалізованою торгівельною організацією за значно заниженою вартістю; значна фальсифікація актів, довідок та інших документів щодо відсутності у боржника майна, на яке може бути звернуто стягнення; умисне ненакладення

арештів на майно боржника та його кошти з метою забезпечення для нього умови для «своєчасного» виведення активів та ухилення від примусового виконання рішення суду тощо).

Таким чином, притягнення посадової особи ДВС лише до адміністративної чи адміністративної антикорупційної відповідальності, з ігноруванням шкоди, що були заподіяні особам самим порушенням посадової особи, було би безумовно несправедливим. Саме тому в ч. 3 ст. 11 Закону України «Про державну виконавчу службу» зазначається, що шкода, заподіяна державним виконавцем фізичним чи юридичним особам під час виконання рішення, підлягає відшкодуванню за рахунок держави, як того вимагає ст. 56 Конституції України [167], в якій проголошується право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Конкретизується це правило в ст. 1173 ЦК України [454] та в постановах Пленуму ВГСУ.

Відшкодування шкоди, яку завдала посадова особа ДВС іншим особам, відбувається за рахунок держави, а саме таким чином: відповідачами виступають Державна виконавча служба та відповідний територіальний орган Державної казначейської служби України [309, п. 12] (обидва органи уособлюють державу), що є логічним, позаяк джерелом коштів держави є Державний бюджет, а його розпорядником – Державна казначейська служба України.

При цьому провадження в означеній категорії справ розглядаються в таких судах: 1) в господарських судах, що на загальних підставах вирішують спори (зокрема, про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, якщо постраждалою особою є юридична особа, як того вимагає ст. 1 ГПК України), з урахуванням того, що такий спір поєднаний з вимогою вирішити публічно-правовий спір

[308, п. 3.2]; 2) в судах загальної юрисдикції; 3) в адміністративних судах, яким відповідно до ч. 2 ст. 21 КАСУ [158], зокрема, підсудні справи про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, за умови, що у вимогах по цих справах також поміщено вимогу про вирішення публічно-правового спору. Зокрема, як зазначає О.О. Писаренко, якщо стягувач одночасно в одному провадженні оскаржує бездіяльність ДВС, наприклад з невиконання рішення суду, й вимагає відшкодування шкоди державою, то справа є підвідомчою адміністративному суду. Якщо ж незаконність бездіяльності посадової особи ДВС вже доведена судовою ухвалою чи постановою начальника відділу ДВС, то вимога про відшкодування шкоди підвідомча господарському чи загальному суду, який видав виконавчий документ [257, с. 866-867].

Підсумовуючи все вищевикладене, зазначимо, що огляд нормативно-правових документів з організації та діяльності ДВС і періодичної літератури з визначеного питання дозволив дійти висновку про недостатність уваги з боку законодавця, юристів-науковців та практиків до питання відповідальності такої категорії державних службовців, наділених спеціальними повноваженнями, як державні виконавці. Враховуючи наведене, питання дисциплінарної відповідальності державних виконавців є дуже важливим, але, на жаль, недостатньо вивченим. Воно потребує окремого наукового дослідження, в ході якого доцільно було б вивчити питання встановлення та визначення максимально конкретизованих переліків дисциплінарних проступків та стягнень (із класифікацією залежно від посади та тяжкості скоєного проступку). Натомість питання відповідальності державних виконавців за порушення антикорупційного законодавства є більш розробленим та врегульованим, хоча і в цій сфері існують визначені вище недоліки та прогалини, які потребують усунення та виправлення.

Висновки до розділу 2

1. Адміністративно-правовий статус державного виконавця має складну структуру, яка представлена таким чином: по-перше, загальний правовий статус (врегульований Конституцією України); по-друге, адміністративно-правовий статус (регламентований нормами адміністративного законодавства); по-третє, адміністративно-правовий статус державного службовця (деталізований законодавством України про державну службу); по-четверте, адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби (регламентований та спеціалізований законодавством України про державну виконавчу службу законами України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», Інструкцією про проведення виконавчих дій тощо); по-п'яте, посадовий статус державного виконавця – працівника державної виконавчої служби (статус конкретної посади, регламентований конкретною посадовою інструкцією, умови та порядок складання яких рекомендований Довідником типових професійних характеристик посад державних службовців).

2. Складовими елементами адміністративно-правового статусу державного виконавця – працівника ДВС є нормативно закріплені права, обов'язки, обмеження, відповідальність за їх порушення та гарантії діяльності.

3. Підтримавши пропозицію Л.В. Крупної щодо класифікації повноважень ДВС за видом статусу, пропонуємо свій варіант класифікації із покроковою конкретизацією нормативного регулювання, яка виглядає таким чином: 1) загальні (які складають загальний правовий статус, що регулюється Конституцією України); 2) адміністративно-правові (повноваження, деталізовані нормами адміністративного законодавства); 3) адміністративно-правові повноваження державного службовця (конкретизовані законодавством України про державну службу); 4) адміністративно-правові

повноваження працівника державної виконавчої служби (визначені спеціалізованим законодавством України про державну виконавчу службу: законами України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», Інструкцією про проведення виконавчих дій тощо); 5) повноваження конкретної посади державного виконавця, працівника ДВС (встановлені стосовно конкретної посади, регламентовані конкретною посадовою інструкцією).

4. Класифікація повноважень працівників ДВС України за ознакою підпорядкованості має такий вигляд: по-перше, це повноваження, які реалізуються працівниками державної виконавчої служби стосовно підпорядкованих суб'єктів (організація роботи державних виконавців, перевірка їх діяльності тощо); по-друге, це повноваження, що реалізуються ними стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів, які, в свою чергу, можна поділити на такі, що реалізуються стосовно сторін виконавчого провадження (стягувача і боржника), та такі, що реалізуються в межах виконавчого провадження щодо інших фізичних та юридичних осіб, які не є сторонами виконавчого провадження.

5. Залежно від сфери діяльності повноваження Державної виконавчої служби України поділяються на такі види: 1) організації діяльності (управлінської діяльності), або організаційні (управлінські) повноваження; 2) виконавчого провадження (безпосереднього виконання рішень юрисдикційних органів), або виконавські повноваження, які, в свою чергу можна, поділити на повноваження із здійснення заходів щодо самостійного виконання боржником рішення, прийнятого стосовно нього, та повноваження із здійснення заходів із примусового виконання рішень (до яких віднесено повноваження із здійснення заходів щодо підготовки до вчинення примусового виконання рішення, безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів, контролю за виконанням).

6. Є необхідність у більшій конкретизації та удосконаленні переліку повноважень Державної виконавчої служби України, відокремленні їх від

функцій та уникненні словосполучення «інші повноваження» при їх регламентації. Доцільно розмежувати повноваження щодо управлінської діяльності від повноважень щодо безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів, що сприятиме конкретизації правового статусу кожної категорії працівників Державної виконавчої служби України. З цією метою запропоновано передбачити в Законі України «Про державну виконавчу службу» окремі статті, якими будуть перелічені функції ДВС та повноваження органів виконавчої влади щодо реалізації виконавських функцій.

7. Порівняльний аналіз досвіду іноземних держав та України щодо рівня професійної підготовки й особистих вимог до осіб, які мають намір працювати виконавцями, показав, що в Україні зазначені вимоги недостатньо конкретизовані та є низькими. З метою вирішення зазначеного питання запропоновано конкретизувати вимоги до осіб, які мають намір працювати на посадах державних виконавців, та встановити віковий ценз.

8. Позитивним кроком до удосконалення функціонування ДВС буде впровадження кваліфікаційного іспиту для визначення кваліфікаційного рівня осіб, які мають намір працювати на посадах державних виконавців. Він проводитиметься спеціальною кваліфікаційною комісією, до складу якої необхідно залучити спеціаліста-психолога.

9. Враховуючи специфіку діяльності державних виконавців, у процесі реалізації якої державний виконавець стикається із конфліктом інтересів, який автоматично переходить на нього, виникає необхідність у додатковій психологічній підготовці та відповідних навичках. У зв'язку із цим доцільно запровадити періодичні спеціалізовані заняття державних виконавців із психологами, наприклад у формі тренінгів.

10. Гарантії діяльності працівників державної виконавчої служби є складовою частиною їхнього правового статусу та представляють собою встановлені законодавством загальноправові та соціально-матеріальні засоби забезпечення реалізації покладених на них повноважень. Гарантії діяльності

працівників Державної виконавчої служби України залежно від нормативного регулювання можна поділити на: 1) загальноправові (встановлені Конституцією України та кодифікованими джерелами права); 2) гарантії діяльності державних службовців (регламентуються законодавством України про державну службу); 3) гарантії діяльності працівників виконавчої служби (встановлені нормами законодавства України про державну виконавчу службу, виконавче провадження тощо). Залежно від змісту гарантій можна виокремити: 1) загальноправові (до яких можуть бути віднесені суспільні, політичні та інші гарантії) та 2) соціально-матеріальні (які поділяються на гарантії соціально-побутового блоку і гарантії матеріального блоку). У свою чергу, соціально-матеріальні гарантії можна поділити на: 1) загальнотрудові; 2) гарантії діяльності державних службовців та 3) гарантії діяльності працівників державної виконавчої служби. Поступово від загальнотрудових гарантій до гарантій працівників виконавчої служби вони удосконалюються, обсяг їх збільшується та вони більш конкретизуються. Таким чином, законодавець підвищує статус працівника державної виконавчої служби та авторитет виконавчої служби України взагалі, спонукає державних виконавців до досконалого, повного, якісного, своєчасного та неупередженого виконання своїх повноважень, що дозволяє Державній виконавчій службі бути справжнім гарантом реалізації прав фізичних та юридичних осіб на примусове виконання рішень юрисдикційних органів.

11. Гарантії діяльності державних виконавців в Україні можна поділити на такі блоки: 1) особистий блок, до якого можуть бути віднесені гарантії захисту здоров'я, честі, гідності, житла, майна; 2) матеріальний блок (окрім всіх виплат, передбачених законодавством України про державну службу, державні виконавці одержують винагороду та додаткові компенсації); 3) соціально-побутовий блок (містить гарантії щодо забезпечення службовим житлом, встановлення квартирних телефонів, державного страхування). За результатами аналізу чинного законодавства

України та іноземних держав визнано доцільним розширити перелік гарантій діяльності працівників ДВС такими видами: встановити додаткову оплачувану відпустку за вислугу років саме в виконавчій службі, тривалість якої буде збільшуватися залежно від кількості відпрацьованих років; за результатами роботи протягом року доцільно виплачувати річну премію, сума якої буде залежати від загальних показників в роботі, її результативності; надбавку за вислугу років саме в системі органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Доцільно зробити акценти на соціально-побутовому та матеріальному гарантуванні діяльності державних виконавців та збільшенні їх обсягу залежно від вислуги років саме в органах примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

12. Ознаками дисциплінарної відповідальності працівника ДВС України є такі: 1) вона закріплена нормами спеціального законодавства про виконавчу службу та виконавче провадження; 2) є однією зі складових його адміністративно-правового статусу; 3) діє лише в межах реалізації службових повноважень щодо управління або безпосереднього виконання у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів; 4) є наслідком дисциплінарного проступку працівника виконавчої служби, специфіка якого обумовлена специфікою праці у системі органів державної виконавчої служби; 5) накладається лише уповноваженими органами чи посадовими особами в чітко визначеному порядку; 6) є механізмом впливу на діяльність працівників виконавчої служби та, одночасно, захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

13. Дисциплінарна відповідальність працівника Державної виконавчої служби – це встановлена нормами спеціального законодавства про державну службу та виконавчу службу і виконавче провадження відповідальність, що полягає у накладенні на посадову особу, винну у вчиненні дисциплінарного проступку, заходів дисциплінарного впливу. Дисциплінарну відповідальність державних службовців можна поділити залежно від характеру дисциплінарного стягнення на три групи:

1) загальноправового характеру (відповідальність, що є наслідком вчинення таких дисциплінарних проступків, як вияв неповаги до державної символіки, порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством, порушення правил професійної етики державного службовця, невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів); 2) службового характеру (за невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів, наказів, розпоряджень та доручень керівництва, наданих у межах їх повноважень, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення службових повноважень); 3) внутрішньоорганізаційного характеру (за порушення правил внутрішнього службового розпорядку, прогул, тобто відсутність на робочому місці протягом робочого дня більше трьох годин поспіль, поява на робочому місці у стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння).

Для державних виконавців необхідно встановити додатковий вид стягнення – позбавлення права на одержання винагороди.

14. Зважаючи на важливість протидії корупції в органах ДВС, законодавством передбачено антикорупційну адміністративну відповідальність державних виконавців. Порушуючи окремі норми сучасного антикорупційного законодавства України, посадові особи ДВС притягуються до адміністративної відповідальності у такому вигляді: 1) штраф та/або конфіскація, які, відносячись до антикорупційних адміністративних стягнень, передбачаються у тому разі, коли посадова особа ДВС України порушила ряд приписів законів; 2) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік. Незважаючи на те, що питання антикорупційної відповідальності розроблені досить добре як з наукової точки зору, так і прописані на високому рівні в законодавстві, все ж як недолік нами визначено те, що КпАП не за всі корупційні правопорушення, що в ньому перелічені, передбачає можливість позбавлення права обіймати посадовими особами ДВС певні посади або займатися певною діяльністю

строком на один рік. Зокрема, це стосується: ст. 172-8 Кодексу, в якій забороняється незаконне використання інформації, що стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; ст. 172-9 КпАП України про невжиття заходів щодо протидії корупції. Запропоновано у разі, коли такі правопорушення вказаними особами вчинюються повторно, передбачити відповідальність у вигляді позбавлення права обіймати посадовими особами ДВС певні посади або займатися діяльністю щодо примусового виконання рішень строком на 1 рік.

15. Враховуючи, що діяльність працівників ДВС – державних виконавців пов'язана із виконанням спеціальних повноважень, які передбачають застосування заходів та засобів примусового характеру, при реалізації яких вони стикаються із особистими та майновими інтересами фізичних і юридичних осіб, вони мають володіти спеціальними якостями та здібностями, необхідними для виконання покладених на державних виконавців функцій. Видається перспективним запровадження в структурі ДВС силового підрозділу, наділеного повноваженнями застосування заходів фізичного примусу, є необхідність у розробці єдиного Дисциплінарного статуту працівників Державної виконавчої служби України, яким мають бути врегульовані правові відносини щодо дисциплінарної відповідальності державних виконавців. По-перше, він має містити визначення основних понять щодо дисциплінарної відповідальності, вичерпний перелік дисциплінарних проступків, стягнень, підстав притягнення (актів, наказів, розпоряджень тощо) до дисциплінарної відповідальності; по-друге, процедурні питання щодо розслідування факту дисциплінарного проступку, притягнення до відповідальності, її зняття тощо; по-третє, процедурні питання оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

16. Розділ 3

ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ

ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Суб'єкти та учасники виконавчого провадження

Виконавче провадження, відповідно до законодавства України, є сукупністю дій органів і посадових осіб, визначених Законом України «Про виконавче провадження», спрямованих на примусове виконання рішень юрисдикційних органів [292]. Але коло фізичних та юридичних осіб, які беруть участь у процесі реалізації виконавчого провадження, є достатньо широким та потребує вивчення і конкретизації. Саме детальне визначення суб'єктів виконавчого провадження [483, с. 222-227; 472, с. 155-158] має сприяти конкретизації його місця у виконавчих правовідносинах, подальшому визначенню його статусу і досягненню основної мети виконавчого провадження – своєчасному, повному та неупередженому виконанню рішень юрисдикційних органів.

Визнаючи важливість дослідження поняття, місця, взаємодії та класифікації суб'єктів виконавчого провадження, значна кількість науковців розглядали ці питання у своїх наукових працях. Найбільш предметно вказані проблеми досліджували вчені Ю.В. Білоусов, І.Ю. Гончарова, Р.В. Ігонін, В.А. Кройтор, М.М. Фролов, С.Я. Фурса, С.В. Щербак, Н.М. Ясинюк та інші. Разом із тим з реформуванням системи органів виконавчої влади України взагалі та системи органів державної виконавчої служби безпосередньо відбуваються певні зміни у законодавчому регулюванні виконавчого провадження та, відповідно, набуває актуальності питання суб'єктного складу правовідносин, які виникають у процесі реалізації виконавчого провадження.

Як зазначає Ю.В. Білоусов, суб'єкти виконавчого провадження

(суб'єкти виконавчих правовідносин, учасники виконавчого провадження) – це носії процесуальних прав та обов'язків у виконавчому провадженні [39, с. 44]. Водночас Р.В. Ігонін в своєму дисертаційному дослідженні визначив загальне поняття суб'єкта виконавчого провадження як особи (фізичної, юридичної), яка бере участь у виконавчому провадженні або безпосередньо сприяє його ефективному здійсненню через реалізацію наданих їй контрольних повноважень [133, с. 8]. За радянських часів актуальною була позиція П.П. Заворотько, що примусове виконання забезпечується діяльністю не лише суду і судового виконавця, а й діяльністю інших суб'єктів судово-виконавчих правовідносин, участь яких, за певних умов, може мати вирішальне значення для досягнення кінцевого результату – виконання рішення [124, с. 188]. На думку Е.М. Донцова і Т.К. Донцової, суб'єктами правовідносин виконавчого провадження є громадяни та різноманітні організації, які виступають носіями підтверджених юрисдикційним актом прав та обов'язків [110, с. 87].

Законом України «Про виконавче провадження» не застосовується термін «суб'єкти виконавчого провадження», а використовується поняття «учасники виконавчого провадження», до яких віднесені державний виконавець, представники сторін, прокурор, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності – суб'єкти господарювання [292]. Додатково зазначено, що державний виконавець у разі необхідності для проведення виконавчих дій залучає понятих, працівників органів внутрішніх справ, представників органів опіки і піклування, інших органів та установ в порядку, встановленому законодавством [292]. Таким чином, законодавець, застосовуючи термін «учасники виконавчого провадження», в одній статті зазначає й осіб (фізичних та юридичних), які за певних підстав можуть бути залучені до вчинення виконавчих дій. Тобто, учасниками виконавчого провадження відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» є дві групи осіб: 1) учасники виконавчого провадження та 2) особи, які залучаються державним виконавцем до проведення виконавчих дій. Але, на

нашу думку, таке формулювання і класифікація є нелогічною через те, що перша група осіб у такому поділі і є учасниками виконавчого провадження. Отже, коло осіб, що є сторонами виконавчих правовідносин, потребує уточнення, при цьому слід також визначити, що саме слід розуміти під поняттям «учасники» виконавчого провадження, яке досить часто вживається як поряд, так і синонімічно із поняттям «суб'єкти» означеного провадження.

У даному підрозділі маємо на меті розкрити коло суб'єктів та учасників виконавчого провадження, визначити їх співвідношення між собою. Дієвим методом досягнення поставленої мети вважаємо метод класифікації, адже він дозволяє визначити місце конкретного суб'єкта в певних правовідносинах при реалізації виконавчого провадження та, відповідно, визначити роль кожного суб'єкта в процесі реалізації, захисту, відновлення або застосування прав і свобод громадян. Однак спочатку визначимось зі складом суб'єктів, учасників виконавчого провадження.

Як зазначають М.П. Омельченко, М.Й. Штефан та С.М. Штефан, у Законі України «Про виконавче провадження» в одній статті об'єднано різні за функціями і характером юридичної заінтересованості у наслідках виконавчого провадження суб'єкти правовідносин, що виникають при реалізації виконавчого провадження. Таким чином, на думку зазначених вчених, було проігноровано цивільне процесуальне законодавство і теоретичні положення цивільного процесу про поділ суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин на: осіб, які беруть участь у справі і які характеризуються наявністю юридичного інтересу в наслідках справи; осіб, які не беруть участі в справі й які не мають у ній юридичного інтересу, а сприяють суду в розгляді справи [504, с. 18].

На сучасному етапі становлення та розвитку Державної виконавчої служби України у науковців виникло питання щодо доцільності застосування поняття «суб'єкти» або «учасники» виконавчого провадження з метою визначення їх місця та відповідного статусу при виникненні певних правовідносин у процесі реалізації виконавчого провадження. З метою

дослідження даного питання необхідно визначити фізичних та юридичних осіб, які взагалі беруть або можуть брати будь-яку участь у вчиненні виконавчих дій, їх місце та взаємодію.

У першу чергу законодавець визначає державного виконавця учасником виконавчого провадження. Державний виконавець є державним службовцем, посадовою особою Державної виконавчої служби України та обов'язковим суб'єктом правовідносин, що виникають у виконавчому провадженні [447, с. 88]. Таким чином, державний виконавець, який є представником влади, виступає визначальною процесуальною фігурою та тією посадовою особою, яка уповноважена державою на здійснення заходів примусового характеру, спрямованих на виконання рішення юрисдикційного органу [39, с. 31]. Але М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан вважають, що державний виконавець як працівник державної виконавчої служби, який перебуває з нею в адміністративних та трудових правовідносинах, є окремим суб'єктом правовідносин, які виникають у виконавчому провадженні, а не його учасником [504, с. 19].

Важливо, що законодавець в Законі України «Про державну виконавчу службу» затвердив вичерпний перелік посадових осіб – працівників ДВС, які є державними виконавцями, тобто перелік осіб, які уповноважені на безпосереднє вчинення виконавчих дій [305]. На нашу думку, запровадження вичерпного (такого, що не підлягає розширеному тлумаченню) переліку посадових осіб, уповноважених на вчинення заходів примусового характеру, є дійсно важливим та доцільним. Таким чином, обмежуючи перелік посадових осіб, які є державними виконавцями, законодавець захищає права, свободи та законні інтереси громадян від свавілля з боку державних органів.

Другим учасником виконавчого провадження в Законі України «Про виконавче провадження» є зазначені сторони. Взагалі сторони виконавчого провадження є тими суб'єктами виконавчого провадження, без яких правовідносини виконавчого провадження не виникають.

Так, М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан визначають

сторони виконавчого провадження як осіб (фізичних чи юридичних), за справою яких виконується (реалізується) рішення компетентного судового чи іншого несудового органу, який розглянув правовий спір між ними, і які мають суб'єктивну матеріально-правову заінтересованість у наслідках виконання [504, с. 19]. Але, як влучно зазначають С.Я. Фурса та С.В. Щербак, фізична або юридична особа набуває статусу сторони виконавчого провадження лише після винесення державним виконавцем постанови про відкриття виконавчого провадження [447, с. 112].

Сторонами виконавчого провадження, відповідно до законодавства, є стягувач і боржник [292]. Стягувач – це фізична або юридична особа, на користь чи в інтересах якої видано виконавчий документ, а боржник – це фізична або юридична особа, яка зобов'язана за рішенням суду вчинити певні дії (передати майно, виконати інші обов'язки, передбачені рішенням) або утриматися від їх вчинення [53, с. 28; 182, с. 24]. Особливу увагу законодавець приділяє категорії справ про примусове стягнення в дохід держави або вчинення дій на користь (в інтересах) держави. В даному випадку встановлено, що від імені держави виступає орган, за позовом якого судом винесено відповідне рішення, або орган державної влади (крім суду), який відповідно до закону прийняв таке рішення. За іншими виконавчими документами про примусове стягнення в дохід держави виступають органи державної податкової служби [292]. Таким чином, можна дійти висновку, що держава також може бути стороною виконавчого провадження, її інтереси безпосередньо представляють уповноважені державні органи.

Важливо, що законодавством передбачено інститут представництва сторін у виконавчому провадженні на будь-якій його стадії. Так, Г.І. Киричук зазначає, що представництво сприяє більш повній реалізації сторонами виконавчого провадження своїх прав на захист суб'єктивних прав й охоронюваних законом інтересів та, відповідно, виступає однією з гарантій реалізації прав і свобод громадян. Представництво – це правовідносини, у яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчиняти

правочини від імені другої сторони, яку вона представляє [151, с. 34].

Як зазначають М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан, представник у виконавчому провадженні покликаний виконувати дві функції: представляти сторону, бути її повіреним, тобто здійснювати представництво, а також захищати права та інтереси сторони, тобто здійснювати правонаступництво. Вони визначили осіб, які можуть бути представниками у виконавчому провадженні: 1) члени органів управління, працівники підприємств, установ, організацій усіх форм власності в справах таких юридичних осіб; 2) уповноважені профспілок – у справах працівників, а також осіб, захист прав та інтересів яких здійснюється професійними спілками; 3) уповноважені організацій, яким за статутом чи положенням надане право представляти інтереси членів цих організацій у їх справах; 4) адвокати; 5) один із співучасників за дорученням інших співучасників; 6) батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники у справах недієздатних громадян, громадян, які не мають повної дієздатності, та громадян, визнаних судом обмежено дієздатними; 7) інші особи, допущені у виконавче провадження органом державної виконавчої служби, який примусово реалізує рішення судових чи несудових органів [504, с. 24-26].

За визначенням В.В. Цюри, взагалі інститут представництва, втілений у галузі виконавчого провадження, передбачає застосування традиційної матеріально-правової концепції представництва, визначеної ЦК України [457, с. 50-51].

У свою чергу, С.Я. Фурса, С.В. Щербак визначають два види представництва у виконавчому провадженні: законне (представництво інтересів неповнолітніх осіб та осіб, визнаних судом недієздатними та безвісно відсутніми, а підставами для допуску законних представників, відповідно, будуть: свідоцтво про народження дитини або рішення суду, акт про призначення опікуном або піклувальником, а також опікуном майна) та договірне (представництво, що здійснюється у виконавчому провадженні на підставі договору доручення (адвокат, співстягувач, будь-який громадянин) або

трудового договору (юрисконсульт), повноваження цих представників підтверджується дорученням, яке оформляється відповідно до вимог закону) [447, с. 116; 151, с. 34].

Залежно від підстав виникнення М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан пропонують класифікувати представництво у виконавчому провадженні на законне (батьки, опікуни та інші) та договірне (адвокат); за способом виникнення: на добровільне представництво (юрисконсульт) та необхідне (батьки, опікуни); за ознаками осіб, інтереси яких представляє представництво: представництво стягувача, боржника, органів та установ; за ознаками осіб, які здійснюють представництво: представництво адвокатів, юрисконсультів, уповноважених осіб та інших осіб, допущених до виконавчого провадження у якості представника [504, с. 26-27].

На нашу думку, інститут представництва набуває особливого змісту саме при участі юридичної особи як сторони виконавчого провадження. Тобто, якщо фізична особа виступає у виконавчому провадженні від свого імені та може реалізовувати свої права і обов'язки через представника (за винятком випадків, коли стороною виконавчого провадження є неповнолітня особа, особа, визнана судом недієздатною тощо), то юридична особа завжди представлена конкретною фізичною особою (керівником органу, іншою особою-представником, визначеною керівником тощо). Таким чином, інститут представництва є допустимою нормою щодо фізичних осіб, які є стороною виконавчого провадження, та обов'язковою нормою стосовно сторін виконавчого провадження юридичних осіб взагалі та держави зокрема. Отже, можна класифікувати представництво у виконавчому провадженні на можливе (коли інститут представництва може бути застосований суб'єктом виконавчого провадження) та обов'язкове, яке стосується юридичних осіб – сторін виконавчого провадження або фізичних осіб, у випадках коли вони не мають права реалізовувати свої права самостійно (неповнолітні, недієздатні фізичні особи).

На сучасному етапі розвитку наукової думки щодо суб'єктів

(учасників) виконавчого провадження постає питання з приводу заінтересованості суб'єктів виконавчого провадження в результаті повного, своєчасного та неупередженого примусового виконання рішення юрисдикційного органу. Так, Ю.В. Білоусов зазначає, що юридична заінтересованість у виконанні – це ознака суб'єкта виконавчих правовідносин, яка визначає його участь у виконанні, зважаючи на прагнення захистити свої права, права іншої особи, групи осіб, суспільства, держави, тобто тоді, коли участь у виконавчому провадженні зумовлено особистими інтересами чи виконанням покладених на цю особу зобов'язань, чи у випадку, коли остання отримала такі зобов'язання за власним волевиявленням. Додатково він поділяє юридичну заінтересованість на матеріально-правову, яка полягає у захисті власних суб'єктивних прав та інтересів у виконанні (особистий характер юридичної заінтересованості), що передбачає отримання за результатами виконання для себе певного блага чи, відповідно, недопущення безпідставного позбавлення особи цього блага, та процесуальну, або процедурну (прагнення отримати певний процесуальний (процедурний) результат діяльності державного виконавця щодо виконання рішення, визначеного законом; ця заінтересованість полягає у спонуканні державного виконавця до вчинення чи невчинення відповідних виконавчих дій, спрямованих на виконання юрисдикційного рішення) [39, с. 53].

Як вважають В.А. Кройтор, М.М. Фролов та Н.М. Ясинюк, особливе місце серед учасників виконавчого провадження займають особи, які беруть участь у виконавчому провадженні. На нашу думку, в даному вислові зазначених авторів вбачається така сама нелогічність, як і у Законі України «Про виконавче провадження», про що вже було зазначено вище. Вказується, що саме ця група учасників виконавчого провадження, до яких вчені відносять сторони виконавчого провадження, їх представників, прокурора, органи опіки та піклування, має юридичну заінтересованість. Група учасників виконавчого провадження, до яких вчені відносять експертів, спеціалістів, перекладачів, понятих та інших осіб, не має ніякої юридичної

заінтересованості, а вчиняє дії, які сприяють державному виконавцю при реалізації виконавчого провадження [182, с. 24, 28, 29].

Із посиланням на В.І. Тертишнікова та Р.В. Тертишнікова С.Я. Фурса та С.В. Щербак зазначають, що представники сторін (прокурор, органи виконавчої влади та інші) мають не особисту, а функціональну заінтересованість. Вона полягає в тому, щоб був виконаний виконавчий документ, виданий на користь чи в інтересах сторін. Вказані науковці вважають, що учасники виконавчого провадження обов'язково повинні мати особисту, державну або службову заінтересованість у наслідках виконавчого провадження [447, с. 70, 116]. У свою чергу, В. Цюра зазначає, що представник має інтерес організаційного характеру, тобто він заінтересований більш повно реалізувати права та обов'язки сторони, яку він представляє [457, с. 51].

Також М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан зазначають, що державний виконавець, який відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» віднесений до учасників виконавчого провадження, фактично не може бути віднесений до першої групи осіб – учасників виконавчого провадження – через те, що він реалізує функцію органу державної виконавчої влади і не має юридичної заінтересованості в результатах виконання, бо така заінтересованість робить неможливою реалізацію ним своїх повноважень та буде підставою для відводу [504, с. 18; 292].

Все ж не зовсім правильно однозначно стверджувати, що державний виконавець не має заінтересованості в результатах виконання. Відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу» державний виконавець, який забезпечив реальне, своєчасне і законне виконання виконавчого документа, одержує винагороду в порядку, встановленому законодавством [305]. Окрім того, державний виконавець має власну заінтересованість у належному виконанні покладених на нього завдань як працівник, від якості роботи якого залежить і його просування кар'єрними сходами, і взагалі перебування на посаді. Тому переконані, що державний виконавець має

заінтересованість в законному, своєчасному та повному виконанні виконавчого документа, але ця заінтересованість носить дещо інший характер, ніж у сторін виконавчого провадження. Отже, слід підтримати Ю.В. Білоусова, який зазначає, що державний виконавець має процесуальну (процедурну) заінтересованість [39, с. 53], але вважаємо за доцільне визначити її як професійну зацікавленість в результаті виконавчого провадження.

Враховуючи наведене, пропонуємо визначити такі види заінтересованості суб'єктів виконавчого провадження: 1) безпосередня заінтересованість – виникає у суб'єкта виконавчого провадження, який діє від свого імені; у свою чергу, вона поділяється на особисту (притаманну сторонам виконавчого провадження – боржнику і стягувачу) та професійну (притаманна суб'єктам виконавчого провадження, які беруть в ньому участь у зв'язку із виконання професійних обов'язків (державний виконавець, прокурор та інші працівники)); 2) опосередкована заінтересованість – виникає у суб'єкта виконавчого провадження, який виступає у виконавчому провадженні як представник; у свою чергу, вона поділяється на особисту (притаманна представникам фізичних осіб) та професійну (притаманна представникам юридичних осіб).

На нашу думку, враховуючи, що державний виконавець заінтересований у повному, своєчасному та законному виконанні рішення, доцільно змінити формулювання підстави відводу державного виконавця з «заінтересованості в результаті виконання рішення» [292] на «надають привілеї будь-якій із сторін виконавчого провадження чи матимуть особисті (матеріальні чи нематеріальні) блага від конкретного результату виконаного рішення».

Одним з особливих суб'єктів виконавчого провадження є прокурор, повноваження та правовий статус якого окремо не визначені у законодавстві про виконавче провадження, що, на думку багатьох науковців, які досліджували місце і роль прокурора у виконавчому провадженні, є певним

недоліком у нормативному регулюванні виконавчого провадження. Так, питання діяльності прокурора у виконавчому провадженні стали об'єктом дисертаційного дослідження М.М. Говорухи (2008 р.) та знайшли своє відображення у наукових працях Ю.В. Білоусова, І.Ю. Гончарової, С.О. Малахова, А.О. Реви, В.А. Солодкого, М.В. Руденко, С.Я. Фурси, С.В. Щербак та інших вчених.

Сьогодні Законом України «Про виконавче провадження» чітко зазначено, що прокурор бере участь у виконавчому провадженні у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою [292]. Тобто, реалізуючи функцію представництва у виконавчому провадженні, прокурор набуває статусу його учасника із відповідним обсягом прав і обов'язків [76, с. 213; 75, с. 14; 386, с. 19].

Як зазначають М.М. Говоруха, І.Ю. Гончарова, М.В. Руденко та інші науковці, на сучасному етапі сформульовано процесуальне право прокурора на відкриття виконавчого провадження, яке складається з: 1) передумови права прокурора на відкриття виконавчого провадження; 2) порядку відкриття виконавчого провадження; 3) гарантій реалізації прокурором права на відкриття виконавчого провадження. Вважається, що ефективність реалізації такої форми діяльності прокурора у виконавчому провадженні залежить від її правозастосування [76, с. 213; 386, с. 20].

Найбільшу увагу та обговорення в сучасних юридичних періодичних виданнях привернули питання можливості та необхідності запровадження наглядової та контрольної функції прокуратури щодо виконавчого провадження. Але сучасне законодавство про виконавче провадження однозначно наділяє прокурора статусом учасника виконавчого провадження у двох випадках: 1) при здійсненні представництва інтересів громадян (держави) в суді та 2) при відкритті виконавчого провадження за заявою прокурора на підставі виконавчого документа, внаслідок чого він також набуває статусу учасника відповідних правовідносин.

Учасниками виконавчого провадження відповідно до норм чинного законодавства, яких залучають до здійснення виконавчих дій, є експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності. Як зазначає Ю.В. Білоусов, ці суб'єкти виконавчого провадження сприяють примусовому виконанню рішень юрисдикційних органів, але вони не мають і не повинні мати у виконанні жодної юридичної заінтересованості, ані матеріально-правової, ані процесуальної [39, с. 58]. Так, у разі виникнення потреби у з'ясуванні та роз'ясненні певних питань в процесі виконавчого провадження, які потребують спеціальних знань, за ініціативи державного виконавця або сторін до виконавчого провадження залучається експерт, спеціаліст, перекладач або суб'єкт оціночної діяльності [292].

Науковці, які досліджували питання участі у виконавчому провадженні осіб, наділених спеціальними знаннями (Ю.В. Білоусов, С.Я. Фурса, С.В. Щербак, М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан та інші), однозначно вважають, що спеціаліст, експерт, перекладач та суб'єкт оціночної діяльності є учасниками виконавчого провадження, які своєю діяльністю у його межах сприяють здійсненню заходів щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Ми погоджуємося із такою позицією вчених, але, на нашу думку, зазначені учасники виконавчого провадження, на відміну від сторін виконавчого провадження, не є обов'язковими суб'єктами кожного виконавчого провадження. Тобто, якщо сторони є обов'язковим учасником кожного виконавчого провадження, то спеціаліст, експерт, перекладач та суб'єкт оціночної діяльності залучаються до участі у виконавчому провадженні лише за умови виникнення потреби в їх спеціальних знаннях та вміннях.

Окремою групою учасників виконавчого провадження законодавець визначив поняття, працівників органів внутрішніх справ, представників органів опіки і піклування та інші органи, яких державний виконавець за необхідності у певних умовах може або має залучати до проведення виконавчих дій. Тобто це такі учасники, які беруть участь у виконавчих діях

для забезпечення законності, ефективності та повноти їх проведення [39, с. 61].

Отже, Законом України «Про виконавче провадження» чітко зазначено, що виконавчі дії можуть провадитися за присутності понятих та разом із тим встановлено виключний перелік виконавчих дій, при здійсненні яких залучення понятих є обов'язковим. Основною метою залучення понятих до участі у виконавчому провадженні є підтвердження та фіксація процесу вчинення виконавчих дій [39, с. 60]. Тобто поняті можуть залучатися до вчинення виконавчих дій, а отже вони не є обов'язковим суб'єктом виконавчого провадження, за винятком конкретних виконавчих дій, встановлених законодавством.

Законодавством України про виконавче провадження передбачено залучення працівників органів внутрішніх справ до здійснення виконавчих дій. З метою врегулювання цього питання Міністерством юстиції України та Міністерством внутрішніх справ України було видано спільний наказ від 25.06.2002 № 607/56/5, яким затверджено відповідну Інструкцію [321]. Так, Законом України «Про виконавче провадження» та Інструкцією про порядок взаємодії органів внутрішніх справ та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб) встановлено, що працівники органів внутрішніх справ залучаються державним виконавцем до проведення виконавчих дій при: 1) примусовому входженні до приміщень та сховищ боржників – юридичних осіб, до житла чи іншого володіння боржника – фізичної особи за рішенням суду, у разі відмови державному виконавцю у добровільному допуску до них; 2) вселенні та виселенні; 3) арешті й описі майна боржників, його вилученні; 4) розшуку у виконавчому провадженні громадянина-боржника, дитини за ухвалою суду або транспортних засобів боржника за постановою державного виконавця; 5) нез'явленні боржників без поважних причин на виклик державного виконавця з приводу виконання рішень юрисдикційних органів (здійснюється привід боржників); 6) при проведенні інших виконавчих дій,

передбачених законодавством [292; 321]. Але в даній роботі нами було запропоновано запровадження силових відділів державної виконавчої служби, які б забезпечувати охорону правопорядку, привід боржників, усували перешкоди при здійсненні виконавчих дій тощо. На нашу думку, навіть при налагодженій співпраці систем органів державної виконавчої служби та внутрішніх справ на практиці виникають проблеми організаційного характеру, які можуть затягувати та ускладнювати примусове виконання рішень юрисдикційних органів, що тягне за собою порушення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Таким чином, з метою забезпечення повного, своєчасного та неупередженого примусового виконання рішень юрисдикційних органів доцільно запровадити силові підрозділи державної виконавчої служби, наділити їх відповідними спеціальними повноваженнями і визначити випадки та виконавчі дії, при реалізації яких залучення працівників цих підрозділів має бути обов'язковим. Очевидним видається те, що забезпечити реальне, повне, своєчасне та неупереджене примусове виконання рішень юрисдикційних органів цілком можливо шляхом досконалої організації діяльності працівників в межах однієї системи органів – органів Державної виконавчої служби України.

Разом із тим вважаємо, що навіть із запровадженням у структурі Державної виконавчої служби силового відділу із спеціальними повноваженнями має залишатися можливість залучення працівників органів внутрішніх справ до здійснення виконавчих дій примусового характеру. Наприклад, законодавець передбачив, що при виконанні рішень судів та ухвал про зміну органів управління та посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності до здійснення виконавчих дій можуть бути залучені виключно працівники органів внутрішніх справ (ст. 7) [292]. Але, на нашу думку, з метою запобігання рейдерським захопленням доцільно було б як додаткову державну гарантію законності здійснення виконавчих дій встановити обов'язкове залучення працівників органів

внутрішніх справ по такій категорії виконавчого провадження.

З метою захисту прав дитини при вчиненні виконавчих дій з виконання рішення про відібрання дитини залучення представників органів опіки і піклування є обов'язковою умовою реалізації виконавчого провадження [292].

Відтак, можна дійти висновку, що сьогодні у виконавчому провадженні є суб'єкти, без яких воно не виникає та не реалізується – обов'язкові суб'єкти виконавчого провадження (державний виконавець, боржник, стягувач) та суб'єкти, які можуть залучатися до участі у виконавчому провадженні – допустимі суб'єкти виконавчого провадження: по-перше, при виникненні проблемних питань, розв'язання яких потребує спеціальних знань та вмінь (експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності), та, по-друге, при вчиненні конкретних, визначених законодавством виконавчих дій, які відповідно до законодавства потребують участі певних осіб (поняті, представники органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування та інші).

Суд відіграє велику та багатоаспектну роль у виконавчому провадженні. За часів дії радянського законодавства, коли виконавче провадження було частиною судового процесу, а державні виконавці – працівниками судів, суд беззаперечно визначався учасником виконавчого провадження. Сьогодні питання віднесення суду до учасників виконавчого провадження є відкритим і не має однозначної відповіді. Так, Р.В. Ігонін відносить суд до суб'єктів виконавчого провадження, що сприяють виконавчому провадженню [133, с. 10]. У свою чергу, С.Я. Фурса і С.В. Щербак зазначають, що із прийняттям сучасного законодавства про виконавче провадження погляди вчених на роль суду у виконавчому провадженні виявились практично однозначними – суд не є суб'єктом правовідносин, які виникають при примусовому виконанні рішень судів та інших юрисдикційних органів. Але при цьому вчені вказують, що при такому підході судові органи взагалі відмежовуються від виконавчого провадження, що визнається неправильним.

Також С.Я. Фурсою та С.В. Щербак не підтримується позиція авторів (В.В. Яркова, І.В. Решетнікової) щодо збереження суду у складі суб'єктів виконавчого провадження, але й зазначається, що у судів залишаються суттєві важелі впливу на виконавче провадження. Тобто суди, будучи фактично виключені зі складу суб'єктів виконавчого провадження, разом із тим відіграють важливу роль у виконавчому провадженні, у них залишаються відносно дієві важелі впливу на виконавче провадження та вони не позбавлені певних зв'язків із юрисдикційними органами правової системи України [447, с. 101, 106].

У свою чергу, Ю.Н. Білоусов зазначає, що питання участі суду у виконавчому провадженні залежить від визнання чи невизнання його суб'єктом виконавчих правовідносин. Він вважає, що інколи суд своєю діяльністю дійсно суттєво впливає на виконання рішень юрисдикційних органів (при вирішенні низки питань, значимих для розвитку виконавчого провадження, віднесених до юрисдикції суду, наприклад розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців тощо), але такі правовідносини носять цивільний-процесуальний характер [39, с. 44-45].

Аналіз законодавства України про виконавче провадження дає змогу встановити, що суд має певні повноваження виконавчого провадження. Так, наприклад, у разі вибуття однієї зі сторін державний виконавець з власної ініціативи або за заявою сторони, а також сама заінтересована сторона мають право звернутися до суду із заявою про заміну сторони її правонаступником [292]. Саме до суду має право звернутися державний виконавець за роз'ясненням рішення, а також з приводу встановлення чи заміни порядку та способу виконання рішення, відстрочки або розстрочки виконання рішення; суд за поданням державного виконавця розглядає питання щодо розшуку особи, постановляє рішення про примусове проникнення до житла; суд встановлює обмеження щодо виїзду суб'єкта виконання за межі України у разі ухилення його від виконання зобов'язань; рішення, дії або бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені в суді; боржник має право

оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця виключно в судовому порядку тощо [292]. Таким чином, суд має суттєві повноваження щодо реалізації виконавчого провадження. Тобто в межах конкретної виконавчої справи можуть виникати ситуації, вирішення яких з метою досягнення кінцевого результату виконавчого провадження – повного, своєчасного та неупередженого примусового виконання рішення юрисдикційного органу та, відповідно, здійснення захисту і відновлення порушених прав громадян – неможливе без участі суду. Отже, єдиним шляхом вирішення виниклої ситуації відповідно до законодавства є звернення до суду, рішення якого надасть можливість здійснити заходи щодо подальшої реалізації виконавчого провадження. У межах виконавчого провадження виникають правовідносини, стороною яких є суд. До того ж суттєву роль у захисті прав та законних інтересів громадян – учасників виконавчого провадження відіграє їх право звернутися саме до суду із скаргою на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи Державної виконавчої служби.

Аналіз законодавства про виконавче провадження дозволяє виділити такі функції суду, які впливають на розвиток виконавчого провадження: 1) особлива зовнішня контрольна функція; 2) зв'язок між рішенням або ухвалою суду та їхнім виконанням, що зумовлює особливий зв'язок між діяльністю суду та Державної виконавчої служби, між Цивільним процесуальним кодексом та Законом України «Про виконавче провадження», оскільки суду надані певні владні повноваження, що зумовлюються не тільки законодавством, а й правосвідомістю судді; 3) вирішення суттєвих питань виконавчого провадження: видача виконавчого документа, видача дубліката виконавчого документа, поновлення строку пред'явлення виконавчого документа до виконання [447, с. 102].

Враховуючи наведене, можемо стверджувати, що суд є суб'єктом виконавчого провадження, але не безпосереднім учасником. Погоджуючись з Р.В. Ігоніним, вважаємо за доцільне віднести його до групи суб'єктів

виконавчого провадження, які сприяють його реалізації.

Відомо, що класифікація є науковою категорією, яка в основному відіграє свою роль у теоретичних розробках, і саме вона дозволяє узагальнити теоретичні та практичні розробки, відповідно, сприяє реалізації й удосконаленню набутих доробок на практиці. Тому науковці при дослідженні питання суб'єктного складу виконавчого провадження окрему увагу приділяють саме класифікації осіб, які є або можуть бути суб'єктами виконавчого провадження.

Отже, П.П. Заворотько під час дії радянського законодавства пропонував поділити всіх суб'єктів виконавчого провадження на п'ять груп (залежно від мети, завдань, взаємовідносин із органами судового виконання): 1) особи, які наділені законодавством владними функціями (суд, судовий виконавець); 2) особи, які беруть участь у виконанні (мають суб'єктивну зацікавленість, здійснюють прокурорський нагляд, захищають права інших осіб); 3) особи, які на підставі закону мають сприяти судовому виконанню; 4) особи, які на законних підставах утримують майно боржника; 5) особи, майнові права яких постраждали внаслідок дій судового виконавця [124, с. 188].

На сучасному етапі в організації діяльності органів, які покликані реалізовувати функції щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів, відбулися певні зміни, що відобразилися й на суб'єктному складі виконавчого провадження, їх взаємовідносинах та взаємозв'язках. Отже, доцільно ознайомитися із думками провідних науковців щодо класифікацій суб'єктів виконавчого провадження в сучасних умовах.

Так, Р.В. Ігонін пропонує класифікувати суб'єктів виконавчого провадження за такими групами:

- основні учасники виконавчого провадження (державний виконавець, сторони та їх представники, органи державної влади та місцевого самоврядування, прокурор, який представляє інтереси держави або особи);
- особи, які залучаються до проведення виконавчих дій (спеціалісти,

перекладачі, поняті, зберігачі майна боржника, спеціалізовані організації, що здійснюють оцінку та реалізацію майна боржника);

- особи, що сприяють виконавчому провадженню (суд, Державна виконавча служба) [133, с. 10].

У свою чергу, Е.М. Донцов і Т.К. Донцова пропонують класифікувати суб'єктів виконавчого провадження залежно від характеру підтверджених юрисдикційним актом матеріально-правових вимог (відносин) на: 1) органи, які виконують юрисдикційні акти; 2) сторони виконавчого провадження, якими є стягувач та боржник; 3) особи, які своїми діями сприяють забезпеченню вимог, що містяться у виконавчому документі; 4) особи, які безпосередньо виконують вимоги, що містяться у виконавчому документі; 5) органи, що контролюють процес виконання; 6) органи, які здійснюють нагляд за процесом виконання; 7) особи, права яких можуть бути порушені в процесі вчинення дій з примусового виконання рішень [110, с. 135].

Проаналізувавши класифікації суб'єктів виконавчого провадження, запропоновані Д.М. Сибильовим (державні виконавці; особи, які особисто заінтересовані у виконанні рішення (сторони та їх представники); особи, які своїми діями сприяють виконанню рішення (експерти, спеціалісти, поняті та інші особи)), І.Б. Морозовою (основні учасники виконавчого провадження (виконавець, сторони, прокурор, державні органи, банки та інші особи) та особи, які сприяють примусовому виконанню рішень юрисдикційних органів (працівники міліції, перекладачі, спеціалісти різних галузей та інші особи)) та іншими науковцями, С.Я. Фурса і С.В. Щербак дійшли висновку, що доцільно класифікувати суб'єктів виконавчого провадження на: 1) органи й посадових осіб Державної виконавчої служби, які вчиняють і контролюють правильність вчинення виконавчого провадження; 2) учасників виконавчого провадження (сторони та їх представники, органи державної влади та місцевого самоврядування, прокурор, який представляє інтереси держави або особи); 3) осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій (спеціалісти, перекладачі, поняті, зберігачі майна боржника, спеціалізовані організації, що

здійснюють оцінку та реалізацію майна боржника) [447, с. 67-71].

На три групи пропонує класифікувати осіб виконавчого провадження Ю.В. Білоусов: а) державний виконавець; б) особи, які беруть участь у виконанні і які, в свою чергу, можуть бути поділені залежно від наявності або відсутності матеріально-правової заінтересованості на дві групи: по-перше, такі, що «захищають власні інтереси у виконавчому провадженні (сторони виконавчого провадження – боржник та стягувач); по-друге, такі, що захищають у виконавчому провадженні інтереси інших осіб; в) особи, які не беруть участі у виконанні, але сприяють йому (прокурор, органи державної влади, представник та інші) [39, с. 44-56].

Натомість Р.В. Ігонін виділив властивості, притаманні суб'єктам виконавчого провадження через правові зв'язки, яких вони набувають, взаємодіючи один з одним та формуючи систему: 1) виникають при примусовому виконанні рішень судів та інших юрисдикційних органів; 2) є багатосторонніми за своєю суттю; 3) набувають системного характеру; 4) обов'язковим суб'єктом виконавчого провадження є державний виконавець; 5) взаємозв'язки між державним виконавцем й іншими суб'єктами виконавчого провадження носять імперативний характер [133, с. 9].

У цілому слід погодитись із Р.В. Ігоніним у визначенні таких ознак суб'єктів виконавчого провадження, але, на нашу думку, першою ознакою доцільно було б визначити, що особи набувають статусу суб'єкта виконавчого провадження лише у межах конкретного виконавчого провадження, та в пункті четвертому зазначити, що обов'язковими суб'єктами виконавчого провадження є державний виконавець і сторони (стягувач і боржник).

Як вважають С.Я. Фурса і С.В. Щербак, і їх точка зору видається нам правильною, поняття «суб'єкти виконавчого провадження» є значно ширшим, ніж поняття «учасники виконавчого провадження» та більше відповідає характеристиці осіб (фізичних та юридичних), які є суб'єктами правовідносин, що виникають в процесі реалізації виконавчого провадження.

Учасниками виконавчого провадження є ті особи, які займають активну позицію в процесі реалізації виконавчого провадження та своїми діями здатні безпосередньо впливати на хід виконання рішення юрисдикційного органу [447, с. 70]. Водночас Р.В. Ігонін стверджує, що поняття «учасники виконавчого провадження» не включає всіх осіб, які, не будучи учасниками виконавчого провадження, шляхом реалізації певних повноважень стають його суб'єктами (суд, Державна виконавча служба та інші) [133, с. 8]. У свою чергу, М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан також не ототожнюють поняття «учасник» та «суб'єкт» виконавчого провадження, оскільки визнають державного виконавця окремим суб'єктом правовідносин, які виникають у виконавчому провадженні, а не його учасником та вважають, що не можна державного виконавця відносити до групи осіб, які Законом України «Про виконавче провадження» визначені як учасники виконавчого провадження [504, с. 18].

Зрозуміло, що не можна всіх осіб, які будь-яким чином беруть участь або залучаються до виконавчого провадження, називати учасниками виконавчого провадження. Логічніше назвати їх суб'єктами виконавчого провадження, однією групою у складі яких є саме учасники. Важливо також встановити, до якої групи відноситься кожний із суб'єктів виконавчого провадження, що в подальшому має сприяти конкретизації правового статусу суб'єкта та, відповідно, визначенню його місця у виконавчому провадженні.

Підсумовуючи, зазначимо, що суб'єктів виконавчого провадження можна класифікувати залежно від наявності заінтересованості на: суб'єктів виконавчого провадження, які мають заінтересованість у результаті виконання рішення (у свою чергу вони поділяються на: 1) суб'єктів, що мають безпосередню особисту заінтересованість – стягувач, боржник; 2) суб'єктів, які мають безпосередню професійну заінтересованість – державний виконавець, прокурор, інші особи, які беруть участь у виконавчому провадженні внаслідок виконання професійних обов'язків; 3) суб'єктів, які мають опосередковану заінтересованість – представники

фізичних та юридичних осіб) та суб'єктів виконавчого провадження, які не мають заінтересованості (поняті, суд). Залежно від впливу на хід реалізації виконавчого провадження його суб'єктів можна диференціювати на дві групи: 1) обов'язкові суб'єкти, які безпосередньо впливають на хід виконання рішення та є визначальними особами у виконавчому провадженні (державний виконавець, стягувач, боржник) та 2) можливі (допустимі) суб'єкти, які з ініціативи державного виконавця або за заявою сторін можуть бути залучені до участі у виконавчому провадженні (експерт, спеціаліст, перекладач та інші особи), або за певних умов чи при здійсненні конкретних виконавчих дій мають бути залучені до виконавчого провадження (працівники органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування, інші особи).

Взагалі суб'єктів виконавчого провадження залежно від взаємозв'язків та функцій, які вони виконують в процесі реалізації виконавчого провадження, доцільно поділити на: 1) суб'єктів виконавчого провадження, які забезпечують його хід (державна виконавча служба, державний виконавець); 2) учасників виконавчого провадження – особи, які безпосередньо впливають на його хід (стягувач, боржник, їх представники, прокурор); 3) суб'єктів виконавчого провадження, залучених до здійснення виконавчих дій, – особи, які за ініціативи державного виконавця або за заявою сторін притягуються до виконавчого провадження, яких можна поділити на осіб, які можуть бути залучені до проведення виконавчих дій (експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності) та осіб, які обов'язково залучаються до конкретно визначених законодавством виконавчих дій (працівники органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування, інші особи); 4) суб'єктів виконавчого провадження, які сприяють його розвитку (суд, інші державні органи, установи, організації, наприклад при наданні інформації, необхідної для подальшого розвитку виконавчого провадження).

Суб'єкти виконавчого провадження			
суб'єкти, які забезпечують хід виконавчого провадження (ДВС, державний виконавець)	учасники виконавчого провадження (стягувач, боржник, їх представники, прокурор)	суб'єкти виконавчого провадження, залучені до здійснення виконавчих дій	суб'єкти виконавчого провадження, які сприяють його розвитку
особи, які можуть бути залучені до проведення виконавчих дій (експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності)		особи, які обов'язково залучаються до конкретно визначених законодавством виконавчих дій (працівники органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування, інші особи)	

Отже, суб'єктами виконавчого провадження є фізичні та юридичні особи, які беруть безпосередню участь, забезпечують, сприяють, залучаються, контролюють або мають будь-яке інше відношення до здійснення заходів з примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Враховуючи вищезазначене, глава «Учасники виконавчого провадження» Закону України «Про виконавче провадження» на сучасному етапі не відображає весь суб'єктний склад виконавчого провадження та не врегульовує його правове положення у виконавчому провадженні. Відтак, ми підтримуємо пропозицію С.Я. Фурси та С.В. Щербак щодо визначення назви розділу «Суб'єкти виконавчого провадження» [447, с. 71] та вважаємо, що не

можна об'єднувати всіх суб'єктів виконавчого провадження в одній статті під назвою «учасники», бо зазначене питання потребує диференційованого підходу.

3.2. Порядок реалізації та стадії виконавчого провадження

На сучасному етапі розвитку виконавчого провадження в Україні цей термін в юридичній науковій, навчальній та періодичній літературі і на практиці трактується та застосовується у кількох значеннях: 1) як назва галузі законодавства, що регулює діяльність при примусовому виконанні рішень судів та інших юрисдикційних органів; 2) як назва конкретної справи, що перебуває у відділі державної виконавчої служби та має свій реєстраційний номер; 3) як назва навчальної дисципліни, предметом якої є вивчення питань примусового виконання рішень [508].

Виконавче провадження, відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», – це завершальна стадія судового провадження і примусове виконання рішень інших юрисдикційних органів та посадових осіб, яка представляє собою сукупність встановлених законодавством дій органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів, які провадяться на підставах та в межах повноважень способами, визначеними чинним законодавством, та рішеннями, які підлягають примусовому виконанню [292].

Як зазначає Є.М. Гришко, виконавче провадження є процесуальною формою, яка гарантує примусову реалізацію рішень суду та інших юрисдикційних органів, реалізацію підтвердження ними прав та обов'язків суб'єктів матеріальних правовідносин, тобто саме у виконавчому провадженні здійснюється остаточний захист прав громадян та юридичних осіб [82]. Водночас О.М. Капля, Н.Я. Отчак вважають виконавче провадження одним з найскладніших видів процесуальної діяльності в

сучасному юридичному процесі, значення якого полягає у гарантії фактичної реалізації рішень юрисдикційних органів, завершенні діяльності відповідних органів щодо захисту суб'єктивних прав громадян та організацій, забезпеченні зміцнення законності у сфері матеріально-правових відносин, сприянні виховання громадян та посадових осіб у дусі виконання законів України [145, с. 222; 246, с. 331].

У свою чергу, В.В. Ярков визначає виконавче провадження системою юридичних дій, які в сукупності створюють юридичну діяльність, що реалізується на заключній стадії судового або іншого юрисдикційного процесу та у сфері діяльності органів виконавчої влади [518, с. 55].

Під виконавчим провадженням М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан розуміють врегульовані законодавством України, зокрема Законом України «Про виконавче провадження», іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до цього Закону, суспільні відносини, що виникають і реалізуються в процесі примусового виконання між органами державної виконавчої служби і посадовими особами, які здійснюють примусову реалізацію рішень, ухвал, постанов судових і несудових органів, з одного боку, та між особами, котрі беруть участь у виконавчому провадженні і залучаються до проведення виконавчих дій – з іншого, на підставах, у спосіб та в межах, встановлених законом [504, с. 5].

На думку Ю.Г. Вдовиної, під виконавчим провадженням слід розуміти діяльність виконавців та інших учасників правовідносин, які складаються в процесі реалізації виконавчих листів та інших виконавчих документів шляхом державного примусу [54].

Як визначає Ю.В. Білоусов, виконавче провадження слід розуміти у таких значеннях: 1) як певну сукупність (систему) правових норм, які регулюють відповідне коло суспільних відносин (сукупність правових норм, які регулюють умови і порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх добровільно); 2) як процесуальну (процедурну) діяльність (діяльність

(сукупність процесуальних (процедурних) дій) органів та осіб (передусім державних виконавців) та інших учасників виконавчого провадження, спрямована на реалізацію юрисдикційних рішень, визначених законом у передбаченій процесуальній формі) [39, с. 11, 14].

Процесуальний порядок (форма) виконавчого провадження не викликає сумнівів серед сучасних науковців, об'єктом дослідження яких є виконавче провадження. Так, процесуальний порядок (форма) розкриває ряд істотних особливостей виконавчого провадження та характеризується такими положеннями: 1) примусове виконання рішень в Україні покладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції; 2) відповідно до Закону примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів Державної виконавчої служби; 3) інші органи, організації та посадові особи здійснюють виконавчі дії у випадках, передбачених законом, у тому числі на вимогу чи за дорученням державного виконавця [246, с. 331; 407, с. 138].

Зокрема, М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан дійшли висновку, що виконавче провадження характеризується певними рисами, притаманними йому, зокрема: 1) правовою основою виконавчого провадження є Конституція України та система законів і підзаконних актів, якими воно регулюється; 2) примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу та систему її органів; 3) діяльність Державної виконавчої служби та системи її органів реалізується на підставах, способами та у межах повноважень, визначених законодавством про виконавче провадження і спрямовується на своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень юрисдикційних органів; 4) для суб'єктів виконавчого провадження законодавством встановлено сукупність процесуальних прав та обов'язків, реалізація яких спрямовує діяльність суб'єктів виконавчого провадження на досягнення мети примусового виконання рішень юрисдикційних органів; 5) встановлення гарантій прав і законних інтересів

осіб, порушених в процесі вчинення виконавчих дій; б) гарантування законності виконавчих дій шляхом встановлення відповідальності суб'єктів виконавчого провадження за порушення і невиконання ними встановлених законодавством обов'язків [504, с. 7-8].

Як зазначає С.В. Щербак, сьогодні, враховуючи зміни, яких зазнає виконавче провадження останнім часом, законодавче визначення поняття виконавчого провадження через сукупність дій органів і посадових осіб є доволі вузьким та не відображає всієї багатогранності процесу примусового виконання рішень, що вийшов за рамки вищезазначеного поняття, та фактично під поняттям «виконавче провадження» об'єднано кілька видів проваджень, які можуть бути відокремлені один від одного, тому, у разі їх об'єднання, доцільно сукупність таких проваджень називати виконавчим процесом [508].

Також В.В. Ярков вказує, що на практиці виконавче провадження не є єдиним провадженням, а виступає як ціла система визначених проваджень з виконання конкретних юрисдикційних актів. Диференціювати ці провадження можна залежно від різноманітних критеріїв: виду акта, який виконується в примусовому порядку (рішення суду, іншого юрисдикційного органу, посадової особи тощо); виду зобов'язаного суб'єкта (фізична особа, державний орган, посадова особа тощо); характеру дій, які мають бути здійснені боржником (здійснити виплати, вчинити певні дії тощо); системи процесуальних дій в межах конкретного виду виконання (витребування інформації, звернення до суду, залучення певних суб'єктів виконавчого провадження до здійснення виконавчих дій тощо) [518, с. 54].

Такі види виконавчого провадження в межах виконавчого процесу пропонує виділити С.В. Щербак: 1) провадження щодо звернення стягнення на майно боржника (фізичної особи, юридичної особи), на заробітну плату, пенсію тощо; 2) провадження щодо передачі майна; 3) провадження щодо виконання рішень немайнового характеру (поновлення на роботі, відібрання дитини, виселення тощо); 4) провадження щодо виконання забезпечувальних

заходів [508].

Слід погодитись з такою позицією авторів, оскільки із розвитком суспільних, економічних та господарських, цивільних, адміністративних правових відносин розвиваються й ускладнюються, відповідно, і правовідносини, які складаються у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Внаслідок цього збільшується і кількість видів проваджень у межах процесу з реалізації відповідними органами повноважень з примусового виконання рішень, що й обумовлює формування виконавчого процесу, який складають різноманітні види виконавчих проваджень [467, с. 315-318].

Також С.В. Щербак пропонує для визначення сукупності проваджень із примусового виконання рішень юрисдикційних органів застосовувати термін «виконавчий процес» та визначити його як врегульовану нормами законодавства про виконавче провадження діяльність органів державної виконавчої служби та інших суб'єктів виконавчого процесу, здійснювану в особливій процесуальній формі та спрямовану на забезпечення примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів, а також реальне поновлення прав фізичних та юридичних осіб шляхом застосування заходів примусового виконання [508].

У свою чергу, Д.М. Сібільов зазначає, що процес удосконалення та перетворення, який сьогодні проходить виконавче провадження, дозволяє дійти висновку, що виконавче провадження фактично перетворюється на виконавчий процес, оскільки діяльності, пов'язаної із виконанням рішень суду та інших органів, притаманні багато інститутів, характерних для процесуальної діяльності, в тому числі стадійність [397, с. 38]. Застосовуючи термін «виконавчий процес», Ю.Г. Вдовина стверджує, що це встановлена законом процесуальна форма із наданням відповідних процесуальних прав особам, які беруть в ньому участь та заінтересовані у його результатах [54]. У свою чергу, Д.М. Притика, М.І. Тітов вважають виконання судових рішень самостійним і важливим процесуальним провадженням з реалізації прав

сторін (підтверджених відповідним рішенням), яке має свої стадії [284, с. 166].

В Юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученко зазначає, що процес у праві – це визначена законом процедура застосування матеріальних прав, норм, а у вузькому значенні – встановлена законом процедура провадження у цивільних, господарських, адміністративних та інших справах, яка регулюється відповідним законодавством і обумовлює розподіл галузей права та законодавства на матеріальні і процесуальні [516, с. 47]. У свою чергу, В.М. Корельський визначає загальне поняття юридичного процесу як складну діяльність, яка триває у часі, складається з процесуальних стадій, які мають певну послідовність, та за змістом представляє собою ланцюг взаємопов'язаних процесуальних дій та процесуальних рішень, які закріплюються у відповідних документах [430, с. 413]. Також І.М. Зайцев вважає, що юридичний процес – це завжди певна сукупність послідовно вчинюваних дій і постановлених актів [429, с. 544].

Отже, для характеристики змісту діяльності уповноважених органів та посадових осіб з примусового виконання рішень юрисдикційних органів дійсно доцільно застосовувати термін «виконавчий процес» [470, с. 103-105]. Вище вже пропонувалося виділити виконавче провадження в окрему галузь права – цивільне виконавче право, яким мають регулюватися норми як матеріального, так і процесуального характеру, оскільки діяльність щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів має безумовно процесуальний характер, а тому і виконавче провадження є виконавчим процесом.

Як зазначають С.Я. Фурса та С.В. Щербак, змістом виконавчого провадження (виконавчого процесу) є процесуальна діяльність, яка, як і будь-який процес, складається з певних етапів (стадій). На законодавчому рівні стосовно виконавчого провадження не застосовується термін «стадії виконавчого провадження», але виконавче провадження складається з послідовних дій державного виконавця (від відкриття виконавчого

провадження до його завершення), спрямованих на повне, своєчасне та неупереджене виконання постановленого рішення та, відповідно, на відновлення і захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [447, с. 177].

Юридична енциклопедія визначає загальне поняття «стадія» як певний період (етап) у розвитку того чи іншого явища, який має свої якісні особливості та відмінності. В галузі права розрізняють стадії як етапи в розвитку певного юридичного процесу – виборчого, законодавчого, цивільного, кримінального тощо [516, с. 609].

Як зазначають В.А. Гурєєв та В.В. Гуцин, у загальному сенсі під поняттям «стадія» слід розуміти фазу або ступінь у розвитку чогось, яка має свою особливість; в юридичній науці під стадією прийнято розуміти сукупність процесуальних дій, які охоплені не кінцевою, а найближчою метою процесу [91, с. 136].

Під стадіями виконавчого провадження Ю.В. Білоусов, С.Я. Фурса та С.В. Щербак пропонують розуміти сукупність дій державного виконавця та інших учасників виконавчого провадження, спрямованих на досягнення певної процесуальної мети [447, с. 177; 39, с. 64]. Натомість Ю.Г. Вдовина зазначає, що стадія виконавчого провадження – це сукупність певних процесуальних дій, які спрямовані на досягнення конкретних цілей та вирішення поставлених задач [54].

Першим ученим, який звернув увагу на стадійність у процесі виконавчого провадження, був Т.М. Яблочков. Він виділив такі стадії виконавчого провадження: 1) вручення повістки про виконання боржнику; 2) арешт майна; 3) продаж майна; 4) розгляд скарг на судового пристава; 5) розподіл коштів між стягувачами.

Зважаючи на розподіл стадій процесу з примусового виконання рішень, запропонованих Т.М. Яблочковим та іншими російськими науковцями, В.А. Гурєєв та В.В. Гуцин вважають за доцільне виділити такі стадії виконавчого провадження:

- порушення виконавчого провадження;
- підготовка до виконавчого провадження; примусове виконання;
- розподіл стягнутих коштів; закінчення виконавчого провадження;
- оскарження дій судового пристава-виконавця [91, с. 136-137].

Такі стадії виконавчого провадження називає С.В. Васильєв: 1) відкриття виконавчого провадження; 2) підготовчі дії до виконання рішення; 3) виконання рішення; 4) ускладнення під час виконавчого провадження; 5) закінчення та відновлення виконавчого провадження; 6) поворот виконання [53, с. 48-82].

Як зазначає В.В. Ярков, стадіями виконавчого провадження є: 1) порушення виконавчого провадження, яке визначається волевиявленням заінтересованих осіб; 2) підготовка до здійснення виконавчих дій; 3) здійснення виконавчих дій; 4) стадія закінчення, яка відображає закінчення виконавчих дій [518, с. 54-55].

Водночас С.Я. Фурса та С.В. Щербак, проаналізувавши позицію російських вчених Уральської державної юридичної академії, які визначають три стадії виконавчого провадження (порушення виконавчого провадження і підготовка до безпосереднього виконання; здійснення виконавчого провадження; закінчення виконавчого провадження), не погоджуються із об'єднанням стадій відкриття виконавчого провадження та підготовки до виконання рішення в одну. Вони вважають, що стадіями виконавчого процесу є: 1) відкриття виконавчого провадження; 2) підготовка до виконання; 3) застосування заходів примусового виконання до боржника та 4) закінчення виконавчого процесу [447, с. 177-178; 508].

У свою чергу, Ю.Г. Вдовина, провівши аналіз наукових позицій щодо визначення стадій виконавчого провадження, а саме позицію І.М. Зайцева, який до стадій виконавчого провадження відносить: 1) початок виконавчого провадження; 2) застосування до боржника встановлених законом примусових заходів; 3) реальне поновлення порушеного суб'єктивного права; 4) завершення виконавчого провадження; позицію І.В. Решетнікова,

який пропонує такі стадії: 1) порушення та підготовка до безпосереднього виконання; 2) здійснення виконавчого провадження; 3) закінчення виконавчого провадження, підтримує позицію, запропоновану О.В. Ісаєнковою, відповідно до якої виконавче провадження складається з таких стадій: 1) порушення виконавчого провадження; 2) здійснення примусового виконання; 3) закінчення виконавчого провадження [54].

Такі стадії процесуального провадження із примусового виконання рішень виділяють Д.М. Притика, М.І. Тітов: порушення виконавчого провадження; добровільне та примусове виконання; поворот виконання; припинення виконавчого провадження [284, с. 166]. Водночас С.Я. Фурса і С.В. Щербак зазначають, що деякі автори при фактичному визначенні стадій виконавчого провадження називають цей розділ «Загальні правила виконавчого провадження» [447, с. 178]. Дійсно, наукові праці В.А. Кройтора, М.П. Омельченко, М.М. Фролова, М.Й. Штефан, С.М. Штефан, Н.М. Ясинюка містять розділ «Загальні правила виконавчого провадження».

Так, М.П. Омельченко, М.Й. Штефан, С.М. Штефан перелічують такі загальні правила: 1) порядок і умови відкриття виконавчого провадження; 2) строки пред'явлення виконавчих документів до примусового виконання; 3) час, місце і строки виконання; 4) ускладнення виконавчого провадження шляхом відкладення, розстрочки чи відстрочки, зупинення, закриття виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу; 5) добровільне виконання; 6) оголошення розшуку боржника, майна і дитини; 7) розподіл стягнутих з боржника грошових сум і черговість задоволення вимог стягувачів; 8) витрати, пов'язані з проведенням виконавчих дій, і виконавчий збір; 9) передача виконавчих документів до іншого відділу державної виконавчої служби для примусового виконання [504, с. 65].

У свою чергу, В.А. Кройтор, М.М. Фролов, Н.М. Ясинюк до загальних правил виконавчого провадження відносять: 1) порядок та умови відкриття виконавчого провадження; 2) строки надання виконавчих документів;

3) прийняття виконавчих документів; 4) час, місце і строки виконання; 5) ускладнення при виконавчому провадженні; 6) закінчення виконавчого провадження; 7) повернення виконавчого документа; 8) обов'язок пропозиції добровільного виконання; 9) заходи примусового виконання; 10) забезпечення виконання; 11) оголошення розшуку боржника, майна тощо; 12) розподіл стягнутих сум; 13) стягнення виконавчого збору та витрат, пов'язаних із вчиненням виконавчих дій [182, с. 45]. Але, на нашу думку, такі переліки не можна назвати ані правилами, ані стадіями виконавчого провадження. Вважаємо, що в цьому переліку частково названі стадії (відкриття виконавчого провадження, його закінчення тощо) та одночасно зазначено їх зміст. Тобто виконавче провадження проходить певну стадію відкриття в визначеному законом порядку, за певних умов, у відповідні строки, що є змістом цієї стадії. Запропонований вище названими вченими перелік правил виконавчого провадження, на нашу думку, є своєрідною сумішшю або сукупністю ознак та ключових складових елементів виконавчого процесу (виконавчого провадження).

У теоретичній юридичній літературі стадії процесу прийнято розглядати з двох позицій: з позиції загальної логічної послідовності діяльності (переважно в загальній теорії права) та з позиції функціонального вияву цієї діяльності під час реалізації норм матеріального права (такий підхід є специфічним для процесуальних наук) [391, с. 59]. Так, С.В. Щербак також вказує на існування двох класифікацій стадій юридичного процесу: функціональної та логічної, і застосовує їх до виконавчого процесу. При функціональній класифікації виділяють стадії порушення юридичного процесу, підготовки до розгляду, розгляду справи та прийняття рішення за його підсумками. Такий же вид класифікації може бути застосований до самого виконавчого процесу, тобто щодо стадій у стадії (стадія у стадії називається внутрішньою стадією щодо зовнішньої, складовою якої вона є). Внутрішня та зовнішня стадії означають лише відносини між стадіями як частинами юридичного процесу. Логічна класифікація відображає такі

стадії, як з'ясування фактичних обставин справи, з'ясування та визначення норми права, що підлягає застосуванню, прийняття за підсумками цих двох стадій рішення [508].

Вважаємо, що слід підтримати точку зору тих науковців, які пропонують класичний підхід щодо визначення стадій виконавчого провадження та їх класифікації. Наприклад, обґрунтованою видається точка зору В.А. Гурєєва та В.В. Гущина про те, що стадії виконавчого процесу можна умовно диференціювати на обов'язкові (відкриття провадження, підготовка та закінчення), які проходять всі справи з примусового виконання рішення, та факультативні, здійснення яких залежить від сукупності певних факторів, тобто при примусовому виконанні рішень юрисдикційних органів майнового характеру буде застосовуватися одне провадження, при виконанні рішень немайнового характеру – інше (стадія оскарження дій виконавця тощо) [91, с. 137-138].

Звернувши увагу на порядок здійснення виконавчого провадження, ми зможемо встановити його стадії та їх зміст [482, с. 109-115].

Першою стадією виконавчого провадження є стадія його відкриття. Саме відкриття виконавчого провадження передбачає початок законних, встановлених законодавством дій із примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Як вважає Ю.Г. Вдовина, порушення виконавчого провадження є його першою стадією, на якій виконавець вирішує питання щодо можливості прийняття до виконання виконавчого документа від стягувача, суду або іншого органу, який його видав, та порушує виконавче провадження [54]. Водночас Ю.В. Білоусов під відкриттям виконавчого провадження розуміє стадію, яка полягає у діях державного виконавця, що спрямовані на визначення підстав для відкриття виконавчого провадження [39, с. 65].

На думку С.Я. Фурси, С.В. Щербак, відкриття виконавчого провадження, як стадія, складається з таких процесуальних фактів, як пред'явлення виконавчого документа до відповідного відділу Державної

виконавчої служби України та прийняття виконавчого документа до виконання [447, с. 178].

Законодавством України про виконавче провадження сьогодні чітко встановлено перелік виконавчих документів, які підлягають виконанню державною виконавчою службою, та вимоги до них [292]. Так, у стадії відкриття виконавчого провадження беруть участь державний виконавець, з одного боку, та стягувач (особа, яка має право подавати виконавчий документ до відповідного відділу державної виконавчої служби) – з іншого. Але, як влучно зазначає Ю.В. Білоусов, передумовою відкриття виконавчого провадження є наявність права на звернення про виконання, яке підтверджує відповідний виконавчий документ. Разом із тим стягувач має дотримуватися певного порядку, тобто бути наділеним відповідним обсягом дієздатності, звертатися до належного (за підвідомчістю) відділу ДВС та у строк, встановлений законодавством для конкретного виду виконавчого документа [39, с. 62].

Важливо, що останні зміни законодавства про виконавче провадження суттєво зачіпають порядок відкриття виконавчого провадження в частині надання відомостей про боржника, що має сприяти ефективному, повному та своєчасному примусовому виконанню рішень. Так, сьогодні у заяві про відкриття виконавчого провадження стягувач має право зазначити: 1) відомості, що ідентифікують боржника чи можуть сприяти виконавчому провадженню; 2) місце роботи боржника або інші джерела його доходів; 3) шляхи отримання коштів, стягнутих з боржника; 4) прохання щодо накладення арешту на майно і кошти боржника чи оголошення заборони на його відчуження [292].

На стадії відкриття виконавчого провадження державний виконавець має перевірити, по-перше, строк пред'явлення виконавчого документа (протягом трьох місяців можуть бути пред'явлені до виконання посвідчення комісій по трудових спорах, постанови судів, органів та посадових осіб за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення;

протягом року – інші виконавчі документи); по-друге, чи відповідає виконавчий документ вимогам чинного законодавства (у виконавчому документі має бути зазначено назву, дату документа, найменування органу (прізвище, ініціали посадової особи), який видав документ, дату прийняття і номер рішення, яке підлягає виконанню, дані щодо стягувача і боржника, їх місцезнаходження (проживання чи перебування), інші дані, які можуть сприяти примусовому виконанню, регулятивну частину рішення, дату набрання рішенням юридичної сили та строк його пред'явлення для примусового виконання); по-третє, чи до належного відділу державної виконавчої служби пред'явлено виконавчий документ для примусового виконання [292]. За результатом оцінювання документів державний виконавець приймає рішення щодо відкриття або відмови у відкритті виконавчого провадження. Рішення державного виконавця оформляється відповідною постановою протягом трьох робочих днів.

Стадія відкриття виконавчого провадження може мати два шляхи вирішення: у разі відповідності документів вимогам чинного законодавства – прийняття постанови про відкриття виконавчого провадження, у разі невідповідності документів – постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження. Отже, можна дійти висновку, що стадія відкриття виконавчого провадження має такі ознаки: по-перше, суб'єктами її є державний виконавець та стягувач (його представник, прокурор тощо); по-друге, змістом стадії виконавчого провадження є вивчення поданих стягувачем документів (оцінювання строків подачі, підвідомчості відділу, змісту заяви та виконавчого документа); по-третє, прийняття рішення, тобто досягнення результату зазначеної стадії, яке виражається у виданні постанови про відкриття або відмову у відкритті виконавчого провадження та доведення її до відома сторін.

До речі, законодавець визначив триденний строк винесення постанови про відкриття або відмову у відкритті виконавчого провадження, тобто ця стадія триває три робочі дні, відтак, залежно від наслідків, виконавчий

процес або переходить до наступної стадії – стадії підготовки, або закінчується у зв'язку із відмовою у відкритті виконавчого провадження.

На нашу думку, існування конкретної стадії, яка має особисті ознаки та процесуальну мету, не викликає жодних сумнівів. Однак, враховуючи, що перша стадія виконавчого процесу не завжди в обов'язковому порядку закінчується відкриттям виконавчого провадження, недоречно називати її «відкриття виконавчого провадження», доцільно визначити її на зразок «визначення питання щодо можливості відкриття виконавчого провадження» або «початкова стадія». Неправильною видається позиція щодо об'єднання цієї стадії із підготовчою. Це недоречно через те, що процесуальною метою та результатом початкової стадії виконавчого процесу є винесення відповідної постанови, й у разі негативного вирішення питання подальші дії з боку державного виконавця не мають сенсу. У випадку оскарження відмови державного виконавця у відкритті виконавчого провадження, залежно від його результатів, справа може отримати подальший розвиток.

Державний виконавець зобов'язаний довести до відома сторін постанову про відкриття або відмову у відкритті виконавчого провадження, на відміну від інших документів виконавчого провадження, рекомендованим листом з повідомленням про вручення за адресою, зазначеною у виконавчому документі [292].

Таким чином, початкова стадія виконавчого процесу начебто передуює виконавчому провадженню.

Другою стадією виконавчого процесу є стадія підготовки до примусового виконання, метою якої є створення умов для подальшого примусового виконання рішення юрисдикційного органу повно, своєчасно та неупереджено. Так, Ю.В. Білоусов, С.Я. Фурса, С.В. Щербак вважають, що стадія підготовки до примусового виконання рішення складається з дій державного виконавця щодо встановлення місця проживання боржника, його роботи, з'ясування розміру заробітної плати, пропозиції виконати рішення

добровільно, створення умов для подальшого виконання рішення, в тому числі у примусовому порядку [447, с. 191; 39, с. 66].

Як зазначає Д.В.Чухвичев, стадія підготовки до вчинення виконавчих дій містить в собі три групи дій виконавця: 1) спонукання боржника до добровільного виконання (має створити у боржника бажання самостійно виконати рішення); 2) забезпечення виконання рішення (має створити умови для виконання шляхом витребування необхідної інформації, оголошення розшуку тощо); 3) інші дії, що забезпечують ефективне застосування заходів примусового характеру (роз'яснення рішення тощо) [489, с. 136].

Вважаємо, що підготовча стадія виконавчого процесу містить в собі: добровільне виконання; витребування та підтвердження інформації щодо боржника, його майна тощо; планування виконавчих дій, а у разі необхідності – здійснення заходів щодо забезпечення подальшого виконання, об'єднання виконавчих проваджень. Саме ці дії складають зміст підготовчої стадії, основним суб'єктом якої є державний виконавець, а метою, як вже зазначалося, – створення найбільш сприятливих умов для подальшого повного, своєчасного та неупередженого примусового виконання рішення.

Підготовча стадія виконавчого процесу є «однією з найважливіших» та тривалих стадій, яка займає 60-70% загального терміну процесу з примусового виконання рішень. Ця стадія повторюється при відновленні виконавчого провадження, коли виникає необхідність повторної перевірки інформації щодо наявності майна [447, с. 192]. На сучасному етапі, при наданні можливості стягувачу у заяві про відкриття виконавчого провадження надавати відомості про боржника, його місцезнаходження, майно, види та джерела доходів тощо, підготовча стадія може бути скорочена у часі, що буде сприяти скорішому кінцевому виконанню рішення юрисдикційного органу.

На окрему увагу заслуговує питання добровільного виконання рішення боржником. Деякі науковці (Д.М. Притика, М.І. Тітов) об'єднують добровільне та примусове виконання в одну стадію, але ми вважаємо, що добровільне виконання є складовою частиною стадії підготовки до

примусового виконання через те, що процес вчинення заходів із примусового виконання рішень юрисдикційних органів може бути розпочато лише після закінчення строку, встановленого для добровільного виконання рішення [292].

Як взагалі вважають С.Я. Фурса, С.В. Щербак, встановлення строку для добровільного виконання після відкриття виконавчого провадження є недоцільним через те, що при бажанні виконати рішення добровільно боржник має достатньо часу після винесення рішення юрисдикційним органом, в якому встановлено «права і обов'язки сторін... і вибір поведінки для боржника обмежений». Встановлення такого строку для добровільного виконання лише надає можливість боржникові уникнути виконання постановленого рішення [447, с. 182]. У свою чергу, О.М. Капля навпаки пропонує збільшити строк для добровільного виконання рішення, встановивши його тривалістю сім робочих днів замість нинішніх семи календарних, що має сприяти забезпеченню гарантій прав боржника [145, с. 223]. До речі, законодавством встановлено, що строк, наданий для добровільного виконання, відраховується від моменту винесення державним виконавцем постанови про відкриття виконавчого провадження. Але в даному випадку до цього строку автоматично включається також час, протягом якого постанова про відкриття виконавчого провадження надсилається рекомендованим листом (таким чином спливає кілька днів), та у загальний строк добровільного виконання можуть увійти вихідні. За цих обставин для добровільного виконання рішення боржнику майже не залишається часу. Звісно, можна взяти до уваги позицію вчених, які взагалі вважають недоцільним встановлювати строк для добровільного виконання, але ми вважаємо, що очікуване збільшення суми боргу (за рахунок виконавчого збору, який буде стягнутий з боржника у разі невиконання рішення), подальше вчинення заходів примусового характеру можуть позитивно вплинути на рішення боржника щодо добровільного виконання рішення. Таким чином, норма Закону України «Про виконавче

провадження» про надання можливості боржнику виконати рішення юрисдикційного органу щодо нього у добровільному порядку носить формальний характер, що є порушенням прав боржника.

Наступною ключовою стадією виконавчого процесу є стадія саме фактичного виконання рішення юрисдикційного органу шляхом здійснення заходів примусового характеру. Так, Ю.В. Білоусов під стадією примусового виконання розуміє вжиття державним виконавцем заходів щодо реалізації припису юрисдикційного акта способами, які визначено законом, із покладенням на боржника виконавчого збору та інших витрат, пов'язаних із виконанням [39, с. 71]. У свою чергу, В.А. Гурєєв та В.В. Гуцин зазначають, що стадія примусового виконання у більшості виконавчих проваджень проявляється у зверненні стягнення на майно боржника (за винятком вимог немайнового характеру) [91, с. 169].

Стадія фактичного виконання рішення складається зі здійснення заходів примусового характеру (сьогодні відповідно до законодавства заходами примусового характеру є звернення стягнення на кошти та майно боржника, заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника, вилучення у боржника і передача стягувачу певних речей, відповідно до рішення). Вище вже було приділено певну увагу заходам примусового характеру та запропоновано розділити їх на дві групи: заходи майнового та немайнового характеру. В цій стадії бере участь, залежно від ситуації, весь суб'єктний склад виконавчого процесу, а метою її є досконале й точне виконання припису рішення юрисдикційного органу.

Вибір виду заходу примусового виконання рішення обумовлюється характером зобов'язання, яке саме і є предметом виконання. За пропозицією Ю.В. Білоусова заходи примусового виконання, які можуть бути застосовані при виконанні рішення, можна поділити залежно від виду зобов'язання на: 1) грошові зобов'язання (звернення стягнення на майно, заробітну плату, доходи тощо); 2) речові зобов'язання (вилучення та передача певних речей); 3) особисті зобов'язання (відібрання дитини, зобов'язання вчинити певні дії

тощо) [39, с. 72].

Науковці, об'єктом дослідження яких було виконавче провадження (Ю.В. Білоусов, М.П. Омельченко, С.Я. Фурса, М.Й. Штефан, С.М. Штефан, С.В. Щербак та інші), зазначають, що більшість рішень юрисдикційних органів, які знаходяться у виконавчій службі у стадії виконання, складають рішення, задля виконання яких має бути застосований захід примусового виконання – звернення стягнення на майно, кошти тощо боржника, тобто заходи майнового характеру.

Останньою стадією виконавчого процесу є завершальна стадія. Як вказують С.Я. Фурса, С.В. Щербак, аналіз законодавства України про виконавче провадження дозволяє дійти висновку, що на заключній стадії виконавчого провадження здійснюється закриття виконавчого провадження, закінчення виконавчого провадження і повернення виконавчого документа стягувачеві, якщо стягнення не провадилося або було проведено частково [447, с. 199]. З цього приводу Ю.В. Білоусов зазначає: «Закінчення виконавчого провадження – це дія державного виконавця, що полягає у завершенні проведення виконавчих дій у певному виконавчому провадженні, за певним виконавчим документом». Він пропонує поділити підстави закінчення виконавчого провадження на дві групи: 1) підстави, внаслідок яких припиняється арешт майна та інші заходи, вжиті виконавцем для примусового виконання (прийняття судом відмови стягувача від примусового виконання, затвердження мирової угоди, скасування рішення, яке підлягало виконанню, відмова стягувача від отримання предметів, вилучених у боржника, закінчення строку для певного виду стягнення, передача виконавчого документа ліквідаційній комісії, фактичне повне виконання рішення); 2) підстави без зазначених наслідків (повернення виконавчого документа на вимогу юрисдикційного органу, який його видав, чи вимогу стягувача, направлення виконавчого документа до іншого відділу за належністю, повернення виконавчого документа юрисдикційному органу, який його видав, відповідно до ч. 3 ст. 75 Закону) [39, с. 86-87].

Як вважає Д.В. Чухвичев, закінчення виконавчого провадження представляє собою закінчення виконавчого провадження в конкретному підрозділі служби, що обумовлюється виконанням припису виконавчого документа, тобто це виконавча дія, яка вчиняється у разі фактичного виконання, а подальші виконавчі дії не можуть вчинятися відповідно до законодавства. Вчений пропонує класифікувати підстави припинення виконавчого провадження на дві групи: 1) позитивні підстави для закінчення виконавчого провадження, пов'язані із виконанням рішення (закінчення фактичним виконанням рішення, направленням виконавчого провадження на підприємство, установу, організацію для стягування одноразового або періодичних платежів, направленням до іншого відділу за належністю); 2) підстави, що характеризуються загальною ознакою – невиконанням рішення (повернення виконавчого документа на вимогу юрисдикційного органу або стягувача, закінчення виконавчого провадження його зупиненням, за заявою стягувача, неможливістю виявити майно, кошти тощо боржника та інше) [489, с. 164-168].

Вважаємо, що стадія закінчення виконавчого провадження (кінцева стадія) складається з процесуальних дій державного виконавця, спрямованих на документальне оформлення закінчення конкретного виконавчого провадження, скасування вжитих державним виконавцем заходів примусового виконання рішення та розподіл стягнутих коштів, майна тощо. Основним суб'єктом цієї стадії є державний виконавець, а її метою – повне закінчення процесуальних дій щодо конкретного виконавчого провадження.

Законодавством про виконавче провадження передбачено перелік підстав закінчення виконавчого провадження (ст. 49 Закону України «Про виконавче провадження»), які, на нашу думку, доцільно розподілити на дві групи: 1) підстави суб'єктивного характеру (закінчення виконавчого провадження залежить від волевиявлення суб'єкта виконавчого процесу), до яких можуть бути віднесені визнання судом відмови стягувача від примусового виконання рішення суду, визнання судом мирової угоди між

стягувачем і боржником, письмова відмова стягувача від одержання предметів тощо; 2) підстави об'єктивного характеру (їх настання не залежить від волевиявлення суб'єктів виконавчого процесу), до яких може бути віднесено смерть або оголошення померлою будь-якої зі сторін виконавчого провадження, закінчення строку, передбаченого законом для відповідного виду стягнення, фактичне виконання рішення під час виконання рішення Європейського суду з прав людини тощо.

Важливо, що однією з підстав закінчення виконавчого провадження є укладення мирової угоди сторонами виконавчого провадження [486, с. 184-188; 473, с. 60-62]. Але сьогодні законодавством майже не врегульовано питання укладення мирової угоди на стадії виконання рішення. Так, Цивільним процесуальним кодексом України передбачено, що мирова угода, укладена між сторонами в процесі виконання рішення, подається в письмовій формі державному виконавцеві, який не пізніше триденного строку передає її до суду за місцем виконання рішення для визнання [456]; Господарським процесуальним кодексом України також передбачено, що мирова угода, укладена сторонами у процесі виконання судового рішення, подається на затвердження господарського суду, який прийняв відповідне судове рішення. Про затвердження мирової угоди господарський суд виносить ухвалу [79]. Подібне положення містить і Закон України «Про виконавче провадження», у якому вказано, що сторони мають право укласти мирову угоду про закінчення виконавчого провадження, і, відповідно, однією з підстав закінчення виконавчого провадження є визнана судом мирова угода [292].

Як наголошує О.Б. Верба, на момент відкриття провадження із виконання рішення спір між сторонами вже вирішено, існує ухвалене судове рішення, яке набрало законної сили, але сторони намагаються врегулювати спір, начебто нехтуючи загальнообов'язковим актом органу держави. Проте законодавець надає можливість сторонам мирним шляхом врегулювати питання лише за умови його визнання у судовому порядку. Тобто не сторони змінюють рішення суду, а суд вирішує питання щодо визнання мирової угоди,

що не порушує конституційних принципів [58].

За визначенням Д.М. Сібільова, мирова угода взагалі є результатом правового компромісу між сторонами виконавчого провадження. З посиланням на А.П. Орлова дослідник визначає, що зручність її саме на стадії виконання рішення проявляється в тому, що сторони мають можливість узгодити будь-які питання майнового та немайнового характеру, що не порушують права та інтереси сторін. Так, шляхом укладення мирової угоди прискорюється закінчення виконавчого провадження та, відповідно, набуття майна, відновлення прав стягувачем та позбавлення боржником свого статусу та, як наслідок, позбавлення його додаткових матеріальних витрат (виконавчий збір, штрафи тощо) [398, с. 191].

Науковцями поставлено питання щодо підсудності розгляду питання мирової угоди на стадії примусового виконання рішення. Цивільним процесуальним законодавством передбачено, що розгляд мирової угоди покладається на суд за місцем виконання рішення, а господарським процесуальним законодавством – судом, який прийняв відповідне рішення. Враховуючи, що провадження із розгляду мирової угоди відкривається в межах справи, слід погодитись із пропозицією О.Б. Верби щодо встановлення альтернативної підсудності заяв про укладення мирової угоди на стадії примусового виконання рішення. Так, доцільно запровадити можливість розгляду заяв про укладення мирової угоди на стадії виконання рішення або у суді, який виніс відповідне рішення та видав виконавчий лист, або у суді за місцем його примусового виконання [58].

При дослідженні проблеми мирової угоди на стадії виконавчого провадження Д.М. Сібільов розглядав питання щодо можливості примусового виконання таких угод та встановив, що у разі невиконання умов мирової угоди у добровільному порядку вона повинна виконуватися примусово [398, с. 193]. Але слід звернути увагу на те, що відповідно до законодавства про виконавче провадження мирова угода на стадії виконавчого провадження може бути укладена лише про закінчення виконавчого провадження із

подальшим визнанням судом, що й буде підставою його закінчення. Відтак, фактично виконавче провадження буде закінчено не внаслідок фактичного виконання рішення, а лише на підставі визнаної угоди, умов якої в подальшому теоретично та практично можуть бути невиконані. За цих умов знову постає питання, яким чином має поступити стягувач, права та законні інтереси якого залишилися порушеними та невідновленими, а виконавче провадження щодо нього закрито? Очевидно, що підставою для закриття виконавчого провадження, за умов визнання судом мирової угоди, має бути не факт визнання її судом, а фактичне виконання її умов, підтверджене документально. Таким чином, логічною буде пропозиція Д.М. Сібільова щодо примусового виконання мирової угоди, яке у разі невиконання її умов у добровільному порядку буде відбуватися у межах первинного виконавчого провадження.

Чинне законодавство України майже не врегулювало питання мирової угоди на стадії виконання рішення. Водночас провадження із укладення та визнання мирової угоди може бути реалізовано на будь-якій стадії виконавчого процесу, тобто це провадження буде наскрізним та факультативним до кінцевої стадії; суб'єктами цього провадження є сторони (стягувач та боржник), державний виконавець та суд, а його мета – не закінчення виконавчого провадження, як передбачено чинним законодавством, а саме відновлення порушених прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб – сторін виконавчого провадження. З метою вирішення поставлених питань вважаємо за доцільне приділити більшу увагу питанням врегулювання провадження із укладення та визнання мирової угоди на стадії примусового виконання рішень та, у тому числі, запровадити запропоновані нами норми.

Підсумовуючи, можемо дійти висновку, що змістом стадій виконавчого процесу є здійснення певних заходів під час розвитку конкретного виконавчого провадження, які мають логічний та послідовний характер. Але слід зазначити, що у виконавчому процесі велику увагу приділено можливості

оскарження постанов, рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців у процесі здійснення виконавчого провадження. Вважаємо, що оскарження також є видом провадження, яке може бути реалізовано суб'єктами виконавчого процесу на будь-якій його стадії. Тому пропонуємо визначити такий вид провадження наскрізним та факультативним через те, що право на оскарження може бути реалізовано в порядку та строки, встановлені законодавством, на будь-якій стадії виконавчого провадження.

Враховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що Закон України «Про виконавче провадження», який на сучасному етапі регулює питання виконавчого процесу, побудований нелогічно, а це призводить до неправильного розуміння та реалізації виконавчого процесу. Так, на нашу думку, у новому Виконавчому кодексі України, яким нами було запропоновано врегулювати матеріальні та процесуальні відносини із примусового виконання рішень юрисдикційних органів, частина виконавчого процесу (процесуальна частина) має бути побудована структурно за стадіями розвитку виконавчого процесу таким чином.

ВИКОНАВЧИЙ ПРОЦЕС	
Початкова стадія	<ul style="list-style-type: none"> – подача виконавчих документів; – розгляд виконавчих документів; – відкриття (відмова у відкритті) виконавчого провадження; – направлення відповідної постанови.
Підготовча стадія:	<ul style="list-style-type: none"> – добровільне виконання; – витребування та перевірка інформації щодо боржника, його майна тощо; – планування виконавчих дій; – здійснення заходів щодо забезпечення подальшого примусового виконання рішення; – об'єднання проваджень (у разі необхідності).
Стадія фактичного виконання	– здійснення виконавчих дій із застосування заходів примусового характеру.
Кінцева стадія	<ul style="list-style-type: none"> – документальне оформлення закінчення виконавчого провадження; – скасування вжитих забезпечувальних заходів; – розподіл коштів.

Отже, можна дійти обґрунтованого висновку про існування такого юридичного процесу, як виконавчий процес у межах виконавчого права. На даному етапі розвитку науки адміністративного права в юридичній навчальній та періодичній літературі жваво обговорюється питання щодо виокремлення виконавчого права, існування виконавчого процесу, їх місця в системі права, значення та змісту виконавчого провадження, їх співвідношення тощо. Вважаємо, що сукупність дій уповноважених

державних органів та посадових осіб із виконання рішень юрисдикційних органів, які вчиняються у встановленому законодавством порядку, черговості та формах, оформляються у відповідних процесуальних документах, і є виконавчим процесом. Саме виконавчий процес визначає загальні підстави виникнення, розвитку та закінчення процесуальної діяльності уповноважених осіб щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Виконавчим провадженням, на нашу думку, доцільно називати провадження, в межах якого шляхом вчинення спеціальних процесуальних дій досягається певний проміжний результат, який взагалі сприяє примусовому виконанню рішень юрисдикційних органів, наприклад провадження із опису майна, та окремим виконавчим провадженням – конкретну справу із примусового виконання конкретного рішення. Тобто в межах окремого виконавчого провадження з метою досягнення його основної мети – повного, своєчасного та неупередженого примусового виконання рішення – уповноваженими особами реалізуються певні виконавчі провадження (оцінювання майна, передача його на реалізацію, розподіл стягнутих коштів тощо).

Виконавчий процес виникає з моменту подання стягувачем до відповідного відділу ДВС заяви про примусове виконання рішення, яка розглядається у підготовчій стадії, і лише після винесення постанови про відкриття окремого конкретного виконавчого провадження і починається виконавче провадження у конкретній справі.

Отже, виконавче провадження починається лише після винесення постанови про відкриття окремого виконавчого провадження, а відкривається воно щодо примусового виконання конкретного рішення юрисдикційного органу. Враховуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що окреме виконавче провадження виникає та існує в межах виконавчого процесу та реалізується через вчинення певних дій, які складають виконавче провадження. На нашу думку, важливо розмежовувати поняття «виконавчий

процес», «виконавче провадження», «окреме виконавче провадження», «стадія». Враховуючи, що сьогодні законодавством не передбачено стадійності виконавчого процесу, зазначене питання перебуває лише на рівні наукових доробок, однак потребує додаткового дослідження з урахуванням розвитку сучасної діяльності щодо примусового виконання рішень юрисдикційних органів та нормативно-правового закріплення.

3.3. Оскарження рішень та дій (бездіяльності) державних виконавців

Конституцією України встановлено загальне право оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб, тобто кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [167]. Взагалі чинне законодавство України встановлює певні механізми захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів (фізичних і юридичних осіб) виконавчого провадження від незаконних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб системи органів державної виконавчої служби.

Закріплення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності працівників органів державної виконавчої служби, порядок його реалізації, наслідки тощо знайшли своє відображення у Кодексі адміністративного судочинства, Цивільному процесуальному кодексі, Господарському процесуальному кодексі, законах України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про звернення громадян» та інших законах і підзаконних нормативних актах. Питання вивчення порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців стали предметом наукових досліджень у працях В.М. Бевзенко, С.А. Борискіна, Р.В. Ігоніна, М.І. Смоковича, С.Я. Фурси, С.В. Щербак та багатьох інших вчених. Разом із тим зміни, яких зазнала Державна виконавча служба

України останнім часом, порядок та організація її діяльності взагалі і оскарження дій або бездіяльності зокрема, проблеми, які виникають в процесі їх запровадження, обумовлюють необхідність додаткового дослідження зазначеного питання. Питання оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби України залишаються актуальними [484], оскільки право на оскарження є однією з основних гарантій прав, свобод та законних інтересів суб'єктів виконавчого провадження.

ВАСУ наводить такі статистичні дані щодо справ з приводу оскарження дій та рішень державних виконавців (на жаль, інформації за 2013-2014 роки в офіційному доступі немає, тому наводимо існуючу за 2011, яка також є достатньо показовою): «Упродовж 2011 року на розгляді місцевих адміністративних судів перебувало 14 973 справи зі спорів у сфері виконавчої служби та виконавчого провадження. Це 0,4% від загальної кількості справ, які перебували на розгляді місцевих адміністративних судів. За цей період судами розглянуто 12 762 справи. За результатами їх розгляду у 4 359 справах, або 34% розглянутих справ, позовні вимоги задоволено. Майже у такій же кількості справ у задоволенні позовних вимог відмовлено (4 747 справ, або 37%). У 2 272 справах (17%) позовні заяви залишено без розгляду.

Примітно, що в 11% справ вирішувалося питання про юрисдикцію судів щодо вирішення цих справ та їх предметну підсудність. Про це свідчать показники справ, у яких закрито провадження (571 справа), та передано до інших судів (813 справ).

Апеляційними адміністративними судами за цей період переглянуто 2 589 постанов місцевих адміністративних судів у справах цієї категорії, або 0,3% загальної кількості переглянутих постанов. У 1 987 справах, або 77% переглянутих справ цієї категорії, апеляційними судами підтримано позиції місцевих адміністративних судів та їх рішення залишено без змін. У 602 справах постанови судів першої інстанції змінено чи скасовано. За

наслідками скасування постанов у 473 справах прийнято нову постанову, у 64 справах закрито провадження у справі, у 10 справах позовну заяву залишено без розгляду.

Вищим адміністративним судом України у 2011 році в касаційному порядку розглянуто 390 справ за касаційними скаргами у справах зі спорів у сфері виконавчої служби та виконавчого провадження, або 1% загальної кількості розглянутих справ у касаційному порядку.

За результатами касаційного розгляду таких справ ухвалено 302 судових рішення, або 77% ухвалених рішень у цій категорії справ, якими рішення судів попередніх інстанцій залишено без змін, та 88 судових рішень, якими рішення судів попередніх інстанцій змінено чи скасовано.

За наслідками скасування рішень 31 справу направлено для продовження розгляду, 26 справ направлено на новий розгляд, ухвалено 17 рішень про скасування рішення суду апеляційної інстанції із залишенням у силі рішення суду першої інстанції, у 6 справах закрито провадження в адміністративній справі та у 4 справах ухвалено нове рішення.

Таким чином, аналіз статистичних показників свідчить, що за результатами апеляційного чи касаційного порядку скасовувалося майже кожне четверте рішення. В 11% справ судами першої та апеляційної інстанцій закрито провадження у справі. У суді касаційної інстанції цей показник становив 7%. У переважній більшості справ провадження закривалося у зв'язку з тим, що справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства» [522].

Аналіз норм чинного законодавства України про виконавче провадження, висновків провідних науковців (Р.В. Ігоніна, С.Я. Фурси, С.В. Щербак та інших) дозволяє наголосити на існуванні чотирьох видів оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої влади, зокрема: 1) адміністративний порядок оскарження (до вищестоящої посадової особи); 2) судовий порядок оскарження (до суду) [447, с. 295; 133, с. 15]; 3) порядок оскарження дій (бездіяльності)

державного виконавця в рамках провадження омбудсмана;
4) наднаціональний порядок. Розглянемо детальніше вказані порядки.

1. Законом України «Про державну виконавчу службу» встановлено, що дії чи бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені до вищестоящої посадової особи або до суду у порядку, встановленому законом [305]. Дану узагальнену норму конкретизовано Законом України «Про виконавче провадження», в якому наголошено, що учасники виконавчого провадження, крім боржника, можуть оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця як до вищестоящего керівництва державного виконавця, так і до суду, а боржник має право оскарження рішення, дій чи бездіяльності державного виконавця лише в судовому порядку [292].

Як зазначає Д.Ю. Лихацький, розгляд скарги начальником відділу державної виконавчої служби не позбавляє особу права оскаржити дії (бездіяльність) державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби до суду [192, с. 36]. У свою чергу, Р.В. Ігонін вважає, що адміністративний порядок оскарження має певні переваги перед судовим порядком, так як він є безоплатним, більш оперативним та у разі незгоди із рішенням щодо оскарження, прийнятим в адміністративному порядку, дає можливість звернутися до суду для подальшого вирішення питання [133, с. 16]. На нашу думку, недоцільно в даному випадку ставити питання про переваги одного порядку оскарження перед іншим. Вважаємо, що встановлення альтернативи оскарження суб'єкта виконавчого провадження (крім боржника) в адміністративному або судовому порядку надає додаткові гарантії захисту та відновлення прав і законних інтересів осіб (фізичних та юридичних), ставить питання особистої довіри до системи органів виконавчої (у випадку адміністративного оскарження) або судової (у випадку судового оскарження) влади та ефективності результатів їх діяльності.

Загальною правовою основою адміністративного порядку оскарження

є стаття 40 Конституції України, відповідно до якої будь-яка особа, яка вважає, що її права, свободи та законні інтереси порушені, має право у колективному або індивідуальному порядку звернутися до органів виконавчої влади (місцевого самоврядування), їх посадових осіб із відповідним зверненням та отримати обґрунтовану відповідь [167]. У даному випадку йдеться про звернення, під яким, відповідно до Закону України «Про звернення громадян», слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. У законодавстві про виконавче провадження йдеться про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця, тому доцільно визначити, що Законом України «Про звернення громадян» встановлено конкретну дефініцію скарги як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [341].

Отже, безпосереднім та найпростішим шляхом в адміністративному порядку оскарження дій державних виконавців є звернення зі скаргою до вищестоящої посадової особи (ст. 13 Закону України «Про державну виконавчу службу»). Проте слід наголосити, що така можливість є відносною, будучи обмеженою за колом учасників виконавчого провадження: в передбачених законодавством випадках оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця до начальника відповідного відділу або керівника вищого в порядку підлеглості органу цієї служби може лише стягувач (відповідно до ч. 2 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» боржник має право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця). Така скарга розглядається у десятиденний строк з дня її надходження, після чого, за результатами її розгляду, начальник відділу виносить постанову про її задоволення чи відмову, яка в десятиденний строк може бути оскаржена (тобто не є остаточною) до вищестоящего органу державної виконавчої служби або ж до

суду.

2. Загальною правовою основою судового порядку оскарження є ст. 55 Конституції України [167]. Питання підсудності та підвідомчості справ із оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби знайшли своє відображення у Законі України «Про виконавче провадження» та нормах процесуального законодавства.

Отже, перш ніж визначитися із питаннями підсудності, важливо встановити, що є об'єктом оскарження. Так, об'єктом оскарження відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу» виступають дії або бездіяльність державного виконавця [305], відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», Цивільного процесуального кодексу, Кодексу адміністративного судочинства – рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби [292; 456; 158], відповідно до Господарського процесуального кодексу – дії чи бездіяльність органів Державної виконавчої служби [79]. Таким чином, констатуємо певні розбіжності в об'єктах оскарження: до Господарського суду не можна оскаржувати рішення посадових осіб державної виконавчої служби, а лише їх дії чи бездіяльність. Однак сутність об'єкта оскарження у виконавчому процесі є єдиною – рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби, тому з метою усунення розбіжностей у законодавчому закріпленні важливо при визначенні об'єкта оскарження застосовувати єдиний термін у будь-якому нормативно-правовому акті, якщо він стосується зазначеного питання.

Важливо, що здебільшого рішення, які приймає державний виконавець, та виконавчі дії, які він вчиняє в процесі примусового виконання рішень юрисдикційних органів, відмова або зволікання при їх вчиненні, оформляються відповідними процесуальними документами (постановами) (ст. 16, 25, 26, 28, 35, 39, 40, 41, 47-49, 57 Закону України «Про виконавче провадження»). Отже, в зазначених статтях чітко вказано на можливість оскарження конкретних видів постанов. Разом із тим аналіз ч. 3

ст. 6 та ч. 1 ст. 82 зазначеного Закону, ст. 383 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 121-2 Господарського процесуального кодексу України, ст. 181 Кодексу адміністративного судочинства України дозволяють дійти висновку про можливість оскарження не лише конкретних постанов, перелічених у Законі, а й будь-яких інших рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби (вони можуть і не оформлюватися постановами або іншими процесуальними документами), якими, на думку суб'єкта виконавчого провадження, порушено його права та законні інтереси, навіть якщо Законом чітко не передбачено можливість їх оскарження. Таким чином, як вірно зазначають С.Я. Фурса та С.В. Щербак, не має значення, яким розпорядчим документом оформлено дії державного виконавця: постановою, актом, резолюцією, листом, в іншій формі чи не оформлено взагалі, всі вони можуть бути оскаржені заінтересованими особами [447, с. 296-297]. Разом із тим у ч. 6 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» чітко визначено, що рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби можуть бути оскаржені до керівництва органів державної виконавчої служби, якщо їх оскарження передбачено цим Законом. Отже, в адміністративному порядку (до вищестоящего керівника) можуть бути оскаржені лише ті рішення, дії чи бездіяльність, стосовно яких чітко зазначено, що вони можуть бути оскаржені. Тобто не всі рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців можуть бути оскаржені як у судовому, так і адміністративному порядку, що суперечить нормам ч. 3 ст. 6 та ч. 1 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження». Враховуючи вищенаведене, доцільно узгодити норми чинного законодавства та виключити слова «якщо їх оскарження передбачено цим Законом» з п. 6 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження».

Важливим питанням, яке потребує, на нашу думку, додаткової уваги, є визначення строків у процесі реалізації виконавчого провадження взагалі та оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів Державної

виконавчої служби зокрема. Так, будь-який строк у межах процесуальної діяльності називають процесуальним строком. У загальному розумінні процесуальний строк – це встановлений законом проміжок часу, протягом якого має бути або може бути вчинена певна процесуальна дія.

Стосовно оскарження постанов у процесі реалізації виконавчого провадження Законом України «Про виконавче провадження» переважно встановлено десятиденний строк (крім триденного строку для оскарження постанови державного виконавця про відкладення провадження виконавчих дій), але в жодному випадку (крім постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження) не встановлено початку спливу строку оскарження. На нашу думку, це є суттєвим недоліком в законодавчій регламентації порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби, бо саме встановлення строків та конкретизація порядку їх спливу є однією з гарантій захисту прав суб'єктів виконавчого процесу на оскарження. Така невизначеність пов'язана із розбіжностями у встановленні початку спливу строків оскарження, затвердженими Цивільним процесуальним, Господарським процесуальним кодексами та Кодексом адміністративного судочинства України. До суду загальної юрисдикції для розгляду скарги в порядку цивільного судочинства скарга може бути подана «у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав чи свобод, та у триденний строк – у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій [456]. До господарського суду скарга на рішення, дії чи бездіяльність органів ДВС може бути подана протягом десяти днів з дня вчинення оскаржуваної дії, або з дня, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена [79]. До адміністративного суду у разі порушення прав, свобод чи інтересів учасників виконавчого провадження у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про їх порушення, та у триденний строк – у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій подається

відповідна позовна заява [158]. Тобто вплив строку оскарження розраховується за аналогією із цивільним процесуальним законодавством. Але зазначені норми стосуються судового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби, а питання початку впливу строку на оскарження в адміністративному порядку (вищестоящому керівнику) залишається невирішеним взагалі.

Таким чином, потребує нормативного врегулювання питання встановлення початку впливу строку для оскарження рішення, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби в адміністративному порядку до вищестоящого керівника. Так, Т.І. Гетьманський пропонує встановлювати строки для оскарження постанов державного виконавця з моменту винесення постанови та з моменту ознайомлення особи з постановою [72, с. 30]. Дійсно, доцільно конкретизувати момент, з якого починає спливати строк для оскарження, але не можна встановлювати його з моменту винесення постанови, що, на нашу думку, обумовлено неконкретністю врегулювання процедури надіслання (надання) суб'єктам виконавчого процесу відповідних документів, складених на підтвердження прийняття певних рішень, вчинення виконавчих дій. Тому встановлювати строк оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС в адміністративному порядку доцільно лише з моменту ознайомлення (отримання) суб'єктом виконавчого процесу відповідного документа. А гарантією того, що відповідний документ направлено до заінтересованих осіб, має бути нормативне закріплення порядку надсилання документів виконавчого провадження. Звісно, статтею 31 чинного Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що документи направляються до відома заінтересованих осіб простою кореспонденцією, крім постанов про відкриття (відмову у відкритті) виконавчого провадження та повернення виконавчого документа, які надсилаються рекомендованим листом з повідомленням про вручення [292]. Проте, на нашу думку, всі документи виконавчого провадження мають

направлятися до відомих суб'єктів виконавчого процесу рекомендованими листами з повідомленням про вручення, і саме дата повідомлення (підтвердження якої має зберігатися у справі) і буде вважатися датою початку спливу строку на оскарження, тобто з цієї дати буде вважатися, що особа ознайомена (отримала) із відповідним документом.

Аналіз норм чинного законодавства щодо порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби, розрахунку їх строків виявляє досить складну схему, яка ускладнює можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців та, відповідно, перешкоджає особам (фізичними, юридичними) – суб'єктам виконавчого процесу реалізувати свої права та свободи.

Законодавством України передбачено, що в адміністративному порядку (до вищестоящого керівника) оскаржувати рішення, дії або бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби можуть суб'єкти виконавчого провадження, крім боржника, та лише з питань, можливість оскарження яких прямо передбачена Законом України «Про виконавче провадження».

У судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби можуть бути оскаржені в порядку цивільного (до суду загальної юрисдикції), господарського (до господарського суду) або адміністративного (до адміністративного суду) судочинства. Критеріями визначення юрисдикції судів щодо вирішення справ з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення є юрисдикційна належність суду, який видав виконавчий документ, та статус позивача як сторони у виконавчому провадженні [355, с. 118]. Так, до суду загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства можуть звернутися сторони виконавчого провадження (лише стягувач, боржник, їх представники) із скаргою, якщо вважають, що їх права чи свободи порушені прийнятим державним виконавцем чи іншою посадовою особою ДВС рішенням, дією

чи бездіяльністю. Звернутися із скаргою сторони мають до того суду загальної юрисдикції, який видав виконавчий документ, при примусовому виконанні якого і виникла ситуація, що оскаржується [292; 456]. До господарського суду скарги можуть подаватися стягувачем, боржником або прокурором лише до того суду, примусове виконання (певні рішення, дії чи бездіяльність) рішення, ухвали чи постанови якого оскаржується [79]. До адміністративного суду із позовною заявою про порушення прав, свобод чи інтересів в процесі примусового виконання рішень юрисдикційних органів мають право звернутися учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій [158]. Тобто до адміністративного суду мають право звертатися всі суб'єкти виконавчого процесу, крім державного виконавця (на відміну від судів загальної юрисдикції та господарських судів, до яких із скаргою мають право звернутися лише сторони виконавчого провадження), які вважають, що їх права, свободи та законні інтереси порушені певними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб ДВС у процесі примусового виконання рішень юрисдикційних органів, обов'язкових до виконання (на відміну від судів загальної юрисдикції та господарських судів, до яких мають право звертатися лише при примусовому виконанні саме їх рішень).

Важливо звернути увагу, що у порядку цивільного та господарського судочинства при зверненні до суду з визначеного питання подається відповідна скарга, а до адміністративного суду подається позовна заява. Однак дана норма взагалі не відповідає загальному поняттю «оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби», під яким слід розуміти подання саме скарги. Взагалі, у порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби досить багато розбіжностей та неузгодженостей, обумовлених різногалузевим нормативно-правовим регулюванням. Саме така ситуація може негативно впливати на розуміння, застосування та реалізацію права суб'єктів виконавчого процесу на оскарження рішень, дій

чи бездіяльності посадових осіб ДВС та потребує узгодження, усунення розбіжностей та приведення до єдиного процесуального порядку.

Взагалі судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби залежно від виконавчого документа, в межах примусового виконання якого здійснюється оскарження, можна диференціювати на: цивільний судовий порядок (виконавчі документи видані судами загальної юрисдикції); господарський судовий порядок (виконавчі документи видані господарськими судами); адміністративний судовий порядок (всі інші види виконавчих документів). Залежно від кола суб'єктів виконавчого процесу, які можуть оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби, порядок оскарження можна поділити на дві групи: 1) загальносуб'єктний порядок (до нього може бути віднесений лише порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності в порядку адміністративного судочинства); 2) обмежено-суб'єктний порядок, який, в свою чергу, може бути поділений на: а) оскарження в межах системи органів державної виконавчої служби (всі суб'єкти виконавчого процесу, крім боржника) та б) оскарження в суді загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства і в господарському суді в порядку господарського судочинства (лише сторони виконавчого провадження).

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби			
Адміністративний порядок (в межах системи органів державної виконавчої служби):	Судовий порядок		
	Суд загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства	Господарський суд в порядку господарського судочинства	Адміністративний суд в порядку адміністративного судочинства
– суб'єкти оскарження (суб'єкти виконавчого процесу, крім боржника); – об'єкти оскарження (рішення, дії та бездіяльність, оскарження яких передбачено Законом України «Про виконавче провадження»)	– суб'єкти оскарження (сторони виконавчого провадження); – об'єкти оскарження (рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб ДВС при примусовому виконанні виконавчих документів, виданих цим судом)	– суб'єкти оскарження (сторони виконавчого провадження або прокурор); – об'єкти оскарження (рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб ДВС при примусовому виконанні виконавчих документів, виданих цим судом)	– суб'єкти оскарження (всі суб'єкти виконавчого процесу, крім державного виконавця); – об'єкти оскарження (рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб ДВС при примусовому виконанні будь-яких виконавчих документів, крім тих, порядок оскарження яких окремо передбачено законодавством)

Слід також зазначити, що звернення до судового порядку оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця є можливим за умови дотримання таких стандартів-умов: позиватись до суду має право лише спеціальний суб'єкт, під яким в цьому аспекті розуміється сторона виконавчого провадження (стягувач чи боржник; прокурор на підставі ч. 1 ст. 7, п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження»), яка вважає, що державним виконавцем було порушено її права чи свободи (ст. 383 ЦПК України [456], ч. 1 ст. 12, ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження»); суб'єктом оскарження повинен бути державний виконавець чи інша посадова особа державної виконавчої служби, які представляють орган державної виконавчої служби (ст. 383 ЦПК України); право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця в судовому порядку реалізується у вказаних вище судах за викладених умов.

Розглянемо практичну сторону судового порядку оскарження рішень та дій, бездіяльності державних виконавців:

1) в суді загальної юрисдикції. Скарга на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця подається до суду, який видав виконавчий документ (ч. 2 ст. 384 ЦПК України), незалежно від місця виконання судового рішення, з урахуванням вимог щодо:

а) строків подання скарги, які закріплені в ст. 385 ЦПК України. Такі скарги подаються до суду у 10-денний строк, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій – у 3-денний строк, а строки обчислюються за загальними та спеціальними правилами. При цьому слід звернути увагу на те, що строки обчислюються з дня, коли скаржникові стало відомо про порушення його прав та свобод або ж з дня, коли він повинен був би про це дізнатися (однак, якщо обов'язок державного виконавця здійснити певну дію прямо передбачено законом, але строки її вчинення не зазначені, то бездіяльність виконавця може бути оскаржена в будь-який час, коли особа дійде висновку, що ця бездіяльність порушує її права чи свободи, оскільки правопорушення є триваючим).

Цікавою в цьому аспекті є справа № 124/8348/13-ц, що розглядалась Центральним районним судом м. Сімферополя. У своїй ухвалі від 18 вересня 2013 року [444] суд дійшов висновку, що дії державного виконавця у виконавчому провадженні, які були пов'язані зі зверненням стягнення на нерухоме майно, є передчасними та такими, що не відповідають закону, тобто протиправними. Разом із цим, як виходить з матеріалів зведеного виконавчого провадження, представник заявника Особа_1 27 серпня 2013 року була ознайомлена з матеріалами виконавчого провадження, однак зі скаргою на дії державного виконавця звернулась до суду тільки 13 вересня 2013 року, порушуючи правило ст. 385 ЦПК України. Тому порушення норм чинного законодавства державним виконавцем не були оскаржені. При цьому, незважаючи на наявність заборони, зареєстрованої у встановленому законом порядку, державний виконавець передав майно на реалізацію та не призупинив реалізацію арештованого майна за Адресою_1. По цьому другому епізоду правопорушення Особа_1 вчасно подала до суду позов (також представник позивача просила скасувати документи виконавчого провадження за першим епізодом), який суд у вказаній ухвалі задовольнив, визнавши перші й другі дії державного виконавця незаконними та, відповідно, ухвалив призупинити прилюдні торги з реалізації вказаного майна;

б) дотримання загальних (передбачених положеннями ЦПК України) та спеціальних (зазначених в п. 3-5 ч. 7 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження») стандартів форми та змісту позовної заяви.

Здебільшого заявники у цій категорії справ суб'єктом оскарження зазначають конкретного державного виконавця, який і бере участь в розгляді справи (у деяких скаргах суб'єктом оскарження зазначається відділ ДВС). Однак, як зазначає ВССУ у своєму листі від 28 січня 2013 року № 24-152/0/4-13 [356], у випадку якщо в ході судового розгляду буде встановлено, що особа, рішення, дії чи бездіяльність якої оскаржуються, не працює на відповідній посаді, суд залучає до участі у справі посадову особу, до

компетенції якої належить вирішення питання про усунення порушення прав чи свобод заявника, тобто державного виконавця, на виконанні в якого знаходиться виконавчий документ, або компетентну посадову особу відділу ДВС.

Разом з тим слід звернути увагу, що, оскаржуючи рішення чи дії, бездіяльність державних виконавців, скаржник повинен зважати, що при розгляді його скарги суд не вправі вжити заходів забезпечення скарги (аналогічно забезпеченню позову) шляхом зупинення виконавчого провадження, зупинення дії оскаржуваного рішення тощо, позаяк таке є не повноваженнями суду, а виключним повноваженням державного виконавця, що може бути оскаржено до суду. Однак Пленум ВССУ наголошує, що до завершення розгляду скарги (за наявності для цього підстав) суд може зупинити стягнення на підставі виконавчого листа, як те впливає з п. 4 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про виконавче провадження» [357, п. 15].

Розглянувши скаргу на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця, суд постановляє ухвалу, яка має відповідати вимогам ст. 210, 213, 387 ЦПК України. В тому разі, коли суд встановив обґрунтованість скарги, він визнає відповідні дії (бездіяльність, рішення) державного виконавця неправомірними та зобов'язує його задовольнити вимогу заявника, усунути допущені порушення (або ж іншим шляхом поновлює його порушені права чи свободи). Проте, як зазначається в ч. 3 ст. 39 Закону України «Про виконавче провадження» та в п. 18 Постанови Пленуму ВССУ від 07 лютого 2014 року № 6, суд, задовольнивши скаргу, не лише не має права допустити негайного виконання рішення, але й не має права зобов'язувати державного виконавця вчинити ті чи інші дії, які входять у виключну компетенцію державного виконавця (наприклад, постановити ухвалу про зупинення виконавчого провадження у випадках, передбачених ст. 37-38 Закону України «Про виконавче провадження»), проте може привести визначений державним виконавцем строк зупинення провадження у відповідність до закону шляхом його скорочення;

2) в господарському суді. У ст. 121-2 ГПК України [79] законодавець встановлює правило, відповідно до якого скарги на дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал постанов господарських судів (у десятиденний строк) подаються до господарського суду, яким відповідну справу розглянуто у першій інстанції (місцевий господарський суд), тобто той господарський суд, що видав виконавчий документ (наказ чи ухвалу), незалежно від того, якою саме особою подано скаргу, і в тому ж складі суду (якщо цьому не перешкоджають об'єктивні обставини, як: звільнення судді, його захворювання, перебування у відпустці тощо). При цьому скарга на рішення та дії (бездіяльність) державних виконавців у зведеному виконавчому провадженні розглядається господарським судом лише в тій частині, що стосується виконання рішення (мається на увазі ухвала та постанова, хоча вважаємо, що така частина повинна охоплювати й виконавчі документи, що були видані відповідним судом) господарського суду на підставі п. 1 ч. 1 ст. 62, ст. 121-2 ГПК України [308, п. 10; 309, п.п. 9.1, 9.2; 310, п. 20].

Слід звернути увагу на те, що відповідно до ст. 121-2 ГПК України скарги на дії чи бездіяльність державних виконавців щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть бути подані стягувачем, боржником або прокурором протягом десяти днів з дня вчинення оскаржуваної дії, або з дня, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена. При цьому в судовій практиці існує низка випадків, коли цим правилом відверто нехтують. Прикладом цьому є справа № 23/5005/13/2012, що розглядалась Господарським судом Дніпропетровської області. В своїй ухвалі від 22 квітня 2015 року [443] суд зауважив, що позивач звернувся до суду із скаргою, відповідно до якої просить: поновити пропущений процесуальний строк на оскарження рішення державного виконавця та прийняти цю скаргу до провадження; постанову державного виконавця Дніпровського відділу ДВС Дніпродзержинського міського управління юстиції у виконавчому провадженні № 33012468 про накладення

штрафу визнати незаконною та скасувати її. Однак, ґрунтуючись на ст. 121-2 ГПК України, ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження», п. 9.8. Постанови пленуму ВГСУ від 17 жовтня 2012 року № 9 [309], суд відмовив у прийнятті скарги, позаяк позивач не є стороною у цьому виконавчому провадженні.

Аналізуючи практику господарських судів у справах за позовами про скасування рішень, визнання незаконними дій чи бездіяльності державних виконавців, можна помітити, що кількість порушень державними виконавцями процесуального законодавства є надмірною. На нашу думку, це пов'язано з тим, що діяльність державного виконавця з виконання рішень господарських судів має високий рівень корупційного ризику та сприяння рейдерству. Окремі такі корупційні та рейдерські схеми вже описані фахівцями в галузі права [див., напр., 173]. Проте це не слід розуміти як те, що державні виконавці, які займаються зазначеною кримінально карною практикою, залишаються безкарними. Прикладом цьому може слугувати факт порушення слідчим управлінням УМВС України в Кіровоградській області у вересні 2015 року кримінального провадження № 12015120100000241 проти шести державних виконавців за ч. 1 ст. 364 (зловживання службовим становищем) КК України. Підозрювані відкрили проти державного підприємства «Червоний землероб» 6 виконавчих проваджень за боргами фізичним і юридичним особам на суму 13 млн. грн. [129; 371];

3) в адміністративному суді. Право на оскарження рішення, дій чи бездіяльності державного виконавця в адміністративному суді безпосередньо регламентовано ч. 1 ст. 181 КАС України [158] та поширюється на всіх учасників виконавчого провадження (окрім державного виконавця) та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, котрі вважають, що рішеннями, діями або бездіяльністю державного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси. Також право звернутися з позовом у вказаних справах до адміністративного суду має і прокурор (п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону

України «Про виконавче провадження»).

Оскарження рішення, дій чи бездіяльності державного виконавця вищезазначеними особами повинно реалізовуватись з урахуванням того, що юрисдикція адміністративних судів охоплює вищезазначені спори, якщо рішення, дія чи бездіяльність, що оскаржуються, були вчинені при виконанні державним виконавцем виконавчих документів, зазначених в ч. 2 ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження». Відтак, до юрисдикції адміністративних судів належать усі справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців щодо виконання судових рішень на підставі виконавчих документів, виданих судами всіх юрисдикцій, за винятком тих, які видано загальними та господарськими судами у разі звернення до суду сторін відповідного виконавчого провадження чи їхніх представників (з урахуванням того, що у зведених виконавчих провадженнях адміністративними судами розглядаються спори щодо дій чи бездіяльності державного виконавця, які ним провадились з метою виконання зведеного виконавчого провадження, у межах своєї компетенції [355, с. 118]).

Однак і дотепер на практиці зустрічаються непоодинокі випадки, коли скажники помилково звертаються до адміністративного суду, а ці суди, відповідно, відмовляють таким скажникам у відкритті провадження в адміністративній справі, в результаті чого у скажника, як правило, спливає термін подачі скарги на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця (не завжди суди ці строки відновлюють). Наприклад, у своїй ухвалі від 21 вересня 2015 року у справі № 813/5503/15 [295] суддя Львівського окружного адміністративного суду відмовив позивачу у відкритті провадження в адміністративній справі, ґрунтуючись на ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження», позаяк зі змісту додатків до позовної заяви ним було з'ясовано, що відповідне виконавче провадження здійснюється державним виконавцем щодо примусового виконання наказу Господарського суду Львівської області.

Окрім того, слід звернути особливу увагу й на те, що юрисдикція

адміністративних судів також поширена і на спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця (вчинених, допущених) під час виконання виконавчих написів нотаріуса (абз. 2 п. 6 Постанови Пленуму ВССУ від 07 лютого 2014 року № 6 [357]). У зв'язку із цим у разі подання такої скарги, наприклад, у порядку цивільного судочинства суддя має відмовити у відкритті провадження за скаргою на підставі п. 1 ч. 2 ст. 122 ЦПК України, а помилково прийнявши скаргу до розгляду, під час судового розгляду суд має закрити провадження у справі з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 205 ЦПК України.

Скаржник, подаючи до адміністративного суду скаргу на рішення, дію чи бездіяльність державного виконавця, повинен сплатити судовий збір та враховувати предметну та територіальну підсудність такої справи. В цьому аспекті враховується п. 5 ч. 1 ст. 18, ч. 6 ст. 181 КАС України, відповідно до яких адміністративні справи з приводу таких справ (охоплені пп. 1-4 ч. 1 ст. 18 КАС України) розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист, незалежно від статусу позивача у виконавчому провадженні. При цьому всі адміністративні справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби, вчинених під час проведення виконавчих дій, розглядаються з особливостями, установленими ст. 181 КАС України (зокрема, з урахуванням правила про скорочений 10-денний строк розгляду таких адміністративних справ).

Слід звернути увагу на те, що адміністративні суди швидко та, в більшості випадків, справедливо розглядають адміністративні позови, за умови, що скаржник-позивач подав його до суду, дотримуючись усіх процесуальних норм та стандартів (тобто в цій категорії справ в адміністративних судах та міських судах, що виконують роль адміністративних, не спостерігається т.зв. кругової поруки). Для прикладу проаналізуємо постанову від 21 вересня 2015 року у справі № 750/2243/15-а (за адміністративним позовом УПСЗН Деснянської районної у м. Чернігові

ради до відділу примусового виконання рішень управління ДВС ГУЮ та ДВС ГТУЮ у Чернігівській області про скасування постанов про накладення штрафу та про стягнення виконавчого збору), що розглядалась Деснянським районним судом м. Чернігова [279]. В цій постанові зазначалось: судом встановлено, що на виконанні у відділі примусового виконання рішень управління ДВС ГУЮ в Чернігівській області знаходиться виконавчий лист від 11 квітня 2014 року, виданий Деснянським районним судом м. Чернігова про зобов'язання УПСЗН Деснянської районної у м. Чернігові ради здійснити Особі_1 перерахунок щорічної допомоги на оздоровлення за 2011 рік у розмірі чотирьох мінімальних заробітних плат, що встановлено ст. 48 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [363] та здійснити відповідні виплати з урахуванням проведених позивачу виплат. Вже 07 липня 2014 року згідно з постановою про відкриття виконавчого провадження УПСЗН Деснянської районної у м. Чернігові ради було здійснено перерахунок Особі_1 щорічної допомоги на оздоровлення за 2011 рік, однак виплату коштів не здійснено боржником у зв'язку з відсутністю бюджетних коштів. Вже 25 лютого 2015 року державним виконавцем (зважаючи на «невиконання судового рішення Деснянського районного суду м. Чернігова, на підставі якого видано виконавчий лист від 11 квітня 2014 року») винесено постанови (які є предметом оскарження) про накладення штрафу на боржника та стягнення виконавчого збору. Проте суд наголосив у своїй постанові на тому, що постанова про накладення штрафу за невиконання судового рішення може бути винесена лише за умови, що «судове рішення не виконано без поважних причин, коли боржник мав реальну можливість, у тому числі і фінансову, виконати судове рішення, проте не зробив цього». Судом встановлено, що позивачем виконано вимогу державного виконавця в межах своїх повноважень, а саме: згідно з рішенням боржник здійснив перерахунок грошової допомоги, проте виплату нарахованої допомоги не здійснено у зв'язку з відсутністю коштів, оскільки вони не є власністю боржника та не

перебувають на його рахунках. Фактично, у повному обсязі виконання судового рішення є можливим лише за наявності відповідного бюджетного призначення за рахунок Держбюджету. На цій підставі суд постановив скасувати зазначені постанови старшого державного виконавця відділу примусового виконання рішень управління ДВС ГУЮ у Чернігівській області про накладення штрафу та стягнення виконавчого збору, винесені у виконавчому провадженні за виконавчим листом, виданим 11 квітня 2014 року Деснянським районним судом м. Чернігова. Подібні постанови виносились і у справі № 533/899/15-а Козельщанським районним судом Полтавської області [280], й у справі № 638/12036/15-а Харківським апеляційним адміністративним судом [281], і в ряді інших аналогічних та схожих справ.

Аналізуючи судову практику адміністративних судів загалом, можемо дійти висновку, що проблеми, які виникають під час розгляду та вирішення справ з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, насамперед пов'язані з: недоліками законодавчого врегулювання відповідних процедур; правозастосуванням ч. 1 ст. 181 КАС України, ст. 121-2 ГПК України, ст. 383 ЦПК України. З такими недоліками стикаються не лише суди, але й скаргники, які досить часто на практиці не можуть зрозуміти, до якого суду їм потрібно звернутись. Вирішенню зазначених проблем приділяв увагу також і ВАСУ, який вважає, що найефективнішим вирішенням проблем, пов'язаних з розглядом досліджуваної категорії спорів, є законодавче віднесення їх до юрисдикції адміністративних судів, які й забезпечать єдність та усталеність судової практики під час розв'язання таких спорів [291]. Із такою позицією ВАСУ важко не погодитись, зважаючи на те, що вирішення аналогічних питань в адміністративних та господарських судах, а також в судах загальної юрисдикції досить часто відрізняється, що безумовно шкодить принципу законності та забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Зазначимо, що, враховуючи сьогоденне розділення повноважень

щодо судового порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності посадових осіб Державної виконавчої служби в Україні між судами загальної юрисдикції, господарським та адміністративним судами, серед науковців та практиків також постало питання щодо доцільності такого розмежування. Так, В.М. Бевзенко вважає, що стан правового регулювання оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби та обґрунтування їх розгляду загальними, господарськими, адміністративними судами в Україні нагадує нам намагання членів великої родини розділити спадщину та зазначає, що єдиним шляхом забезпечення однакового й справедливого застосування законодавства про оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби є визначення єдиного суду загальної юрисдикції, уповноваженого здійснювати правосуддя у таких справах [34].

У свою чергу, М.І. Смокович зазначає, що всі спори, які виникають з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби під час примусового виконання, мають розглядатися адміністративними судами, оскільки вони виникають під час здійснення суб'єктами владних повноважень своїх владних функцій у сфері публічно-правових відносин; саме такий підхід має сприяти рівності учасників виконавчого провадження на захист їх прав та законних інтересів при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби, забезпечити єдність та усталеність судової практики під час розв'язання таких спорів [404; 291].

Підтримуємо позицію тих науковців, які вважають за необхідне визначити саме адміністративний суд (провадження у порядку адміністративного судочинства) єдиним компетентним органом, уповноваженим розглядати у судовому порядку скарги на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби. Таким чином, буде конкретизовано та досягнуто єдність у регулюванні процесу оскарження, що сприятиме можливості реалізації суб'єктами виконавчого процесу їх прав, свобод та законних інтересів. Дійсно, доцільно запровадити

два можливих рівнозначних варіанти оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС: адміністративний порядок – в межах системи органів державної виконавчої служби до вищестоящего керівника та судовий порядок – в адміністративному суді в порядку адміністративного судочинства.

Отже, Кодексом адміністративного судочинства України при встановленні підвідомчості адміністративним судам розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби було застосовано метод виключення, тобто, якщо законодавством не встановлено іншого порядку судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця, відповідна справа розглядається в порядку адміністративного судочинства [453, с. 201].

Цивільним процесуальним кодексом України передбачено, що у порядку цивільного судочинства взагалі розглядаються справи щодо захисту порушених, невизнаних або оскаржуваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин [456]. В господарських судах згідно із підвідомчістю розглядаються господарські справи щодо захисту порушених або оскаржуваних прав й охоронюваних законом інтересів [79]. Таким чином, в порядку господарського та цивільного судочинства розглядаються справи щодо захисту порушених та оскаржуваних прав, свобод і законних інтересів, тобто ці суди розглядають справи по суті при наявності спірного питання, а за результатами розв'язання спору видають відповідні процесуальні документи, які й підлягають виконанню.

До адміністративних судів (в порядку адміністративного судочинства) за загальним правилом оскаржуються будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, якщо інший порядок оскарження не передбачено законодавством [158].

Вище встановлено, що посадові особи ДВС є державними службовцями – суб'єктами владних повноважень. Звісно, сьогодні

законодавством, крім адміністративного судочинства, передбачено інший порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів ДВС, що ускладнює реалізацію особами (фізичними і юридичними) – суб'єктами виконавчого процесу їх права на оскарження через досить складний механізм визначення підвідомчості розгляду справ у судовому порядку залежно від виконавчого документа та статусу суб'єкта у виконавчому провадженні. Тобто, за наявності нерозв'язаного спору щодо порушених та оскаржуваних прав, свобод та законних інтересів, особи (фізичні та юридичні) звертаються із відповідною заявою до судів загальної юрисдикції або господарських судів, але за наявності рішення відповідного суду, виконання якого здійснюється у примусовому порядку органами державної виконавчої влади, всі питання щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС при реалізації ними владних повноважень мають розглядатися у порядку адміністративного судочинства. При цьому у процесі здійснення виконавчого провадження виникають питання, які відповідно до законодавства вирішуються у судовому порядку (розстрочка виконання, зміна способу та порядку виконання тощо), але вони і так мають розглядатися судом, який видав відповідний виконавчий документ, оскільки ці питання витікають із суті спору, який розглядався. У свою чергу, оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС витікає не з суті спору, а є результатом здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій, тобто цей процес є наслідком реалізації державним виконавцем (державним службовцем – посадовою особою державної виконавчої служби) виконавчого провадження та, відповідно, підлягає розгляду виключно у порядку адміністративного судочинства.

Розглянувши питання судового порядку оскарження дій, рішень та бездіяльності посадових осіб ДВС, приділимо увагу ще двом раніше вказаним порядкам.

3. Порядок оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця в рамках провадження омбудсмена. Зважаючи на те, що сфера компетенції

омбудсмана в Україні є досить широкою (Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [367] не обмежує його юрисдикцію, предметом його контролю є діяльність усіх посадових та службових осіб органів державної влади), до Уповноваженого ВРУ з прав людини (далі – Уповноважений) можуть надсилатись скарги на рішення та дії (бездіяльність) державних виконавців, якщо такі порушують відповідні права людини. Безумовно, діяльність державних виконавців обмежена рамками законодавства і не може обмежуватись контрольною функцією омбудсмана, тому такі функції Уповноваженого щодо діяльності державних виконавців стосуються не суті справ у виконавчому провадженні, а пов'язані, наприклад, з порушенням термінів, недотриманням процесуальних норм тощо.

Чинне законодавство встановлює спеціальні правила й стандарти діяльності омбудсмана, які він реалізує лише притаманними йому засобами та методами. Відтак, відповідно до ст. 16 Закону України «Про Уповноваженого» омбудсмен проводить провадження, серед іншого, на підставі:

1) звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників. Уповноважений приймає та розглядає звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [341], що можуть подаватись до нього протягом року (цей строк може бути подовжений за наявності виняткових обставин) після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина, однак обов'язково в письмовій формі. Це означає, що особа, яка пропустила строки оскарження рішень та дій (бездіяльності) державних виконавців до відповідного начальника відділу ДВС та в судовому порядку (і не змогла їх поновити за якимись обставинами), має змогу звернутись із відповідною скаргою до омбудсмана. Окрім того, до Уповноваженого скаржник може звернутись й у процесі оскарження рішень та дій чи бездіяльності державного виконавця в адміністративному чи судовому порядку з метою забезпечення законності, якщо, на думку скаржника, така

може бути знехтувана (чи вже нехтується), а відповідно – і його права та свободи;

2) за зверненнями народних депутатів України чи за власною ініціативою. В тих випадках, коли має місце загроза законності (тягне порушення прав людини) чи відверте порушення прав і свобод особи, що оскаржує рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця, і таке стало відоме народному депутату, він звертається із відповідною заявою до омбудсмена, а коли про це стало відомо безпосередньо Уповноваженому – провадження відкривається омбудсменом за власною ініціативою. Такі підстави відкриття провадження є досить важливими, позаяк українське суспільство, в основній своїй масі, не має базових уявлень про свої права та обов'язки у виконавчому провадженні, відповідно потребує у такому інструменті забезпечення справедливого оскарження незаконних рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця.

Реагуючи на скаргу, Уповноважений, серед іншого, може безперешкодно відвідувати (запрошувати) відповідного начальника відділу ДВС чи суддю (суддів), враховуючи можливість присутності на судових засіданнях, й отримати від них усні або письмові пояснення щодо обставин, які перевіряються у справі, а також знайомитися з документами, у тому числі таємними, включаючи справи, які знаходяться в судах. Проаналізувавши отриману інформацію у справі й дійшовши висновку про наявність порушень прав і свобод людини (загалом, здійснивши провадження), омбудсмен може направляти у відповідні органи акти реагування (конституційне подання та подання).

Незважаючи на те що звернення омбудсмена в нашій державі має здебільшого рекомендаційний характер, це не знижує його можливості впливу на поновлення порушених прав і свобод, що можливо за умови високого рівня правової культури відповідних посадових осіб [441]. Власне, це підтверджує існуюча практика захисту порушених прав та свобод осіб, що скаржились на незаконні рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців.

Для прикладу розглянемо такі два провадження, що стосуються теми нашого дослідження:

– провадження щодо неналежного виконання державним виконавцем своїх обов'язків. Так, 10 листопада 2014 року Особа N звернулася до Комінтернівського відділу ДВС Харківського міського управління юстиції із запитом, підготувати відповідь на який було доручено старшому державному виконавцю відділу. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідь заявникові необхідно було надати протягом 5 днів, натомість старший державний виконавець надала відповідь лише 11 грудня 2014 року, тобто через місяць. На підставі складеного Представником Уповноваженого ВРУ з прав людини Іриною Кушнір протоколу та дослідивши матеріали справи, Комінтернівський районний суд м. Харкова визнав винуватою державного виконавця у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 213-3 КУпАП [160], а провадження у справі закрито у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення до моменту розгляду справи [418];

– провадження щодо неналежного та несвоєчасного виконання державним виконавцем судового рішення. До Уповноваженого з прав людини звернувся мешканець міста Харкова Особа L стосовно неналежного та несвоєчасного виконання державним виконавцем відділу ДВС Харківського районного управління юстиції Харківської області судового рішення, ухваленого на його користь. У своєму зверненні заявник зазначав, що державним виконавцем відділу державної виконавчої служби не вживались усі належні заходи реагування з метою виконання рішення суду, ухваленого на користь Особи L. За результатами здійснення провадження Уповноваженого з прав людини ДВС України поінформувала про те, що державним виконавцем відділу ДВС Харківського районного управління юстиції було винесено постанови про закриття виконавчих проваджень у зв'язку із фактичним виконанням в повному обсязі судового рішення, ухваленого на користь заявника [123].

4. Наднаціональний порядок оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця. Конституцією України гарантовано, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Це означає, що, вичерпавши всі внутрішні національні засоби захисту своїх прав, такі особи можуть звернутись до відповідних регіональних та міжнародних судів чи квазі-судових органів.

В питанні, що розглядається, важливо згадати практику ЄСПЛ, до якого можуть звертатись також й ті особи, які оскаржували в рамках національної системи в судовому порядку рішення та дії (бездіяльність) державних виконавців, якщо доведуть, що держава порушила їх конвенційне право (як правило, це: право на ефективний захист, право на справедливий суд, право власності). Так, зокрема, порушення державного виконавця були предметом заяви № 58312/00 та, відповідно, розгляду справи «Трихліб проти України» [380] та № 28924/04 (справа «Чуйкіна проти України») [245], № 17522/07 [381].

Підсумовуючи, слід зауважити, що українське законодавство передбачає такі порядки оскарження дій державного виконавця: 1) адміністративний (незважаючи на декларативну ефективність цієї процедури, нівелювання цієї процедурою досить часто відбувається саме через «чисту статистику», «кругову поруку» тощо); 2) судовий (справи щодо оскарження рішень та дій (бездіяльності) державних виконавців розглядаються загальним судом та адміністративним, господарським судами, що зумовлює неоднаковість практики та плутанину в виборі юрисдикції серед позивачів; найбільш оптимальним кроком вирішення цих проблем є передача всіх цих справ під юрисдикцію адмінсудів); 3) шляхом відкриття провадження омбудсмена (незважаючи на те, що акти реагування Уповноваженого з прав людини не мають імперативної сили, омбудсмену, як правило, вдається захистити права та свободи осіб, що оскаржують незаконні

рішення, протиправні дії чи бездіяльність державного виконавця); 4) наднаціональний (не завжди є виправданим, оскільки вимагає значних витрат часу – декілька років; незважаючи на це, українські громадяни звертаються до ЄСПЛ із завами про захист та відновлення своїх прав, порушених незаконними рішеннями, протиправними діями чи бездіяльністю державних виконавців).

При цьому, враховуючи вищенаведене, з метою усунення розбіжностей нормативно-правового регулювання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів ДВС, захисту та реалізації прав суб'єктів виконавчого процесу на таке оскарження, вважаємо за доцільне у Кодексі адміністративного судочинства передбачити, що при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС до суду подається саме скарга, а не позовна заява. Таким чином буде усунено розбіжності між законодавством України про виконавче провадження та Кодексом України про адміністративне судочинство, а відповідний процес буде підпадати під загальне поняття «оскарження», яке для нього застосовується.

Питання встановлення строків оскарження також є важливим для врегулювання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС. Вище було запропоновано визначити початок спливу строку оскарження в адміністративному порядку (до вищестоящого керівника) з дня ознайомлення (отримання) відповідного документа, оскільки Законом України «Про виконавче провадження» зазначено, що такому виду оскарження підлягають лише ті рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб ДВС, оскарження яких передбачено цим Законом.

Разом із тим, враховуючи, що законодавством передбачено можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС як в адміністративному, так і у судовому порядку, законодавець не встановив початку спливу строку, оскільки процесуальними кодексами зазначене питання врегульовано по-різному. З метою усунення розбіжностей

нормативного регулювання, вирішення питання щодо початку спливу строку на оскарження та враховуючи доцільність визначення адміністративного судочинства єдиним судовим порядком розгляду цих справ, пропонуємо встановити єдину, уніфіковану норму спливу строку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС взагалі й в адміністративному, й у судовому порядку та втілити її у Законі України «Про виконавче провадження» (до набрання чинності новим Цивільним процесуальним кодексом України) у такій редакції: «Рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів Державної виконавчої служби можуть бути оскаржені до вищестоящего керівника посадової особи або до відповідного суду в порядку адміністративного судочинства у десятиденний строк з дня, коли особа (фізична або юридична), яка має право на таке оскарження, дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод та законних інтересів; при оскарженні постанови про відкладення провадження виконавчих дій – у триденний строк».

Враховуючи важливість та значення такого правового інституту, як право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби, на сучасному етапі, в процесі реалізації адміністративної реформи взагалі та реформування органів примусового виконання рішень зокрема, вважаємо за необхідне переглянути нормативно-правове регулювання порядку оскарження та його практичне застосування з метою удосконалення та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

3.4. Зарубіжний досвід правового регулювання окремих питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів та можливості його використання в Україні

Дослідження та виявлення проблемних питань організації діяльності органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні вимагає додаткового вивчення та аналізу досвіду іноземних держав як пострадянського простору, так і Європи, з метою виявлення позитивної практики і розгляду питання щодо можливості та доцільності її запровадження в Україні на сучасному етапі [479, с. 813-817; 462, с. 227-230]. Аналіз іноземного досвіду дозволить розглянути питання щодо доцільності використання позитивного світового досвіду в умовах сучасного розвитку системи примусового виконання рішень в Україні з метою її удосконалення.

Розпочнемо ознайомлення із іноземним досвідом на прикладі Російської Федерації, оскільки процес становлення та історія розвитку інституту примусового виконання рішень наших країн є майже тотожним, а також певний час зберігалася тенденція копіювання нормативно-правових актів Росії Україною. Наразі ж існують певні розбіжності в питаннях організації діяльності, призначенні, системі тощо, які заслуговують на увагу.

Нормативно-правову основу діяльності органів примусового виконання рішень Російської Федерації – Федеральної служби судових приставів складають Указ Президента РФ від 13 жовтня 2004 року «Питання Федеральної служби судових приставів» [64], закони РФ «Про судових приставів» від 21.07.1997 № 118-ФЗ [231], «Про виконавче провадження» від 02.10.2007 № 229-ФЗ [234].

Федеральна служба судових приставів Російської Федерації – це федеральний орган виконавчої влади, який здійснює функції із забезпечення встановленого порядку діяльності судів, виконання судових актів, актів

інших органів та посадових осіб, а також правозастосовні функції та функції із контролю та нагляду у встановленій сфері діяльності [64].

Федеральна служба судових приставів перебуває у віданні Міністерства юстиції Російської Федерації, яке здійснює координацію та контроль за її діяльністю, тобто за аналогією із українською моделлю вертикальної підпорядкованості державної виконавчої служби України Міністерству юстиції України.

Законодавством РФ закріплюється та захищається словосполучення «судовий пристав», застосування якого допускається лише у назвах Федеральної служби судових приставів, її підрозділів, посадових осіб, а також у назвах професійних союзів судових приставів. У ньому чітко зазначено, що всі організації, об'єднання, посади, які містять словосполучення «судовий пристав», після набрання чинності Законом «Про судових приставів» [231] мають бути перейменовані або ліквідовані. Таким чином, закон чітко розділяє державну і приватну сфери впливу та підвищує авторитет судових приставів, встановлюючи їх особливе правове становище. Це пов'язано із тим, що в Росії мають місце факти створення приватних фірм (агенцій), які займаються виконавчою діяльністю, але без процедури відкриття виконавчого провадження, без запровадження примусових дій тощо. Найвідомішою з них є Національна агенція з факторингу та інвестицій, що працює у складі Асоціації міжнародного співробітництва недержавних структур безпеки. Зазначена організація надає повний спектр послуг щодо стягнення заборгованостей. Основним видом діяльності у сфері стягнень приватних агенцій є пошук та виявлення майна боржника (юридичної особи), на яке може бути звернуто стягнення [509, с. 16].

Особливістю та відмінністю російської системи органів примусового виконання рішень є те, що судові пристави поділяються на дві категорії залежно від покладених на них обов'язків. Так, існує категорія судових приставів – виконавців (аналогічно українській виконавчій службі) та категорія судових приставів із забезпечення встановленого порядку

діяльності суду.

У таких країнах пострадянського періоду, як Литва та Естонія, запроваджено інститут приватних судових виконавців. Так, в Литві замість державних чиновників працюють приватні пристави, поява яких була викликана низьким рівнем ефективності роботи державних виконавців [393, с. 23].

Приватну судово-виконавську діяльність в Естонії було запроваджено з 01 березня 2001 року Законом «Про судових виконавців», до його прийняття примусове виконання рішень здійснювалося державними службовцями – судовими виконавцями. Так, Законом Естонії «Про судових виконавців» статус судового виконавця визначають як незалежну особу, яка посідає публічно-правову посаду та виконує свої посадові обов'язки як особа вільної професії від свого імені та під свою відповідальність. Він не є приватним підприємцем або державним службовцем [7, с. 11]. Організація посадової діяльності та правових послуг судових виконавців відноситься до компетенції Міністерства юстиції Естонії.

У Бельгії та Люксембурзі інститут примусового виконання рішень юрисдикційних органів також працює на приватній основі. Так, у зазначених європейських країнах судові виконавці не перебувають на державній службі, а виконують свої обов'язки з примусового виконання рішень на підставі ліцензії. З метою регулювання та управління їх діяльністю створено регіональні та національні палати судових виконавців, які мають статус органів самоврядування [509, с. 16; 7, с. 11].

У Великій Британії використовується змішаний принцип, тобто існують і судові виконавці – державні службовці, і ті, що працюють на підставі ліцензії. Таким чином, стягувач має право вибору звертатися до державного чи приватного виконавця.

У Фінляндії до 1996 року обов'язки з примусового виконання рішень покладалися на лейсмана (начальника місцевої поліції), окрім виконання ним поліцейських функцій та функцій прокуратури. Після 1996 року було

створено Службу примусового виконання при Міністерстві юстиції Фінляндської Республіки, виключною компетенцією якої було примусове виконання рішень. З 01 січня 2010 року і до нинішнього часу в Фінляндії повноваження з примусового виконання судових актів у сфері приватного права покладено на знов створений орган виконавчої влади – Державну службу примусового виконання Фінляндської Республіки, підвідомчу Міністерству юстиції [392].

У Франції повноваження з виконавчого провадження виконуються державними органами та посадовими особами. Але, поряд із судовими виконавцями, які перебувають у дисциплінарному підпорядкуванні прокурорів республіки, ці повноваження здійснюють й генеральні прокурори, прокурори республіки, командири й офіцери поліцейських сил. У Греції основними органами виконавчого провадження виступають судовий виконавець та нотаріус, до компетенції якого входить виконання судових актів про стягнення грошових коштів [36, с. 571-572].

В Німеччині примусове виконання юрисдикційних органів – виключна компетенція державних органів. Ключовим нормативно-правовим актом, який регулює виконавче провадження в Німеччині, є Книга 8 «Виконавче провадження» Цивільного процесуального кодексу від 30.01.1887 [59, с. 104].

Аналіз законодавства Німеччини дозволяє стверджувати, що система органів примусового виконання у цій країні складається з судів, судових виконавців та служби земельного кадастру, оскільки кожний з цих органів наділений повноваженнями щодо примусового виконання рішень. Стягувач, який має підстави для порушення виконавчого провадження, звертається до суду, якщо боржник має кошти на банківських рахунках; звертається до відомства земельного кадастру, якщо бажає звернути стягнення на нерухоме майно боржника; звертається до судового виконавця у разі вимоги про звернення стягнення на рухоме майно із одночасною заявою про місцезнаходження зазначеного майна. Стягувач у будь-який момент може звернутися до одного з органів, уповноважених на здійснення примусового

провадження, із вимогою про виконання судового рішення на його користь у будь-який визначений стягувачем спосіб [59, с. 104].

Судовий виконавець в Німеччині є державним службовцем, призначається на посаду головою регіонального суду та закріплюється за окружним судом того округу, де працюватиме, та підпорядковується голові відповідного суду. Примітним є те, що при виконанні своїх професійних обов'язків судовий виконавець діє незалежно, за власний рахунок, під свою відповідальність та при цьому він наділений державно-владними повноваженнями [93].

Інститут судових виконавців Ізраїлю до 01 січня 2009 року перебував у підпорядкуванні судових органів. Але станом на сьогодні Управління системи судового виконання та його структурні підрозділи – бюро судового виконання – входять до системи органів Міністерства юстиції Ізраїлю.

Принципово відрізняється від розглянутих нами інститутів примусового виконання рішень юрисдикційних органів система примусового виконання Сполучених Штатів Америки. Так, в США повноваження примусового виконання покладено на Службу Федеральних Маршалів, яка є центральним апаратом стосовно маршалів та діє у складі Міністерства юстиції. Безпосередньо виконавче провадження здійснюють державні службовці маршальської Служби – шерифи та їх заступники [509, с. 16]. Відмінність американської маршальської служби полягає у тому, що вона має й інші широкі повноваження та використовується державою в ситуаціях, де існує небезпека фізичних конфліктів чи заворушень, залучається до операцій Інтерполу [393, с. 23].

Отже, за результатами розгляду систем органів примусового виконання іноземних держав можна дійти висновку про існування трьох типів таких систем: державна (судові виконавці є державними службовцями) – в Росії, Німеччині, Фінляндії, США; приватна (судові виконавці не є державними службовцями, а працюють за ліцензією) – в Литві, Естонії, Бельгії, Люксембурзі; комбінованого типу (примусовим виконанням займаються і

державні виконавці, і приватні) – у Великій Британії.

До того ж слід зазначити, що майже в усіх державах органи та посадові особи, на яких покладено повноваження з примусового виконання, працюють в системі Міністерства юстиції. В Росії, Ізраїлі, як і в Україні, інститут примусового виконання рішень було виведено з підпорядкування судів та включено до системи органів юстиції. Але призначення та сутність усіх видів та форм інститутів примусового виконання рішень різних держав має одну спільну мету – реалізація державної політики з питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів та, як наслідок, захист і відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб. Тому за відсутності добровільного виконання рішень та механізму й органів примусового виконання рішень складається ситуація, за якої рішення будь-якого юрисдикційного органу лишається абстрактним, закріпленим лише на папері, що підриває авторитет держави [5, с. 3].

Наступним питанням, яке заслуговує на увагу, є визначення кола осіб, що беруть участь у виконавчому провадженні. Так, Законом Російської Федерації «Про виконавче провадження» закріплено перелік осіб, які беруть участь у виконавчому провадженні, їх розділено на три групи: 1) стягувач і боржник, які є сторонами виконавчого провадження; 2) особи, які безпосередньо виконують вимоги виконавчого документа; 3) інші особи, які сприяють виконанню вимог, що містяться у виконавчому документі (перекладач, поняті, спеціалісти, особи, яким під охорону або на зберігання передано арештоване майно, та інші) [234].

Відповідно до Виконавчого кодексу Республіки Молдова, який складається з двох книг: перша – виконання рішень цивільного характеру, друга – виконання рішень кримінального характеру, учасниками виконавчого провадження рішень цивільного характеру є: сторони, стягувачі, треті особи, представники, спеціалісти, експерти, перекладачі, поняті [131].

Законом Республіки Таджикистан «Про виконавче провадження» від

20 березня 2008 року № 373 зазначено, що сторонами виконавчого провадження є стягувач і боржник та особи, які беруть участь у виконавчому провадженні – перекладач, поняті та спеціаліст [233].

За законодавством Республіки Киргизстан про виконавче провадження особами, які беруть участь у виконавчому провадженні, є: сторони (стягувач та боржник), їх представники, інші учасники виконавчого провадження (експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті) [232].

Отже, в Молдові, Киргизстані та Таджикистані встановлено досить обмежене коло осіб, які є учасниками виконавчого провадження, до якого, однак, не включений виконавець, який по суті «веде» виконавче провадження та є його безпосереднім основним суб'єктом. Разом із тим з тексту Виконавчого кодексу Республіки Молдова зрозуміло, що у разі необхідності до проведення виконавчих дій можуть бути притягнуті працівники органів внутрішніх справ, представники органів місцевого публічного управління, наприклад при примусовому виконанні рішення про виселення [131]. Вважаємо, що визначення вичерпного переліку осіб (установ, організацій тощо), які можуть бути учасниками виконавчого провадження, залученими до нього та сприяти йому за певних умов, є позитивним досвідом, який свідчить про вищий рівень теоретичного та практичного дослідження питання суб'єктного складу та його нормативного впровадження.

Наступним питанням є встановлення строків. Вище зазначалося, що законодавством України про виконавче провадження встановлюється семиденний строк (п'ятнадцятиденний – при примусовому виселенні боржника) з моменту винесення постанови про відкриття виконавчого провадження для добровільного виконання рішення, за винятком виконання документів про конфіскацію майна, стягнення періодичних платежів, забезпечення позовних вимог або про негайне виконання, коли такий строк не встановлюється. Дещо інакше врегульовано питання добровільного виконання рішень в іноземних державах.

Законодавством Молдови про виконавче провадження встановлено загальний п'ятнадцятиденний строк для добровільного виконання рішення [131].

У Республіці Білорусь законодавством про виконавче провадження для добровільного виконання рішення встановлено семиденний строк, за винятком випадків, коли такий строк передбачений виконавчим документом, рішення підлягає негайному виконанню у разі, коли виконується постанова суду про конфіскацію майна боржника, накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу або стягнення штрафу у кримінальній справі [235]. Отже, законодавством Республіки Білорусь передбачається можливість встановлення строку на добровільне виконання самим виконавчим документом. Тобто при розгляді справи по суті юрисдикційний орган передбачає можливість виконання рішення у добровільному порядку та, виходячи з обставин справи, встановлює строк для добровільного виконання. На нашу думку, зазначена норма може стимулювати боржника до добровільного виконання, бо таким чином якоюсь мірою взаємно враховуються інтереси стягувача і боржника, та разом із тим боржник не обтяжується додатковими виплатами у вигляді виконавчого збору.

Законодавством Російської Федерації передбачено п'ятиденний строк для добровільного виконання рішень юрисдикційних органів з дня отримання боржником постанови про відкриття виконавчого провадження. Стосовно строку на добровільне виконання рішення про виселення законодавством Росії зазначено, що пристав-виконавець встановлює боржнику новий строк для виселення, і у разі невиконання вимоги про виселення у встановлений ним строк примусове виселення буде здійснюватися без додаткового попередження [234].

В Киргизькій Республіці при примусовому виконанні рішень юрисдикційних органів законодавством передбачено строк для добровільного виконання не більш десяти днів. Разом із тим щодо виконання рішення про виселення встановлено, що судовий виконавець виконує

рішення у примусовому порядку після невиконання рішення добровільно у встановлений ним строк [232]. Водночас законодавством Росії та Киргизії конкретно не встановлено, залежно від яких підстав та який строк (границі дозволеного строку) має право встановити виконавець для добровільного виконання рішення про виселення. Таким чином, встановлений українським законодавством конкретний строк на добровільне виселення є позитивним досвідом та гарантією прав боржника.

Заслуговує на увагу практика іноземних держав щодо надання певним документам, які є підставою для здійснення заходів примусового виконання, статусу виконавчих.

Законодавство Німеччини особливо виділяє судовий акт як найважливішу підставу здійснення заходів примусового виконання. Тобто Цивільний процесуальний кодекс Німеччини визнає кінцеве судове рішення, яке набрало чинності, основним виконавчим документом та встановлює загальні правила його виконання. Також виконавчими документами є нотаріальна угода, постанова про стягнення витрат, нотаріальні акти тощо, їх виконання здійснюється за загальними правилами примусового виконання судового акта. Юридичною підставою відкриття виконавчого провадження в Німеччині виступає офіційна копія рішення, на якій зроблено виконавчий напис [93].

У Фінляндії, наприклад, типовими підставами примусового виконання є: грошові зобов'язання (до яких віднесені вимоги банків, інші рішення, які містять вимоги щодо доставки товарів тощо), зобов'язання щодо утримання дітей, передачі дитини, зобов'язання щодо передачі майна, зобов'язання здійснити певні дії, заборона здійснювати певні дії [392]. Тобто зобов'язання, які є підставою для здійснення примусового виконання, мають статус виконавчого документа.

Законом Російської Федерації «Про виконавче провадження» закріплено перелік виконавчих документів, які подаються судовому приставу-виконавцю. До них віднесені:

- 1) виконавчі листи, що видаються судами загальної юрисдикції та арбітражними судами на підставі судових актів;
- 2) судові накази;
- 3) нотаріально засвідчені угоди про сплату аліментів або їх нотаріально засвідчені копії;
- 4) посвідчення комісії по трудових спорах;
- 5) акти органів, що здійснюють контрольні функції щодо стягнення грошових коштів із відповідними додатками та відмітками;
- 6) судові акти, акти інших органів та посадових осіб щодо справ про адміністративні правопорушення;
- 7) постанови судового пристава-виконавця;
- 8) акти інших органів у випадках, передбачених законом;
- 9) виконавчий напис нотаріуса за наявності згоди про несудовий порядок звернення стягнення на заставлене майно [234]. Таким чином, можна сказати, що взагалі документи, які визначені виконавчими в російському та українському законодавстві, є майже тотожними, але в російському переліку ми не виявили документів міжнародного характеру, тобто рішень міжнародних та Європейського суду з прав людини.

Законодавством Російської Федерації також встановлено вимоги щодо виконавчих документів, але вони не стосуються постанови судового пристава-виконавця, судового наказу, виконавчого напису нотаріуса та нотаріально засвідченої згоди про сплату аліментів [234].

Отже, на відміну від нормативно-правових актів інших держав, які регулюють питання примусового виконання рішень, українське законодавство містить єдині вимоги щодо усіх виконавчих документів, що і підтверджує необхідність їх певного об'єднання та приведення до єдиної форми.

Одним з важливих питань, яке недостатньо врегульовано законодавством України про виконавче провадження, є питання надіслання (направлення, доведення до відома) документів виконавчого провадження

суб'єктам виконавчого процесу. Так, Інструкцією з виконавчого провадження Республіки Білорусь встановлено, що документи виконавчого провадження вручаються боржнику під розписку із визначенням часу вручення або направляються за місцем його проживання рекомендованим листом із повідомленням про отримання. У разі відсутності боржника документи вручаються будь-якій повнолітній особі – члену родини, яка проживає з боржником, а у разі їх відсутності – працівнику житлово-експлуатаційної служби або адміністрації за місцем роботи. У разі відмови боржника, членів його родини від отримання та розпису про отримання документів виконавцем складається відповідний акт та у встановленому законодавством порядку та строки вчиняються необхідні виконавчі дії [235].

Виконавчим кодексом Республіки Молдова встановлено, що акти судового виконавця (під ними мають на увазі всі процесуальні акти, які виносяться судовим виконавцем при реалізації ним виконавчого провадження) доставляються поштою рекомендованим листом із повідомленням про отримання або іншим гарантованим способом (телеграф, електронна пошта тощо), або вручаються особисто. У разі відсутності фізичної особи, якій має бути наданий відповідний акт судового виконавця, він вручається дорослому члену родини адресата, іншим родичам або особам, які з ним проживають, чи посадовій особі при мерії, голові асоціації мешканців за місцем проживання адресата. Додатково встановлено, що особа, яка прийняла документи, несе відповідальність за ненадання або невчасне надання їх адресату. Важливо, що у разі неможливості вручення актів судового виконавця суб'єктам виконавчого провадження вони повідомляються шляхом опублікування його у Офіційному моніторі Республіки Молдова [131]. На нашу думку, такий досвід вручення та доведення до відома суб'єктів виконавчого провадження документів виконавчого провадження є позитивним та доцільним для запровадження в Україні. Опублікування відповідної інформації у засобах масової інформації (в даному випадку – в офіційному виданні загальнодержавного рівня)

негативним чином позначається на репутації осіб-боржників, що може впливати на їх подальшу професійну діяльність. Вручення документів виконавчого провадження працівникам житлово-експлуатаційного управління (асоціації мешканців тощо) за місцем проживання, адміністрації за місцем роботи боржника також може негативно впливати на подальші сусідські, особисті та професійні стосунки. Таким чином, зазначена норма вручення документів виконавчого провадження боржникові має на меті, по-перше, гарантоване повідомлення його про вчинення відповідних виконавчих дій та, по-друге, спонукання його до здійснення необхідних дій та неперешкоджання виконанню рішення юрисдикційного органу.

Законодавством Російської Федерації про виконавче провадження встановлено, що особи, які беруть участь у виконавчому провадженні, повідомляються про виконавчі дії та заходи примусового виконання відповідною повісткою із повідомленням про вручення, телефонограмою, телеграмою, із використанням електронного та інших видів зв'язку та доставки або особою, якій доручено їх доставити. За загальним правилом повістка направляється за місцем проживання особи, вказаним у виконавчому документі, або за місцем роботи. Додатково встановлено, що у разі відсутності особи, якій адресовано повістку, вона вважається повідомленою, якщо повістка вручена будь-якому повнолітньому члену родини за його згодою [234]. Порядок повідомлення учасників виконавчого провадження запроваджений у Російській Федерації є формальним, що не передбачає альтернативних способів повідомлення осіб, як це відбувається в інших країнах.

У Фінляндській Республіці встановлено кілька форм (способів) гарантованої доставки документів виконавчого провадження адресату. Так, Кодексом про виконавче провадження Фінляндської Республіки визначено такі форми (способи) достовірної доставки: 1) відправлення із отриманням поштової квитанції; 2) відправлення поштою у вигляді листа, у разі гарантованого його отримання та направлення розписки про отримання у

відповідь; 3) доставка адресату особисто під розписку; 4) передача документів адресату особисто через судового кур'єра; 5) за погодженням із адресатом передача у вигляді достовірного електронного повідомлення. Додатково Кодексом зазначається, що якщо неможливо доставити документи зазначеними способами у розумні строки, то мають бути застосовані інші способи доставки, але не визначено, якими вони можуть бути. Таким чином, на нашу думку, державою чітко встановлюється мета – доставка документів адресату – та надається можливість застосування альтернативних законних способів доставки. Вважаємо, що позитивним досвідом є встановлення норми презумпції доставки, тобто, якщо не доведено інше, доставка вважається здійсненою з дати відправки електронного повідомлення (при направленні електронного повідомлення), після спливу семи днів після відправки документів поштою (у разі поштового відправлення) або після залишення документів у спеціально пристосованому місці для поштових відправлень [174].

У Фінляндії в державних установах офіційно з 01.01.2000 (Законом «Про використання електронних технологій в державних установах») запроваджено та закріплено офіційне поняття «електронний документ», якому надано юридичну силу. Встановлено, що за умови необхідності постановки питання у письмовій формі його може бути передано до державної установи у формі електронного документа, переданого через електронний обмін даними, і він вважається доставленим з моменту фіксації його у системі отримувача. Така система активно застосовується у виконавчому провадженні. Так, заява про примусове виконання може бути направлена судовому приставу-виконавцю електронним повідомленням через «технічне посилення в загальнонаціональну інформаційну систему примусових стягнень», і після такого ініціювання виконавчого провадження на адресу боржника автоматично буде відправлено повідомлення із зазначенням заборгованості та відповідної контактної інформації [106, с. 43-44]. Такий досвід повідомлення боржника про відкриття виконавчого

провадження звісно є дуже зручним та таким, що забезпечує повідомлення боржника, але сьогодні в Україні він не може бути запроваджений через недостатньо розвинуту систему електронного (комп'ютерного) зв'язку.

Враховуючи наведене, вважаємо за доцільне переглянути порядок повідомлення та доставки документів виконавчого провадження, передбачені українським законодавством про виконавче провадження, та доповнити його такими альтернативними способами повідомлення, які також відіграватимуть переконувальну та виховну роль, як доставка документів через житлово-експлуатаційні організації, квартальних, адміністрацію за місцем роботи, через офіційні засоби масової інформації (для юридичних осіб). Доцільно також встановити конкретні моменти, з яких особа вважається повідомленою за кожним видом повідомлення. Таким чином буде удосконалено процедуру повідомлення за рахунок того, що, з одного боку, буде гарантовано доведення необхідної інформації до відома адресату, а з іншого – захищено посадових осіб органів ДВС від недоречної поведінки учасників виконавчого процесу. Також слід додати, що всі запропоновані зміни будуть мати місце лише після вирішення питання матеріально-технічного забезпечення відділів Державної виконавчої служби, яке сьогодні, на превеликий жаль, в умовах економічної кризи залишається низьким і неефективним. Недостатнє фінансування органів примусового виконання рішень викликано багатьма причинами, проте головною є низький процент стягнень виконавчого збору, який є основним джерелом матеріально-технічного забезпечення даних органів.

Одним з недостатньо врегульованих питань українського законодавства з виконавчого провадження є питання укладення мирової угоди сторонами на стадії виконавчого провадження. Разом із тим законодавство про виконавче провадження Республіки Таджикистан та Киргизької Республіки містить згадування про мирову угоду лише як про підставу закінчення виконавчого провадження [233; 232].

Законодавством Російської Федерації передбачено, що сторони до

закінчення виконавчого провадження мають право укласти мирову угоду, яка затверджується у судовому порядку [234].

У Республіці Білорусь також встановлено право сторін до закінчення виконавчого провадження укласти мирову угоду, яка у письмовій формі подається судовому виконавцю, котрий передає її судді для вирішення питання щодо затвердження. За аналогією із українським законодавством затвердження суддею мирової угоди між сторонами є підставою для закінчення виконавчого провадження [235].

Виконавчим кодексом Республіки Молдова передбачено право сторін на укладення мирової угоди в процесі виконання рішення та приділено дещо більшу увагу регулюванню цього питання. Встановлено, що сторони можуть домовитися про умови виконання, про що складається відповідний протокол. Зазначені умови стають обов'язковими для сторін, вони можуть укласти мирову угоду, про що складається протокол, у якому відображені усі її умови. Він є підставою для закінчення виконавчого провадження. Додатково зазначено, що протокол судового виконавця, яким закріплено мирову угоду, є виконавчим документом [131]. Таким чином, законодавством Молдови передбачено два шляхи мирового вирішення питання: 1) узгодження між сторонами умов виконання (шляхів, способів тощо) та продовження виконавчого провадження відповідно до них; 2) мирова угода, яка є підставою для закінчення виконавчого провадження.

Вище висувалася пропозиція удосконалити процедуру нормативного регулювання мирової угоди на стадії виконавчого провадження. Це можна здійснити, враховуючи досвід Республіки Молдова, який, на нашу думку, є позитивним та може бути частково запроваджений в Україні. Отже, вважаємо за доцільне доповнити законодавство України про виконавче провадження нормами такого характеру. В узагальненому розумінні, запропонованому юридичною енциклопедією, мирова угода – це угода між сторонами, затверджена судом за умови припинення спору на основі взаємних поступок – відмови позивача від частини своїх вимог або їх зміни,

визнання відповідачем зміненого позову чи зменшення розміру позовних вимог [514, с. 627]. Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 № 2343 визначено поняття мирової угоди як домовленість між боржником та кредитором (групою кредиторів) про відстрочку та (або) розстрочку платежів або припинення зобов'язання за угодою сторін (далі – прощення боргів) [296]. Відтак, законодавство України про виконавче провадження неправомірно застосовує поняття мирової угоди, яке тлумачиться як лише повна відмова стягувача від своїх вимог. Лише за умови такого розуміння логічним є визнання судом мирової угоди підставою для закінчення виконавчого провадження. Але мирова угода може виявлятися і у формі домовленості сторін виконавчого провадження про розстрочку, відстрочку, зміну способу та порядку примусового виконання рішення. Законом України «Про виконавче провадження» передбачено можливість відстрочки, розстрочки, зміни способу або порядку виконання рішення (за заявою сторін до суду), але лише за наявності обставин, які ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим [292].

В юридичній навчальній літературі питання відстрочки, розстрочки, зміни способу і порядку виконання здебільшого відносять до ускладнень в процесі виконавчого провадження (що також зрозуміло з тексту законодавства). Разом із тим законодавство Молдови відносить можливість сторін виконавчого провадження домовитися про умови виконання та укладення мирової угоди до поняття «примирення сторін виконавчого провадження», яке, відповідно, сприяє досягненню мети виконавчого провадження – повному, своєчасному та неупередженому виконанню рішення. На нашу думку, в Республіці Молдова правомірно застосовується поняття мирової угоди в її проявах як з боку домовленості сторін про умови виконання (розстрочка, відстрочка, зміна способу та порядку виконання), так і з боку домовленості про закінчення виконавчого провадження (відмова стягувача від своїх вимог).

Враховуючи вказане, слід додатково наголосити на необхідності приділення більшої уваги питанню мирової угоди у виконавчому процесі. У запровадженому Виконавчому кодексі України має бути окремо виділено статтю, якою будуть врегульовані питання укладення мирової угоди. У ній потрібно зазначити, що мирову угоду може бути укладено сторонами на будь-якій стадії виконавчого процесу до його закінчення, в частині, яка на момент її укладення ще не виконана. Обов'язково має бути розмежовано укладення мирової угоди щодо умов виконання, тобто встановлення розстрочки, відстрочки, зміни способу та порядку виконання та щодо відмови стягувача від своїх вимог. Важливо, щоб мирова угода у кожному з її проявів була складена та обговорена у присутності державного виконавця, який своїм процесуальним документом підтверджує волевиявлення сторін та передає ці документи до суду (іншого юрисдикційного органу), який видав виконавчий документ для прийняття відповідного рішення. У разі визнання мирової угоди такою, що відповідає вимогам законодавства, не порушує права, свободи та законні інтереси сторін, вона визнається судом чи іншим юрисдикційним органом, який видав виконавчий документ, та набуває статусу юридичного обов'язкового до виконання документа.

Таким чином, підставою для закінчення виконавчого провадження буде лише та затверджена мирова угода, в якій сторони відмовляються повністю від продовження процесу примусового виконання рішення. Затверджена мирова угода про умови виконання (розстрочку, відстрочку, зміну способу та порядку виконання) буде перебувати під наглядом державного виконавця до повного її виконання, а виконавче провадження у справі буде закрито лише після документального підтвердження повного виконання умов мирової угоди у межах первинного виконавчого провадження. Запровадження запропонованих змін має сприяти повному, своєчасному та неупередженому виконанню рішень юрисдикційних органів, можливість укладення мирової угоди на таких умовах виступатиме захистом і гарантією прав, свобод та законних інтересів сторін виконавчого

провадження.

Аналіз норм чинного законодавства іноземних держав та матеріалів юридичних періодичних видань дозволяє дійти висновку щодо застосування органами примусового виконання рішень іноземних держав досить розвинутої системи заходів забезпечувального характеру [471, с. 235-240].

Так, законодавством Російської Федерації передбачено, що виконавець за власної ініціативи або за клопотанням стягувача, або його представників з метою забезпечення виконання виконавчого документа має право накладати арешт на майно, в тому числі грошові кошти і цінні папери, вилучати вказане майно, передавати арештоване та вилучене майно на зберігання. Також передбачено, що виконавець має право встановлювати тимчасове обмеження на виїзд боржника за межі Російської Федерації. При визначенні дій, які вчиняє виконавець при закінченні виконавчого провадження, зазначено, що він відмінняє встановлені для боржника обмеження, в тому числі щодо виїзду з Російської Федерації та обмеження прав боржника на його майно. Таким чином, російським законодавством передбачається застосування певних заходів забезпечення виконання рішень, але вони не визначені як окрема категорія та конкретно не перелічені. Окремою статтею викладено заходи примусового виконання, до яких віднесено: звернення стягнення на майно (грошові кошти, цінні папери), на періодичні виплати, майнові права, вилучення майна, примусове виселення, примусове вселення та інші заходи [234]. Перелік заходів, які є заходами примусового виконання, є більш розгорнутим порівняно з українським законодавством, але він також не є вичерпним та передбачає інші дії, передбачені законодавством або виконавчим документом.

Законом Республіки Таджикистан «Про виконавче провадження» встановлено, що з метою забезпечення виконання виконавчого документа по майнових стягненнях із початком виконавчого провадження, за заявою стягувача, виконавець зобов'язаний здійснити опис майна боржника, його арешт або за умови виконання виконавчого листа, виданого судом, може

здійснити заходи щодо обмеження виїзду боржника за межі Республіки Таджикистан. Разом із тим вищезазначеним Законом встановлено, що в Республіці Таджикистан заходами примусового виконання рішень юрисдикційних органів є: 1) у виконавчому провадженні за майновими вимогами: звернення стягнення на рухоме майно, звернення стягнення на нерухоме майно, звернення стягнення на право вимоги та інші відчужувані майнові права; 2) у виконавчому провадженні за іншими вимогами: виконання рішень, які зобов'язують боржника вчинити певні дії, утриматися від вчинення певних дій або перетерпіти їх вчинення, виконання рішень про вилучення у боржника та передачу стягувачу певних речей [233]. Указаний нормативно-правовий акт розмежовує поняття заходів примусового виконання та забезпечувальних заходів, які передують примусовим та забезпечують їх реалізацію.

Законодавством Республіки Киргизстан узагальнено поняття забезпечувальних заходів та зазначено лише, що за наявності можливості вчинення боржником дій, які можуть перешкодити виконанню рішення, виконавець зобов'язаний здійснити заходи щодо забезпечення здійснення виконавчих дій [232]. Заходами примусового виконання в Республіці Киргизстан визнані: звернення стягнення на грошові суми, цінні папери, інше майно шляхом його арешту та подальшої реалізації, звернення стягнення на заробітну та іншу плату, пенсію, стипендію тощо, звернення стягнення на майно боржника, яке знаходиться в інших осіб, вилучення у боржника та передача стягувачу певних речей, зобов'язання боржника вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення, заборона користування грошовими коштами, цінними паперами, іншим майном, яке належить боржнику на праві власності, опечатування майна, вилучення правоустановчих документів, заборона передавати боржнику грошові кошти, інше майно або виконувати стосовно нього інші зобов'язання, інші заходи, які застосовуються відповідно до законодавства та забезпечують виконання виконавчого документа [232]. На нашу думку, в законодавстві Республіки

Киргизстан розмежування заходів примусового виконання рішень та забезпечувальних заходів є досить умовним. Так, останнім пунктом заходів примусового виконання зазначено інші заходи, спрямовані на забезпечення виконання, а не самі заходи виконання.

Виконавчим кодексом Республіки Молдова, на відміну від законодавства інших держав пострадянського простору, окремою статтею «Заходи щодо забезпечення виконання виконавчих документів» передбачено право виконавця з метою забезпечення виконання виконавчого документа накладати арешт на грошові кошти або майно боржника, заборонити боржнику вчиняти певні дії, заборонити іншим особам передавати майно боржнику або виконувати інші зобов'язання стосовно нього. Додатково зазначено, що за поданням виконавця судова інстанція може заборонити виїзд боржника за кордон строком до 6-ти місяців. Окремою статтею «Заходи примусового виконання» встановлено перелік заходів примусового виконання, до яких віднесені: звернення стягнення на грошові кошти (в тому числі в іноземній валюті), грошові кошти, які знаходяться на банківських рахунках, звернення стягнення на майно боржника шляхом його арешту і реалізації або примусового управління ним, звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію, інші доходи боржника, грошові кошти та майно боржника, яке знаходиться у третіх осіб, вилучення та передача певних предметів, зазначених у виконавчому документі, та інші заходи, передбачені законом [131].

Законодавством Республіки Білорусь також окремим пунктом перелічено заходи із забезпечення здійснення виконавчих дій, до яких віднесено: накладення арешту на майно (в тому числі грошові кошти, в межах суми, необхідної для виконання виконавчого документа та покриття видатків, пов'язаних із виконанням), вилучення майна, яке знаходиться у боржника або третіх осіб, заборона вчинення певних дій, заборона або обмеження користування майном, опечатування майна, вилучення правоустановчих документів (цінних паперів), заборона передавати

боржнику майно та виконувати стосовно нього зобов'язання, здійснювати інші заходи, встановлені законодавством. Важливо, що у разі необхідності передбачено можливість застосування кількох заходів забезпечення вчинення виконавчих дій. Окремо перелічено заходи примусового виконання (дії виконавця, які він вчиняє щодо виконання виконавчого документа), до яких віднесені: звернення стягнення на грошові кошти (шляхом накладення арешту та списання грошових коштів, які знаходяться в банках та кредитних установах), призупинення видаткових операцій за рахунками боржника, звернення стягнення на майно (шляхом накладення арешту та продажу майна), звернення стягнення на грошові кошти та майно боржника, які знаходяться у інших осіб (шляхом накладення арешту та вилучення або перечислення), арешт і вилучення у боржника та передача стягувачу певного майна, відповідно до рішення, тимчасове обмеження виїзду боржника за межі Республіки Білорусь, інші законні заходи, які забезпечують виконання виконавчого документа [235]. Законодавець Республіки Білорусь відносить такий захід, як обмеження виїзду за територію країни, до заходів примусового виконання; законодавство ж Російської Федерації, Республік Таджикистан, Молдова, України вважає його забезпечувальним заходом, який має на меті запобігти уникнення боржником виконання рішення юрисдикційного органу.

Видається, що конкретизація та розмежування заходів на заходи забезпечувального характеру (спрямовані на вчинення дій, необхідних для забезпечення та усунення перешкод виконання виконавчого документа) та заходи примусового виконання (спрямовані на вчинення дій, необхідних для безпосереднього виконання припису виконавчого документа, тобто виконання його по суті) є дуже важливим, необхідним кроком, який сприятиме систематизації виконавчого процесу та конкретизації і врегулюванню дій державного виконавця. На нашу думку, такий досвід Молдови та Білорусі є позитивним та доцільним до запровадження українським законодавством про виконавче провадження. До речі, при

запровадженні виконавчого процесу, його стадійності розмежування заходів, які має право застосовувати державний виконавець, також буде певним критерієм, котрий характеризуватиме конкретну стадію процесу. Так, здійснення забезпечувальних заходів має відбуватися на підготовчій стадії, а вчинення заходів примусового виконання – на стадії безпосереднього виконання.

Значно різноманітніші забезпечувальні заходи виконання рішень використовуються органами примусового виконання рішень країн «далекого» зарубіжжя, що свідчить про триваліше застосування цього правового інституту та, відповідно, вищу його ефективність. Одним з доволі розповсюджених забезпечувальних заходів у виконавчому провадженні є тюремне ув'язнення, яке застосовується в Греції (як додатковий засіб при відмові боржника розкрити місцезнаходження майна), США (як засіб виявлення майна, який закінчується із розкриттям інформації про місцезнаходження майна), Англії та Німеччині (застосовується зрідка, лише за певної категорії справ), Ізраїлі (лише за умови беззаперечної впевненості у тому, що боржник міг сплатити борг або виконати рішення іншим чином, але відмовився) [377; 450].

Так, І.В. Решетнікова пропонує дещо адаптувати такий забезпечувальний захід, як тюремне ув'язнення, та передбачити альтернативні заходи покарання: тюремне ув'язнення, суспільні роботи або виплата штрафу у розмірі суми боргу та штрафу в бюджет держави [377]. На нашу думку, тюремне ув'язнення як забезпечувальний захід є дуже жорстким заходом та може бути припустимим лише у разі великої суми боргу, яку боржник дійсно має можливість сплатити, але не виконує рішення добровільно та приховує грошові кошти і майно, в іншому випадку такий захід перетвориться на «боргову яму».

Одним з дієвих заходів забезпечення виконання, який застосовується в США, є можливість кредитора повідомити боржника про звернення до агентства з кредитних відомостей, в яких накопичується інформація про

боржників, що в подальшому перешкоджає можливості звернення боржника до кредитних установ і виступає суттєвим заходом в країні із розвинутою кредитною системою. В Ізраїлі, Канаді, США як забезпечувальний захід застосовується позбавлення боржника права керування автомобільним транспортом, але лише за умови, що таке право не є життєвою необхідністю або засобом отримання доходів. Таким же чином застосовується й позбавлення боржника ліцензії на зайняття певними видами діяльності у розрахунок на те, що «простіше сплатити борг, ніж позбавитися ліцензії» [450; 206]. На нашу думку, такі забезпечувальні заходи дійсно можуть давати певні позитивні результати, бо їх застосування суттєво впливатиме на повсякденне життя боржника та проявлятиметься у щоденних незручностях для нього, що й має сприяти виконанню боржником прийнятого стосовно нього рішення.

Сьогодні українським законодавством не виокремлюються заходи забезпечувального характеру, але у ньому зазначається, що у разі ухилення боржника від виконання зобов'язань, покладених на нього рішенням, державний виконавець має право звернутися до суду за встановленням тимчасового обмеження права боржника виїзду за межі України до виконання рішення. Встановлено також, що у заяві про відкриття виконавчого провадження стягувач має право просити накласти арешт на майно та кошти боржника та оголосити заборону на його відчуження [292]. Тобто таким чином стягувач клопоче про застосування забезпечувальних заходів, які мають унеможливити перешкоджання примусовому виконанню рішення. Але це стосується виконання рішення лише про майнове стягнення. Разом із тим, враховуючи нашу пропозицію щодо поділу заходів примусового характеру на заходи майнового та немайнового характеру, логічним буде і відповідне розмежування забезпечувальних заходів. Поряд з цим вважаємо за доцільне передбачити забезпечувальні заходи універсального характеру, які можуть бути додатково одночасно застосовані до боржника як допоміжні до основного забезпечувального

засобу.

Доцільно виділити їх в окрему статтю та відповідно розділити. По-перше, слід зазначити, що забезпечувальні заходи – це заходи, які можуть бути застосовані з ініціативи державного виконавця або стягувача (його представників) на будь-якій стадії виконавчого провадження, якщо вбачається або припускається, що їх незастосування ускладнює або унеможливорює виконання рішення юрисдикційного органу, чи боржник навмисно ухиляється і перешкоджає виконанню рішення; по-друге, слід визначити, що основними заходами забезпечення реалізації заходів примусового виконання рішень майнового характеру є: накладення арешту на майно та кошти боржника, оголошення заборони на його відчуження, заборона користування майном, вилучення майна; до заходів немайнового характеру відносяться: заборона вчиняти певні дії, виконувати зобов'язання стосовно боржника. Додатковими забезпечувальними заходами універсального характеру є: заборона виїзду за межі країни до виконання рішення, позбавлення боржника права управління автомобільним транспортом (водійських прав), тимчасове анулювання ліцензії на зайняття певними видами діяльності до виконання рішення.

Головними перевагами запровадження та застосування забезпечувальних заходів є їх легкість та швидкість у реалізації, суттєва значимість для боржника та здатність сприяти виконанню рішення юрисдикційного органу. До того ж у разі зникнення необхідності у їх застосуванні вони швидко та безболісно можуть бути відмінені [450; 206].

Однією з важливих гарантій виконавчого провадження є право оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів, тому вважаємо за доцільне дослідити досвід іноземних держав з визначеного питання.

У Республіці Молдова встановлено, що виконавчі акти, які складаються судовим виконавцем на підтвердження вчинення виконавчих дій, можуть бути оскаржені сторонами та іншими учасниками виконавчого

провадження, а також третіми особами, які вважають, що цими виконавчими актами порушено їх законні права та інтереси. Встановлено, що оскарження виконавчих актів здійснюється в судовому порядку учасниками виконавчого провадження у 15-ти денний строк з дня вчинення дії чи відмови у її вчиненні та третіми особами – у 15-ти денний строк з дня, коли вони дізналися або мали дізнатися про них. Важливо, що законодавством Молдови зазначено про неможливість оскарження дій чи бездіяльності судового виконавця, якщо з часу їх складання пройшло більше 6-ти місяців [131]. Відтак, законодавством Молдови право на оскарження виконавчих актів не обмежується лише колом суб'єктів виконавчого провадження, а також надається й іншим особам, права та інтереси яких можуть бути порушені певними виконавчими діями. До речі, об'єктом оскарження є виконавчі акти, які складаються виконавцем. Відповідно до ст. 65 Виконавчого кодексу Молдови виконавець при реалізації своїх повноважень виносить та складає певні процесуальні акти (постанови, протоколи тощо), які взагалі називають актами судового виконавця [131] і які є об'єктами оскарження.

Законом Російської Федерації «Про виконавче провадження» також передбачено право оскарження постанов, рішень або бездіяльності судового пристава-виконавця, або іншої посадової особи служби судових приставів в порядку підлеглості вищестоящій посадовій особі, або в судовому порядку протягом десяти днів з дня винесення відповідної постанови, вчинення дії, встановлення факту бездіяльності. У судовому порядку постанови, дії або бездіяльність посадової особи служби судових приставів можуть бути оскаржені до арбітражного суду або суду загальної юрисдикції за територіальною підсудністю (в районі діяльності якого працює виконавець, постанова, дії (бездіяльність) якого оскаржуються). Законодавством чітко перелічені випадки, коли оскарження має розглядатися арбітражним судом, та зазначено, що всі інші справи щодо оскарження постанов, дій чи бездіяльності посадових осіб служби судових приставів розглядаються

судами загальної юрисдикції [234]. Отже, законодавством Російської Федерації не ускладнюється судовий порядок оскарження постанов, дій чи бездіяльності виконавців різноманітністю судових юрисдикцій, а загальним правилом є оскарження в судах загальної юрисдикції, що спрощує можливість реалізації суб'єктами виконавчого процесу їх права на оскарження.

Законодавством Республіки Таджикистан зазначено, що постанови судового виконавця можуть бути оскаржені, а дії чи бездіяльність – опротестовані в порядку процесуального законодавства. Суб'єктами оскарження є особи, які беруть участь у виконавчому провадженні, а об'єктами – рішення або дії виконавчого органу з питань виконавчого провадження [233].

Інструкцією з виконавчого провадження Республіки Білорусь встановлено, що дії судового виконавця з виконання або відмови від виконання судового документа можуть бути оскаржені стягувачем або боржником, а прокурором опротестовані до суду, при якому перебуває судовий виконавець, протягом десяти днів з дня вчинення дії судовим виконавцем або відмови в його вчиненні, або з дня, коли вказаним особам, не повідомленим про час та місце вчинення дії, стадо про нього відомо [235]. З тексту Інструкції з виконавчого провадження Республіки Білорусь зрозуміло, що об'єктами оскарження є постанови судового виконавця, ухвали суду, дії чи відмова від вчинення виконавчих дій судового виконавця, які залежно від суб'єкта можуть бути оскаржені (сторонами виконавчого провадження) або опротестовані (прокурором). Отже, законодавством Республік Білорусь та Таджикистан застосовуються поняття «оскарження» та «опротестування», але за різними критеріями розподілу. Так, в Республіці Таджикистан вони застосовуються за об'єктом (постанови оскаржують, а дії (бездіяльність) опротестовують), а в Республіці Білорусь – за суб'єктом (сторони виконавчого провадження оскаржують, а прокурор – опротестовує). Разом із тим відомо, що в цих країнах судові виконавці

працюють при відповідних судах, то і оскарження (опротестування) їх рішень, дій чи бездіяльності здійснюється виключно в судовому порядку до судів, при яких вони працюють.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що кожна країна регламентує виконавчий процес, застосовуючи особисті, притаманні їй особливості історичного досвіду та становлення, враховуючи стан економічного, соціального та правового розвитку. Саме тому такі країни пострадянського простору, як Україна, Російська Федерація, Молдова, Білорусь, Таджикистан та інші, мають багато спільних рис, що обумовлено досить тривалим періодом спільного єдиного нормативно-правового регулювання та відповідним історичним досвідом. Разом із тим в Ізраїлі, Канаді, США, Англії, Німеччині та інших країнах порядок виконавчого провадження суттєво відрізняється від виконавчого провадження країн колишнього Радянського Союзу. Досліджуючи досвід іноземних держав щодо виконавчого процесу та розглядаючи питання впровадження його в Україні, перш за все слід враховувати інтереси українського суспільства, рівень його правосвідомості та економічний і соціальний стан країни взагалі. Лише за таких умов впроваджені новели будуть давати очікувані результати та підвищуватимуть загальний стан виконання рішень юрисдикційних органів в Україні.

Висновки до розділу 3

1. Слід підтримати позицію С.Я. Фурси і С.В. Щербак, що поняття «суб'єкти виконавчого провадження» є значно ширшим, ніж поняття «учасники виконавчого провадження», та більше відповідає характеристиці осіб (фізичних та юридичних), які є суб'єктами правовідносин, що виникають у процесі реалізації виконавчого провадження. Учасниками виконавчого провадження є ті особи, які займають активну позицію в процесі

реалізації виконавчого провадження та своїми діями здатні безпосередньо впливати на хід виконання рішення юрисдикційного органу. Тому не можна об'єднувати всіх суб'єктів виконавчого провадження в одній статті під назвою «учасники», бо зазначене питання потребує диференційованого підходу.

2. Суб'єкти виконавчого провадження – це фізичні та юридичні особи, які беруть безпосередню участь у ньому, забезпечують, сприяють, залучаються, контролюють або мають будь-яке інше відношення до здійснення заходів з примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

3. Слід підтримати позицію, яка полягає у тому, що із розвитком суспільних, економічних та господарських, цивільних, адміністративних правових відносин розвиваються і ускладнюються відповідно й правовідносини, які складаються у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Внаслідок цього збільшується й кількість видів проваджень у межах процесу із реалізації відповідними органами повноважень із примусового виконання рішень, що й обумовило формування виконавчого процесу, який складають різноманітні види виконавчих проваджень. Тому для характеристики змісту діяльності уповноважених органів та посадових осіб з примусового виконання рішень юрисдикційних органів більш правомірним є застосовувати термін «виконавчий процес».

4. Виконавчий процес виникає з моменту подання стягувачем до відповідного відділу ДВС заяви про примусове виконання рішення, яка розглядається на підготовчій стадії. Виконавче провадження починається лише після винесення постанови про відкриття окремого виконавчого провадження; відкривається воно щодо примусового виконання конкретного рішення юрисдикційного органу; окреме виконавче провадження виникає та існує в межах виконавчого процесу та реалізується через вчинення певних дій, які складають виконавче провадження.

5. Не всі рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців можуть

бути оскаржені як у судовому, так і в адміністративному порядку, що суперечить нормам ч. 3 ст. 6 та ч. 1 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження». Запропоновано узгодити норми чинного законодавства та виключити слова «якщо їх оскарження передбачено цим Законом» з п. 6 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження».

6. Строк оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС в адміністративному порядку пропонуємо встановлювати лише з моменту ознайомлення (отримання) суб'єктом виконавчого процесу відповідного документа. Гарантією того, що відповідний документ направлено до заінтересованих осіб має бути нормативне закріплення порядку надсилання документів виконавчого провадження. Всі документи виконавчого провадження мають направлятися до відомих суб'єктів виконавчого процесу рекомендованими листами з повідомленням про вручення, і саме дата повідомлення (підтвердження якої має зберігатися у справі) буде вважатися датою початку спливу строку на оскарження, тобто з цієї дати буде вважатися, що особа ознайомена (отримала) із відповідним документом.

7. Необхідно визначити саме адміністративний суд (провадження у порядку адміністративного судочинства) єдиним компетентним органом, уповноваженим розглядати у судовому порядку скарги на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби. Таким чином буде конкретизовано та досягнуто єдності у регулюванні процесу оскарження, що сприятиме можливості реалізації суб'єктами виконавчого процесу їх прав, свобод та законних інтересів. Слід запровадити два можливих рівнозначних варіанти оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС: адміністративний порядок – в межах системи органів державної виконавчої служби до вищестоящего керівника та судовий порядок – в адміністративному суді в порядку адміністративного судочинства. Також пропонуємо у Кодексі адміністративного судочинства передбачити, що при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб

ДВС до суду подається саме скарга, а не позовна заява.

8. Доцільно перейняти досвід Республіки Білорусь щодо встановлення строку на добровільне виконання виконавчого документа. Тобто при розгляді справи по суті юрисдикційний орган передбачає можливість виконання рішення у добровільному порядку та, виходячи з обставин справи, встановлює строк для добровільного виконання. Зазначена норма може стимулювати боржника до добровільного виконання, бо таким чином певною мірою враховуються взаємні інтереси стягувача і боржника, та, водночас, боржник не обтяжується додатковими виплатами у вигляді виконавчого збору.

9. Доцільно запровадити в Україні досвід Республіки Молдова щодо вручення та доведення до відома суб'єктів виконавчого провадження документів виконавчого провадження. Опублікування відповідної інформації у засобах масової інформації (в даному випадку – в офіційному виданні загальнодержавного рівня) негативним чином позначається на репутації осіб-боржників, що може впливати на їх подальшу професійну діяльність. Вручення документів виконавчого провадження працівникам житлово-експлуатаційного управління (асоціації мешканців тощо) за місцем проживання, адміністрації за місцем роботи боржника також може негативно впливати на подальші сусідські, особисті та професійні стосунки. Таким чином, зазначена норма вручення документів виконавчого провадження боржникові має на меті, по-перше, гарантоване повідомлення його про вчинення відповідних виконавчих дій та, по-друге, спонукання його до здійснення необхідних дій та неперешкоджання виконанню рішення юрисдикційного органу.

10. Слід на майбутнє взяти до уваги досвід Фінляндської Республіки, законодавством якої чітко встановлюється мета – доставка документів адресату та надання можливості застосування альтернативних законних способів доставки. Позитивним досвідом є встановлення норми презумпції доставки, тобто, якщо не доведено інше, доставка вважається здійсненою з

дати відправки електронного повідомлення (при направленні електронного повідомлення), по закінченні семи днів після відправки документів поштою (у разі поштового відправлення) або після залишення документів у спеціально пристосованому місці для поштових відправлень. Заява про примусове виконання може бути направлена судовому приставу-виконавцю електронним повідомленням через «технічне посилення в загальнонаціональну інформаційну систему примусових стягнень». Після такого ініціювання виконавчого провадження на адресу боржника автоматично буде відправлено повідомлення із зазначенням заборгованості та відповідної контактної інформації. Такий досвід повідомлення боржника про відкриття виконавчого провадження, звісно, є дуже зручним та таким, що забезпечує повідомлення боржника, проте сьогоднішні в Україні він не може бути запроваджений через недостатньо розвинуту систему електронного (комп'ютерного) зв'язку.

11. Пропонуємо переглянути порядок повідомлення та доставки документів виконавчого провадження, передбачений українським законодавством про виконавче провадження, та доповнити його такими альтернативними способами повідомлення (які також відіграватимуть переконувальну та виховну роль), як доставка документів через житлово-експлуатаційні організації, квартальних, адміністрацію за місцем роботи, через офіційні засоби масової інформації (для юридичних осіб). Доцільно також встановити конкретні моменти, з яких особа вважається повідомленою за кожним видом повідомлення. В такий спосіб буде удосконалено процедуру повідомлення та, з одного боку, гарантовано доведення необхідної інформації до відома адресата, а з іншого – захищено посадових осіб органів ДВС від недоречної поведінки учасників виконавчого процесу.

12. Пропонуємо перейняти досвід Республіки Молдова щодо регулювання порядку укладення мирової угоди на стадії виконавчого провадження, визнати його таким, що може бути частково запроваджений в

Україні. Доцільно встановити, що мирову угоду може бути укладено сторонами на будь-якій стадії виконавчого процесу до його закінчення, в частині, яка на момент її укладення ще не виконана. Обов'язково має бути розмежовано укладення мирової угоди щодо умов виконання, тобто встановлення розстрочки, відстрочки, зміни способу та порядку виконання та щодо відмови стягувача від своїх вимог. Важливо, щоб мирова угода у кожному з її проявів була складена та обговорена у присутності державного виконавця, який своїм процесуальним документом підтверджує волевиявлення сторін та передає ці документи до суду (іншого юрисдикційного органу), який видав виконавчий документ, для прийняття відповідного рішення. У разі визнання мирової угоди такою, що відповідає вимогам законодавства, не порушує права, свободи та законні інтереси сторін, вона визнається судом чи іншим юрисдикційним органом, який видав виконавчий документ, та набуває статусу юридичного обов'язкового до виконання документа. Затверджена мирова угода про умови виконання (розстрочку, відстрочку, зміну способу та порядку виконання) буде знаходитися під наглядом державного виконавця до повного її виконання, а виконавче провадження у справі буде закрито лише після документального підтвердження повного виконання умов мирової угоди у межах первинного виконавчого провадження. Запровадження запропонованих змін має сприяти повному, своєчасному та неупередженому виконанню рішень юрисдикційних органів, можливість укладення мирової угоди на таких умовах буде виступати захистом та гарантією прав, свобод і законних інтересів сторін виконавчого провадження.

13. Заходи забезпечення примусового виконання рішень та заходи примусового виконання слід розмежовувати між собою (на прикладі законодавства про виконавче провадження Республік Білорусь та Молдова) на: заходи забезпечувального характеру (спрямовані на вчинення дій, необхідних для забезпечення та усунення перешкод виконання виконавчого документа) та заходи примусового виконання (спрямовані на вчинення дій,

необхідних для безпосереднього виконання припису виконавчого документа, тобто виконання його по суті), що сприятиме систематизації виконавчого процесу та конкретизації і врегулюванню дій державного виконавця. Такий досвід Молдови та Білорусі є позитивним та доцільним до запровадження українським законодавством про виконавче провадження. Додатково, при запровадженні виконавчого процесу та його стадійності, також певним критерієм, який характеризуватиме конкретну стадію процесу, буде і розмежування заходів, які має право застосовувати державний виконавець. Так, здійснення забезпечувальних заходів має відбуватися на підготовчій стадії, а вчинення заходів примусового виконання – на стадії безпосереднього виконання.

14. Пропонуємо виділити забезпечувальні заходи в окрему статтю та, по-перше, зазначити, що забезпечувальні заходи – це заходи, які можуть бути застосовані з ініціативи державного виконавця або стягувача (його представників) на будь-якій стадії виконавчого провадження, якщо вбачається або припускається, що їх незастосування ускладнює або унеможлиблює виконання рішення юрисдикційного органу, чи боржник навмисно ухиляється і перешкоджає виконанню рішення. По-друге, що основними заходами забезпечення реалізації заходів примусового виконання рішень майнового характеру є: накладення арешту на майно та кошти боржника, оголошення заборони на його відчуження, заборона користування майном, вилучення майна; немайнового: заборона вчиняти певні дії, виконувати зобов'язання стосовно боржника. Додатковими забезпечувальними заходами універсального характеру є: заборона виїзду за межі країни до виконання рішення, позбавлення боржника права управління автомобільним транспортом (водійських прав), тимчасове анулювання ліцензії на зайняття певними видами діяльності до виконання рішення.

Рекомендуємо взяти до уваги, що у нормах чинного законодавства про виконавче провадження Республіки Білорусь та Республіки Таджикистан застосовуються поняття «оскарження» та «опротестування», але за різними

критеріями поділу. У Республіці Таджикистан – за об’єктом оскарження (постанови оскаржують, а дії (бездіяльність) опротестовують), а в Республіці Білорусь – за суб’єктом оскарження (сторони виконавчого провадження оскаржують, а прокурор опротестовує). Разом із тим зазначено, що в цих країнах судові виконавці працюють при відповідних судах, відтак оскарження (опротестування) їх рішень, дій чи бездіяльності здійснюється виключно в судовому порядку до судів, при яких вони працюють.

Розділ 4

. КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

4.1. Поняття, мета та завдання контролю за діяльністю Державної виконавчої служби в Україні

Будь-яка професійна діяльність, незалежно від свого характеру (публічно-правового або приватноправового), тією чи іншою мірою потребує контролю. Види і способи такого контролю мають особливості залежно від змісту і характеру діяльності. Жодна система, наскільки досконала б вона не була, навіть володіючи певними елементами самоорганізації, не може нормально функціонувати без певних правил і норм своєї діяльності. Однак одного лише створення цих правил і норм недостатньо. Свій регулюючий потенціал правила організації та діяльності системи можуть реалізувати виключно на основі їх суворого дотримання. Саме тому і важливим є контроль за дотриманням правил, виявленням фактів їх порушення та дотриманням процедури застосування заходів відповідальності [90, с. 86]. Як слушно зазначила Х.В. Сонцева, контроль є невід'ємним елементом управлінської діяльності, фактором підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення. Недооцінка чи навіть заперечення контролю – небезпечне явище, оскільки відсутність «зворотного зв'язку», інформації про дії управлінських рішень, їх виконання та подальшого формування управлінської стратегії може суттєво впливати на всю динамічну систему забезпечення реалізації виконавчої влади [409, с. 14].

У Концепції адміністративної реформи в Україні серед головних принципових засад функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, вироблених світовою практикою, зазначається і

здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позицій забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління [338, с. 32].

Державний контроль за діяльністю Державної виконавчої служби – це дуже складний процес, який потребує чіткого визначення цілей та завдань, вивчення та аналізу рівня функціонування Служби і, як наслідок, вибору оптимального шляху підвищення ефективності діяльності органу [485, с. 110-112].

Питанню контролю присвячено чимало наукових досліджень, зокрема ним займались свого часу В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, Ю.В. Білоусов, О.М. Бандурка, А.М. Гірник, Г.О. Глазунов, С.Т. Гончарук, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, В.В. Ковальська, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.В. Копейчиков, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, Н.Р. Нижник, Г. Одінцова, Р.Н. Павленко, Н.Г. Плахотнюк, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, В. Соловійов, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко та інші. Незважаючи на значний науковий інтерес до проблем контролю в державних органах, питання контролю за діяльністю саме Державної виконавчої служби України зовсім не висвітлюється у науковій літературі. Крім того, на жаль, мусимо констатувати, що в Україні відсутнє загальне та цілісне правове регулювання питань контролю у сфері виконавчої влади. Здебільшого діяльність нормативно-правових актів у даній сфері зводиться до фінансового контролю [283, с. 72]. Тому для з'ясування порядку функціонування механізму контролю за Державною виконавчою службою України та для розробки моделі належної реалізації такого механізму насамперед потрібно розкрити поняття контролю взагалі. Разом з тим слід зазначити, що навіть у довідкових джерелах немає єдиного визначення терміна «контроль». Деякі автори визначають контроль як: специфічний різновид юридичного процесу [431, с. 69-70], виконання

законів, рішень тощо [514, с. 323], правову форму діяльності [78, с. 35], одну з форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [511, с. 68], функцію компетентних державних органів [62, с. 25] або перевірку, спостереження з метою перевірки; ті, що займаються перевіркою, контролери [520, с. 193].

Під час розробки питання про сутність контролю сучасними вченими застосовується диференційований підхід до цієї проблеми, залежно від галузі наукових знань, у якій ведуться дослідження. Тому розмаїття поглядів на одну проблему відображає складність і багатогранність цього явища. У той же час аналіз і синтез цих поглядів дає можливість всебічно досліджувати категорію «контроль» [24, с. 19].

Як правило, у науковій літературі поняття «контроль» розглядається в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку – як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, які покликані забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову й індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль. У вузькому – як перевірка підконтрольних об'єктів [455, с. 7].

У науковій літературі поняття «контроль» розглядають у декількох аспектах: як функцію (елемент) управлінської діяльності; як діяльність щодо перевірки дотримання законності та дисципліни; як гарантію дотримання законних прав і свобод громадян; як процес виконання законів; стадію управлінської функції. Детально розглянувши у власному монографічному дослідженні [478, п. 4.2] різні підходи до визначення поняття «контроль», проаналізувавши досить глибоко наукові концепції та тези щодо його сутності, ми зупинилися на тому, що висловлені позиції та їх розмаїття є відображенням багатогранності контролю як явища. З цього приводу дуже слушно говорить О.В. Мих, який, вивчаючи контроль в органах виконавчої влади, наголошує, що контроль не може існувати ізольовано та здійснюватися тільки заради контролю. В органах виконавчої влади контроль

здійснюється відповідно до особливостей та конкретного змісту їх управлінської діяльності та спрямований на конкретний результат і шляхи його досягнення, усунення й урахування перешкод при реалізації владних повноважень [215, с. 424]. Слід підкреслити й той факт, що сутність контролю майже у всіх визначеннях зводиться до процесу перевірки законності. І хоча таке визначення не розкриває повноцінно сутність контролю, все ж раціональне зерно в ньому є, адже здійснити контроль без відповідної перевірки в будь-якій сфері суспільного життя просто неможливо. Також підтримуємо думку В.А. Маліновського, що контроль – це процес забезпечення, досягнення організацією своєї мети, який складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв [411, с. 130]. Зазначений підхід найбільш наближений до теми нашого дослідження, а тому вважаємо за доцільне спиратися саме на таке визначення контролю, оскільки контроль не повинен зводитися лише до перевірки законності виконання повноважень і обов'язків, а має враховувати і якість їх виконання, що врешті-решт дозволяє виявити та зосередитись на вирішенні існуючих проблем управлінської діяльності органу.

Також нами проаналізовано співвідношення понять «контроль» та «нагляд» [239, с. 127; 166, с. 145; 406, с. 25-252; 162, с. 482; 439, с. 56; 4, с. 36; 18, с. 12; 419, с. 67; 153, с. 206; 194, с. 115-116; 417, с. 19; 81, с. 35, 36; 492, с. 82; 421, с. 122; 164, с. 210; 502, с. 145-151; 408, с. 70; 491, с. 54; 66, с. 153-154; 118, с. 10; 50, с. 15], в результаті чого обґрунтовано точку зору, що нагляд є видом контролю. Для підтримки цієї позиції зауважено на тому, що контроль відповідно до проаналізованих теоретичних напрацювань та законодавства є однією із функцій державних органів й органічно пов'язаний з іншими державними функціями. Основні ознаки відмінності контролю від нагляду є такими: суб'єкти здійснення, об'єкти спостереження, цільове навантаження та межі контрольної діяльності. Контроль здійснюється суб'єктами як державного сектора, так і недержавного.

Контроль охоплює всю діяльність державного органу. Під час здійснення контролю суб'єкти мають право втручатися в діяльність органів і застосовувати заходи не тільки виявлення та попередження порушень, а й примусового впливу щодо усунення недоліків. Нагляд же є виключно прерогативою спеціальних державних органів. Як правило, наглядові повноваження є чітко регламентованими і здійснюються відповідно до означеного кола суб'єктів або сфери діяльності.

На нашу думку, дуже вдало, враховуючи всі аспекти, визначив ознаки контролю С.А. Косінов, а саме:

1) контроль є виключною компетенцією органів державної влади або спеціально уповноважених ними суб'єктів, яким такі повноваження делеговані і результат діяльності яких забезпечується державою;

2) контроль є нормативно врегульованою і такою, що спрямована на досягнення певного результату правового характеру, діяльністю. Правові приписи встановлюють компетенцію суб'єктів та юридичний статус учасників того чи іншого виду діяльності, межі їх повноважень, перелік використовуваних засобів та прийомів, шляхи досягнення поставлених цілей, способи закріплення отриманих результатів; державний контроль завжди здійснюється на підставі норм права і в переважній більшості має юридичні наслідки. Правова природа державного контролю виявляється в тому, що органи державної влади, їх посадові особи при здійсненні контролю діють у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і у відповідності з ними. Тому можна сказати, що державний контроль здійснюється у чітких правових межах, керується чинними нормами права і завжди викликає певні юридичні наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення і в процесі здійснення лежать правові засади. Крім того, суб'єкт юридичної діяльності, що наділений контрольними повноваженнями, утворюється і діє в установленому порядку;

3) контроль є елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, що спрямований на охорону різноманітних соціальних благ,

забезпечення стабільності та захист суспільних відносин;

4) контроль являє собою систему послідовно здійснюваних суб'єктами права у встановлених процесуальних формах дій; активну, динамічну сторону контролю як юридичної діяльності становлять правові дії та операції. Юридичні дії та операції можна співвіднести як ціле і частину: перші з них становлять ззовні виражені, соціально-перетворюючі і такі, що тягнуть за собою певні правові наслідки, акти суб'єктів, що служать фундаментом, підставою будь-якої юридичної діяльності; інші виступають як сукупність взаємопов'язаних між собою дій, об'єднаних локальною метою і спрямованих на вирішення певного відокремленого в рамках юридичного процесу завдання. За способом вчинення можна розрізнити реально-перетворюючі дії та операції, вчинені з метою уточнення певної обставини;

5) об'єктом контролю як виду юридичної діяльності є певні суспільні відносини, на які безпосередньо він спрямований;

6) контроль має функціональну спрямованість, яка безпосередньо пов'язана із завданнями та цілями, що розв'язуються і стоять перед цим видом юридичної діяльності. У функціях виражається природа і зміст цього виду юридичної діяльності, його ознаки і форми; конструктивний характер, здатність скомпонувати всі елементи правової системи суспільства, забезпечити реалізацію прав і обов'язків його суб'єктів і учасників, контроль (нагляд) за їх здійсненням з метою створення необхідних умов для задоволення суспільних та особистих інтересів; контроль, як і будь-який вид юридичної діяльності, належить до багатофункціональних систем;

7) контроль має вторинний щодо управління характер; держава завжди виконує функцію управління загальними справами суспільства, тому управління виступає її фундаментальною функцією; контроль відносно управління – функція похідна, допоміжна, оскільки управління може відбуватися без контролю, а контроль без управління втрачає об'єкт здійснення, а отже, є неможливим; вторинний, похідний характер контролю пояснюється тим, що він здійснюється щодо діяльності, яка вже існує поза

контролем і незалежно від нього;

8) державний контроль має своє оформлення в офіційних документах, що містять визначення характеру контролюючих дій, інформацію про стан справ і юридичні наслідки. За результатами контрольних дій орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення. Це рішення може мати рекомендаційний чи примусовий характер. Контролюючий орган може вимагати привести відносини у відповідність до чинних норм безпосередньо від самого суб'єкта або ж направити матеріали до органів, що уповноважені приймати рішення з таких питань. Якщо при правовій оцінці дій, що контролюються, виявиться неправомірна поведінка суб'єкта контролю, то настає черга застосування правоохоронних заходів [178, с. 68-69].

Стосовно нормативно-правового регулювання контролю за діяльністю Державної виконавчої служби слід зазначити, що в законодавчій системі відсутній нормативно-правовий акт, дія якого була б направлена на врегулювання такої діяльності. Питання контролю щодо визначеного об'єкта можна виділити лише за допомогою аналізу всієї нормативно-правової бази України, зокрема законодавства щодо діяльності Державної виконавчої служби та механізму здійснення примусового виконання рішень. Тому до нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності у сфері виконавчої влади слід віднести всю сукупність норм та правил, що зафіксовані у чинному законодавстві України, яке прямо чи опосередковано регулює здійснення такої діяльності і складається із законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України тощо [264, с. 156].

Однак Закон України «Про державну виконавчу службу» не надає нам визначення контролю за діяльністю ДВС, у ньому є лише вказівка на те, хто здійснює контроль за її діяльністю. На нашу думку, контроль за діяльністю Державної виконавчої служби у широкому розумінні представляє собою діяльність, засновану на сукупності критеріїв щодо перевірки стану виконання органом своїх повноважень з примусового виконання рішень. Предметом контролю, в свою чергу, повинна виступати саме діяльність

Державної виконавчої служби стосовно її законності. При цьому не слід забувати, що контроль необхідно здійснювати на всіх рівнях Державної виконавчої служби. У вузькому значенні об'єктом і предметом контролю за діяльністю ДВС виступає правомірність дій державних службовців щодо примусового виконання рішень, а також оцінка їх діяльності з точки зору доцільності.

Розкрити сутність контролю за діяльністю ДВС допоможе окреслення його мети та завдань.

Тлумачний словник української мови визначає термін «мета» як те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль або задалегідь намічене завдання; замисел [55, с. 683].

До основних ознак мети можна віднести:

- конкретність і вимірність мети. Висловлюючи мету в конкретних вимірних формах, керівництво створює чітку базу відліку для подальших рішень і оцінки ходу роботи;
- орієнтацію мети у часі. У першу чергу формулюють довгострокові цілі, потім виробляються середньо- і короткострокові цілі для забезпечення довгострокових;
- досяжність мети. Мету встановлюють так, щоб вона не перевищувала можливості суб'єкта управління [374, с. 122].

Отже, мета – ключовий компонент будь-якої діяльності, що визначає спрямованість ланцюжка дій на досягнення бажаного результату. У загальнонауковому розумінні мета являє собою предмет прагнення суб'єкта, усвідомлювана ним як підсумок діяльності.

У сфері публічного адміністрування контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності: дотримання планової, фінансової, ціноутворюючої, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін; використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів; виконання природоохоронного законодавства; підбір та розстановка кадрів у державному секторі; виконання

соціальних програм; стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо. Ці напрямки контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них в цілому залежить поступальний розвиток держави [31, с. 143].

У країнах Західної Європи на державний контроль покладали в основному однакові завдання. Всюди він був спрямований, головним чином, на ревізію дій як виконавців, так і розпорядників зі збору державних доходів і здійснення витрат [3, с. 79]. Цьому є підтвердження у Короткому Оксфордському словнику, який містить три значення терміна «контролювати»: 1) перевіряти або контролювати, а отже, і регулювати (платежі і т. д.); 2) вимагати звіту; 3) стримувати і направляти вільну дію [77, с. 210].

Відповідно до покладених завдань органи державного контролю в зарубіжних країнах здійснюють контроль за виконанням бюджетів, витрачанням державних коштів і використанням державного майна. Контролю підлягають витрати на утримання органів державного управління та реалізацію державних програм розвитку. Вони спрямовані на стимулювання національного економічного розвитку, покращення якості державних послуг та гармонізацію відносин у суспільстві [285].

За цільовим призначенням контрольна діяльність покликана вирішувати широке коло питань: а) встановлювати фактичне виконання постановленого управлінського рішення в діяльності підконтрольних суб'єктів; б) надавати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну і юридичну оцінку; в) приймати ефективні рішення з удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у випадку виявлення неправомірної поведінки – застосовувати відповідні правоохоронні засоби, вживати профілактичних заходів з попередження порушень; г) вимагати оперативного, більш повного і якісного виконання прийнятого рішення тощо [188, с. 16; 452, с. 140].

Основна мета контролю, на думку В.О. Баганець, полягає в тому, щоб

об'єктивно вивчити фактичний стан справ на об'єкті, що перевірявся, і виявити або попередити фактори, які негативно впливають на виконання управлінських рішень [28, с. 37].

На думку О.Б. Гора, головною метою державного контролю є підвищення ефективності діяльності органів державної влади і управління у захисті інтересів країни та її громадян шляхом посилення відповідальності цих органів та їхніх посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків та прийнятих державних рішень [77, с. 213].

За визначенням Н.А. Артем'євої, особливістю контролю є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, здійснення інших функцій управлінської діяльності. Точніше кажучи, за допомогою контролю перевіряється і оцінюється процес управлінської діяльності. Метою такої оцінки є приведення діяльності у відповідність до чинних правових норм та прийнятих згідно з ними управлінських рішень [24, с. 20].

На думку С.Ю. Глазьева, посередництвом контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, дотримання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту населення [74, с. 22; 73, с. 15-16].

Основними цілями контрольної діяльності Ю.М. Козлов і Д.М. Овсянко називають забезпечення дотримання законодавства органами виконавчої влади і їх посадовими особами, доцільне та економне витрачання коштів, підтримку ефективності державного пристрою і підвищення ефективності державного регулювання [411, с. 130].

За твердженням В.Б. Авер'янова, мета контролю полягає в тому, щоб виявити фактичний стан справ у будь-якому процесі, співставити відповідність цього стану з наміченими цілями і в разі необхідності застосувати коригуючі заходи щодо приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. У такому контексті розгляду контроль можна визнати

самостійним видом роботи чи навіть самостійною функцією управління [4, с. 343].

Суспільне призначення контролю, як пише І.К. Залюбовська, полягає у тому, що він є засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, дає можливість оперативно реагувати на виявлені відхилення. Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Встановлюючи певні правила поведінки у суспільстві, держава має контролювати їх виконання. На думку здобувача, головна мета державного контролю – забезпечити злагодженість, ефективність, законність у діяльності органів державної влади, всіх її гілок та на всіх її рівнях з метою надання, гарантування та захисту прав та свобод людини і громадянина [128, с. 8].

Основною метою контролю, за визначенням Т.М. Кравцова й Г.В. Калініченко, є виявлення недоліків та їх своєчасне виправлення шляхом коригування дій органів державного управління [180, с. 526].

Як наголошує О.В. Мих, контроль, реалізуючи функції державного управління, призначений для оцінки відповідності їх здійснення завданням, що стоять перед конкретним органом влади. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності об'єкта управління, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання небажаних результатів. Виходячи з цього, контроль у державному управлінні повинен сприяти виконанню завдань, покладених на органи виконавчої влади, та їх чіткому функціонуванню, забезпеченню прозорості управлінської діяльності, підвищенню відповідальності владного органу перед громадянами за свої рішення, шляхи їх реалізації та отримані результати. Контроль має не лише виявити, але й попередити недоліки в роботі, знайти нові резерви та можливості для розв'язання кризових ситуацій. Слід мати на увазі, що рівень відповідальності працівників органу виконавчої влади перед громадянами значною мірою залежить саме від контролю в державному управлінні

[215, с. 424].

За визначенням О.В. Половцева, контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань. Завдяки контролю досягається необхідний стан упорядкування та стійкості системи державного управління. Контроль охоплює, насамперед, поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань та заданих програм. За допомогою контролю здійснюється визначення керуючих впливів для управління керованими об'єктами. Під впливом контролю управлінські процеси рухаються у заданому напрямку та здійснюються відповідно до встановленої програми. Функція контролю полягає у координації загальної системи управління із забезпечення цілеспрямованого керівництва. Предметом координації є системи визначення цілей, прогнозування, власне контролю та інформації. У процесі контролю намагаються досягти по суті ті ж цілі, що і в процесі планування, але, насамперед, контроль має на меті отримання інформації і, тим самим, корегування рішень, що реалізуються, та підготовку прийняття подальших рішень. Контроль і планування обумовлюють один одного [267, с. 173-175].

У минулому домінуючою у підході до державного контролю була каральна мета його використання. Державний контроль проводився цілеспрямовано для виявлення порушень і застосування заходів впливу. Такий підхід до здійснення функцій контролю за своєю суттю є неправильним. Контролювати треба, щоб не допустити прорахунків, завчасно попереджати про їх виявлення та можливі негативні наслідки, а не з метою покарання [126, с. 226-230].

Отже, мета контролю полягає у його сутності. Головним призначенням контролю є отримання інформації про діяльність органу чи посадової особи щодо її доцільності та відповідності встановленим завданням та цілям. Відтак, метою контролю за діяльністю Державної виконавчої служби є отримання всебічної й об'єктивної інформації щодо організаційного стану діяльності служби, стану виконання покладених на неї завдань взагалі й

стану примусового виконання рішень зокрема.

Термін «завдання» тлумачиться як наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справи тощо, або як мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [436, с. 40], або як «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа та таке інше; настанова, розпорядження виконати певне доручення; те, що хочуть здійснити» [56, с. 386].

На думку Л.В. Сморгунова, поняття «завдання» відрізняється від поняття «мета» таким чином: завдання – це мета, досягнення якої бажано до певного моменту часу в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення. Завдання вказує на безпосередню мету, яка піддається кількісній характеристиці [405, с. 214]. З даною точкою зору цілком погоджується М.С. Панова, зазначаючи, що для досягнення кінцевої мети суб'єкти управління висувують перед собою проміжну мету – завдання. Отже, завдання – це проміжна мета, досягнення якої потребує витрати менших зусиль та часу, ніж досягнення кінцевої мети. Крім того, мета завжди одна, а завдань може бути декілька [249, с. 77].

Головним завданням державного контролю, на думку Р.О. Ємця, є забезпечення нормального існування та стабільного розвитку українського суспільства [118, с. 11]. А на думку Ю.П. Битяка, головним завданням контролю є його організаційна спрямованість, тому суть контрольної діяльності полягає не лише у виявленні негативних явищ і тенденцій, порушень законності і дисципліни, а й у виробленні заходів, які б забезпечували належний рівень управлінської діяльності, виховували працівників у дусі дотримання законодавства і дисципліни, що стало б необхідним елементом їх діяльності [37, с. 25].

Як наголошує О. Ф. Андрійко, завдання контролю як функції держави полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку [21, с. 343].

Найбільш розроблено питання завдань контролю у науковій праці О.М. Музичука, який до них відносить такі, як:

- перевірка та аналіз стану дотримання правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства та виконавської дисципліни;
- встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав;
- сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав;
- спостереження за дотриманням у правоохоронних органах прав, свобод і законних інтересів їх персоналу, рівнем їх соціального забезпечення;
- попередження, виявлення та припинення правопорушень серед працівників правоохоронних органів, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю;
- встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень працівниками правоохоронних органів, недотриманню встановлених обмежень, порушенню прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення;
- своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність правоохоронних органів, вивчення громадської думки про роботу правоохоронних органів;
- визначення та оцінка ефективності стилю і методів роботи правоохоронних органів усіх рівнів та їх персоналу;
- виявлення позитивного досвіду і його використання на практиці; надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених в їх діяльності недоліків;
- відновлення порушених прав учасників суспільних відносин

шляхом відміни дії незаконного правового акта підконтрольного об'єкта, відсторонення його від виконання посадових обов'язків тощо [221, с. 52].

Основними завданнями державного контролю в системі органів виконавчої влади є перевірка виконання вимог законодавства, рішень, прийнятих державними органами та їхніми керівниками, попередження і припинення порушень службової дисципліни, аналіз їх причин, вжиття заходів щодо їх усунення, посилення відповідальності державних службовців за сумлінне виконання своїх обов'язків, підвищення результативності діяльності виконавчих органів влади [120, с. 79].

У законодавстві відсутня конкретизація щодо завдань контролю. Це пояснюється тим, що немає єдиної правової системи контролю, основоположного нормативно-правового акта, дія якого була б спрямована на здійснення контрольної діяльності за державними органами. Проте за допомогою аналізу існуючих нормативних актів, зокрема тих, що регулюють діяльність Державної виконавчої служби, можна виділити єдині завдання контролю. Так, проаналізувавши положення Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2 939-ХІІ, де визначено головні завдання органу державного фінансового контролю [352]; положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, де розкривається суть державного нагляду (контролю) [351]; положення Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV, де визначено основні завдання державного контролю за використанням і охороною земель [303], можна визначити такі завдання контролю за діяльністю Державної виконавчої служби в Україні:

- перевірка та аналіз стану дотримання законності при здійсненні примусового виконання рішень;
- попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на

службі у Державній виконавчій службі;

- встановлення фактичного стану, якості та ефективності примусового виконання рішень та сприяння такому виконанню;
- попередження, виявлення та припинення правопорушень серед державних виконавців, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю;
- встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень державними виконавцями, недотриманню встановлених обмежень, порушенню прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розробка заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення;
- своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність ДВС, вивчення громадської думки про роботу служби;
- перевірка ефективного використання коштів і майна, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності у Державній виконавчій службі;
- перевірка стану правової роботи, надання рекомендації щодо її поліпшення, внесення пропозицій про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;
- здійснення заходів щодо запобігання корупції з боку державних виконавців та інших посадових осіб служби.

Підсумовуючи все вищевикладене, зазначимо, що мета та завдання контролю визначаються тільки призначенням підконтрольного органу та обсягом його повноважень. Мета й завдання спрямовані на визначення результату контролю. Мета контролю за діяльністю ДВС полягає в отриманні всебічної й об'єктивної інформації щодо організаційного стану діяльності служби, стану виконання покладених на неї завдань взагалі, й щодо стану примусового виконання рішень зокрема, завдання ж полягають у перевірці та аналізі стану дотримання законності при здійсненні примусового виконання

рішень; попередженні та недопущенні порушень конституційних прав і свобод, захисті законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Державній виконавчій службі; встановленні фактичного стану, якості та ефективності примусового виконання рішень та сприянні такого виконання; попередженні, виявленні та припиненні правопорушень серед державних виконавців, встановленні передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю; встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень державними виконавцями, недотриманню встановлених обмежень, порушенню прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розробленні заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення; своєчасному, повному і об'єктивному інформуванні населення про діяльність ДВС, вивчення громадської думки про роботу служби; перевірки ефективного використання коштів і майна, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності у Державній виконавчій службі; перевірки стану правової роботи, наданні рекомендації щодо її поліпшення, внесенні пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягненні до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях; здійсненні заходів щодо запобігання корупції з боку державних виконавців та інших посадових осіб служби.

Отже, контроль за діяльністю Державної виконавчої служби в Україні – це діяльність відповідних уповноважених державних органів зі спостереження за функціонуванням ДВС з метою отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про її стан; застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень у сфері примусового виконання рішень; надання допомоги суб'єктом контролю в забезпеченні й поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню правових норм; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб.

4.2. Види та форми контролю за діяльністю Державної виконавчої служби в Україні

Визначення видів та форм контролю дозволить з'ясувати, яким саме чином здійснюється контроль за діяльністю Державної виконавчої служби зокрема [464, с. 58-64], в чому його особливості у даній сфері та чи існують якісь прогалини в здійсненні контрольної діяльності щодо досліджуваного об'єкта.

Поділ будь-якого об'єкта дослідження за певними класифікаційними ознаками передбачає, що вид є підлеглим поняттям, яке входить до складу іншого, більш загального, і має свої особливі ознаки, які відрізняють його від інших видів даного, більш загального поняття. Вид, як складова частина цілого, частково виражає зміст цілого і в той же час відрізняється від інших частин конкретними носіями контрольних функцій (суб'єктами), об'єктами контролю [149, с. 194].

При визначенні поняття якогось виду контролю необхідно виходити з того, що це – функція, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлення, встановлення, констатування та спрямування суспільних процесів. В основу класифікації видів контролю можуть бути покладені різні класифікаційні риси: природа суб'єктів, їх завдання, зміст діяльності, характер та обсяг повноважень, характер взаємовідносин, стадії управління, юридичні наслідки [420, с. 355].

Найчастіше пропонуються такі класифікації:

1) залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління виділяють такі види контролю: контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль); контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль); контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль); контроль з боку органів центральної виконавчої влади; контроль з боку місцевих органів,

органів державної виконавчої влади; контроль з боку органів судової влади; контроль з боку органів місцевого самоврядування; контроль з боку громадянськості (громадський контроль);

2) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур: державний контроль та громадський контроль;

3) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта: загальний контроль; відомчий контроль; надвідомчий контроль;

4) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль: попереджувальний контроль; поточний контроль; наступний контроль;

5) залежно від спрямованості контролю: зовнішній контроль та внутрішній контроль;

6) залежно від призначення контролю: загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, який контролюється; цільовий контроль окремого напрямку роботи [165, с. 677].

У свою чергу, О.В. Половцев поділяє контроль за сферою діяльності державного органу, за терміном здійснення контролю, за видом використовуваних показників, за цілями контролю та залежно від напрямку прогнозів [267, с. 176]. Але нам здається, що така класифікація не може повністю охарактеризувати контроль, оскільки науковець просто розклав поняття контролю на складові. Безумовно, що контроль характеризується різними вимірами залежно від сфери управління, так як кожна з них має своє специфічне призначення, що зумовлює й спеціальні завдання контролю. Проте, використання показників, отриманих при проведенні контролю, та вироблення подальших прогнозів діяльності підконтрольного органу є лише загальною умовою контролю і не можуть бути достатньою підставою для його поділу на окремі види.

Також О.В. Половцев виділяє повний та частковий контроль. При повному контролі здійснюється контроль усіх об'єктів та елементів процесу державного управління, а при частковому контролі його дії можуть піддаватись лише окремі об'єкти [267, с. 173-181].

Таку класифікацію контролю пропонують Т.С. Єдинак та О.В. Павлишен:

1) за суб'єктами: законодавчий, президентський, прокурорський, контроль органів виконавчої влади, судовий, муніципальний, відомчий;

2) за сферою регулювання:

- фінансовий, який, в свою чергу, поділяється на бюджетний, податковий, митний, валютний, ціновий, банківський;

- технічний – технологічний, антимонопольний, пожежний, будівельний;

- соціальний – медичний, екологічний, ветеринарно-санітарний [117, с. 14].

Також Н.Г. Воропаєва класифікує контроль як окреме поняття на такі види: державний, відомчий, регіональний, внутрішній та громадський [66, с. 151-157].

Досліджуючи контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, О.Л. Чернецький розклав внутрішньовідомчий контроль на такі види:

- за спрямованістю контрольної діяльності: зовнішній та внутрішній;

- залежно від кола контрольованих видів діяльності: загальний та спеціальний;

- залежно від стадій розгляду контрольного питання: попередній, поточний і подальший;

- за способом організації контрольної діяльності: інспекторський, оперативний, зональний та автоматизований контроль;

- за часом здійснення: постійний та тимчасовий;

- за сферами, які підлягають відомчому контролю: санітарний; фінансовий; господарський; контроль за підготовкою службовців;

- за відкритістю: гласний та негласний [460, с. 910-913].

У свою чергу, В.О. Баганець розрізняє державний, муніципальний, відомчий, внутрішньогосподарський, громадський і незалежний контроль, або аудит [28, с. 37].

На думку О.Б. Гора, класифікація контролю за видами повинна виглядати таким чином:

- залежно від обсягу перевірки та обсягу показників: загальний (суцільний) та спеціальний (вибірковий);
- за етапами проведення контролю щодо часового його здійснення в процесі державного управління: попередній (превентивний), поточний (оперативний) та підсумковий (контроль за результатами або заключний контроль);
- залежно від тривалості контролю: постійно діючий або періодичний;
- залежно від організаційного взаємозв'язку контролюючого й контролюваного в системі державного управління: внутрішній (внутрішньовідомчий або адміністративний) та зовнішній (надвідомчий) контроль [77, с. 213-215].

В.С. Шестак поділяє державний контроль за такими критеріями:

- за правовою кваліфікацією – правомірний і неправомірний;
- за ступенем значущості – ординарний (звичайний), актуальний, екстраординарний;
- за способом реалізації контрольних повноважень – безпосередній і опосередкований;
- за кількісним складом суб'єктів контролю – одноособовий, сумісний;
- за приналежністю контрольних повноважень – власний і делегований;
- за відношенням до контрольної діяльності її суб'єкта – реальний і формальний;
- за природою простору – такий, котрий в сучасних країнах здійснюється не тільки у фізичному, але й у комп'ютерному (віртуальному) просторі («кіберпросторі») – глобальній інформаційній мережі Інтернет;
- за територією розповсюдження контрольних повноважень – загальнодержавний і місцевий;

- за структурою адміністративно-територіального устрою – в адміністративно-територіальних одиницях і в Автономній Республіці Крим;
- за видом органів щодо способу їх формування – виборних (представницьких) органів і призначуваних органів;
- за часом здійснення – попередній, біжучий (оперативний) і наступний, а також постійний, тимчасовий;
- за напрямом – внутрішній, зовнішній;
- за сферами здійснення – податковий, митний, санітарний тощо;
- за результатом оцінки об'єкта – позитивний і негативний;
- за стадією дослідження об'єкта – первинний, проміжний, кінцевий;
- за обсягом охоплення об'єкта дослідженням – загальний або частковий (на думку автора, саме про загальний і частковий контроль йдеться, коли за методом проведення розрізняють такі його види, як суцільний і вибірковий) [499, с. 12].

Крім того, він додає до вищезазначених різновидів ще й конституційний контроль, контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, фінансовий контроль, прокурорський нагляд, контроль Центральної виборчої комісії, кадровий контроль Вищої ради юстиції, інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [498, с. 94].

Водночас Р.О. Ємець запропонував таку класифікацію видів державного контролю: 1) залежно від положення суб'єкта в системі державного управління: контроль з боку Верховної Ради України та її органів (парламентський або законодавчий контроль); Президента України (президентський контроль); Кабінету Міністрів України (урядовий контроль); центральних (спеціалізованих) органів виконавчої влади; судів; 2) залежно від спрямованості державного контролю: зовнішній контроль; внутрішній контроль; 3) залежно від спрямування: відомчий (галузевий) і надвідомчий; 4) залежно від стадії (або часу проведення) здійснення державного контролю: попередній контроль; поточний контроль; наступний

контроль [118, с. 13].

На думку О.Ф. Андрійко, складовими елементами державного контролю є парламентський, президентський, адміністративний та судовий контроль [19, с. 11].

В типології державного контролю О.А. Маштакова пропонує розрізняти президентський, парламентський, контроль органів виконавчої влади, контроль судів загальної та арбітражної юрисдикції, судовий конституційний контроль, контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурорський нагляд [208, с. 64].

Провівши огляд класифікаційних підходів щодо видів контролю, можна зробити висновок, що усталеного єдиного підходу до поділу контролю на види немає. Кожний автор виходить з власної позиції, спираючись на сферу діяльності підконтрольного органу, специфіку його повноважень і місце у системі органів державної влади. Проте аналіз надав змогу виділити спільні критерії, за якими здійснюються всі існуючі класифікації, а саме:

- за суб'єктами, що здійснюють контроль;
- за обсягом контрольних повноважень;
- за сферами контролю;
- за характером контролю;
- за характером відносин між тим, хто контролює, і тим, хто є

підконтрольним.

Застосування різноманітних підходів до класифікації видів державного контролю у широкому обсязі допоможе виділити особливості, роль та призначення таких видів у діяльності Державної виконавчої служби України. А тому для об'єктивного з'ясування видів контролю за діяльністю Державною виконавчою службою України варто детальніше дослідити кожний існуючий вид контролю та виокремити саме ті, які повною мірою стосуються Державної виконавчої служби.

В першу чергу, слід розглянути види контролю за суб'єктним

критерієм – парламентський, президентський, урядовий, контроль, який здійснюється центральними органами влади, судовий, контроль, який здійснює омбудсмен (уповноважений з прав людини), і громадський.

У механізмі контрольної діяльності провідне місце посідає парламентський контроль, оскільки парламент є єдиним законодавчим та вищим представницьким органом державної влади, має виняткове право виступати від імені українського народу. Юридична природа парламентського контролю і його специфіка впливають передусім із представницького характеру Верховної Ради [29, с. 14].

Як зазначає І.К. Залюбовська, парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади можна визначити як врегульовану правовими нормами діяльність Верховної Ради України щодо виявлення відповідності змісту, форм, методів, результатів діяльності органів виконавчої влади, їх керівників та інших посадових осіб Конституції України, вимогам законів. Головне завдання парламентського контролю полягає, однак, не в тому, щоб фіксувати недоліки та порушення, а в тому, щоб на підставі виявлених недоліків вживати реальних та дієвих заходів щодо їх усунення, з'ясовувати їх причини та вживати заходів щодо запобігання їх у майбутньому шляхом надання відповідних зауважень та, якщо це необхідно, внесення змін та доповнень до чинного законодавства, розробки заходів щодо нейтралізації виявлених порушень [128, с.8-9].

Парламентський контроль в Канаді здійснюється шляхом так званих урядових опитувань за силовими структурами, банками, кредитними відносинами, валютою і банкрутством, поштовою службою, рибальством, національної статистикою та іншими відносинами [203, с. 133]. А в Норвегії він здійснює нагляд за діяльністю державних адміністрацій, а саме за витрачанням державних коштів у відповідності з їх призначенням [17, с. 73].

Парламентський контроль здійснює також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен). Інститут омбудсмена або уповноваженого з прав людини – це новий вид контролю, але за невеликий

проміжок часу свого існування він зарекомендував себе як дієвий засіб захисту прав і свобод людини та громадянина. Даний вид контролю є формою співпраці органів державної влади з громадськістю з використанням нових та сучасних інструментів такої взаємодії. Омбудсмен (від шведського «ombudsman» – представник інтересів інших) – спеціальна посадова особа, яка обирається (призначається) для контролю за дотриманням прав людини адміністративними органами, а в деяких країнах – також приватними особами й об'єднаннями [442, с. 62]. Омбудсмен, будучи незалежним при здійсненні контролю, шляхом допомоги громадянам у здійсненні їх прав все ж таки має підпорядкування парламенту, який і призначає обрану особу на дану посаду, а тому контроль з боку омбудсмена є парламентським контролем.

Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Отже, парламентський контроль за діяльністю Державної виконавчої служби здійснюється на підставі Конституції України і полягає у спостереганні за реалізацією нею законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Державної виконавчої служби та процес примусового виконання рішень, та дотриманням конституційних прав людини і громадянина при здійсненні такої діяльності. Парламентський контроль в даному напрямку здійснюється, з одного боку, через вищі органи управління Державної виконавчої служби – Міністерство юстиції України, а з іншого – через Уповноваженого з прав людини.

Наступний вид контролю – це президентський. Необхідно зазначити,

що норми Конституції України не містять прямої вказівки щодо здійснення Президентом України контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Однак статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, надає йому такі права. Крім того, контрольні повноваження Президента стосуються також формування організаційних засад органів публічного адміністрування, змісту їх функціонування і здійснюються або ж безпосередньо главою держави, або структурами Адміністрації Президента України. Даний вид контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України, як і парламентський, має опосередкований вплив на її діяльність, бо здійснюється лише через Міністерство юстиції України.

Щодо урядового контролю, який реалізується Кабінетом Міністрів України, слід зазначити таке. Діяльність Кабінету Міністрів України регулюється Конституцією та Законом «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII. Контрольні повноваження КМУ визначені ст. 116 Конституції та ст. 1 вказаного Закону, сутність яких полягає у спрямуванні та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійсненні контролю за їх діяльністю [167; 343]. Так, контроль КМУ як вищого органу системи органів виконавчої влади здійснюється за всіма органами цієї системи.

Отже, урядовий контроль за діяльністю Державної виконавчої служби України як виконавчого органу полягає у забезпеченні високої ефективності та дотриманні строків виконання завдань, визначених актами законодавства та дорученнями, а також наданні необхідної допомоги керівникам Служби і підготовці рекомендацій щодо поліпшення стану виконавської дисципліни.

Говорячи про наступний вид контролю (з боку органів виконавчої влади), слід уточнити, що мається на увазі контроль, який здійснюється центральними органами виконавчої влади – міністерствами. Міністерства відповідно до законодавства є головними суб'єктами в системі центральних

органів виконавчої влади. Кожне з них, відповідно до покладених на нього завдань, визначає пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери, забезпечує нормативно-правове регулювання у визначеній сфері, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та у встановленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України, інформує та надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у відповідній сфері та здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на нього Президентом України. Контрольна ж функція Міністерства полягає у перевірці стану виконання покладених на підконтрольних суб'єктів завдань у відповідній сфері регулювання. Коло контрольних повноважень Міністерств дуже великий, а тому потребує окремого наукового дослідження.

Даний вид контролю за функціонуванням Державної виконавчої служби полягає у повному її підпорядкуванні Міністерству юстиції України, яке безпосередньо здійснює керівництво та координацію діяльності даного органу, відповідно до законодавства (Положення про Міністерство юстиції України, Закон України «Про державну виконавчу службу», Положення про Державну виконавчу службу України, Закон України «Про виконавче провадження»), у якому зазначено, що контроль за діяльністю Державної виконавчої служби України здійснює Міністерство юстиції України.

Судовий контроль, будучи самостійною формою державної діяльності, яка притаманна практично всім елементам соціального управління, в сфері функціонування судової влади має свої особливості, що дозволяє характеризувати його як організаційно-правову форму її реалізації [459, с. 26]. Суди здійснюють функцію судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо громадян й інших суб'єктів правовідносин, які виникають у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності вказаних органів. Вирішуючи загальні завдання забезпечення законності діяльності державної

влади в країні, органи судової влади взаємодіють з органами виконавчої влади, здійснюючи судовий контроль [378, с. 365].

У цьому контексті заслуговує на увагу точка зору А.Т. Боннер та В.Т. Квіткіна, які під судовим контролем за законністю дій органів державного управління розуміють засновану на законі діяльність суду по перевірці притаманними для нього методами правомірності органів управління, їх посадових осіб і актів, які видаються ними, з застосуванням у належних випадках відповідних правових санкцій [44, см. 25].

До об'єктів судового контролю можна віднести: 1) закони України; 2) нормативно-правові акти органів державної влади; 3) нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування; 4) внутрішньодержавні договори; 5) акти й дії об'єднань громадян; 6) індивідуальні правозастосовні акти і правозастосовна практика компетентних державних органів та посадових осіб; 7) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 8) дії посадових осіб; 9) проведення референдуму і виборів; 10) створення і діяльність політичних партій та інших об'єднань. Цей перелік об'єктів судового контролю не є вичерпним [379].

Судовий контроль поділяється на конституційний та контроль загальних і спеціалізованих судів – адміністративних, господарських.

Отже, контрольна діяльність суду щодо діяльності Державної виконавчої служби України полягає у розгляді скарг на дії чи бездіяльність державних виконавців при виконанні ними своїх службових обов'язків щодо примусового виконання рішень.

Стосовно громадського контролю, слід наголосити на його особливості, яка полягає у ролі суспільства у цьому процесі. Громадськість, як найбільш свідома й активна частина суспільства, використовуючи свій внутрішній потенціал і закономірності розвитку, бере на себе спрямовуючу функцію в механізмі взаємодії з органами влади і впливає на політичні процеси так, щоб спрямовувати державну політику і запобігати прояву деструктивних чинників у державі. Кожен член суспільства, що проявляє

політичну активність, тим самим відноситься до громадськості. В сучасному світі громадський контроль, виступаючи механізмом зворотного зв'язку, здатний забезпечити населенню можливість реально оцінювати й коригувати роботу державних органів [175, с. 5]. Отже, громадський контроль – це діяльність громадян, громадських об'єднань та організацій з нагляду, перевірки та оцінки діяльності державних органів на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам.

Громадський контроль за діяльністю Державної виконавчої служби України передбачає участь громадськості в оцінюванні ефективності та законності її функціонування з огляду на стан захисту прав і свобод людини. Громадський контроль в цьому напрямі проявляється у наданні громадянам права захищати свої права правовими засобами шляхом подання скарг на дії чи бездіяльність державних службовців керівникові відділів, а також до вищих органів, яким підпорядкована ДВС.

Взагалі для виконавчої влади характерними є такі види контролю як внутрішній та зовнішній. Але такий поділ, на думку О.Ф. Андрійко, має умовний характер, бо за певних обставин зовнішній контроль можна розглядати як внутрішній, а внутрішній контроль у сфері виконавчої влади буде таким лише стосовно всієї системи виконавчої влади. Для сфери чи галузі управління він буде зовнішнім. З іншого боку, виділення зовнішнього і внутрішнього контролю у сфері виконавчої влади дає можливість простежити взаємозв'язки виконавчої влади з іншими гілками державної влади та між органами виконавчої влади з позиції контролю [20, с. 22]. Видається, що О.Ф. Андрійко має рацію, оскільки державний контроль може поширюватись на внутрішню діяльність окремих державних відомств (внутрішній контроль) і мати позавідомчий характер (позавідомчий контроль). Такої ж думки дотримується і О.Л. Чернецький, який у своєму дослідженні видів та форм внутрішнього контролю в органах внутрішніх справ, зазначив, що внутрішній контроль є підвидом внутрішнього

[460, с. 910]. Отже, з огляду на це, слід зазначити, що в науковій літературі внутрішній контроль ще називають відомчим, внутрішньовідомчим, галузевим. Так, наприклад, О.Б. Гора називає внутрішній контроль відомчим і зазначає, що він спрямований на систематичну перевірку виконання рішень об'єктами управління, що відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни, законності у діяльності органів державного управління, підвищенні виконавчої дисципліни їх посадових осіб [77, с. 219]. У свою чергу, В.Я. Насонов ототожнює відомчий і галузевий контроль і вказує, що він є неодмінним атрибутом управлінської діяльності будь-якого органу виконавчої влади, навіть наділеного повноваженнями щодо здійснення надвідомчого контролю. Відомчий контроль здійснюється органами галузевої компетенції у сфері своєї діяльності, а також органами галузевої компетенції з питань, віднесених до їх відання щодо підлеглих об'єктів [8, с. 90-91].

На нашу думку, внутрішній контроль проводиться державними органами в межах системи, до якої вони належать або галузі, яку вони регулюють. Слід прийняти до уваги й те, що система внутрішнього контролю, відповідно до стандарту COSO, складається з восьми компонентів: внутрішнє середовище організації, постановка цілей, визначення можливих подій, оцінка ризиків, реагування на ризик, контрольні процедури, інформація та комунікації, моніторинг. Усі компоненти системи внутрішнього контролю існують окремо, лінійно не пов'язані, можуть використовуватися у правовому регулюванні відповідних відносин незалежно від інших. Це накладає різноманітні вимоги до розробки юридичної конструкції системи внутрішнього контролю, яка би поєднувала статичний та динамічний аспекти правового регулювання відносин внутрішнього контролю [255, с. 426]. А відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних

установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 року № 1001 предметом такого контролю є дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів, відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [100]. Внутрішній контроль та його різновиди здійснюються в межах безпосередньої організаційної підпорядкованості підконтрольного об'єкта контролюючому суб'єкту. А отже, підвидами внутрішнього контролю є урядовий контроль, контроль, який проводиться центральними органами виконавчої влади, оскільки і Кабінет Міністрів України, і Міністерство юстиції України, і Державна виконавча служба України є органами однієї системи органів влади – виконавчої.

В «управлінській вертикалі» виконавчої влади залежно від повноважень органів можна виділити загальний, спеціальний і функціональний контроль, а крім того, наявність ознак, притаманних складним соціальним системам, таким як, зокрема «ієрархічність побудови системи органів виконавчої влади, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками», дає можливість виділити також ієрархічний контроль, побудові якого так само стають властиві ознаки, притаманні системі органів виконавчої влади. Такий контроль по вертикалі має декілька основних ліній: 1) загальний контроль, що здійснюється органами загальної компетенції і може стосуватися всіх сторін діяльності підконтрольного органу; 2) функціональний контроль – за виконанням чітко визначеної функції; 3) спеціальний контроль – за дотриманням установлених спеціальних правил і правових норм [22, с. 167-171]. Так, ДВС як орган виконавчої влади повинна дотримуватися загальних правил функціонування, проте, в свою чергу, даний орган має специфічне призначення – примусове

виконання рішень, що в свою чергу зумовлює і присутність у її функціонуванні спеціальних правил. Саме тому внутрішній контроль для оцінки всієї діяльності органу повинен поділятися на певні види. Такий поділ надасть змогу оцінити діяльність органу з огляду на всі складові такої діяльності. Так, загальний контроль функціонування ДВС направлений на її оцінку як державного органу, функціональний – на стан головної її функції – примусове виконання рішень, а метою спеціального є оцінка державних виконавців як посадових осіб.

Що стосується парламентського, президентського, судового та громадського контролю, то вони є підвидом зовнішнього контролю, оскільки тут відсутня організаційна підпорядкованість. Відмінність таких видів контролю полягає в різних правових формах реалізації контрольних повноважень та в методах впливу. Якщо внутрішній контроль є суто внутрішньою справою і здійснюється органами однієї системи, може стосуватися широкого кола питань діяльності системи, то зовнішній контроль, як правило, здійснюється щодо конкретної сфери чи функції і стосується якогось певного аспекту діяльності управлінської системи. Так, зовнішній контроль спрямовується на зовнішню адміністративну діяльність органу, тобто на стан виконання повноважень, яким наділений підконтрольний суб'єкт. На думку О.Ф. Андрійко, відмінність цих двох видів полягає у правових наслідках. Так, при проведенні внутрішнього контролю органи, що його здійснюють, можуть застосувати заходи державно-владного впливу, припиняти дії вольовим рішенням, звертатися до компетентного органу з поданням про факти, що мали місце, чи самостійно виробляти рекомендації, спрямовані на недопущення таких дій в майбутньому. Отже, пряме реагування на неправомірні чи недоцільні дії підконтрольного суб'єкта поступається місцем опосередкованому впливу на ситуацію шляхом надання інформації та висловлювання своєї позиції органу, уповноваженому прийняти рішення з цих питань [17, с. 90].

На підставі викладеного можна дійти висновку, що контроль за

діяльністю Державної виконавчої служби, в першу чергу, поділяється на:

- внутрішній, який, в свою чергу, поділяється на урядовий та контроль, що здійснюється центральними органами виконавчої влади (міністерський);
- зовнішній, який поділяється на парламентський, президентський, судовий, контроль, який здійснює омбудсмен (уповноважений з прав людини), та громадський.

За предметом слід виділити такі види контролю:

- фінансовий – постійний, систематичний, епізодичний;
- антикорупційний, який, в свою чергу, поділяється на антикорупційний контроль при прийнятті кандидата на державну службу; контроль за додержанням державними службовцями антикорупційного законодавства; антикорупційний контроль під час реалізації управлінської діяльності.

Фінансовий контроль активно вивчається у науковій літературі. Поняття фінансового контролю представлено у багатьох аспектах, проте нас цікавить фінансовий контроль за діяльністю саме державних органів, оскільки він є невід'ємною складовою частиною фінансової діяльності держави та місцевих утворень. Наявність фінансового контролю об'єктивно зумовлюється тим, що фінансам як економічній категорії притаманна не тільки розподільча, а й контрольна функції. Тому використання фінансів державою та місцевими утвореннями для вирішення своїх завдань обов'язково передбачає здійснення контролю за їх виконанням. Фінансовий контроль здійснюється у встановленому законодавством порядку усією системою органів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі спеціальними контролюючими органами. Фінансовий контроль є однією із завершальних стадій управління фінансами, водночас він виступає необхідною умовою ефективності управління фінансовими відносинами в цілому. Особливе місце фінансового контролю в загальній системі контролю як елемента в системі управління суспільними процесами зумовлюється його

специфікою, що виявляється у контрольній функції самих фінансів. Об'єктивно властива фінансам здатність виражати специфічну сторону виробничо-господарської діяльності в будь-якій сфері робить фінансовий контроль всеохопним і всеосяжним [105, с. 57].

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», державний фінансовий контроль здійснюється за:

- виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;
- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів;
- усуненням виявлених недоліків і порушень.

Також фінансовий контроль полягає у розгляді листів, заяв і скарг громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань. Звернення, в яких повідомляється про крадіжки, розтрата, недостачі, інші правопорушення, негайно пересилаються правоохоронним органам для прийняття рішення згідно із законодавством [352].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 року № 1001 об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та

бюджетних установ в повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах) та заходи, що здійснюються його керівником для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади) [100].

Зміст даної постанови дає нам підставу стверджувати, що фінансовий контроль є саме внутрішнім контролем, проте внутрішній контроль не може зводитися лише до фінансового питання, оскільки сутність діяльності державних органів полягає не в фінансовій діяльності як такій, а у формуванні різноманітних сфер політичного та державного життя країни для досягнення єдиної мети чіткого функціонування держави, а фінансова сторона такої діяльності полягає, насамперед, у забезпечувальній функції існування органів як державних інституцій. Отже, фінансовий контроль за діяльністю державних органів є спеціальним видом державного контролю, головною метою якого є перевірка цільового використання державних коштів.

На підставі викладеного можна констатувати, що під фінансовим контролем за діяльністю Державної виконавчої служби України слід розуміти контрольну діяльність спеціально уповноваженого органу щодо використання і збереження службою державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, ефективного використання коштів і майна, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності, стану перерахування грошових коштів, стягнутих державними виконавцями, та судового збору у дохід Державного бюджету України, дотримання фінансового законодавства.

Антикорупційний контроль передбачається законодавством щодо

запобігання та протидії корупції. Так, згідно з Методичними рекомендаціями з питань запобігання та протидії корупції, затвердженими наказом Головного управління Державної служби України 26.12.2007 № 337, розрізняються такі види контролю: 1) здійснення антикорупційного контролю при прийнятті кандидата на державну службу, 2) здійснення контролю за додержанням державними службовцями антикорупційного законодавства, а також 3) антикорупційний контроль під час реалізації управлінської діяльності. Антикорупційний контроль як один із способів забезпечення законності полягає в тому, що суб'єкт контролю має здійснювати облік та перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції щодо протидії корупції серед державних службовців під час реалізації управлінської діяльності у відповідній сфері. Антикорупційний контроль поділяється на державний та громадський [213].

Державний контроль здійснюється всіма органами держави в межах своєї компетенції і полягає у забезпеченні додержання всіма державними службовцями Закону України «Про державну службу» та іншого антикорупційного законодавства, а також етики поведінки державного службовця. Громадський антикорупційний контроль зазначається у згаданих рекомендаціях, знаходить свій прояв в діяльності громадських організацій та об'єднань, засобів масової інформації, у зверненнях, заявах (в т.ч. скаргах) громадян щодо фактів корупційних проявів серед державних службовців під час реалізації ними управлінської діяльності. Згідно з рекомендаціями, це органи місцевого самоврядування, громадські організації (об'єднання), засоби масової інформації та громадяни [187, с. 97-98].

Вагомим упущенням з нашого боку буде оминати увагою ще один вид контролю – прокурорський нагляд за додержанням та застосуванням законів. При розкритті попереднього питання щодо визначення сутності контролю за діяльністю державних органів взагалі й за діяльністю Державної виконавчої служби зокрема, ми дійшли висновку, що нагляд є видом контролю. «Для прокуратури нагляд за додержанням і застосуванням законів значною мірою

визначає зміст її діяльності» [492, с. 79-85]. Раніше прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у цій сфері правовідносин прокуратура виконувала відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України та Закону України від 12 липня 2001 р. № 2663-III «Про внесення змін до закону України «Про прокуратуру» [500, с. 12], однак з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» за цим органом залишено тільки повноваження щодо нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [359].

Ще виділяють контроль за часом здійснення: попередній, поточний та наступний.

Попередній здійснюється на етапі планування діяльності та має на меті встановлення необхідних умов й обґрунтованих підстав для прийняття рішення. Поточний – у процесі реалізації діяльності Служби. Метою даного контролю є регулярна перевірка діяльності ДВС на предмет її відповідності чинному законодавству й притягнення відповідних порушників до відповідальності. Поточний контроль здійснюється за допомогою перевірки стану реалізації поставлених державних завдань та стану виконавчих проваджень, атестації державних службовців і державних виконавців. Наступний контроль проводиться після проведення усіх робіт і спрямований на припинення правопорушення та відновлення порядку на підставі отриманих результатів.

Підсумовуючи, можна виділити такі види контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України:

1) за суб'єктом здійснення контролю:

- внутрішній – урядовий та контроль з боку центральних органів виконавчої влади;
- зовнішній – парламентський, президентський та громадський.

- спеціальний – фінансовий (постійний, систематичний, епізодичний) та антикорупційний (при прийнятті кандидата на державну службу, за додержанням державними службовцями антикорупційного законодавства та контроль під час реалізації управлінської діяльності);

2) за часом здійснення:

- попередній;
- поточний;
- наступний;

3) за метою здійснення :

- загальний – контроль керованої системи в цілому;
- галузевий – контроль окремої ланки системи, окремої функції, підрозділу.

Контрольна діяльність повинна мати і заходи його здійснення або забезпечення, тобто така діяльність, як і будь-яка інша, має зовнішнє вираження. Форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності; форму можна визначити як зовні виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в рамках його компетенції та викликає певні наслідки, які, маючи юридичний характер або певне юридичне значення, узагальнено кваліфікуються як адміністративно-правові форми [17, с. 43].

Дослідження форм і методів контролю за діяльністю державних органів знаходить відображення в наукових працях О.Ф. Андрійко, К.І. Архіпової, Г.В. Атаманчука, В.І. Баскова, Н.Г. Белова, В.М. Гаращука, Г.В. Дроздова, І.К. Залюбовської, Ю.М. Козлова, С.Д. Кравченко, В.К. Колпакова, Д.В. Лученка, В.В. Мурзи, І.Є. Марочкіна, О.М. Музичука, Г.М. Остапович, О.Ф. Смирнова, А.М. Слюсар, В.В. Сухоноса, О.А. Шевчук, В.С. Шестака, Є.В. Шоріної, М.К. Якимчука та ін. Проте форми і методи контролю за діяльністю органів Державної виконавчої служби України в

наукових колах майже не вивчаються, що також вказує на актуальність питання.

До правових форм здійснення контрольної влади С. Кравченко відносить: нормотворчу, правозастосовну, правоохоронну, а до неправових – виховні й організаційні тощо. Необхідно зазначити, що у правовій державі будь-яка форма контрольної влади у сфері публічної влади, насамперед державної, здійснюється лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачений законодавством [181, с. 226]. Така класифікація форм має узагальнений характер. Вчений підходить до визначення форм з позиції правового оформлення контрольної діяльності. Так, нормотворча форма – це вираження засобів контролю в нормативно-правових актах, тобто будь-який засіб повинен визначатися, насамперед, у вигляді правової норми. Правозастосовна форма означає, що кожна дія контрольної діяльності має здійснюватися виключно відповідно до правил, закріплених у законі. Сутність правоохоронної форми полягає в тому, що кожний метод, засіб контролю в першу чергу спрямований на дотримання прав суб'єктів таких правовідносин. Щодо виховної форми контрольної діяльності, то слід зазначити, що вона також є правовою, оскільки заходи виховної дисципліни теж мають відбуватися тільки на підставі законодавчої норми, тим більше, що йдеться про державні органи. Організаційна ж форма передбачає розподіл дій контрольної діяльності поміж виконавцями контролю та їх узгодження, а тому саме вона відноситься до неправової форми контрольної діяльності. Проте форма повинна відображати практичну сторону діяльності, тобто форми контролю характеризують діяльність з технічної точки зору. Техніка діяльності проявляється в її засобах здійснення і тому, на нашу думку, форми контролю слід розглядати саме з цієї точки зору. З цього приводу Є. Калюга зауважує: «Форма виражає внутрішній зв'язок і спосіб організації контролю, дає змогу розкрити його зміст і вказує на техніку його здійснення» [142, с. 51].

Ці два підходи щодо визначення форм контролю слушно об'єдналися у

запропонованому формулюванні форм контролю, який надав О.А. Шевчук. Він, досліджуючи форми податкового контролю, встановив, що форма – це регламентований нормами податкового законодавства спосіб організації і проведення заходів податкового контролю, що являє собою сукупність методів, які використовуються для досягнення конкретного завдання податкового контролю; організаційна єдність контрольних заходів та процедур, об'єднаних єдиною метою [494, с. 73].

Слушною є думка і Г.М. Остаповича, який визначає правову форму контролю як передбачену нормами права та віднесену законом до компетенції суб'єктів державного контролю цілісну сукупність пов'язаних підставою та поставленою метою заходів, спрямованих на одержання, збір, перевірку, аналіз, оцінку, обробку, зберігання відомостей для встановлення відповідності об'єкта контролю заданим параметрам, виявлення та усунення відхилень від них, а також підстави та порядок (процедури) здійснення цих заходів [244, с. 88-89]. Як заперечення щодо цієї позиції можна викласти думку О.Ф. Андрійко, яка пише, що «в цій визначеності існує широкий діапазон вільного вибору суб'єктом державного контролю саме тієї форми, яка найбільш підходить до даної ситуації. Тобто йдеться про право вибору відповідної форми у межах, визначених законодавством. Тому на практиці спостерігається застосування і форм державного контролю, які прямо передбачені у нормативно-правових актах, а також таких, що не заборонені і можуть використовуватися органами при виконанні контрольної функції. Державний контроль, що здійснюється у формах, передбачених законодавством, майже завжди має юридичні наслідки, тоді як вільне використання форм державного контролю в межах дозволеного безпосередніх юридичних наслідків може і не викликати. Отримані таким чином дані можуть враховуватися органами виконавчої влади при коригуванні управлінської діяльності, прийнятті відповідних управлінських рішень, визначенні нових напрямів та стратегії впливу, тобто при динамічності і оперативності їх діяльності» [17, с. 187].

Слушно зазначає Г.М. Остапенко, що, як будь-яка діяльність, контроль повинен мати законодавче закріплення. Проте слід погодитися і з О.Ф. Андрійко, з огляду на те, що законодавчий стан регулювання контролю на даному етапі свого розвитку не може повною мірою здійснювати свою правову функцію, й тому суб'єктам контролю доводиться «імпровізувати» при виборі форм контролю. Відштовхуючись від запропонованих визначень, слід дійти висновку, що форми контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України відповідають загальним критеріям, прийнятим у науковій літературі та законодавстві, а тому нам здається, що визначення, надане Г.М. Остаповичем, повністю характеризує форми контрольної діяльності за ДВС.

У науковій літературі відсутня загальноприйнята класифікація форм державного контролю, але деякі автори зробили спроби щодо такого поділу.

За визначенням О.Ф. Андрійко [20, с. 26], Ю.П. Битяка та В.В. Зуя [9, с. 206], основними формами контролю органів виконавчої влади є перевірки та ревізії. Разом з тим О.Ф. Андрійко наголошує, що поряд з перевіркою та ревізією усе активніше застосовуються аналіз інформаційних матеріалів, звіти, повідомлення, застереження тощо [20, с. 26].

У свою чергу, Є.В. Шоріна виділяє такі форми контролю: перевірка, ревізія, інспектування, обстеження, нагляд, спостереження, огляд, рейди та зазначає, що форми відрізняються між собою засобами державного чи громадського впливу на підконтрольні органи, а також на осіб, що не дотримуються державної і суспільної дисципліни [503, с. 15]. Водночас О.П. Полінець [265, с. 75] та І.К. Залюбовська [127, с. 10-13] до вже зазначених форм додають ще і запити, заслуховування звітів, інформацій і повідомлень, експертизу, координацію діяльності контролюючих органів, розгляд скарг, заяв тощо. А О.Л. Чернецький додає ще й інвентаризацію, статистичну звітність, ознайомлення з виконанням управлінських рішень [460, с. 910-914]. До форм контролю В.М. Гаращук додатково відносить витребування звітів [70, с. 99], а С.А. Косінов – вивчення особистих ділових

якостей кандидатів на заміщення посад [176, с. 45].

Цікаву і, на нашу думку, доволі ґрунтовну класифікацію форм контролю виклала І.М. Коросташова, а саме:

- форми фактичного контролю: перевірка, ревізія, інвентаризація, обстеження, інспектування, перевірка виконання, ознайомлення зі станом справ на місцях, виклик із місць із метою заслуховування керівників і виконавців на оперативних нарадах та колегіях, візування, моніторинг, службове розслідування;

- звітні форми внутрішнього контролю: усні (доповіді, звіти) і документальні (статистичні звіти, інформація, що збирається за спеціальною вказівкою, доповідні записки, довідки, акти) [172, с. 76].

Отже, в процесі здійснення контролю за діяльністю органів державної влади використовується достатньо широкий комплекс форм, до яких відносяться: перевірка, ревізія, інспектування, обстеження, нагляд, спостереження, огляд, рейди, запити, заслуховування звітів, інформацій і повідомлень, експертиза, вивчення ділових і особистих якостей кандидатів на заміщення посад, координація діяльності контролюючих органів, розгляд скарг, заяв, інвентаризація, статистична звітність, ознайомлення з виконанням управлінських рішень. Все це зумовлює актуальність з'ясування їх сутності і особливостей при здійсненні контролю за діяльністю ДВС.

Формами парламентського контролю є заслуховування звітів, висновків та інформації органів виконавчої влади, затвердження різноманітних державних програм, проведення сесій, слухань, метою яких є вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. До форм парламентського контролю також можна віднести депутатський запит, участь народного депутата України у перевітках щодо додержання законів державними органами й органами об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, участь у депутатському розслідуванні, відвідування будь-яких державних органів та об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій з питань своєї

депутатської діяльності тощо [364].

Не слід забувати і про форми парламентського контролю, які застосовуються у роботі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Головною формою такого контролю є перевірка стану дотримання встановлених прав і свобод людини і громадянина державними органами. Дана форма проявляється у праві омбудсмена бути присутнім на засіданнях Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду, Верховного Суду та інших державних органів України, знайомитися з документами, звертатися із запитом та заявами до державних органів тощо.

Президент здійснює контроль у формі постійного моніторингу, отримання від виконавців і вивчення відповідної проміжної та підсумкової інформації, аналіз цієї інформації, статистичних даних і звітності та результатів моніторингу; проведення в разі потреби поглибленого вивчення і перевірок стану виконання актів, доручень із залученням відповідних органів та фахівців, заслуховування на нарадах або спеціальних засіданнях повідомлень посадових осіб; здійснення періодичного узагальнення стану виконання актів, доручень, підготовки аналітичних матеріалів, звітів про хід їх реалізації [354].

Урядові форми контролю полягають у перевірці та аналізі стану підконтрольних йому об'єктів.

Стосовно громадського контролю виокремимо такі форми впливу громадян та інституцій громадянського суспільства на процес підготовки і прийняття політичних рішень:

- безпосередня участь громадян (вибори, референдуми), що впливає на державну політику і відповідні рішення;
- опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії);
- діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок;
- направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення (до глави держави,

законодавчого органу (зокрема парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо);

- підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок як щодо конкретних документів, рішень, так і щодо певних суспільних подій;
- організація громадських акцій (мирні збори), громадських слухань;
- діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади з числа представників громадських об'єднань;

- обговорення в засобах масової інформації, соціологічні опитування та моніторинги громадської думки;

- проведення семінарів, «круглих столів», консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобах масової інформації [202, с. 15].

Аналіз законодавства щодо здійснення контролю за діяльністю Державної виконавчої служби показав, що провідною формою такого контролю є перевірка, яка має різні види. Виділяють комплексні, вибіркові та разові перевірки. Зміст комплексних перевірок полягає у розгляді всіх сторін діяльності підконтрольного об'єкта у повному їх обсязі. Вибіркові перевірки застосовуються як при аналізі окремих сторін діяльності об'єкта, так і при перевірці діяльності системи об'єктів з конкретно виділеного питання. Разові перевірки проводяться за заявами чи дорученнями відповідних органів чи громадян і можуть застосовуватися для з'ясування як окремого питання їх діяльності, так і вивчення діяльності в цілому [19, с. 19].

Перевірка діяльності Державної виконавчої служби здійснюється у таких напрямках:

- 1) обстеження і вивчення діяльності Служби щодо своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень. Так, відповідно до ст. 86 Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 № 606-ХІV перевірка законності виконавчого провадження здійснюється колом суб'єктів, окреслених Законом, за дорученням вищої посадової особи, з власної ініціативи або під час розгляду поданої скарги на постанову

начальника підпорядкованого органу державної виконавчої служби, винесену за результатами розгляду скарги на рішення, дії (бездіяльність) державного виконавця, інших посадових осіб Державної виконавчої служби. Перевірка має бути проведена протягом десяти робочих днів, а зведеного виконавчого провадження – протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня надходження витребуваного виконавчого провадження. На час проведення перевірки виконавче провадження може бути зупинено посадовою особою, яка його витребувала, про що зазначається в постанові. Про результати перевірки законності виконавчого провадження посадовою особою, яка його витребувала, вноситься постанова, яка є обов'язковою для виконання державними виконавцями та підлеглими посадовими особами державної виконавчої служби [292];

2) перевірка стану виконання указів та розпоряджень Президента України;

3) перевірка стану виконання наказів Міністерства юстиції України;

4) перевірка стану правової роботи;

5) перевірка дотримання прав і свобод людини і громадянина;

6) перевірка дотримання антикорупційного законодавства;

7) перевірка дотримання законодавства щодо звернення громадян. Така форма контролю передбачена Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР та Порядком особистого прийому громадян у Державній виконавчій службі України, затвердженим наказом Міністерства юстиції 27.10.2011 № 3231/5. Відповідно до ст. 28 вказаного Закону контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада, народні депутати України, Президент, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, міські, селищні, сільські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші

центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій [341].

Відповідно до Порядку структурний підрозділ ДВС України з питання забезпечення проведення особистого прийому громадян складає списки громадян, які виявили бажання потрапити на особистий прийом до Голови ДВС України або до його заступників, та подає матеріали, викладені у зверненнях громадян, що увійшли до цього списку, для вивчення та опрацювання до структурних підрозділів апарату ДВС України відповідно до їх компетенції не пізніше ніж за сім днів до прийому. Письмові та усні звернення (пропозиції, заяви і скарги), подані під час особистого прийому, передаються до структурного підрозділу ДВС України з питань діловодства та контролю для реєстрації відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 [277; 137].

Наступна форма внутрішнього контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України – внутрішній аудит, який поділяється на аудит ефективності, фінансовий аудит та аудит відповідності. Механізм проведення аудиту регулюється такими нормативно-правовими актами, як постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 року № 1001 [100], наказ Міністерства фінансів України від 31 липня 2014 року № 794 «Про затвердження Порядку здійснення Державною фінансовою інспекцією України контролю за станом внутрішнього аудиту в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої

влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях» [330], наказ Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 року № 1247 «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту» [336].

Об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та бюджетних установ в повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах) та заходи, що здійснюються його керівником для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади) [100].

Існування аудиту в такій якості викликає декілька питань. Так, загальноприйнятим вважається, що аудит – це перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів [288].

Провівши аналіз практики застосування аудиту адміністративної діяльності (як за кордоном, так і в Україні), Л.Л. Приходченко дійшов висновку, що він не належить ані до фінансово-економічного, ані до адміністративного аудиту (у сучасному вітчизняному розумінні), адже під час його виконання контрольні-ревізійні заходи не проводяться, не

розглядаються питання законності, відповідності та доцільності тих чи інших управлінських заходів. Він не спрямований на викриття недбалості дій управлінців, порушення законодавства або недотримання фінансово-господарської дисципліни; не ставить за мету виявлення порушників для притягнення до відповідальності [285].

Слід погодитись із доречністю зробленого зауваження і підкреслити, що законодавцем неправильно визначена сутність внутрішнього контролю за діяльністю виконавчих органів. Відносячи до внутрішнього аудиту і аудит фінансовий та організаційний, законодавець тим самим породжує дублювання трактувань, що значно ускладнює науково-практичні дослідження.

Головною формою фінансового контролю є ревізія. Її зміст – перевірка фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації, дотримання законодавства з фінансових питань, достовірності обліку і звітності, спосіб документального викриття недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань. Ревізії бувають плановими виїзними та позаплановими виїзними.

Плановою виїзною ревізією вважається ревізія у підконтрольних установах, яка передбачена у плані роботи органу державного фінансового контролю і проводиться за місцезнаходженням такої юридичної особи чи за місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна ревізія.

Позаплановою виїзною ревізією вважається ревізія, яка не передбачена в планах роботи органу державного фінансового контролю і проводиться за наявності хоча б однієї з таких обставин:

- підконтрольною установою подано у встановленому порядку скаргу про порушення законодавства посадовими особами органу державного фінансового контролю під час проведення планової чи позапланової виїзної ревізії, в якій міститься вимога про повне або часткове скасування

результатів відповідної ревізії;

- у разі виникнення потреби у перевірці відомостей, отриманих від особи, яка мала правові відносини з підконтрольною установою, якщо підконтрольна установа не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державного фінансового контролю протягом десяти робочих днів з дня отримання запиту;

- проводиться реорганізація (ліквідація) підконтрольної установи;

- у разі надходження доручення щодо проведення ревізій у підконтрольних установах від Кабінету Міністрів України, органів доходів і зборів, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, в якому містяться факти, що свідчать про порушення підконтрольними установами законів України, перевірку додержання яких віднесено законом до компетенції органів державного фінансового контролю;

- у разі, коли вищестоящий орган державного фінансового контролю в порядку контролю за достовірністю висновків нижчестоящого органу державного фінансового контролю здійснив перевірку актів ревізії, складених нижчестоящим органом державного фінансового контролю, та виявив їх невідповідність вимогам законів. Позапланова виїзна ревізія в цьому випадку може ініціюватися вищестоящим органом державного фінансового контролю лише у тому разі, коли стосовно посадових або службових осіб нижчестоящого органу державного фінансового контролю, які проводили планову або позапланову виїзну ревізію зазначеної підконтрольної установи, розпочато службове розслідування або у випадку повідомлення їм про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

Позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише за наявності підстав для її проведення та на підставі рішення суду. Позапланова ревізія підконтрольної установи не може проводитися частіше одного разу на квартал [352].

Так, предметом ревізії фінансово-господарської діяльності Державної

виконавчої служби є, як ми вже зазначали вище, цільове використання службою державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, ефективне використання коштів і майна, стан і достовірність бухгалтерського обліку і фінансової звітності, стан перерахування грошових коштів, стягнутих державними виконавцями, та судового збору у дохід Державного бюджету України, дотримання фінансового законодавства.

Слід звернути увагу на таку форму контролю, як статистична звітність. Ця форма контролю за діяльністю Державної виконавчої служби здійснюється відповідно до Порядку складання статистичної звітності щодо роботи Державної виконавчої служби.

До статистичної звітності Державної виконавчої служби входять первинні звіти районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби, зведені звіти відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції та зведений звіт роботи органів державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Звіт складається шляхом підсумовування даних за відповідні звітні періоди з накопичувальним підсумком (квартал, півріччя, дев'ять місяців, рік).

Відповідальність за достовірність та дотримання термінів подання звітів районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби покладається на начальників відповідних відділів Державної виконавчої служби, а в Головному управлінні юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських управліннях юстиції – на начальників відповідних управлінь юстиції, а також на заступників начальників управлінь – начальників відповідних відділів Державної виконавчої служби. Достовірність даних статистичної звітності перевіряється Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським та

Севастопольським міськими управліннями юстиції при проведенні комплексних та цільових перевірок відділів Державної виконавчої служби. За результатами кожного звітного періоду відділи Державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції здійснюють аналіз статистичних даних [138].

Така форма контролю, на нашу думку, є однією із основних. Аналіз статистичної звітності дозволяє скласти уявлення щодо стану виконавчих проваджень, завантаженості державних виконавців, обсягу стягнутих грошових коштів, виконавчого збору тощо. Так, форма звітності передбачає урахування кількості виконавчих документів що надійшли до відділу, кількості виконаних, кількості відмовлених у прийнятті, кількості направлених до інших органів на виконання, кількості залишку виконавчих проваджень на виконанні тощо.

Аналіз форм контролю, які застосовуються державними органами в процесі здійснення контрольної діяльності, дає підстави стверджувати про їх різноманітність. Різноманітність форм державного контролю обумовлюється, в першу чергу, метою його здійснення, суб'єктами, часом та місцем проведення. В основу класифікації форм контролю, на нашу думку, повинен бути покладений критерій, який характеризує специфіку діяльності підконтрольного органу.

Тому, підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що види та форми контролю покликані виражати зміст контролю як управлінської функції суб'єктів владних повноважень. Різноманітність видів та форм викликана, по-перше, різноманітністю суб'єктів його здійснення, їх завданнями, повноваженнями та місцем в системі державних органів; по-друге, метою та завданнями самого контролю. Так, класифікація видів контролю за діяльністю ДВС в Україні повинна виглядати таким чином:

1) за суб'єктом здійснення контролю:

- внутрішній – урядовий та контроль з боку центральних органів

виконавчої влади;

- зовнішній – парламентський, президентський та громадський;
- спеціальний – фінансовий (постійний, систематичний, епізодичний) та антикорупційний (при прийнятті кандидата на державну службу, за додержанням державними службовцями антикорупційного законодавства та контроль під час реалізації управлінської діяльності);

2) за часом здійснення:

- попередній;
- поточний;
- наступний;

3) за метою здійснення :

- загальний – контроль керованої системи в цілому;
- галузевий – контроль окремої ланки системи, окремої функції, підрозділу.

До безпосередніх форм контролю за діяльністю Державної виконавчої влади слід віднести: звіти, перевірку, внутрішній аудит та ревізію, а також розгляд скарг, заяв та повідомлень щодо дій або бездіяльності посадових осіб ДВС, зокрема державних виконавців. Інші розглянуті нами форми контролю, які застосовуються вищими органами влади, носять узагальнений характер і розповсюджуються на всіх суб'єктів суспільно-владних повноважень (державні органи, підприємства, організації і установи державного й недержавного фонду, громадяни та їх об'єднання).

4.3. Основні проблеми здійснення контролю за діяльністю Державної виконавчої служби в Україні

Сьогодні, на превеликий жаль, інститут примусового виконання рішень є неефективним. У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки зазначається, що «істотні

проблеми існують у системі виконання судових рішень, зокрема: гранично низька частка фактичного виконання судових рішень; відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців; системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами» [366]. Такий стан, по-перше, спричинений відсутністю чіткого механізму виконання рішень; по-друге, недосконалістю законодавчої бази, на підставі якої має здійснюватися виконання рішень; по-третє, відсутністю дієвого механізму відповідальності за невиконання рішень як суб'єктами виконавчого провадження, так і посадовими особами, на яких покладений такий обов'язок; по-четверте, наявністю проблем у роботі державних органів всіх гілок влади; по-п'яте, недосконалістю власної структури органів Державної виконавчої служби і багатьма іншими проблемами, які негативно впливають на всю судову діяльність країни, оскільки примусове виконання рішення тісно пов'язане із ефективністю діяльності судової системи. Але однією з вирішальних проблем функціонування правового інституту Державної виконавчої служби, на нашу думку, виступає відсутність належного контролю за діяльністю ДВС в Україні. Під належним контролем в даному випадку розуміємо не тільки можливість здійснити певні дії щодо отримання інформації про стан підконтрольного суб'єкта, але й реалізацію цієї можливості різними законними, науково обґрунтованими, сучасними методами та способами. Окрім того, належним контроль є тоді, коли забезпечено зворотній зв'язок між контролюючими та підконтрольними суб'єктами, коли зроблені зауваження беруться до уваги, на них відбувається не «формальна», а реальна та адекватна реакція. Тобто у здійсненні контрольної діяльності, по суті, мають бути зацікавлені обидві сторони: як контролюючі суб'єкти, так і підконтрольні. Насправді ж на даному етапі розвитку українського суспільства контрольна діяльність більше сприймається як механізм покарання та «штовхання», звідси і проблеми, які наразі будемо аналізувати в даному підрозділі. Цікаво, що серед завдань реорганізації системи виконання судових рішень та підвищення ефективності

виконавчого провадження не зазначено взагалі запровадження ефективного механізму контролю за діяльністю ДВС, а передбачається лише необхідність у здійсненні контролю за діяльністю приватних виконавців, що, на нашу думку, є вагомим упущенням та прогалиною організації системи виконання рішень.

Головними проблемами здійснення контролю за діяльністю ДВС в Україні, на нашу думку, слід назвати такі: 1) відсутність єдиних, уніфікованих норм та стандартів здійснення контролю в державному управлінні в цілому та щодо діяльності ДВС зокрема; 2) відсутність чітко визначеного кола контролюючих суб'єктів у досліджуваній сфері із прозорим переліком їхніх повноважень; 3) відсутність не тільки досвіду оцінювання діяльності ДВС взагалі й на кожному етапі виконання рішень окремо, але й відсутність методики та критеріїв оцінювання її діяльності; 4) низька зацікавленість або, точніше, навіть відсутність будь-якої реальної заінтересованості з боку суспільства у здійсненні громадського контролю за діяльністю ДВС. Звісно, що проблем у досліджуваній сфері є набагато більше, але, не маючи можливості охопити їх всі в межах нашого дослідження, ми виокремили ті, які потребують першочергової уваги та реакції.

Щодо першої із вказаних проблем слід підкреслити, що вироблення єдиних уніфікованих стандартів здійснення контролю має розпочинатися із розробки та законодавчого закріплення «фундаменту» такої діяльності – принципів. Як слушно зазначає П.Т. Полежай, значення принципів для права полягає в тому, що саме в них найяскравіше виражена його сутність в усій багатоманітності утворюючих її сторін і закономірностей, відображені найбільш істотні риси змісту правового регулювання суспільних відносин [263, с. 49]. У свою чергу, В.Л. Синчук зауважує, що одним із ключових елементів контрольного механізму об'єктивно є принципи контролю, які приводять його в дію, будучи фундаментальними засадами, дотримання яких сприятиме досягненню мети контролю за діяльністю органів, її якості та

ефективності [396, с. 443].

Проаналізувавши точки зору П.Т. Полежай [263, с. 49], В.Л. Синчук [396, с. 443-445], О.Ф. Андрійко [17, с. 20-30], А.Г. Гуледза [90, с. 87], О.В. Половцева [267, с. 175], В.Б. Авер'янова [97, с. 29] та А.І. Бондаренка [43, с. 26], Ю.П. Битяка [11, с. 255], В.М. Гаращука [71, с. 99-105], С.В. Ківалова [12, с. 296-298], пропонуємо систему принципів державного контролю представити таким чином:

1) загальні принципи (такі, що притаманні будь-якій державній діяльності): законність, публічність, відповідальність суб'єктів владних повноважень, професіоналізм, принцип взаємодії (або принцип зворотних зв'язків), системність;

2) спеціальні принципи (такі, які характеризують сутність контролю): об'єктивність, оперативність, дієвість, регулярність, незалежність, участь громадськості в здійсненні контролю.

Принцип законності передбачає дотримання нормативно-правових актів України та врахування основних вимог міжнародних принципів організації державного контролю за діяльністю публічних органів. Законність – це конституційний принцип, бо він закріплений у ст. 6 Конституції України і передбачає, що діяльність всіх державних органів, а відповідно і контролюючих суб'єктів, має здійснюватися у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Отже, даний принцип спрямований на захист інтересів підконтрольних суб'єктів, бо передбачає виконання контролюючими суб'єктами повноважень лише у межах, передбачених законодавством [519, с. 177].

Принцип публічності проявляється у забезпеченні безперешкодного руху інформації про стан політико-правової системи країни. Він закріплений у законах України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI та «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII. Так, у ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що право на доступ до публічної інформації гарантується здійсненням

парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації [313]. А у Законі України «Про інформацію» вказано, що інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, а одним із видів інформації є інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування (офіційна документована інформація, яка формується в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування) [342].

Даний принцип включає у собі й інші принципи, які гарантують доступ громадськості до інформації, зокрема принципи відкритості, прозорості, доступності інформації, свободи обміну інформацією, вільного отримання й поширення інформації.

Принцип професіоналізму полягає в ефективному здійсненні контрольної діяльності суб'єктами, наділеними такими повноваженнями. Так, С.А. Дружилов зазначає, що у понятті «професіоналізм» відображається такий рівень виконання роботи, який відповідає існуючим у суспільстві стандартам і об'єктивним вимогам [111, с. 85]. Отже, стає зрозумілим, що контроль повинен здійснюватися відповідно до встановлених критеріїв та стандартів здійснення такої діяльності.

Принцип зворотних зв'язків означає взаємодію державних органів при здійсненні своїх повноважень із громадськістю. Це означає, що контроль за діяльністю державних органів повинен здійснюватися і за допомогою громадськості, за таких умов широка спільнота може оцінити в тому числі й роботу контролюючих суб'єктів та їх реагування на виявлені факти правопорушень. Завдяки цьому контроль відразу стає ефективним інструментом демократизації управління [243, с. 311]. Як пише Д.М. Бахрах, контроль – найважливіший вид зворотного зв'язку, через канали якого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про

виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавської дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативного регулювання процесу [32, с. 608].

Відповідальність пов'язана з принципом еквівалентності у взаємодії між суб'єктами управління в тому випадку, якщо діяльність одного з них завдає збитків інтересам іншого (недосконалі управлінські рішення, неякісне виконання роботи). Забезпечуючи дію механізму виконання прав та обов'язків, відповідальність є основою існування всієї структури управлінських відносин [86, с. 7]. Як зазначає Л.Л. Приходченко, найдієвіший контроль мало чого вартий, якщо він не супроводжується відповідальністю. Майже повна безвідповідальність вищих посадових осіб за посадові зловживання, порушення законодавства – одна із причин низької ефективності системи державного управління. Тому без чіткого визначення та інституалізації відповідальності найдосконаліші програми реформування залишаються лише деклараціями, а в процесі їх реалізації будуть спотворені до невпізнання [286, с. 75].

Державний контроль повинен розглядатися як цілісна система, що включає горизонтальні та вертикальні взаємозв'язки між об'єктами і суб'єктами контролю. Саме в цьому і полягає принцип системності.

Об'єктивність контролю дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності в організації, порівняти із завданнями, які були поставлені, та дійти певних висновків про потребу у втручанні відповідних державних органів. Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз, вивчення реальних показників і даних, усебічність їх розгляду. Контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності фактів. Об'єктивність контролю впливає з точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, порівнянь, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. І лише узагальнення всіх даних, отриманих таким шляхом, зумовлює правильні, обґрунтовані висновки, виробляє вміння

докопатися до суті заради встановлення істини [422, с. 215-221]. Як стверджує О.Ф. Андрійко, об'єктивність контролю забезпечує реальне відображення фактів і явищ, убезпечує підконтрольних суб'єктів від волюнтаризму та неправомірних дій з боку контролюючих суб'єктів [17, с. 23].

Дієвість контролю полягає у фактичних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. Потрібно не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту. Призначення контролю полягає у створенні передумов для управлінської діяльності, виходячи з інтересів людини та суспільства, запобігання неправомірним вчинкам органів управління та службових осіб. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органів контролю, всієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків уповноваженим органам для прийняття рішень [422, с. 215-221].

При здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи попереджувати непередбачені наслідки. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату [97].

При визначенні принципу оперативності першочергове значення має підхід, за яким вирішення справи повинно здійснюватися в найкоротший строк або, іншими словами, без зволікання. Потрібно вимагати не лише формального дотримання визначеного законом строку, але й зобов'язувати діяти у сприятливий момент [243, с. 311].

Незалежність проведення контролю полягає у захищеності суб'єктів контролю від втручання у їх діяльність зовні. Звичайно, що абсолютної незалежності від інших державних органів бути не може, але цим органам повинен бути гарантований юридичний захист від будь-яких втручань [43, с. 230].

Ефективність здійснення контролю за діяльністю Державної виконавчої служби зумовлюється якістю нормативно-правової бази щодо механізму здійснення суб'єктами контрольної діяльності щодо визначеного об'єкта. Проте, на превеликий жаль, незважаючи на значення контролю для будь-якої діяльності, нині чинна система нормативно-правового регулювання з питань контролю за діяльністю державних органів неспроможна врегульовувати всі питання його здійснення. Вже зазначалося про недосконалість такого регулювання, яке призводить до невизначеності сутності контролю, що спричиняє плутанину в термінах та породжує неправильні тлумачення понять. Головну причину такого стану нормативно-правової бази сформулював А.Й. Присяжнюк, зазначивши, що система нормативно-правового регулювання формувалася шляхом прийняття в певні періоди становлення системи контролю окремих законодавчих та підзаконних нормативних актів. На його думку, формування єдиної системи контролю в державному управлінні й, зокрема, у сфері виконавчої влади повинно полягати в створенні єдиних, уніфікованих норм та стандартів здійснення такого контролю. Така діяльність, за визначенням науковця, забезпечить регулювання не лише окремих видів контролю в державному управлінні, а й загалом такої діяльності. А створення єдиної системи державного контролю повинно стати головним завданням реформування системи контролю в державному управлінні України [283, с. 73].

Отже, потребується законодавче закріплення принципів контролю в державному управлінні, при цьому, на нашу думку, у разі потреби стосовно окремих сфер, в яких здійснюється контрольна діяльність, мають бути визначені додаткові принципи контролю. Так, наприклад, щодо контролю за

діяльністю ДВС потребується розширення переліку вказаних принципів принципом забезпечення конфіденційності отриманої інформації.

Принцип забезпечення конфіденційності отриманої інформації має важливе значення під час здійснення контролю за діяльністю ДВС, оскільки контролюючі органи під час перевірок, аудитів, ревізій тощо можуть мати доступ до матеріалів, які становлять особисту інформацію боржників та стягувачів, а тому їх розголошення може завдати шкоди (як матеріального, так і морального характеру) цим особам. Відтак, на контролюючі органи законодавчо має бути покладено обов'язок забезпечувати конфіденційність отриманої інформації, звісно, із урахуванням положень, що передбачені законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

Зрозуміло, що лише розробкою принципів контрольної діяльності щодо функціонування ДВС ситуація з її провадженням не покращиться глобально, але це мають бути першочергові кроки у її налагодженні та вдосконаленні. В цілому, потребується прийняття відповідного законодавчого акта щодо контролю в державному управлінні та щодо діяльності органів виконавчої влади зокрема. Наразі ж, доки такий закон не прийнято, доцільно розширити зміст розділу 4 Закону України «Про державну виконавчу службу» таким чином: 1) назва розділу має відповідати назві Закону, оскільки в існуючій редакції вона є значно вужчою, чим залишає за межами контролю діяльність ДВС в цілому, тобто слід змінити назву розділу з «Контроль за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби» на «Контроль за діяльністю органів державної виконавчої служби»; 2) сьогодні у вказаному розділі лише одна стаття приділена питанням контролю, в той час як інші статті регулюють питання наслідків здійснення контрольних дій – тобто притягнення до відповідальності чи заохочення, або ж оскарження дій/бездіяльності державних виконавців. Тому потребується законодавче закріплення основних положень контролю за діяльністю ДВС: визначення поняття контролю, його мети, завдань, закріплення принципів,

встановлення вичерпного переліку контролюючих суб'єктів, законодавче визначення форм та видів контролю, встановлення наслідків здійсненого контролю. Причому, на нашу думку, наслідки проведених контролюючих дій мають бути передбачені не тільки для державних виконавців, але й для підконтрольного органу загалом.

Щодо другої названої проблеми, то можна стверджувати, що в країні в цілому нормативно не визначено структуру системи органів державного контролю у сфері виконавчої влади. Існують лише окремі системи таких органів з надвідомчими та відомчими повноваженнями, проте плідна співпраця між ними майже відсутня. Органи контролю не мають єдиного організаційного центру, до повноважень якого входило б здійснення координації та регулятивного впливу на органи контролю в системі виконавчої влади. Непоодинокими є факти перевищення повноважень органами виконавчої влади, їх втручання в діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень і порушення чинного законодавства. Причина такого становища – відсутність чіткої структури контрольних органів, які могли б відігравати регулятивну роль, причому не лише надавати інформацію про певний стан, а й попереджувати і припиняти неправомірні дії та застосовувати до об'єктів контролю та їх посадовців відповідні заходи [215, с. 425]. При цьому зрозуміло, що центральним елементом системи державного контролю, зокрема за діяльністю Державної виконавчої служби України, є суб'єкти, які його здійснюють. Однак у науковій літературі відсутні ґрунтовні дослідження суб'єктів контролю за діяльністю ДВС. Тому, провівши аналіз повноважень різних державних органів у власному монографічному дослідженні (підрозділ 4.4 «Суб'єкти контролю за діяльністю Державної виконавчої служби в Україні») [478, п. 4.4], ми дійшли висновку, що, по-перше, система органів контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України являє собою сукупність суб'єктів владних повноважень, які відрізняються між собою специфічністю повноважень щодо здійснення такої діяльності та власними організаційно-структурними

особливостями. По-друге, діяльність контролюючих суб'єктів регулюється правовими нормами – Конституцією України, нормами, які визначають організаційно-структурні особливості органів, та нормами спеціального призначення, які направлені на врегулювання особливостей повноважень суб'єктів щодо здійснення контролю [167; 278; 344; 305; 292; 272; 268; 327; 270; 345; 367; 354; 337; 382; 158; 355, с. 118; 359; 360; 352; 271]. По-третє, на нашу думку, до переліку суб'єктів контролю за діяльністю ДВС України слід віднести:

- суб'єктів зовнішнього контролю (суб'єкти надвідомчого призначення) – Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений з прав людини, КМУ, громадські ради при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суд (Конституційний, Верховний, загальної юрисдикції), міжнародні органи та організації;

- суб'єктів внутрішнього контролю (суб'єкти відомчого контролю) – Міністерство юстиції України, його структурні підрозділи та територіальні органи, Державний комітет статистики;

- суб'єкти спеціального контролю – Рахункова палата, Держфінінспекція, Державна казначейська служба.

Також нами підкреслено, що у зарубіжних країнах напрацьовано значний досвід державного контролю за органами виконавчої влади. У різних державах контроль має різні організаційні форми, відрізняється обсягом повноважень органів, що його здійснюють. Так, у США – це Головне контрольне управління Конгресу, яке очолює генеральний контролер; у Великій Британії – Національна ревізійна рада, яку очолює головний ревізор; у Канаді – Генеральний контролер; в Індії – парламентські комітети державної звітності, бюджетних передбачень комісії у справах державних підприємств; у ФРН, Франції та Угорщині – Рахункові палати [17, с. 72]. Зарубіжний досвід свідчить про єдність політики контролю, де є чітко визначений суб'єкт такого контролю та порядок здійснення, що безсумнівно

є позитивним досвідом, який Україна повинна запозичити і визначити єдину систему контролю.

Продовжуючи тему кола суб'єктів контролю, одразу ж перейдемо до третьої з названих проблем, а саме до питання здійснення громадського контролю за діяльністю ДВС в Україні.

У широкому розумінні громадський контроль здійснюється громадянським суспільством країни. Демократичність держави означає активну участь народу (громадян) у формуванні державного апарату і здійсненні контролю за його діяльністю через вибори і представницькі установи. Демократія можлива лише в умовах розвинутого громадянського суспільства, а тому держава повинна створювати умови для ефективного функціонування його структур. Отже, громадянське суспільство характеризується демократичністю, соціальною спрямованістю, урегульованістю та соціально справедливим правом [163, с. 13]. Специфіку громадянського суспільства визначає виконання ним таких функцій: приватно організованого громадянського механізму для розв'язання суспільних справ, природної противаги владним структурам, чиновникам проти можливих спроб узурпації влади, важливого засобу соціалізації, що сприяє якнайкращому входженню індивіда в соціум, зменшує відчуженість та націлює на активне виконання суспільно корисних справ, сприятливого суспільного середовища, в якому поширюється адекватна громадська політична культура і через неї – незворотність демократичних перетворень у державі [266, с. 195].

Демократизм суспільства вимірюється ступенем залучення громадян до вирішення загальносуспільних проблем. Дієвими засобами такого залучення, як свідчить демократична практика, є форми співпраці органів державної влади з громадськістю, які покликані здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади і виступають реальним проявом розвиненої демократії [168, с. 181].

Сьогодні все частіше люди починають розуміти важливість своєї ролі у

діяльності держави. Непоодинокими стають випадки, коли вони різноманітними, доступними засобами намагаються висловити державній владі свою недовіру. Зокрема, все частіше проводяться різноманітні мітинги, протести. Той факт, що наша країна пережила вже дві революції гідності українського народу, свідчить про стійке прагнення людини відстоювати свої законні права й інтереси, про стрімке оновлення суспільства, яке довгі роки перебувало в умовах тоталітаризму. Суспільство маленькими, але твердими кроками рухається до осмислення своєї ролі в управлінні державою. Але попри наявність позитивних кроків не варто закривати очі на існуючі проблеми взаємодії громадськості й держави. Окреслимо декілька аспектів цієї проблеми: правовий, економічний, соціальний. Правовий аспект полягає у тому, що жодний законодавчий акт не передбачає реальної, дієвої участі громадськості у формуванні кадрової політики як частини державної. Економічний аспект – обслуговування держапарату (навіть на рівні області) є недешевим задоволенням, яке лежить на плечах громадян, але жодний з них не має ніякого впливу на формування персонального складу та проведення політики регіональних органів виконавчої влади. Соціальний аспект вказаної проблеми проявляється у повній незалежності кар'єри чиновників від оцінки якості їх праці з боку громадян. Внаслідок цього чиновники в своїй праці не зорієнтовані на вирішення фундаментальних цілей та потреб суспільства, а кадрові призначення відбуваються не за критеріями фаховості, порядності, професіоналізму. Така ситуація знижує рівень довіри громадян до держави, негативно позначається на формуванні та реалізації соціально-економічної політики, сприяє зловживанням з боку чиновників, зміцненню корупційних схем [517, с. 292-293].

Існуючі проблеми набувають як практичного, так і теоретичного значення, що зумовлює актуальність даного дослідження. У сучасній Україні, пріоритетним прагненням якої є бажання стати справжньою європейською державою, питання підвищення ролі громадського контролю в діяльності державних інституцій набуває особливої актуальності, оскільки добробут

будь-якої країни в першу чергу залежить від ступеня розвитку саме громадянського суспільства. Питанням громадянського суспільства, його розвитку, умов існування та громадського контролю у сучасній науковій літературі приділяється дуже багато уваги, зокрема такими провідними вченими, як Л.М. Белкін, В. Варивдін, В. Демидов, А.М. Колодій, Г.Ю. Канищев, Ф. Канак, С.А. Косінов, О.І. Крюков, О.А. Коваль, А. Кочетков, П.В. Кузьмін, Л. Мамута, П.Г. Манжола, Ю.В. Опалько, А. Одинцов, І. Орлов, Я. Пасюк, М.М. Розумний, Ю. Резнік, С.П. Соляр, М. Сіцінська, А. Соловійов, В. Шинкарук, В.С. Шестак. Серед зарубіжних дослідників цього напрямку варто виокремити наукові доробки Е. Арато, Г. Алмонда, Г. Арендта, Б. Барбера, А. Блека, С. Верби, Ю. Габермаса, Е. Гелнера, Л. Даймонда, Р. Дарендорфа, Д. Кіна, Л. Колаковські, Дж. Л. Коена, Р. Патнема, Ж. Кермана, А. Селігмена, Р. Фассаера, Дж. Ф. Ціммермана та ін.

Проаналізувавши ряд наукових праць [156, с. 5-10; 410, с. 271-279; 30, с. 27-28; 186, с. 27], можна зазначити, що сьогодні у світовій практиці сформувалися такі типологічні моделі взаємодії держави і громадянського суспільства, в рамках яких вирішуються соціальні проблеми:

- державна модель добробуту. Її сутність полягає у першочерговій ролі держави у забезпеченні соціального захисту;
- децентралізована модель партнерства. Вона передбачає делегування повноважень центральних органів управління структурам регіонального та місцевого рівнів. Така модель дає можливість місцевим радам наблизитись до інтересів громад та адекватно реагувати на потреби громадян;
- модель благодійництва. Суть її полягає у незалежності від держави. Соціальна допомога знаходить від осередків громадянського суспільства (сім'я, церква) та приватних суб'єктів. Сучасною модифікацією благодійницької моделі є волонтерство у громадських організаціях [395, с. 263-265].

Країнам Західної Європи властива консенсусна модель політичної

культури, яка передбачає існування згоди між громадянами з приводу механізмів прийняття політичних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і шляхів їх вирішення. Відповідно, панівною формою участі громадян є конвенційна діяльність: звернення з листами, петиціями до офіційних осіб та інститутів; участь у різноманітних акціях протесту (пікетування, маніфестації, страйки тощо). Традиційним показником активності населення вважається участь у профспілках. Нарешті, однією з форм конвенційної політичної участі є феномен громадянської непокори, яка спрямовується на зміну певного політичного рішення, закону, усталеної норми діяльності. Такий вид діяльності має значний мобілізуючий потенціал щодо громадськості та спроможний впливати на еліту країни. Неконвенційними формами участі є: несанкціоновані мітинги, страйки, демонстрації; терористична діяльність, громадянська війна та революції [202, с. 14].

В Україні прийнято ряд нормативно-правових актів з питань взаємодії громадянського суспільства і держави, зокрема закони України «Про громадянські об'єднання», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про основи національної безпеки України», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про доступ до судових рішень», Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та ряд відповідних постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України з цих питань.

Одним з провідних нормативно-правових актів у цьому напрямі є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р. У загальних положеннях Концепції зазначено, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією із найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і

соціальної держави. Це насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яка повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних з процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина [170].

Концепція є дуже важливим кроком у напрямку розвитку громадянського суспільства, проте, на нашу думку, один із головних недоліків її – вузьке коло державних органів, на яких має бути спрямована така взаємодія. В Концепції зазначаються тільки органи виконавчої влади, а органи законодавчої та судової залишаються поза увагою. Вважаємо, що взаємодія повинна відбуватися на всіх рівнях влади, оскільки будь-який державний орган покликаний, в першу чергу, служити народові й діяти в інтересах країни.

Однією з форм взаємодії є здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів. Контроль держави населенням постає необхідною умовою функціонування громадянського суспільства, гарантією безпеки держави, її соціальної стабільності. Внаслідок відсутності або недостатньої розвиненості такого контролю поширюються авторитаризм управління державними справами, знижується прозорість діяльності владних інститутів, що, у свою чергу, призводить до виникнення численних порушень прав та основоположних свобод людини і громадянина, набуття державним правлінням ознак охлократії [95, с. 23]. Громадський контроль покликаний сприяти вирішенню цілої низки завдань, зокрема визнанню, забезпеченню і захисту основних прав і свобод людини і громадянина; підвищенню рівня участі громадян та їх об'єднань у діяльності держави; забезпеченню прозорості та підвищенню ефективності органів державної влади та органів самоврядування; здійсненню громадянських ініціатив, спрямованих на просування та захист громадських інтересів; забезпеченню зворотного

зв'язку між суспільством і державою, попередженню та вирішенню соціальних конфліктів; зниженню ризиків прийняття та реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування протиправних і таких, що суперечать суспільним інтересам, рішень [177, с. 9].

На думку С.В. Шестак, під поняттям «громадський контроль» слід розуміти всі прояви контролю над владними структурами, що здійснюються суб'єктами представницької та безпосередньої демократії. Категорія «громадський контроль» охоплює контроль громадян та їх добровільних об'єднань за здійсненням функцій представниками державного механізму [499, с. 17].

У свою чергу, С.А. Косінов вважає, що громадський контроль являє собою один із двох різновидів контролю соціального, іншим видом якого виступає державний контроль. Ці різновиди соціального контролю володіють одночасно і подібними, і відмінними ознаками: спільність цілей і основних завдань та принципів здійснення поєднується із розбіжністю у способах виникнення, формах реалізації, у правовому характері результатів контролю та повноважень суб'єктів його здійснення [177, с. 6].

Як зазначає Г.Ю. Канищев, громадський контроль є одним з найважливіших аспектів політичної діяльності громадян, що стає можливою за наявності двох факторів: 1) громадських організацій, які об'єднують людей для захисту їх прав; 2) доступу цих організацій до влади через систему представницьких установ різних за рівнем, від загальнодержавного парламенту до місцевих рад, а також через громадські слухання [144, с. 105].

Громадський контроль має суттєві відмінності від всіх інших різновидів контролю. Аналіз наукових джерел та законодавства дозволив визначити такі критерії, які відрізняють громадський контроль від державного:

- суб'єктивний критерій. Усі суб'єкти громадського контролю є незалежними один від одного та самостійними у розробці стратегії контролю, форм та методів своєї діяльності. Вони можуть об'єднуватися з метою

координації зусиль у певні структури, але відносини в таких об'єднаннях будуються цілком на договірних, самоврядних засадах [498, с. 49];

- характер повноважень. Діючі громадські контрольні структури не мають владних повноважень, на відміну від державних контрольних органів. Вони контролюють владу в інший спосіб, зокрема через певні компетентні державні органи впливають на стан справ у тій сфері, що стала предметом контролю [63, с. 89];

- різноманітність форм. До них відносяться вибори, референдуми, діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок та громадських рад, що створюються у державних органах, подання скарг, заяв, пропозицій, петицій, звернень, громадські експертизи, мітинги, страйки тощо. Так, ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV зазначає, що громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку [350].

Зарубіжний досвід свідчить, що в країнах, які обрали шлях демократичного розвитку, усвідомлення необхідності громадського контролю за діяльністю органів державного управління є безумовним. У цих державах існує розуміння того, що проблеми забезпечення функціонування демократичного устрою держави і, відповідно, системи органів державного управління, якими виступають, зокрема, принципи відкритості та прозорості, з метою постійного забезпечення та розвитку належних гарантій потребують постійного вирішення шляхом нагляду та контролю як з боку суспільства,

так і з боку владно-державних органів. Зокрема, у Польщі після подій 1989 р., що призвели до виходу країни з радянського простору, та певного періоду становлення демократичних інституцій у державному управлінні з'явилося усвідомлення необхідності забезпечення відкритості їх діяльності та прозорості управлінських процедур [85, с. 283-284]. Зокрема, Р.С. Мельник зазначає, що відкритість і прозорість дають можливість, з одного боку, будь-якій особі, інтереси якої зачіпаються діяльністю публічної адміністрації, знати її юридичні підстави, а з іншого – полегшують проведення зовнішнього контролю адміністративної діяльності наглядовими органами [210, с. 56].

Так, в Україні принцип прозорості відображений у Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 04 січня 2002 року № 3, у якому зазначено, що оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі [276]. А принцип відкритості знайшов своє відображення у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 року № 759-р «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» [361], постанові Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [340], Указі Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854/2004 [315].

Указом Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» був затверджений Порядок проведення консультацій з

громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Подальшого розвитку ці питання набули у постанові Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади» № 658 від 20 червня 2012 року [368], яка була прийнята з метою налагодження взаємодії між Кабінетом Міністрів України та громадськими радами, утвореними при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

На думку А.Е. Чуклінова, відкритість передбачає наявність у системі правових відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних і політичних сил та має соціально-комунікативний характер, а прозорість є явищем функціональним і характеризується максимально можливим доступом до інформації про діяльність управлінського апарату та формуванням жорсткого механізму громадського впливу на сферу державного адміністрування через представницькі інститути [461, с. 44].

Діяльність інституцій громадянського суспільства створює можливість кожній людині впливати на процеси, що відбуваються в державі. Завдяки унікальній позиції недержавних інституцій (основними ознаками якої є: перебування поза державним і комерційними секторами; переважно невеликий обсяг учасників; тісний зв'язок із населенням за місцем проживання; організаційна гнучкість тощо), вони стали потужним чинником впливу на суспільно-політичні процеси у країні [399, с. 61]. Специфіка організацій громадянського суспільства передусім полягає в тому, що вони створюються не державою, а самими громадянами, їх корпораціями,

підприємствами та існують автономно від неї, але відповідно до вимог чинного законодавства [212, с. 235].

Діяльність таких організацій регулюється Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI [300], а у випадку, коли громадське об'єднання має статус юридичної особи, його повноваження розширюються і воно може ще і брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [317].

На державному рівні дійсно за роки незалежності було накопичено певний досвід взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема таких, як Рада представників громадських організацій національних меншин України та Рада Українського козацтва при Президентові України, громадські ради при центральних, місцевих органах виконавчої влади тощо. Крім того, для налагодження ефективної взаємодії Уряду з інститутами громадянського суспільства було утворено новий підрозділ у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України – Сектор сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з об'єднаннями громадян, розроблено та зареєстровано офіційний WEB-сайт «Громадянське суспільство і влада» [262, с. 507-508]. Але, порівняно із західними країнами світу, кількість громадянських інститутів є настільки малою, що це говорить скоріше про низький рівень розвитку громадськості, ніж виглядає позитивним кроком взаємодії. Так, «в Україні на 10 тисяч населення існує 11 зареєстрованих громадських організацій, тоді як в Угорщині – 46, в Хорватії – 85, а в Естонії цей показник сягає 201» [190, с. 5].

При ДВС створено Громадську раду, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Громадська рада, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює такі заходи: 1) готує та подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; 2) готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; 3) подає обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; 4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; 5) здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; 6) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб; 7) збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; 8) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; 9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність [269].

У квітні 2014 року вперше відбулося засідання експертів з питань реформування виконавчої системи, ініційоване Громадською радою при ДВС. Серед експертів були представники адвокатських, банківських, приватних торгівельних організацій. З цього приводу голова Ради висловив

щирі радість, оскільки, як він зауважив, до цього моменту існування Ради просто ігнорувалося, а з приходом нового керівництва у ДВС взаємодія із громадськістю начебто посилилася. Хоча слід зазначити, що знайти будь-яку інформацію стосовно діяльності даної Ради, результатів її діяльності неможливо. На сайті ДВС про Громадську раду розміщено лише ряд документів, якими вона керується у роботі, що ж до ефективності цієї роботи, то ніякого звіту немає. Тим більше немає і ніяких повідомлень стосовно думки Громадської ради щодо ліквідації ДВС, хоча одним з основних завдань, на які, зі слів голови Ради, спрямовується робота Ради, є саме участь, консультації та вплив на реформування органів виконавчої системи з метою її удосконалення. Відтак, маємо констатувати, що діяльність громадських інституцій при ДВС наразі недостатньо ефективна, а тому і громадський контроль є дещо формальним в даному сегменті державної служби.

Громадський контроль також здійснюється через ЗМІ. Діяльність засобів масової інформації регулюється рядом нормативно-правових актів, зокрема законами України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ [342], «Про друковані засоби масової інформації (преса) в Україні» від 16.11.1992 № 2782-ХІІ [314] та «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР [353]. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про інформацію» право на інформацію забезпечується обов'язком владних структур інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення, здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію. Тобто влада підконтрольна громадськості і зобов'язана надавати повну і достовірну інформацію про свою діяльність. Проте така інформація може бути обмеженою через віднесення її до таємної, конфіденційної, службової або не для друку тощо. Зрозуміло, що існує інформація, яка у деяких випадках може загрожувати національній безпеці або навіть ставити під

загрозу людські життя, але такі обмеження в Україні можуть використовуватися з метою прикриття певних незаконних дій влади й розповсюдження неправдивої інформації. А відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» засоби масової інформації України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати. Розрив чи змішування змісту офіційної інформації, що оприлюднюється, коментарями засобу масової інформації або журналістом не допускається. Право висвітлення і коментування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, подій державного життя в Україні гарантується Конституцією, цим Законом, іншими законами України.

Досліджуючи правове регулювання громадського контролю, Н.В. Гудима вказує на те, що в минулому зафіксовано такі необґрунтовані дії органів державної влади щодо представників ЗМІ, як прийняте прес-службою Президента України рішення щодо обмеження доступу журналістів до заходів, що проводяться нею. За даними інформаційних агентств, згідно із введеними у грудні 2006 р. новими правилами акредитації журналістів, за відсутності документа про журналістську освіту для доступу до заходів, що проводилися прес-службою Президента України, необхідна була рекомендація професійного об'єднання журналістів. Також журналісту могли заборонити доступ до прес-служби у разі його приходу менше ніж за

10 хвилин до початку заходу (щоправда, цей пункт і наразі діє в деяких правилах акредитації журналістів, наприклад при Київській ОДА). Прес-службою також вводяться квотування на заходи у разі, якщо кількість місць на ньому буде меншою, ніж журналістів, які бажають їх висвітлювати. На заходах прес-служби Президента України акредитовані особи мають обов'язково дотримуватися ділового стилю одягу. При цьому Н.В. Гудима зазначає, що Національна комісія з утвердження свободи слова і розвитку інформаційної галузі при Президентові України неодноразово висловлювала занепокоєння тим, що в останній час в Україні з'явилося чимало тривожних відомостей про порушення прав журналістів щодо їх доступу до інформації [85, с. 287].

Останнім часом ЗМІ підпадають під авторитет держави і поступово втрачають свою індивідуальність та свободу у розповсюдженні інформації [480, с. 76-79]. В ідеальному варіанті засоби масової інформації є інформаторами суспільства про події, що відбуваються у країні та світі. Проте все частіше ЗМІ стають засобом, за допомогою якого здійснюється маніпуляція свідомістю людей, а політики використовують їх як засіб піару.

З цього приводу С.Г. Кара-Мурза зазначає: «Сьогодні мало хто вірить в об'єктивність демократичної преси, купленої «олігархами», але ж ще недавно наша інтелігенція щиро в це вірила – ось що дивно. Ще дивовижніше те, що ніхто особливо і не приховує факт слугування ЗМІ конкретним структурам чи особам» [146, с. 21]. Проте у преамбулі Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» вказано, що дія закону направлена на захист засобів масової інформації від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування [353].

Громадськість має впливати на всі процеси, що відбуваються у державі, оскільки самовизначення країни відбувається завжди через її громадян. Рівень розвитку громадянського суспільства свідчить про рівень

розвитку держави. У зв'язку з цим сьогодні в світі надається важливе значення людському капіталу як основному рушію економіки. Як стверджує Т.В. Розова, «високоорганізоване громадянське суспільство передбачає сильну правову державу, причому сильну правами та обов'язками своїх громадян, а також повнотою своєї відповідальності перед ними» [384].

Отже, громадський контроль – це найважливіша цінність демократичного суспільства, гарант захисту громадянського суспільства від свавілля влади. Незважаючи на позитивні спроби налагодження такої взаємодії шляхом надання громадськості більш ширших можливостей впливу на державні процеси країни, ситуація залишається майже незмінною. Україні сьогодні більш притаманний авторитарний спосіб державного регулювання, що виражається у багатьох факторах. Внаслідок цього держава все більше віддаляється від суспільства й претендує на одностороннє здійснення державного управління.

Проведений огляд ситуації взаємодії держави і громадськості дає підстави стверджувати, що підвищення ролі громадського контролю за суб'єктами владних повноважень є питанням актуальним та потребує негайного вирішення. Слід погодитися із Л.В. Сморгуною й Л.Н. Тимофєєвою, що сьогодні, на жаль, для українського громадянського суспільства, яке розвивається, характерними є такі риси:

- відсутність цілісної системи громадських структур, слабкість юридичного захисту громадян і асоціацій;
- аморфна соціальна база громадянського суспільства, суспільство розколоте по лініях – бідні й багаті, еліта й народ, чиновники і рядові громадяни;
- недостатньо виражені інтегративні цінності (довіра, солідарність, злагода, соціальна відповідальність, повага до життя людини, гідності тощо);
- недостатньо структуровані інтереси і відсутність чітко вираженої ідентифікації індивідів з відповідними групами, що перешкоджає формуванню громадянських об'єднань, організації групових дій [521, с. 118].

Головним фактором такого становища є спадок тоталітарного режиму Радянського Союзу. До проблем, які виникли після розпаду Радянського Союзу, Г.Ю. Канищев відносить: а) різке падіння життєвого рівня переважної більшості населення країни і, відповідно, політична апатія та пасивність громадян; б) неправовий характер посттоталітарної демократії внаслідок її «генетичного зв'язку» з радянськими методами управління (при владі переважно залишилися ті ж політики, які зробили кар'єру в радянський час); в) збереження сформованого за радянських часів споживацького ставлення громадян до держави, надії на «сильну владу» в особі президента країни; г) посилення у зв'язку з останнім фактором президентської вертикалі влади і практичне знищення громадського самоврядування [144, с. 107].

Тому до вирішення даної проблеми варто підходити ґрунтовно. Кроком до підвищення ролі громадського контролю повинно стати впровадження системи делегування громадянським організаціям частини державних повноважень в чітко визначеній сфері й під конкретні матеріально-технічні ресурси. Такий підхід був запропонований С.М. Тимченко. Саме такі заходи, на думку вченого, здатні у перспективі привести до ефективного громадського контролю за діями державних органів [432, с. 167-168].

Не менш важливим засобом підвищення ролі громадськості є робота з формування у народу розуміння своєї надзвичайної ролі у створенні сильної та незалежної держави. Цього можливо досягти тільки з удосконаленням правової освіти населення, що має супроводжуватися спрощенням умов такої освіти, створенням різноманітних безкоштовних консультативних організацій або груп, діяльність яких буде направлена на допомогу громадян щодо самовизначення та прагнення жити у заможній країні, де права і свободи людини є не просто чимось, що закріплено у Конституції, а найголовнішою цінністю держави. Як приклад, розглянемо діяльність всеукраїнської асоціації громадських організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини». Для досягнення статутної мети ця організація пропагує правозахисні ідеї, міжнародні стандарти прав людини, максимально

сприяє в створенні гарантій їх дотримання, здійснює правове просвітництво, збір інформації про факти порушень прав людини, підтримує процес становлення та розвиток українського правозахисного руху, застосовує форми конструктивної участі громадськості в законотворчому процесі з питань, що пов'язані із захистом прав людини та основних свобод тощо [211, с. 14]. Таких правозахисних громадських організацій повинно бути якомога більше, оскільки їх діяльність є позитивним прикладом того, що свої права потрібно і можливо відстоювати.

Законодавчий стан регулювання взаємодії держави і громадськості також потребує реформування і чіткої регламентації, оскільки існуюча сьогодні кількість нормативно-правових актів лише є практичною перешкодою їх реалізації. Важливим також є посилення відповідальності державно-владних структур щодо порушення принципу відкритості та гласності. І нарешті, Україна повинна запозичувати позитивний досвід зарубіжних країн щодо встановлення діалогу між державою і громадськістю й адаптувати його до особливостей нації.

Що ж стосується четвертої з названих вище гострих проблем здійснення контролю за діяльністю ДВС в Україні – відсутності не лише досвіду оцінювання діяльності ДВС взагалі й на кожному етапі виконання рішень окремо, але й методики та критеріїв оцінювання її діяльності – то слід вказати, що необхідною умовою функціонування Державної виконавчої служби України на сучасному етапі розвитку економіки та державотворення України є забезпечення ефективності її діяльності. Таке забезпечення – основне завдання розвитку й подальшого удосконалення правового поля в країні, оскільки Державна виконавча служба України виступає державним гарантом для громадян країни щодо захисту та відновлення порушених прав. Одним зі шляхів забезпечення такої ефективності є удосконалення управління Державною виконавчою службою на основі впровадження якісної системи контролюючих дій та оцінювання ефективності її діяльності, оскільки такий аналіз є важливим підґрунтям для розробки й реалізації

заходів з підвищення ефективності функціонування будь-якого державного органу [463, с. 122-126]. Як зазначають експерти Світового Банку, висока ефективність публічних організацій впливає на поліпшення стандартів життя в країні і соціополітичну стабільність. А в огляді Організації економічного співробітництва і розвитку відзначено прямий зв'язок між ефективністю публічного сектора й ефективністю національної економіки в цілому, у зв'язку з чим зроблено висновок про необхідність постійного підвищення якості послуг і задоволення потреб клієнтів у публічному секторі, що вимагає впровадження нових підходів і технологій [103, с. 3].

Питанню ефективності державного управління, діяльності державних органів, державних службовців присвячено чимало наукових досліджень. Зокрема, слід відзначити дослідників, які внесли в розроблення практичних рекомендацій вагомий внесок, а саме: Г. Атаманчук, О. Бабінова, В. Вакуленко, А. Гошко, В. Дзюндзюк, І. Загора, О. Кілієвич, О. Кулініна, В. Куйбіда, М. Лесечко, В. Мамонова, В. Мельниченко, П. Надолішній, В. Нудельман, С. Наумкіна, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одинцова, М. Павлов, М. Пухтинський, В. Рубцов, В. Удовиченко, Ю. Шаров, В. Цветков, А. Чемерис та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень з цього питання, проблеми оцінювання ефективності функціонування Державної виконавчої служби залишились поза увагою науковців, що, без сумніву, також вказує на актуальність даного дослідження. Тому цьому питанню нами було приділено досить багато уваги у власному монографічному дослідженні у підрозділі 4.1 «Проблеми оцінки ефективності функціонування сучасної Державної виконавчої служби в Україні» [478, п. 4.1], в результаті чого проаналізовано численні наукові розробки та існуюча практика з вказаної проблеми [463, с. 122-126; 435, с. 51; 103, с. 3, 8-9, 10-11, 28; 116, с. 26-27; 287; 373, с. 471; 2, с. 5; 51, с. 76; 196, с. 167, 168; 141, с. 107; 68, с. 82-82; 57, с. 6; 216, с. 47; 240, с. 211, 212; 241, с. 275-276; 387, с. 186, 189, 190; 26, с. 249; 122, с. 174; 27, с. 74; 437, с. 605; 413, с. 230; 383, с. 88; 115, с. 504; 252, с. 104, 108; 109, с. 136-140; 98, с. 323;

207, с. 11; 238, с. 10-11; 237, с. 323; 65; 372, с. 30; 423, с. 81-88; 94, с. 243].
Відтак, наведемо деякі результати проведеної наукової розвідки.

Зарубіжна практика оцінки ефективності державного управління більш досліджена і представлена широким спектром моделей: модель ефективності, модель продуктивності, модель стейкхолдерів, цільова модель, експертне оцінювання, самооцінювання. Їх реалізація дає можливість оцінити окремі напрямки роботи органів державного управління [25, с. 3].

Трансформація системи управління якістю в Європі свідчить, що основою європейської моделі досконалості стає концепція загального управління якістю (TQM). У цьому також переконує досвід провідних світових підприємств, які усвідомили ці концепції й взяли їх за основу своєї діяльності. Такі підприємства досягли високого рівня ділової досконалості. Відповідно до підходів TQM якість трактується не стільки як якість продукції чи наданих послуг, скільки як якість роботи підприємства (установи) в цілому [412, с. 6].

В Україні було зроблено спробу запровадити власну систему стандартів якості державного управління з урахуванням міжнародного досвіду ISO. Так, у 2006 році затверджено програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, яка поступово змінювалась. Головною метою Програми була зазначена необхідність у підвищенні ефективності діяльності органів виконавчої влади [335, с. 19]. Але у 2008 р. дію даної Програми було зупинено, оскільки втратила чинність постанова від 11 червня 2006 року № 614, якою вона була затверджена. Втрата чинності відбувалась у зв'язку із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 704 від 22 червня 2011 року «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» [362] на підставі Указу Президента України від 27.04.2011 № 504/2011 «Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [347, с. 12].

Незважаючи на це, існують органи, які першими успішно запровадили систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001. Цими органами стали Голодержслужба, а серед органів місцевого самоврядування – виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область) та Комсомольської (Полтавська область) міських рад [335, с. 19]. Сьогодні єдиним центральним органом державної влади в Україні, де запроваджено та сертифіковано систему управління якістю, є Голодержслужба (сертифікована у жовтні 2005 року). Прийнято рішення щодо розробки такої системи і здійснено певні кроки у цьому напрямі в Держатомрегулюванні, Держкомпідприємстві та Вищому господарському суді України [412, с. 6].

У контексті вказаного дуже цікавим видається досвід Казахстану. На сучасному етапі при формуванні нової організації державного управління в Республіці Казахстан відбувається перехід від оцінки ефективності процесу управління до оцінки ефективності результату управління, до скорочення затрат і підвищення результативності державних органів. Важливою умовою стійкого економічного зростання є підвищення ефективності системи державного управління. Висока якість державного управління забезпечується за рахунок орієнтації державної політики на досягнення конкретних цілей, здійснення заходів, які націлені на результат. Змінюється оцінка відповідальності: здійснюється перехід від контролю на вході в організацію, від оцінки бюрократичних процедур, правил і стандартів до кількісних заходів, які характеризують результат діяльності. При цьому найважливіший принцип полягає у проведенні системної та об'єктивної оцінки діяльності державних органів, впровадженні заходів корпоративного управління в тих сферах діяльності держави, де орієнтація на результативність і економічність є пріоритетною. У зв'язку з прийнятим політичним курсом у Республіці було прийнято ряд нормативно-правових актів, які спрямовувалися на радикальну зміну суспільно-політичних і суспільно-економічних відносин. Також було розроблено власну методику оцінки державних органів [60, с. 112].

Отже, головний елемент оцінки ефективності – якість досягнутих

результатів, а стосовно органів влади при оцінці їх діяльності слід використовувати термін «якість державних послуг», оскільки саме державна послуга є основною формою реалізації державно-владних повноважень органів влади.

У Конституції відсутнє поняття державної послуги як такої, її правового статусу, тлумачення в контексті ідеології державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню. Інші закони також не містять такого визначення, але у новому Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI зазначено, що процес надання адміністративних послуг органами публічної влади в різних сферах управління є предметом діяльності державних службовців [307].

Виходячи з цього, оцінку якості державних послуг варто розглядати не тільки з позиції наповненості державної послуги, а враховувати діяльність основних суб'єктів їх реалізації – державних службовців, оскільки саме професійність та належна кваліфікація посадовців є головним критерієм оцінювання функціонування державного органу. Так, Н. Козаченко з цього приводу говорить: «...у цьому аспекті професійної діяльності продовжуватимуть відігравати особистісні характеристики службовців, а це – наявність спеціальної освіти, професійних, ділових та особистих якостей тощо. Результатом цієї діяльності повинен бути якісний продукт – послуга, яка буде оцінена споживачами – юридичними та фізичними особами, що повинен повністю задовольнити їх потреби» [161, с. 194].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90р, критеріями оцінки є:

- результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;
- своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;
- доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб

звернутися за адміністративною послугою. Критерій доступності, в свою чергу, передбачає: територіальну наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу;

- зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності передбачає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу «єдиного вікна»; установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів; удосконалення порядку оплати адміністративної послуги (плата у міру можливості має прийматися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);

- відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах. Критерій відкритості передбачає: наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання із зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати адміністративної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг; можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги;

- повага до особи – ввічливе (шанобливе) ставлення до отримувача адміністративної послуги. Цей критерій включає: готовність працівників

адміністративного органу допомогти отримувачеві послуги в оформленні документів; дотримання принципу рівності усіх громадян; забезпечення побутових зручностей в адміністративному органі;

- професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [169, с. 167].

До того ж, методика оцінювання якості надання послуг формується на основі уміння розмежування суспільством традиційних й нових цінностей, оскільки виникає потреба застосування через механізми державного управління таких понять, як якість, критерій якості та показник якості. Для системи надання адміністративних послуг можуть бути застосовані такі тлумачення: якість послуги – це те, що визначає користь, новизну; критерій якості послуги – це інструмент, за допомогою якого можна визначити процес виробництва й надання послуг; показник оцінювання якості послуг – це згруповані дані, за допомогою яких можна визначити потенціал структур і посадових осіб, які стають чинниками стимулювання роботи державних службовців органів виконавчої влади й посадових осіб органів місцевого самоврядування [218, с. 148]. Вважаємо, що кожний державний орган є наділеним певною низкою функцій, які характеризують цілі та повноваження інституту управління, а відтак оцінювання має проводитися з огляду на змістовність саме функцій державного органу, а вже потім якості виконання таких функцій.

У попередніх розділах було встановлено функції ДВС, тож саме з їх урахуванням і визначимо критерії оцінки діяльності Служби. Отже, при проведенні оцінювання діяльності даного органу слід враховувати такі аспекти діяльності:

- внутрішні (організаційне забезпечення органу та його структурних підрозділів, аналітичне, інформаційне, методичне забезпечення, кадрова політика, матеріально-технічне забезпечення, статус державних виконавців);

- зовнішні (рівень примусового виконання рішень, правова робота з населенням, ступінь дотримання принципів гласності, відкритості та

прозорості, робота із зверненнями громадян, представництво інтересів Служби в інших державних органах). Запровадження таких критеріїв дозволить оцінювати діяльність Служби з огляду на досягнуті результати. Звичайно, оцінювання повинно проводитися як державою й суспільством, так і самими державними виконавцями, що підвищить їх відповідальність і професіоналізм.

Сьогодні в багатьох областях України відділи Державної виконавчої служби почали запроваджувати проведення постійного моніторингу громадської думки щодо діяльності управління ДВС та територіальних відділів ДВС з метою виявлення проблемних питань та отримання аргументованих пропозицій щодо удосконалення роботи органів ДВС. На офіційних сайтах органів Державної виконавчої служби пропонується громадянам надсилати свої пропозиції щодо недоліків та зауважень Служби на вказані електронні адреси та скриньки. А деякі відділи навіть на практиці запроваджують виконання дій щодо підвищення ефективності діяльності своїх відділів. Так, наприклад, Кобеляцьке районне управління юстиції видало наказ № 12/1-12 від 05.03.2014 «Про затвердження Заходів щодо підвищення ефективності діяльності в роботі Кобеляцького районного управління юстиції та його структурних підрозділів на 2014 рік», відповідно до якого заходами такої роботи є: правова орієнтація населення, правова робота з підвищення якості послуг служби та рівня кваліфікації державних виконавців, систематизація законодавства, робота зі зверненнями громадян для оцінки громадськості щодо діяльності Служби та організаційні питання роботи як Служби в цілому, так і державних виконавців зокрема [320].

Про недоліки Державної виконавчої служби свідчить статистика скарг на дії чи бездіяльність державних виконавців. Так, в 2012 році в суди загальної юрисдикції надійшло майже 15 тис. таких скарг, що на 28% більше, ніж у 2011 році. При цьому в минулому році суди задовольнили понад 55% скарг, в той час як в 2011 році цей показник становив 42%. У 2012 році в адміністративні суди надійшло понад 25 тис. скарг щодо порядку виконання

судових рішень, що на 26% менше рівня 2011 року, хоча частка задоволених скарг зросла з 60% до 65% [385]. Статистичні дані, на жаль, є єдиним інструментом, за допомогою якого сьогодні є можливим проведення моніторингу діяльності державних службовців. Отже, наведена статистика свідчить про незадоволеність громадськості діяльністю органів Державної виконавчої служби. Таке становище викликано багатьма чинниками, зокрема:

- низьким рівнем професіоналізму державних виконавців;
- великою завантаженістю державних виконавців;
- правовою незахищеністю державних виконавців при виконанні своїх службових обов'язків;
- відсутністю дієвого механізму взаємодії державних органів влади при примусовому виконанні рішень органів влади;
- недосконалістю, перевантаженістю та суперечливістю законодавства;
- високим рівнем корупції;
- нестабільністю економіко-політичної ситуації в країні тощо.

Розглянемо вказані чинники у послідовному порядку. Сьогодні, на жаль, проблема професіоналізму державних службовців стала нагальною. Задля вирішення кадрової проблеми в державних органах Указом Президента від 01 лютого 2012 року № 45/2012 була затверджена Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, а головними причинами, що зумовили необхідність розроблення такої стратегії, стали такі:

- стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі;
- відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців;
- відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку;

- недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації державної кадрової політики [365, с. 44].

Головним у цьому переліку є відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства у професійних державних службовцях.

Аналізуючи статистичні дані Міністерства юстиції України, доходимо висновку, що навантаження на службу загалом за період 2006-2011 рр. збільшилося в кілька разів – від 1 366 340 виконаних документів до 5 285 157. Оптимальне місячне навантаження на одного державного виконавця, згідно з розрахунками, становить 40-50 виконавчих документів. Проте протягом усього періоду існування служби навантаження на кожного державного виконавця перевищувало нормативи щонайменше вдвічі: 2006 р. – 85 на одного виконавця; 2007 р. – 92; 2008 р. – 112; 2009 р. – 149; 2010 р. – 100, 2011 р. – 107 документів [394, с. 129-135].

Велика завантаженість державних виконавців викликана, в першу чергу, відсутністю чіткого механізму винесення рішень державними органами, які підлягають примусовому виконанню. Голова Вищого господарського суду України В.І. Татьков з цього приводу висловив таку позицію: «Причини незадовільного стану справ з виконанням судових рішень так чи інакше пов'язані з проблемами діяльності всіх трьох гілок державної влади. Головною системною проблемою, на моє глибоке переконання, є відсутність безпосереднього зв'язку між судовим рішенням і його виконанням. Зв'язок цей був втрачений після ліквідації посад судових виконавців у складі загальних судів і створення окремої виконавчої служби у системі органів виконавчої влади. Цілком зрозуміло, що зроблено це було з метою усунення невластивих судам функцій щодо забезпечення виконання власних рішень. При цьому враховано рекомендації відповідних європейських інституцій. Проте практика, що склалася в Україні, доводить недоцільність повного відділення виконавчої служби від судової системи. Це певним чином негативно вплинуло на ефективність системи виконавчого

провадження і значною мірою нівелювало фундаментальний принцип здійснення правосуддя – принцип обов'язковості судового рішення» [427].

Для досягнення більшої ефективності та результативності у діяльності ДВС потрібно створити міцну систему взаємодії державних органів, які так чи інакше можуть вплинути на кінцевий результат примусового виконання рішень. Це стосується, перш за все, правоохоронних органів, податкових та митних органів, оскільки саме вони можуть безпосередньо впливати на хід примусового виконання рішення шляхом надання органам з примусового виконання інформації щодо майнового стану боржників та інформації щодо місця знаходження не тільки майна, а й самого боржника. Окрім того, правоохоронні органи в даному випадку можуть також створювати безпечні умови державним службовцям при виконанні ними своїх посадових обов'язків.

Питання взаємодії державних органів при примусовому виконанні рішень є актуальним вже протягом тривалого часу. На жаль, у нашій країні система державних органів настільки неефективна, що це створює ряд негативних чинників, які прямо заважають в роботі не тільки Державної виконавчої служби, а й всього державного апарату.

Питанню ефективності взаємодії державних органів присвячено чимало наукових праць. Наприклад, І.І. Максимюк, вивчаючи дане питання, виробила певні критерії оцінки такої ефективності, на підставі яких та за допомогою опитування, яке було проведено вченою ще у 2008 році, дійшла висновку, що найбільш неефективною залишається процедура узгодження документів в її класичному виконанні. Для цієї форми координаційної взаємодії органів виконавчої влади є характерними великі витрати часу, застаріла система документообігу, суттєва залежність від людського фактору в умовах корумпованості значної частини вітчизняної бюрократії [191].

Також оцінювання має торкатись й ефективності законодавства, що регулює діяльність Державної виконавчої служби. Якість законодавства доречно досліджувати, на думку О.В. Сирих, у двох аспектах: змісту та

форми. На її думку, властивості, що є складниками якості закону, поділяються на два основні види: властивості, що характеризують закон як джерело права, і властивості, що характеризують змістовний аспект якості закону. Властивості закону, котрі характеризують його як джерело права, є первинними стосовно до властивостей закону, що характеризують його зміст. Їх відсутність робить неможливою дію закріплених у ньому норм права, незалежно від їх здатності бути ефективним регулятором суспільних відносин. Якісна визначеність закону як джерела права характеризується трьома родовими атрибутами, тобто ознаками, що властиві закону як нормативно-правовому акту (наявність письмового джерела, відповідність Конституції, іншим актам вищої юридичної сили, наявність нових норм права або рішень про зміну норм права, що діють, або про визнання такими, що втратили силу), і чотирма видовими атрибутами – ознаками, що характеризують закон як вид нормативно-правових актів, котрі мають вищу юридичну силу (ухвалення законодавчим органом влади або народом під час референдуму; дотримання компетенції законодавчого органу при ухваленні закону; дотримання процедур ухвалення закону; дотримання процедур надання закону чинності) [425, с. 39-48].

Теоретичний аналіз методології оцінки ефективності функціонування державних органів дозволяє дійти висновку, що у науковій літературі й практичній діяльності на цей час ще не вироблено єдиного механізму оцінювання діяльності державних органів. Різноманітність підходів говорить про відсутність законодавчого закріплення такого процесу. Автори запропонованих теорій, в першу чергу, відштовхуються від класичних моделей ефективності, залишаючи поза увагою соціально-економічні зміни суспільства та сучасну змістовність поняття державності. Світ змінюється, й змінюються підходи до управління державою з урахуванням науково-технічного прогресу, інноваційних перетворень. А якщо ми говоримо про ефективність українського державного управління, то слід робити акцент на нові реформи й інтеграційні процеси, які відбуваються в країні. З огляду на

це слід розробити єдину систему оцінювання роботи державних органів з урахуванням нового політичного курсу країни.

Моделі оцінювання та підвищення ефективності державного управління мають на меті визначити результат будь-якої діяльності (політичної, державної, господарського тощо), який є єдиним реальним показником якості функціонування органу (установи, організації, підприємства). Тому, на підставі аналізу існуючих теоретико-наукових методик оцінки ефективності діяльності державних органів, пропонуємо такі критерії оцінки функціонування Державної виконавчої служби в Україні:

- внутрішні: організаційне забезпечення органу та його структурних підрозділів, аналітичне, інформаційне, методичне забезпечення, кадрова політика, матеріально-технічне забезпечення, статус державних виконавців;
- зовнішні: рівень примусового виконання рішень, правова робота з населенням, рівень дотримання принципів гласності, відкритості та прозорості, робота зі зверненнями громадян, представництво інтересів Служби в інших державних органах.

Запровадження таких критеріїв дозволить оцінювати її діяльність з огляду на досягнуті результати. Суб'єктами оцінювання мають бути як держава в особі її уповноважених органів, громадськість, так і безпосередньо державні виконавці. Лише за такого підходу створюватимуться умови для підвищення відповідальності і професіоналізму ДВС України.

Підсумовуючи, слід вказати, що існуючі проблеми контролю за діяльністю ДВС в Україні є як практичними, так і потребують додаткових наукових розвідок, що певною мірою ускладнює та відтерміновує дійсне підвищення якості такого контролю, проте робота в цьому напрямку має продовжуватися та поглиблюватися, оскільки без забезпечення ефективного виконання рішень юрисдикційних органів України, вочевидь, не вдасться стати правовою державою в перспективі, а всі проведені революції та реформи не матимуть ніяких позитивних результатів та сенсу.

Висновки до розділу 4

1. Контроль за діяльністю Державної виконавчої служби в Україні являє собою діяльність відповідних державних органів зі спостереження за функціонуванням ДВС з метою отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про її стан; застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень у сфері примусового виконання рішень; надання допомоги суб'єктам контролю в забезпеченні й поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню правових норм; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб.

2. Мета контролю за діяльністю ДВС в Україні полягає в отриманні всебічної й об'єктивної інформації щодо організаційного стану діяльності служби, стану виконання покладених на неї завдань взагалі й щодо стану примусового виконання рішень зокрема. Предметом контролю повинна виступати саме діяльність Державної виконавчої служби стосовно її законності. При цьому контроль необхідно здійснювати на всіх рівнях Державної виконавчої служби. У вузькому значенні об'єктом і предметом контролю за діяльністю ДВС виступає правомірність дій державних службовців щодо примусового виконання рішень, а також оцінка їх діяльності з точки зору доцільності.

3. До завдань контролю за діяльністю ДВС в Україні належать: перевірка та аналіз стану дотримання законності при здійсненні примусового виконання рішень; попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Державній виконавчій службі; встановлення фактичного стану, якості та ефективності примусового виконання рішень та сприяння такому виконанню; попередження, виявлення та припинення правопорушень серед державних виконавців, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю;

встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень державними виконавцями, недотриманню встановлених обмежень, порушенню прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення; своєчасне, повне й об'єктивне інформування населення про діяльність ДВС, вивчення громадської думки про роботу служби; перевірка ефективного використання коштів і майна, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності у Державній виконавчій службі; перевірка стану правової роботи, надання рекомендацій щодо її поліпшення, внесення пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях; здійснення заходів щодо запобігання корупції з боку державних виконавців та інших посадових осіб служби.

4. Контроль за діяльністю Державної виконавчої служби може бути:

а) за суб'єктом здійснення контролю:

- внутрішній – урядовий та контроль з боку центральних органів виконавчої влади;
- зовнішній – парламентський, президентський та громадський;
- спеціальний – фінансовий (постійний, систематичний, епізодичний) та антикорупційний (при прийнятті кандидата на державну службу, за додержанням державними службовцями антикорупційного законодавства та контроль під час реалізації управлінської діяльності);

б) за часом здійснення:

- попередній;
- поточний;
- наступний;

в) за метою здійснення:

- загальний – контроль керованої системи в цілому;
- галузевий – контроль окремої ланки системи, окремої функції,

підрозділу.

5. До безпосередніх форм контролю за діяльністю Державної виконавчої служби слід віднести: звіти, перевірку, внутрішній аудит та ревізію, а також розгляд скарг, заяв та повідомлень щодо дій або бездіяльності посадових осіб ДВС, зокрема державних виконавців. Інші форми контролю, які застосовуються вищими органами влади, носять узагальнений характер і розповсюджуються на всіх суб'єктів суспільно-владних повноважень (державних органів, підприємств, організацій та установ державного і недержавного фонду, громадян та їх об'єднань).

6. Сьогодні інститут примусового виконання рішень є неефективним. Такий стан, по-перше, викликаний відсутністю чіткого механізму виконання рішень; по-друге, недосконалістю законодавчої бази, на підставі якої має здійснюватися виконання рішень; по-третє, відсутністю дієвого механізму відповідальності за невиконання рішень як суб'єктами виконавчого провадження, так і посадовими особами, на яких покладений такий обов'язок; по-четверте, наявністю проблем у роботі державних органів всіх гілок влади; по-п'яте, недосконалістю власної структури органів Державної виконавчої служби і багатьма іншими проблемами, які негативно впливають на всю судову діяльність країни, оскільки примусове виконання рішення тісно пов'язане із ефективністю діяльності судової системи. Але однією з вирішальних проблем функціонування правового інституту Державної виконавчої служби виступає відсутність належного контролю за діяльністю ДВС. Головними проблемами здійснення контролю за діяльністю ДВС в Україні є: 1) відсутність єдиних, уніфікованих норм та стандартів здійснення контролю в державному управлінні в цілому та щодо діяльності ДВС зокрема; 2) відсутність чітко визначеного кола контролюючих суб'єктів у досліджуваній сфері із прозорим переліком їхніх повноважень; 3) відсутність не тільки досвіду оцінювання діяльності ДВС взагалі й на кожному етапі виконання рішень окремо, але й методики та критеріїв оцінювання її діяльності; 4) низька задіяність, або точніше, навіть відсутність будь-якої

реальної заінтересованості з боку суспільства у здійсненні громадського контролю за діяльністю ДВС.

7. Вироблення єдиних уніфікованих стандартів здійснення контролю має розпочинатися із розробки та законодавчого закріплення «фундаменту» такої діяльності, тобто принципів. Пропонуємо систему принципів державного контролю представити таким чином: 1) загальні принципи (притаманні будь-якій державній діяльності): законність, публічність, відповідальність суб'єктів владних повноважень, професіоналізм, принцип взаємодії або принцип зворотних зв'язків, системність; 2) спеціальні принципи (характеризують сутність контролю): об'єктивність, оперативність, дієвість, регулярність, незалежність. Також при здійсненні контролю за діяльністю ДВС доцільно дотримуватися принципу забезпечення конфіденційності отриманої інформації.

8. Доцільно розширити зміст розділу 4 Закону України «Про державну виконавчу службу», а саме: 1) назва розділу має відповідати назві Закону, оскільки в існуючій редакції вона є значно вужчою, чим залишає за межами контролю діяльність ДВС в цілому: тобто слід змінити назву розділу з «Контроль за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби» на «Контроль за діяльністю органів державної виконавчої служби»; 2) сьогодні у вказаному розділі лише одна стаття приділена питанням контролю, в той час як інші статті регулюють питання наслідків здійснення контрольних дій – тобто притягнення до відповідальності чи заохочення, або ж оскарження дій/бездіяльності державних виконавців. Тому потребується законодавче закріплення основних положень контролю за діяльністю ДВС: визначення поняття контролю, його мети, завдань, закріплення принципів, встановлення вичерпного переліку контролюючих суб'єктів, законодавче визначення форм та видів контролю, встановлення наслідків здійсненого контролю.

9. Відсутність чітко визначеного кола контролюючих суб'єктів у досліджуваній сфері із прозорим переліком їхніх повноважень є проблемою

не тільки здійснення контролю за діяльністю ДВС, але й в цілому контролю у сфері виконавчої влади, оскільки досі немає нормативно визначеної структури відповідних контролюючих органів, не розроблено схеми плідної та ефективної взаємодії між ними. Встановлено, що система органів контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України являє собою сукупність суб'єктів владних повноважень, які відрізняються між собою специфічністю повноважень щодо здійснення такої діяльності та власними організаційно-структурними особливостями. До таких слід віднести:

- суб'єктів зовнішнього контролю (суб'єкти надвідомчого призначення): Президент України, Верховна Рада України, КМУ, Уповноважений з прав людини, громадські ради при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суд (Конституційний, Верховний, загальної юрисдикції), міжнародні органи та організації;

- суб'єктів внутрішнього контролю (суб'єкти відомчого контролю): Міністерство юстиції України, його структурні підрозділи та територіальні органи, Державний комітет статистики;

- суб'єктів спеціального контролю: Рахункова палата, Держфінінспекція, Державна казначейська служба.

10. Підвищення ролі громадського контролю за суб'єктами владних повноважень є питанням гострим та потребує негайного вирішення. Кроком до підвищення ролі громадського контролю має стати впровадження системи делегування громадським організаціям частини державних повноважень у чітко визначеній сфері й під конкретні матеріально-технічні ресурси. Не менш важливим засобом підвищення ролі громадськості є робота з формування у народу розуміння своєї надзвичайної ролі у створенні сильної та незалежної держави. Цього можливо досягти тільки з удосконаленням правової освіти населення, що має супроводжуватися спрощенням умов такої освіти, створенням різноманітних безкоштовних консультативних організацій або груп, діяльність яких буде спрямована на допомогу громадян

щодо самовизначення та прагнення жити у заможній країні, де права і свободи людини є не просто чимось, що закріплено у Конституції, а найголовнішою цінністю держави. Законодавчий стан регулювання взаємодії держави і громадськості також потребує реформування і чіткої регламентації. Також важливим заходом підвищення ролі та якості громадського контролю є посилення відповідальності державно-владних структур щодо порушення принципу відкритості та гласності. І нарешті, Україна повинна запозичувати позитивний досвід зарубіжних країн щодо встановлення діалогу між державою і громадськістю й адаптувати його до особливостей національного менталітету та вітчизняної історії.

11. В Україні сьогодні відсутня єдина методика оцінки функціонування державних органів, що ускладнює процес визначення недоліків та проблем функціонування будь-якого державного органу і, як наслідок, перешкоджає виробленню комплексних та результативних заходів підвищення ефективності державного управління. У наукових колах постійно ведуться дискусії щодо даної проблеми, пропонуються заходи виходу із ситуації, що склалася навколо проблем оцінки діяльності державних органів. Проте аналіз законодавства показав, що законодавцем наразі не здійснено відповідних кроків у даному напрямку.

На підставі аналізу існуючих теоретико-наукових методик оцінки ефективності діяльності державних органів пропонуємо такі критерії оцінки функціонування Державної виконавчої служби в Україні:

- внутрішні: організаційне забезпечення органу та його структурних підрозділів, аналітичне, інформаційне, методичне забезпечення, кадрова політика, матеріально-технічне забезпечення, статус державних виконавців;
- зовнішні: рівень примусового виконання рішень, правова робота з населенням, рівень дотримання принципів гласності, відкритості та прозорості, робота зі зверненнями громадян, представництво інтересів Служби в інших державних органах.

Запровадження таких критеріїв дозволить оцінювати діяльність

Служби з огляду на досягнуті результати. Суб'єктами оцінювання мають бути як держава в особі її уповноважених органів, громадськість, так і безпосередньо державні виконавці. Лише за такого підходу створюватимуться умови для підвищення відповідальності і професіоналізму ДВС України.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у визначенні адміністративно-правових засад діяльності державної виконавчої служби в Україні і формулюванні пропозицій з удосконалення правової регламентації організації та функціонування даної служби. Теоретичні положення та сформульовані пропозиції можуть бути застосовані практично на будь-якому етапі існування виконавчої служби як у якості самостійного центрального органу виконавчої влади, так і у складі Міністерства юстиції. Отже, основні з них є такими:

1. Констатовано, що призначенням державної виконавчої служби в Україні є забезпечення (організаційне, юридичне, психологічне, технічне тощо) примусового виконання рішень юрисдикційних органів взагалі та, зокрема, у кожному конкретному випадку – досягнення кінцевої мети виконавчого провадження, тобто реальне та повноцінне виконання рішення юрисдикційного органу. При цьому сутність ДВС розкривається саме в можливості застосування засобів примусового характеру при виконанні повноважень. Метою функціонування державної виконавчої служби в Україні є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, примусове виконання яких передбачене законом. Доведено, що необхідним є створення у складі державної виконавчої служби в Україні силового підрозділу, діяльність якого буде направлена на сприяння виконанню рішень юрисдикційних органів через усунення фізичних перешкод при здійсненні державними виконавцями заходів примусового характеру. Також доцільно віднести державну виконавчу службу до системи правоохоронних органів із наданням, відповідно, державним виконавцям статусу працівників правоохоронних органів. Водночас сумнівними видаються існуючі наразі пропозиції роздержавлення інституту примусового виконання рішень

юрисдикційних органів, оскільки на сучасному етапі розвитку України є необхідність у підтриманні та підвищенні авторитету держави і державних органів шляхом здійснення заходів, спрямованих на посилення позицій саме державних структур. Також встановлено, що наслідком незалежності органів примусового виконання судових рішень є оперативність виконавчого провадження. Найкращі результати в такій практиці демонструє Швеція, в якій найвищі показники оперативності виконавчого провадження по Європі були досягнуті завдяки створенню виконавчого агентства, що не підпорядковане судовій владі та є незалежним органом виконавчої влади. Саме така модель функціонування органу примусового виконання судових рішень, що фактично не має аналогів в Європі, є найбільш вдалою для запозичення нашою правовою системою. Тому в Україні доцільно за ДВС закріпити статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого контролювалася би Мін'юстом.

2. Загальний аналіз форм діяльності державної виконавчої служби дозволяє поділити їх на 1) правові та неправові; на 2) структурні та процесуальні. Правильний вибір форм реалізації компетентності державної виконавчої служби забезпечує ефективність примусового виконання рішень юрисдикційних органів та має відповідати компетенції виконавчої служби (її структурних підрозділів, посадових осіб), завданням, функціям, особливостям діяльності, може розповсюджуватися лише на ті об'єкти, які знаходяться у межах її впливу. Виконавчий документ – одна з основних форм діяльності виконавчої служби та основний початковий момент для відкриття виконавчого провадження державним виконавцем. В Україні, на відміну від Російської Федерації, Німеччини, Фінляндії, до документів, які є виконавчими, висунуті єдині вимоги, що спонукає до приведення їх до єдиної уніфікованої форми. Доцільним є запровадження адміністративного договору як нової форми діяльності, застосування якої може підвищити ефективність діяльності державної виконавчої служби з примусового виконання рішень юрисдикційних органів

Методи роботи виконавчої служби поділяються на методи переконання та примусу. Методи переконання, які застосовуються в діяльності державної виконавчої служби, доцільно класифікувати на внутрішньоорганізаційні, які направлені на організацію роботи державних виконавців (роз'яснювальні, стимулюючі, заохочувальні) та зовнішньої діяльності, направлені на роботу із населенням щодо недопущення невиконання рішень юрисдикційних органів (роз'яснення та попередження). Акцентовано увагу на тому, що з метою систематизації та конкретизації законодавства України про виконавче провадження доцільно об'єднати та викласти всі заходи примусового характеру, які застосовуються при виконанні рішень, в одній статті, розділивши їх на дві групи: заходи майнового та немайнового характеру. До групи заходів майнового характеру віднести всі види звернення стягнень на кошти, рухоме та нерухоме майно, періодичні виплати (заробітну плату, пенсії, стипендії тощо), вилучення у боржника та передача стягувачу певних предметів, відповідно до рішення; до другої групи будуть віднесені всі інші заходи немайнового характеру, такі як відібрання дитини, поновлення на роботі, примусове виселення та вселення, здійснення конкретних дій, або утримання від них, зазначені в рішенні, яке підлягає виконанню в примусовому порядку, тощо. Підкреслюється, що одним з ефективних методів діяльності державної виконавчої служби визнано залучення працівників інших державних установ та органів до проведення заходів примусового виконання з метою повного, своєчасного та неупередженого виконання рішень юрисдикційних органів. Порядок співпраці регулюється спільними наказами Міністерства юстиції України та відповідних міністерств і відомств. Слід розширяти практику сумісної співпраці ДВС та інших органів.

3. Обґрунтовано, що правовий статус державної виконавчої служби в Україні включає в себе такі складові: 1) цільовий блок (складається з основної мети діяльності, яка конкретизується у завданнях та функціях органу); 2) організаційно-структурний блок (містить структурний,

організаційний та спеціальний елементи); 3) компетенційний блок (складається з повноважень (прав і обов'язків) та предмета відання або підвідомчості); 4) відповідальність. Визначено, що встановлені законодавством права та обов'язки працівників державної виконавчої служби з організації діяльності та виконання рішень юрисдикційних органів в своїй сукупності складають повноваження ДВС в Україні та її структурних підрозділів, тобто правовий статус ДВС конкретизується в правовому статусі державного виконавця.

4. Класифікація повноважень працівників державної виконавчої служби в Україні за ознакою підпорядкованості має такий вигляд: 1) повноваження, які реалізуються працівниками державної виконавчої служби стосовно підпорядкованих суб'єктів (організація роботи державних виконавців, перевірка їх діяльності тощо); 2) повноваження, що реалізуються ними стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів, які в свою чергу можна поділити на такі, що реалізуються стосовно сторін виконавчого провадження (стягувача і боржника), та такі, що реалізуються в межах виконавчого провадження щодо інших фізичних та юридичних осіб, які не є сторонами виконавчого провадження. Залежно від сфери діяльності повноваження державної виконавчої служби в Україні поділяються на повноваження щодо: 1) організації діяльності (управлінської діяльності) або організаційні (управлінські) повноваження та 2) виконавчого провадження (безпосереднього виконання рішень юрисдикційних органів) або виконавські повноваження, які в свою чергу можна поділити на повноваження із здійснення заходів щодо самостійного виконання боржником рішення, прийнятого стосовно нього, та повноваження із здійснення заходів із примусового виконання рішень (до яких віднесені повноваження із здійснення заходів щодо підготовки до вчинення примусового виконання рішення, безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів, контролю за виконанням).

Обґрунтовано, що існує необхідність у більшій конкретизації та

удосконаленні переліку повноважень державної виконавчої служби в Україні, відокремленні їх від функцій та уникненні словосполучення «інші повноваження» при їх регламентації. Доцільно розмежувати повноваження щодо управлінської діяльності від повноважень щодо безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів, що сприятиме конкретизації правового статусу кожної категорії працівників державної виконавчої служби в Україні. З цією метою запропоновано передбачити в Законі України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» окремі статті, у яких будуть закріплені функції ДВС та повноваження органів виконавчої влади щодо реалізації виконавських функцій.

5. Гарантії діяльності працівників державної виконавчої служби є складовою частиною їхнього правового статусу та представляють собою встановлені законодавством загальноправові та соціально-матеріальні засоби забезпечення реалізації покладених на них повноважень. Гарантії діяльності державних виконавців в Україні можна поділити на такі блоки: 1) особистий блок, до якого можуть бути віднесені гарантії захисту здоров'я, честі, гідності, житла, майна; 2) матеріальний блок (окрім всіх виплат, передбачених законодавством України про державну службу, державні виконавці одержують винагороду та додаткові компенсації); 3) соціально-побутовий блок (містить гарантії щодо забезпечення службовим житлом, встановлення квартирних телефонів, державного страхування). За результатами аналізу чинного законодавства України та іноземних держав визнано доцільним доповнити перелік гарантій діяльності працівників державної виконавчої служби такими видами: встановити додаткову оплачувану відпустку за вислугу років саме в виконавчій службі, тривалість якої буде збільшуватися залежно від кількості відпрацьованих років; за результатами роботи протягом року доцільно виплачувати річну премію, сума якої буде залежати від загальних показників в роботі, її результативності; надбавку за вислугу років саме в системі органів

примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Доцільно зробити акценти на соціально-побутовому та матеріальному гарантуванні діяльності державних виконавців та збільшенні їх обсягу залежно від вислуги років саме в органах примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

6. Дисциплінарну відповідальність державних виконавців можна поділити залежно від характеру дисциплінарного стягнення на три групи:

- 1) загальноправового характеру (відповідальність, що є наслідком вчинення таких дисциплінарних проступків як вияв неповаги до державної символіки, порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством, порушення правил професійної етики державного службовця, невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів);
- 2) службового характеру (за невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів, наказів, розпоряджень та доручень керівництва, наданих у межах їх повноважень, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення службових повноважень);
- 3) внутрішньоорганізаційного характеру (за порушення правил внутрішнього службового розпорядку, прогул, тобто відсутність на робочому місці протягом робочого дня більше трьох годин підряд, поява на робочому місці у стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння).

Для державних виконавців є необхідність у встановленні додаткового виду стягнення – позбавленні права на одержання винагороди. Щодо адміністративної антикорупційної відповідальності є необхідність у тому, щоб передбачити відповідальність у вигляді позбавлення права обіймати посадовими особами ДВС певні посади або займатися діяльністю щодо примусового виконання рішень строком на 1 рік у разі, якщо такі особи вчинюють повторно адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-8 КпАП (в якій забороняється незаконне використання інформації, що стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень) та ст. 172-9 КпАП України (про невжиття заходів щодо протидії корупції).

7. Констатовано, що слід підтримати висловлювану в науці точку зору, відповідно до якої із розвитком суспільних, економічних та господарських, цивільних, адміністративних правових відносин розвиваються і ускладнюються відповідно й правовідносини, які складаються у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Внаслідок цього збільшується кількість видів проваджень у межах процесу із реалізації відповідними органами повноважень із примусового виконання рішень, що й обумовило формування виконавчого процесу, який і складають різноманітні види виконавчих проваджень. Тому для характеристики змісту діяльності уповноважених органів та посадових осіб з примусового виконання рішень юрисдикційних органів правомірніше застосовувати термін «виконавчий процес».

Сформульовано визначення виконавчого процесу: це є сукупність дій уповноважених державних органів та посадових осіб із виконання рішень юрисдикційних органів, які вчинюються у встановленому законодавством порядку, черговості та формах, оформляються у відповідних процесуальних документах. Виконавчим провадженням доцільно називати провадження, в межах якого шляхом вчинення спеціальних процесуальних дій, досягається певний проміжний результат, який взагалі сприяє примусовому виконанню рішень юрисдикційних органів, наприклад, провадження із опису майна, та окремим виконавчим провадженням – конкретну справу із примусового виконання конкретного рішення. Тобто в межах окремого виконавчого провадження з метою досягнення його основної мети – повного своєчасного та неупередженого примусового виконання рішення – уповноваженими особами реалізуються певні виконавчі провадження (оцінювання майна, передача його на реалізацію, розподіл стягнутих коштів тощо). Окреме виконавче провадження виникає та існує в межах виконавчого процесу та реалізується через вчинення певних дій, які складають виконавче провадження. Важливо розмежовувати поняття «виконавчий процес», «виконавче провадження», «окреме виконавче провадження», «стадія».

Обґрунтовано, що виконавчий процес складається з таких стадій: початкова стадія (подача виконавчих документів; розгляд виконавчих документів; відкриття (відмова у відкритті) виконавчого провадження; направлення відповідної постанови); підготовча стадія (добровільне виконання; витребування та перевірка інформації щодо боржника, його майна тощо; планування виконавчих дій; здійснення заходів щодо забезпечення подальшого примусового виконання рішення; об'єднання проваджень (у разі необхідності)); стадія фактичного виконання (здійснення виконавчих дій із застосування заходів примусового характеру); кінцева стадія (документальне оформлення закінчення виконавчого провадження; скасування вжитих забезпечувальних заходів; розподіл коштів).

8. Встановлено, що контроль за діяльністю державної виконавчої служби в Україні являє собою діяльність відповідних державних органів зі спостереження за функціонуванням ДВС з метою отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про її стан; застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень у сфері примусового виконання рішень; надання допомоги суб'єктам контролю в забезпеченні й поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб. Визначено мету та завдання контролю за діяльністю ДВС: мета контролю за діяльністю ДВС в Україні полягає у отриманні всебічної й об'єктивної інформації щодо організаційного стану діяльності служби, стану виконання покладених на неї завдань взагалі й щодо стану примусового виконання рішень, зокрема; з-поміж 9 завдань (за основу взято розроблені О. М. Музичуком завдання контролю за діяльністю правоохоронних органів) названо такі, як: перевірка та аналіз стану дотримання законності при здійсненні примусового виконання рішень; попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у ДВС; встановлення фактичного стану, якості та ефективності примусового

виконання рішень та сприяння такого виконання; попередження, виявлення та припинення правопорушень серед державних виконавців, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю; своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність ДВС, вивчення громадської думки про роботу служби; перевірка ефективного використання коштів і майна, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності у Державній виконавчій службі тощо.

9. Констатовано, що сьогодні інститут примусового виконання рішень є неефективним. Серед ряду причин такого стану виділено одну з вирішальних – це відсутність належного контролю за діяльністю ДВС в Україні. При цьому висловлено твердження, що головними проблемами здійснення контролю за діяльністю ДВС в Україні є: 1) відсутність єдиних, уніфікованих норм та стандартів здійснення контролю в державному управлінні в цілому та щодо діяльності ДВС, зокрема; 2) відсутність чітко визначеного кола контролюючих суб'єктів у досліджуваній сфері із прозорим переліком їхніх повноважень; 3) відсутність не тільки досвіду оцінювання діяльності ДВС взагалі й на кожному етапі виконання рішень окремо, але й відсутність методики та критеріїв оцінювання її діяльності; 4) низька задіяність або, точніше, навіть відсутність будь-якої реальної заінтересованості з боку суспільства у здійсненні громадського контролю за діяльністю ДВС.

Задля вирішення вказаних проблем:

– розроблено систему принципів здійснення контролю за діяльністю ДВС, зокрема: 1) загальні принципи (такі, що притаманні будь-якій державній діяльності): законність, публічність, відповідальність суб'єктів владних повноважень, професіоналізм, принцип взаємодії або принцип зворотних зв'язків, системність; 2) спеціальні принципи (такі, які характеризують сутність контролю): об'єктивність, оперативність, дієвість, регулярність, незалежність, участі громадськості в здійсненні контролю. Також при здійсненні контролю за діяльністю ДВС доцільно дотримуватися

принципу забезпечення конфіденційності отриманої інформації;

– зауважено на необхідності підвищення участі громадськості в контролі за діяльністю ДВС шляхом: 1) впровадження системи делегування громадським організаціям частини державних повноважень у чітко визначеній сфері й під конкретні матеріально-технічні ресурси; 2) посилення роботи з формування в народі розуміння своєї надзвичайної ролі у створенні сильної та незалежної держави через удосконалення правової освіти населення, яке повинно супроводжуватися спрощенням умов отримання такої освіти, створенням різноманітних безкоштовних консультативних організацій або груп, діяльність яких буде спрямована на допомогу громадян щодо самовизначення та прагнення жити у заможній країні; 3) посилення відповідальності державно-владних структур щодо порушення принципу відкритості та гласності;

– на підставі аналізу існуючих теоретико-наукових методик оцінки ефективності діяльності державних органів запропоновано такі критерії оцінки функціонування державної виконавчої служби в Україні:

- внутрішні: організаційне забезпечення органу та його структурних підрозділів, аналітичне, інформаційне, методичне забезпечення, кадрова політика, матеріально-технічне забезпечення, статус державних виконавців;
- зовнішні: рівень примусового виконання рішень, правова робота з населенням, рівень дотримання принципів гласності, відкритості та прозорості, робота зі зверненнями громадян, представництво інтересів Служби в інших державних органах.

10. Підкреслено слушність та обґрунтованість висловлюваних у науці пропозицій щодо виділення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів у окрему галузь права – виконавче право України та необхідність систематизації й кодифікації законодавства про виконавче провадження, зведення його у єдиний кодифікований нормативний документ – Виконавчий кодекс України. Окрім того, серед пропозицій щодо удосконалення правового регулювання функціонування органів з

примусового виконання рішень слід вказати на такі:

1) порівняльний аналіз досвіду зарубіжних держав та України щодо рівня професійної підготовки та особистих вимог до осіб, які мають намір працювати виконавцями, показав, що в Україні зазначені вимоги є недостатньо конкретизованими та низькими. З метою вирішення зазначеного питання запропоновано конкретизувати вимоги до осіб, які мають намір працювати на посадах державних виконавців, встановити віковий ценз. Позитивним кроком до удосконалення функціонування ДВС буде впровадження кваліфікаційного іспиту для визначення кваліфікаційного рівня осіб, які мають намір працювати на посадах державних виконавців. Для цього необхідно створити кваліфікаційну комісію, до складу якої залучити спеціаліста-психолога;

2) необхідно визначити саме адміністративний суд (провадження у порядку адміністративного судочинства) єдиним компетентним органом, уповноваженим розглядати у судовому порядку скарги на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів Державної виконавчої служби. Таким чином буде конкретизовано та досягнуто єдності у регулюванні процесу оскарження, що сприятиме можливості реалізації суб'єктами виконавчого процесу їх прав, свобод та законних інтересів. Слід запровадити два можливих рівнозначних варіанти оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС: адміністративний порядок – в межах системи органів державної виконавчої служби до вищестоящого керівника та судовий порядок – в адміністративному суді в порядку адміністративного судочинства;

3) строк оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС в адміністративному порядку пропонуємо встановлювати лише з моменту ознайомлення (отримання) суб'єктом виконавчого процесу відповідного документа. А гарантією того, що відповідний документ направлено до заінтересованих осіб, має бути нормативне закріплення порядку надсилання документів виконавчого провадження. Всі документи виконавчого

провадження мають направлятися до відомих суб'єктів виконавчого процесу рекомендованими листами з повідомленням про вручення, і саме дата повідомлення (підтвердження якого має зберігатися у справі) і буде вважатися датою початку спливу строку на оскарження, тобто з цієї дати буде вважатися, що особа ознайомена (отримала) із відповідним документом;

4) з метою усунення розбіжностей нормативно-правового регулювання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів ДВС, захисту та реалізації прав суб'єктів виконавчого процесу на таке оскарження пропонуємо у КАС України передбачити, що при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС до суду подається саме скарга, а не позовна заява. Таким чином буде усунено розбіжності між законодавством України про виконавче провадження та Кодексом України про адміністративне судочинство, і відповідний процес підпадатиме під загальне поняття «оскарження», яке для нього застосовується;

5) з метою вирішення питання щодо початку спливу строку на оскарження та враховуючи доцільність визначення адміністративного судочинства єдиним судовим порядком розгляду цих справ, пропонуємо встановити єдину, уніфіковану норму спливу строку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС взагалі й у адміністративному, і у судовому порядку та закріпити її у Законі України «Про виконавче провадження» (до набрання чинності новим Цивільним процесуальним кодексом України), виклавши у такій редакції: «Рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби можуть бути оскаржені до вищестоящего керівника посадової особи або до відповідного суду в порядку адміністративного судочинства у десятиденний строк з дня, коли особа (фізична або юридична), яка має право на таке оскарження, дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод та законних інтересів. При оскарженні постанови про відкладення провадження виконавчих дій – у триденний строк»;

6) доцільно запозичити досвід Республіки Білорусь щодо встановлення строку на добровільне виконання виконавчого документа. Тобто при розгляді справи по суті юрисдикційний орган передбачає можливість виконання рішення у добровільному порядку та, виходячи з обставин справи, встановлює строк для добровільного виконання. Зазначена норма може стимулювати боржника до добровільного виконання, бо таким чином певною мірою враховуються взаємні інтереси стягувача і боржника, разом із тим боржник не обтяжується додатковими виплатами у вигляді виконавчого збору;

7) слід на майбутнє взяти до уваги досвід Фінляндської Республіки, законодавством якої чітко встановлюється мета – доставка документів адресату та надання можливості застосування альтернативних законних способів доставки. Позитивним досвідом є встановлення норми презумпції доставки, тобто, якщо не доведено інше, доставка вважається здійсненою з дати відправки електронного повідомлення (при направленні електронного повідомлення) по спливу семи днів після відправки документів поштою (у разі поштового відправлення) або після залишення документів у спеціально пристосованому місці для поштових відправлень. Заява про примусове виконання може бути направлена судовому приставу-виконавцю електронним повідомленням через «технічне посилення в загальнонаціональну інформаційну систему примусових стягнень» та після такого ініціювання виконавчого провадження на адресу боржника автоматично буде відправлено повідомлення із зазначенням заборгованості та відповідної контактної інформації. Такий досвід повідомлення боржника про відкриття виконавчого провадження, звісно, є дуже зручним та забезпечує повідомлення боржника, проте сьогодні в Україні він не може бути запроваджений через недостатньо розвинуту систему електронного (комп'ютерного) зв'язку;

8) пропонуємо переглянути порядок повідомлення та доставки документів виконавчого провадження, передбачений українським

законодавством про виконавче провадження, та доповнити його такими альтернативними способами повідомлення (які також відіграватимуть переконувальну і виховну роль), як доставка документів через житлово-експлуатаційні організації, квартальних, адміністрацію за місцем роботи, через офіційні засоби масової інформації (для юридичних осіб). Доцільно також встановити конкретні моменти, з яких особа вважається повідомленою за кожним видом повідомлення. У такий спосіб буде удосконалено процедуру повідомлення та, з одного боку, гарантовано доведення необхідної інформації до відома адресата, а з іншого – захищено посадових осіб органів ДВС від недоречної поведінки учасників виконавчого процесу;

9) пропонуємо перейняти досвід Республіки Молдова щодо регулювання порядку укладення мирової угоди на стадії виконавчого провадження, який можливо частково запровадити в Україні. Доцільно встановити, що мирову угоду може бути укладено сторонами на будь-якій стадії виконавчого процесу до його закінчення, в частині, яка на момент її укладення ще не виконана. Обов'язково потрібно розмежувати укладення мирової угоди щодо умов виконання, тобто встановлення розстрочки, відстрочки, зміни способу та порядку виконання та щодо відмови стягувача від своїх вимог. Важливо, що мирова угода у кожному з її проявів має бути складена та обговорена у присутності державного виконавця, який своїм процесуальним документом підтверджує волевиявлення сторін та передає ці документи до суду (іншого юрисдикційного органу), який видав виконавчий документ, для прийняття відповідного рішення. У разі визнання мирової угоди такою, що відповідає вимогам законодавства, не порушує права, свободи та законні інтереси сторін, вона визнається судом чи іншим юрисдикційним органом, який видав виконавчий документ, та набуває статусу юридичного обов'язкового до виконання документа. Затверджена мирова угода про умови виконання (розстрочку, відстрочку, зміну способу та порядку виконання) буде знаходитися під наглядом державного виконавця до повного її виконання та виконавче провадження у справі буде закрито лише після документального

підтвердження повного виконання умов мирової угоди у межах первинного виконавчого провадження. Запровадження запропонованих змін має сприяти повному, своєчасному та неупередженому виконанню рішень юрисдикційних органів, можливість укладення мирової угоди на таких умовах буде виступати захистом та гарантією прав, свобод та законних інтересів сторін виконавчого провадження;

10) заходи забезпечення примусового виконання рішень та заходи примусового виконання слід розмежовувати між собою (на прикладі законодавства про виконавче провадження Республік Білорусь та Молдова) на заходи забезпечувального характеру (спрямовані на вчинення дій, необхідних для забезпечення та усунення перешкод виконання виконавчого документа) та заходи примусового виконання (спрямовані на вчинення дій, необхідних для безпосереднього виконання припису виконавчого документа, тобто виконання його по суті), що сприятиме систематизації виконавчого процесу та конкретизації і врегулюванню дій державного виконавця. Такий досвід Молдови та Білорусі є позитивним та доцільним до запровадження в українське законодавство про виконавче провадження. Додатково при запровадженні виконавчого процесу, його стадійності, розмежування заходів, які має право застосовувати державний виконавець, також буде певним критерієм, який характеризуватиме конкретну стадію процесу. Так, здійснення забезпечувальних заходів повинно відбуватися на підготовчій стадії, а вчинення заходів примусового виконання – на стадії безпосереднього виконання;

11) пропонуємо виділити забезпечувальні заходи в окрему статтю та, по-перше, зазначити, що забезпечувальні заходи – це заходи, які можуть бути застосовані з ініціативи державного виконавця або стягувача (його представників) на будь-якій стадії виконавчого провадження, якщо вбачається або припускається, що їх незастосування ускладнює або унеможлиблює виконання рішення юрисдикційного органу, чи боржник навмисно ухиляється і перешкоджає виконанню рішення. По-друге, що

основними заходами забезпечення реалізації заходів примусового виконання рішень майнового характеру є: накладення арешту на майно та кошти боржника, оголошення заборони на його відчуження, заборона користування майном, вилучення майна; немайнового характеру є: заборона вчиняти певні дії, виконувати зобов'язання стосовно боржника. Додатковими забезпечувальними заходами універсального характеру є: заборона виїзду за межі країни до виконання рішення, позбавлення боржника права управління автомобільним транспортом (водійських прав), тимчасове анулювання ліцензії на зайняття певними видами діяльності до виконання рішення;

12) доцільно регламентувати питання контролю за діяльністю ДВС в Україні, для чого виділити окремий розділ в Законі України «Про органи та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»: 1) назва розділу має відповідати назві Закону, оскільки в чинній до 05.10.2016 редакції вона була значно вужчою, чим залишала за межами контролю діяльність ДВС в цілому: тобто слід змінити назву розділу з «Контроль за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби» на «Контроль за діяльністю органів державної виконавчої служби»; 2) у вказаному розділі лише одна стаття була приділена питанням контролю, в той час як інші статті регулювали питання наслідків здійснення контрольних дій, тобто притягнення до відповідальності чи заохочення, або ж оскарження дій/бездіяльності державних виконавців. В новому ж Законі № 1403-VIII (що набирає чинності 05.10.2016) взагалі питання контролю обмежено дією однієї ст. 12 (з тією ж не зовсім вдалою назвою), а суб'єктами такого визначено Мін'юст та безпосередньо органи ДВС. Тому потребується законодавче закріплення основних положень контролю за діяльністю ДВС: визначення поняття контролю, його мети, завдань, закріплення принципів, встановлення вичерпного переліку контролюючих суб'єктів, законодавче визначення форм та видів контролю, встановлення наслідків здійсненого контролю. Сприятимуть розробці вказаних положень отримані під час дослідження результати та сформульовані теоретичні положення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абушенко Д.Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе / Д.Б. Абушенко. – М. : Норма, 2002. – 176 с.
2. Аванесова Н.Е. Оцінка ефективності функціонування підприємств роздрібної торгівлі з позицій ключових зацікавлених сторін : автореф. дис. ... канд. економ. наук : спец. 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)» / Н.Е. Аванесова. – Х., 2009. – 19 с.
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. : у 2-х т. / В.Б. Авер'янов. – Том 1. Загальна частина. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
4. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В.Б. Авер'янов. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Авторгов; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – Київ, 2008. – 17 с.
6. Авторгов А.М. Державна виконавча служба: псевдореформа та реформа / А.М. Авторгов // Юридична газета. – 2005. – № 23 (59).
7. Авторгов А.М. Приватний судовий виконавець. Естонський досвід / А.М. Авторгов // Юрид. газета. – 2004. – № 11 (23). – С. 11-12.
8. Административное право Российской Федерации : учебник для студ. сред. проф. учеб. завед. / В.Я. Насонов, В.А. Коньшин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. – М. : Академия, 2003. – 208 с.
9. Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 728 с.
10. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
11. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. Ю.П. Битяка,

В.М. Гаращука, В.В. Зуя. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

12. Адміністративне процесуальне право України : підруч. / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2003. – 896 с.

13. Акты, относящиеся къ исторіи Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією (1340-1506). – СПб. : Типограф. Собств. Е.И.В. Канцеляріи, 1846. – Т. I. – № 227.

14. Акты, относящиеся къ исторіи Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією (1506-1544). – СПб. : Типограф. Собств. Е.И.В. Канцеляріи, 1848. – Т. II. – № 234.

15. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.

16. Андрійв В.М. Юридичні гарантії захисту трудових прав працівників / В.М. Андрійв // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 15-20.

17. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.

18. Андрійко О.Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О.Ф. Андрійко // Держ. контроль у сфері виконав. влади : наук. доповідь / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрнаукацентр, 2000. – С. 10-13.

19. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика : наук. доповідь / О.Ф. Андрійко. – К. : НАН України, Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 24 с.

20. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Ф. Андрійко ; Нац. акад. наук України Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 1999. – 42 с.

21. Андрійко О.Ф. Призначення і функції державного контролю // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики

/ О.Ф. Андрійко; за заг. ред. В. Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 342-346.

22. Андрійко О.Ф. Проблеми контролю виконавчої влади / О.Ф. Андрійко // Правова держава. – 2006. – Вип. 17.

23. Анохін О.М. Особливості правового статусу суб'єкта адміністративної юрисдикції в Україні / О.М. Анохін // Вчені записки Таврич. нац. ун-ту ім. В.І. Вернадського (серія: Юрид. науки: Том 19). – 2006. – № 1. – С. 166-171.

24. Артем'єва Н.А. Місце і роль податкового контролю в системі функцій державного управління в умовах розбудови правової держави / Н.А. Артем'єва // Наше право. – 2013. – № 6. – С. 19-24.

25. Артим І.І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / І.І. Артим ; Нац. акад. держ. управ. при Президентові України; Львів. регіонал. ін-т держ. управ. – Л., 2004. – 231 с.

26. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – [2-е изд., доп.]. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

27. Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 73-78.

28. Баганець В.О. Сутність і види контролю за господарською діяльністю / В.О. Баганець // Форум права. – 2014 – № 2. – С. 37-41.

29. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ю.Г. Барабаш; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого – Х., 2004. – 20 с.

30. Барматова С.П. Громадянське суспільство в Україні: тенденції та загрози / С.П. Барматова // Ринок праці та зайнятість населення. – 2012. – № 1. – С. 27-29.

31. Басова Ю.Ю. До питання про стадії контрольних проваджень органів публічної адміністрації / Ю.Ю. Басова // Митна справа. – 2013. – № 5

(2.2). – С. 140-145.

32. Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.

33. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во ВЕК, 1999. – 368 с.

34. Бевзенко В.М. Особливості оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби / В.М. Бевзенко // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія» (серія: Право). – 2011. – № 2 (4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64p.

35. Безпалова О.І. Роль адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів України / О.І. Безпалова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 48-53.

36. Бернатович К.В. Питання реформування органів державної виконавчої служби України / К.В. Бернатович // Вісн. Донецьк. нац. ун-ту. (серія В: Економіка і право). – 2010. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 569-576.

37. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.П. Битяк; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого – Х., 2006. – 39 с.

38. Бичкова С.С. Цивільна процесуальна правосуб'єктність осіб, які беруть участь у справах позовного провадження / С.С. Бичкова // Південноукр. правничий часопис. – 2010. – № 2. – С. 96-99.

39. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження : навч. посіб. – К. : Прецедент, 2005. – 192 с.

40. Божьев В.П. Организационное руководство судами в СССР / Божьев В.П., Добровольская Т.Н., Перлов И.Д. – М. : Юрид. лит., 1966. – 212 с.

41. Бойчук М.І. Дискреційні повноваження органів внутрішніх справ: правова природа та умови ефективного застосування / М.І. Бойчук // Наук.

вісник Львів. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 100-106.

42. Бойчук М.І. Класифікація дискреційних повноважень в діяльності органів внутрішніх справ / М.І. Бойчук // Вісник Львів. ун-ту (серія: Юрид.) – 2011. – Вип. 53. – С. 3-11.

43. Бондаренко А.І. Принципи здійснення державного фінансового контролю / А.І. Бондаренко // Теорія та практика держ. управ. – 2011. – № 2 (33). – С. 227-233.

44. Боннер А.Т., Квиткин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления. – М. : Изд-во МГУ, 1973. – 112 с.

45. Бородін І.Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження / І.Л. Бородін // Право України. – 2006. – № 12. – С. 93-97.

46. Бородін І.Л. Дослідження процесу правового регулювання виконавчого провадження від минулого до сьогодення / І.Л. Бородін // Юрид. вісник. – 2009. – № 1 (10). – С. 27-30.

47. Бортняк Ф.В. Виконавчий документ як форма волевиявлення публічного органу управління щодо примусового виконання рішень ДВС / Ф.В. Бортняк // Право України. – 2007. – № 12. – С. 11-13.

48. Бортняк Ф.В. Принципи діяльності державної виконавчої служби / Ф.В. Бортняк // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 4. – С. 86-90.

49. Бортняк Ф.В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ф.В. Бортняк ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – Київ, 2008. – 16 с.

50. Бретель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Г. Бретель. – К., 2007. – 22 с.

51. Вавренюк О.С. Оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності / О.С. Вавренюк // Наше право. – 2013. – № 2. – С. 76-80.

52. Вапнярчук Н.М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні / Н.М. Вапнярчук // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 100-104.

53. Васильев С.В. Основи виконавчого провадження : навч. посіб. – Х. : Одісея, 2008. – 160 с.

54. Вдовина Ю.Г. Исполнительное право : учеб. курс (учеб.-метод. комплекс) / Ю.Г. Вдовина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-college.ru/xbooks/xbook159/book/index/index.html>.

55. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Голов. ред. В.Т.Бусел]. – [3-є вид]. – К., Ірпінь : Перун, 2007. – 912 с.

56. Великий тлумачний словник сучасної української мови : довідкове видання / [упор. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 728 с.

57. Венедіктов В.С., Іншин М.І. Сутність та основні напрямки кадрової політики в сфері державної служби / В.С. Венедіктов, Іншин М.І. // Форум права. – 2005. – № 1. – С. 4-8.

58. Верба О.Б. Особливості визнання судом мирової угоди на стадії виконавчого провадження / О.Б. Верба // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08vobsvp.pdf.

59. Верба О.Б. Повноваження суду та інших органів на стадії примусового виконання рішень за законодавством Німеччини / О.Б. Верба // Вісн. Львів. ун-ту (серія: Юридична). – 2008. – Вип. 46. – С. 103-111.

60. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 22 листопада 2011 року. – Полтава : ПолтНТУ, 2011. – 292 с.

61. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Видав. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

62. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учеб. пособ. / Н.В. Витрук. – М. : Закон и право, 1998. – 383 с.

63. Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості / С.С. Вітвіцький // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 88-92.

64. Вопросы Федеральной службы судебных приставов : Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1316 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004 г. – № 42. – Ст. 4111 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=1&a3value=&a6=&a6type=1&a6value=&a15=&a15type=1&a15value=&a7type=1&a7from=8%F1%F2%E0%E2%EE%E2&a16=&a16type=1&a16value=&a17=&a17type=1&a17value=&a4=&a4type=1&a4value=&textpres=&sort=7&x=65&y=6>.

65. Ворона П.В. Теоретичні аспекти ефективної роботи органів місцевого самоврядування / П.В. Ворона // Держ. будівництво. – 2009. – Вип. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=DeBu_2009_2_16.

66. Воропаєва Н.Г. Поняття та види нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці / Н.Г. Воропаєва // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 151-157.

67. Воротяніков О.О. Правовий статус державної міграційної служби України / О.О. Воротяніков // Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ. – 2011. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknus/2011_6/vorotyn.htm.

68. Гайденко П.П. История и рациональность. Социология Макса Вебера и веберовский ренессанс / П.П. Гайденко, Ю.Н. Давыдов. – М., 1991.

– 367 с.

69. Галайденко Т.В. Поняття та класифікація гарантій незалежності суддів / Т.В. Галайденко // Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ. – 2011. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknivs/2011_5/galayd.htm.

70. Гаращук В.М. Історія виникнення і розвитку системи органів контролю за сферою державного управління / Гаращук В.М. // Вісник Акад. правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 96-105.

71. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

72. Гетьманський Т.І. Строки у виконавчому провадженні / Т.І. Гетьманський // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 28-35.

73. Глазьев С. Состоится ли в 1999-м переход к политике роста / С.Ю. Глазьев // Рос. эконом. журнал. – 1999. – № 2. – С. 14-32.

74. Глазьев С.Ю. Состоится ли в 1999-м переход к политике роста / С.Ю. Глазьев // Рос. эконом. журнал. – 1999. – № 1. – С. 22.

75. Говоруха М.М. Організаційно-правові аспекти діяльності прокурора у виконавчому провадженні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.М. Говоруха ; Акад. адвокатури України. – К., 2008. – 21 с.

76. Гончарова І.Ю. Взаємодія державної виконавчої служби з органами прокуратури під час виконання рішень / І.Ю. Гончарова // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту Дніпропетров. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 1. – С. 210-214.

77. Гора О.Б. Контроль за виконанням державних рішень як складова державного управління / О.Б. Гора // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2011. – № 25. – С. 210-221.

78. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит-ра, 1987.

79. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

80. Государственная служба: теория и организация : курс лекций / [общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова]. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. – 640 с.

81. Грицаєнко Л.Р. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення / Л.Р. Грицаєнко // Вісник нац. акад. прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 34-38.

82. Гришко Є.М. Примусове виконання рішень юрисдикційних органів як складова правоохоронної функції держави / Є.М. Гришко // Державне будівництво. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-1/doc/4/06.pdf>.

83. Гришко Є.М. Ретроспективний аспект формування системи інституцій примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні / Є.М. Гришко // Економіка та держава. – 2010. – № 7. – Ч. 1. – С. 123-125.

84. Гришко Є.М. Удосконалення правових форм державного управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів / Є.М. Гришко // Наук. вісник Академ. муніцип. управ. – 2010. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2010_4/38.pdf.

85. Гудима Н.В. Громадський контроль в Україні за діяльністю органів державного управління (правове регулювання) / Н.В. Гудима // Держава і право (юрид. і політ. науки). – 2007. – Вип. 36. – 664 с.

86. Гудима Н.В. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні системи органів державного управління / Н.В. Гудима // Теорія та практика держ. управ. – 2009. – № 3 (26). – С. 1-8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2009_3/doc/1/10.pdf.

87. Гуз А.М. Історія держави і права України. Джерела права періоду Київської Русі : навч. посіб. / А.М. Гуз. – К. : КНТ, 2007. – 72 с.

88. Гук Б.М. Поняття державної виконавчої служби та її місце в системі органів державної виконавчої влади України / Б.М. Гук // Право і Безпека. – 2011. – № 2. – С. 176-180.

89. Гук Б.М. Реформування системи органів Державної виконавчої служби України: сучасний стан та перспективи / Б.М. Гук // Питання сучасної науки і освіти : матеріали наукової конференції, 11-13.07.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/kandidat-yuridichnih-nauk-guk-bm-reformuvannya-sistemi-organiv-derzhavnoyi-vikonavchoyi-sluzhbi-ukrayini-suchasniy-standa-perspektivi>.

90. Гуледза А.Г. Державний контроль у сфері нотаріальної діяльності / А.Г. Гуледза // Наше право. – 2012. – № 1. – Ч. 1. – С. 85-88.

91. Гуреев В.А. Исполнительное производство : учеб. / В.А. Гуреев, В.В. Гушин. – М. : ЭКСМО, 2009. – 352 с.

92. Гусарев С.Д. Юридична деонтологія (Основи юрид. діяльності) : навч. посіб / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихомиров. – К. : Знання, 2005. – 655 с.

93. Данилян М.А. Законодательство об исполнительном производстве в Федеративной Республике Германии / М.А. Данилян, К.Н. Прошкин, А.Н. Оленчева // Бюллетень ФССП. – 2010. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fssprus.ru/in_an_germany410.

94. Даньшина Ю.В. Методологічні засади оцінки якості адміністративних послуг / Ю.В. Даньшина // Ефективність держ. управ. – 2011. – Вип. 28. – С. 243-250.

95. Денесюк С.Ф. Громадський контроль за діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Ф. Денесюк. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.

96. Деревянко Б.В. Періодизація правового регулювання виконання рішень господарських та інших судів / Б.В. Деревянко // Університетські наукові записки. – 2014. – № 2. – С. 192-198 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_2_24.

97. Державне управління в Україні : навч. посіб. / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К., 1999. – 266 с.
98. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. Оболенський О. Ю.] – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
99. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
100. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799.
101. Джепа Ю.А. Інститут гарантій в трудовому праві / Ю.А. Джепа // Південноукр. правничий часопис. – 2008. – № 2. – С. 89-91.
102. Джумагельдієва Г.Д. Совершенствование механизма принудительного исполнения судебных решений / Джумагельдієва Г.Д. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 40 с.
103. Дзюнзюк В.Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. управл. : спец. 25.00.02 «Механізм державного управління» / В.Б. Дзюнзюк ; Донецьк. держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 37 с.
104. Дідьковська Л.Г. Менеджмент : навч. посіб. / Л.Г. Дідьковська, П.Л. Гордієнко. – К. : Алерта КНТ, 2007. – 516 с.
105. Дмитренко Г.В. Державний фінансовий контроль – складова системи державного управління / Г.В. Дмитренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 7. – С. 57-59.
106. Дмитриев В.В. Зарубежный опыт формирования единого

информационного пространства в сфере исполнительного производства / Дмитриев В.В. // Международное публичное и частное право. – 2012. – № 2 (65). – С. 42-45.

107. Довгань О.І. Оцінка роботи державної виконавчої служби (статистичні показники) / 24.05.2011 / О.І. Довгань // Офіційний веб-сайт Pravotoday – <http://pravotoday.in.ua> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33004>.

108. Довгий Т.Я. Соціально-правова сутність відповідальності державних службовців / Т.Я. Довгий // Ефект. держ. управ. – 2010. – Вип. 25. – С. 363-370.

109. Долгий О.О. Співвідношення понять «оцінка» і «характеристика» в правотворчій діяльності органів державної влади / О.О. Долгий // Наук. записки Інституту законодавства Верхов. Ради України. – 2013. – № 4. – С. 136-140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nzizvru_2013_4_28.pdf.

110. Донцов Е.М. Исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц в отношении имущества физических лиц : науч.-практ. пособ. / Донцов Е.М., Донцова Т.К. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 656 с.

111. Дружилов С.А. Профессионализм субъекта труда: психологические аспекты / С.А. Дружилов // Человек и труд. – 2004. – № 2. – С. 85-87.

112. Дубовік О.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців / О.І. Дубовік // Часопис Акад. адвокат. України. – 2012. – № 14. – № 1. – С. 1-4.

113. Дуда А.І. Дисциплінарна відповідальність службовців окремих органів державної влади / А.І. Дуда // Кадровик України. – 2010. – № 7 (43). – С. 40-47.

114. Елисеева М.Н. Вознаграждение судебного пристава-исполнителя: зарубежный опыт и российская действительность / М.Н. Елисеева // Науч.-практ. журнал «Современное право». – 2011. – № 10 [Электронный ресурс]. –

Режим доступа : http://www.fssprus.ru/mag_sp_102011.

115. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Міхненко та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

116. Ефективна публічна адміністрація : довідник для міністрів / [автори-упоряд. : І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук]. – К, 2006. – 32 с.

117. Єдинак Т.С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація / Т.С. Єдинак, О.В. Павлишен // Вісник Академії митної служби України (серія: Держ. управ.). – 2011. – № 1. – С. 12-18.

118. Ємець Р.О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.О. Ємець; Держ. наук.-дослід. ін-т внутр. справ України. – Київ, 2011. – 21 с.

119. Єрмоленко-Князева К.С. Удосконалення нормативно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців / К.С. Єрмоленко-Князева // Митна справа. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – Кн 1. – С. 171-175.

120. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.П. Єрмолін ; Упр. акад. держ. управ. при Президентові України. – К., 2002. – 200 с.

121. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К. : Концерн «Видав. Дім «Ін Юре», 2004. – 672 с.

122. Жураковський де Сас Т.Б. До питання про оцінку соціальної ефективності механізмів державного управління в Україні / Т.Б. Жураковський де Сас // Ефективність держ. управ. – 2012. – Вип. 33. –

С. 173-179.

123. За втручання Уповноваженого з прав людини було захищено право громадянина на належне виконання рішення суду / Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, 19.06.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.

124. Заворотько П.П. Процессуальные гарантии исполнения судебного решения / П.П. Заворотько. – М. : Юрид лит, 1974. – 360 с.

125. Задорожня О.В. Проблеми становлення Державної виконавчої служби / О.В. Задорожня, Д.П. Фіюлевський. // Адвокат. – 1999. – № 3. – С. 27-30.

126. Залюбовська І.К. Державний контроль за виданням нормативно-правових актів управління як засіб забезпечення законності в сфері державного управління / І.К. Залюбовська // Держава і право (юрид. та політ. науки). – 2007. – Вип. 36. – 664 с.

127. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч. метод. посіб. / І.К. Залюбовська. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 104 с.

128. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері держ. управ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.К. Залюбовська ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 20 с.

129. Захоплення «Червоного землероба», чи Кому ж належить земля Кіровоградщини? // Перша електронна газета, 09.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://persha.kr.ua>.

130. Исаенкова О.В. Исполнительное производство : краткий курс и практикум для студентов и судебных исполнителей / О.В. Исаенкова, Ай Пи Эр Медиа. – М. : СПС ГАРАНТ; Саратов, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://fictionbook.ru/static/trials/00/41/92/00419222.a6.pdf>.

131. Исполнительный кодекс Республики Молдова от 24.12.2004 № 443

// Официальный монитор Республики Молдова. – 3 марта 2005 года. – № 34-35. – Ст. 112 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7708.

132. Иванов В.М. Історія держави і права України : підручник / В.М. Иванов. – К. : МАУП, 2007. – 552 с.

133. Ігонін Р.В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.В. Ігонін; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 20 с.

134. Ігонін Р.В. Проблема співвідношення і взаємодії органів примусового виконання судових рішень і судів загальної юрисдикції (структурно-функціональний вимір) / Р.В. Ігонін // Вісн. акад. митної служби України (серія: Право). – 2010. – № 2 (5). – С. 38-44.

135. Ілюшик О.М. До питання про юридичну природу адміністративного договору / О.М. Ілюшик // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутріш. справ (серія: юридична). – 2010. – № 3. – С. 217-224.

136. Ільєва Н.В. Щодо визначення правового статусу нотаріату в Україні / Н.В. Ільєва // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 152-156.

137. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 // Офіц. вісник України. – 1997. – № 16. – С. 85.

138. Інструкція про порядок складання статистичної звітності щодо роботи Державної виконавчої служби, затверджена наказом Державного комітету статистики України від 20 березня 2001 року № 157 // Офіц. вісник України. – 2001. – № 14. – Ст. 633.

139. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О.Г. Аркуша,

О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін.; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій ; редкол.: С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.

140. Історія України : курс лекцій / уклад. : А.І. Зякун, В.Г. Троян; ДВНЗ «Укр. академія банківської справи НБУ». – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2009. – 211 с.

141. Калашнікова С.А. Концепція лідерства в управлінні освітніми системами / С.А. Калашнікова // Освітологія. – 2012. – Вип. 1. – С. 106-112.

142. Калюга Є.В. Класифікація контролю та шляхи її вдосконалення / Є.В. Калюга // Фінансовий контроль. – 2002. – № 1. – С. 44-52.

143. Кальниш Ю.Г. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні / Ю.Г. Кальниш, А.Л. Сухорукова // Наук. праці Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія» (сер.: Держ. управ.). – 2010. – Т. 130. – Вип. 117. – С. 6-10.

144. Канищев Г.Ю. Общественный контроль как форма политического участия / Г.Ю. Канищев // Гуманітарний часопис. – 2006. – № 1. – С. 105-109.

145. Капля О.М. Проблеми добровільного виконання рішень суду після відкриття виконавчого провадження органами державної виконавчої служби / О.М. Капля // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 4. – С. 222-225.

146. Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием / С.Г. Кара-Мурза. – М. : Эксмо, 2006. – 436 с.

147. Карашук К.Л. Історико-правова природа становлення правового регулювання прав стягувача у виконавчому провадженні : Роз'яснення Міністерства юстиції від 13.01.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33405>.

148. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н.І. Карпачова. – К., 2006. – 374 с.

149. Катроша Л.В. Види державного фінансового контролю / Л.В. Катроша // Проблеми і перспективи банківської системи України. – 2012. – Вип. 36. – С. 194-199.

150. Кикоть Ю.М. Особливості правового регулювання державного управління виконавчим провадженням / Ю.М. Кикоть // Правове регулювання економіки. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2009/Кукот%20У.pdf.

151. Киричук Г.І. Представництво сторін у виконавчому провадженні / Г.І. Киричук // Правовий тиждень. – 2009. – № 47 (173). – С. 34.

152. Клименко О.С. Принципи діяльності державної виконавчої служби України з примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів / О.С. Клименко // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 79-85.

153. Клочков В.Г. Система органів державного нагляду та контролю / В.Г. Клочков // Право України. – 2010. – № 2. – С. 204-207.

154. Ключев О.М. Загальна характеристика правоохоронної діяльності в Україні / О.М. Ключев // Митна справа. – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 31-33.

155. Кобилецький М.М. Суд і судочинство в містах України з Магдебурзьким правом / М.М. Кобилецький // Право України. – 2008. – № 12. – С. 139-145.

156. Коваль О.А. Громадянське суспільство і правова держава: сутнісні характеристики / О.А. Коваль // Вісник Акад. адвокат. України. – К. : Видав. центр акад. адвокат. України. – 2007. – Вип. 8. – 160 с.

157. Ковтун І.Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні / І.Б. Ковтун // Держава та регіони. (сер.: Держ. упр.). – 2011. – Вип. 1. – С. 211-217.

158. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верхов. Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

159. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

160. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відом. Верх. Ради УРСР. – 1984. – Додадок до № 51. – Ст. 1122 [в ред. від 20.09.2015] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

161. Козаченко Н.Ю. Нормативно-правове регулювання діяльності держаних службовців з надання адміністративних послуг в Україні / Н.Ю. Козаченко // Державне управ. та місцеве самоврядування. – 2013. – № 1 (16). – С. 194-202.

162. Козбаненко В.О. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / В.А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

163. Колодій А.М. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови / А.М. Колодій // Право України. – 2010. – № 7. – С. 12-17.

164. Коломоець Т.О. Адміністративне право України / Т.О. Коломоець. – К. : Істина, 2012. – 458 с.

165. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

166. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

167. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

168. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / [автор. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.]; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К. : НАДХ, 2010. – 300 с.

169. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90р // Офіц. вісник України – 2006. – № 7. – С. 167.

170. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р // Офіц. вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.

171. Копиленко О.Л. Закон Центральної Ради від 25.11.1917 // Держава і право України 1917-1920 рр. / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.

172. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.М. Коросташова. – Київ, 2006. – 209 с.

173. Корпоративне право на службі у рейдерів? // Правовий тиждень. – 2007. – № 39 (60) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalweekly.com.ua>.

174. Косарев И.В. Организация процедуры уведомления должника в Финляндской Республике / И.В. Косарев, А.В. Голицын // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов.– 2010. – № 9 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fssprus.ru/in_an_fin_uvedolg.

175. Косінов С.А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії / С.А. Косінов // Юрист України. – 2012. – № 4 (21). – С. 5-11.

176. Косінов С.А. Контроль в системі органів виконавчої влади в умовах демократії / С.А. Косінов // Юрист України. – 2012. – № 3 (20). – С. 43-48.

177. Косінов С.А. Контроль над публічною владою як функція громадянського суспільства / С.А. Косінов // Юрист України. – 2013. – № 4 (25). – С. 5-10.

178. Косінов С.А. Контроль у державі як складова соціальної системи / С.А. Косінов // Вісник Нац. академії прав. наук України. – 2013. – № 2 (73). – С. 63-71.

179. Кояловичь М.О. Дневникъ люблинскаго сейма 1569 года.

Соединение Великого княжества Литовского с королевством Польским / М.О. Кояловичъ. – 1869. – 822 с.

180. Кравцова Т.М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 522-527.

181. Кравченко С.Г. Форми державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах / С.Г. Кравченко // Право України. – 2009. – № 10. – С. 225-231.

182. Кройтор В.А. Исполнительное производство : учеб. пособ. для вузов / В.А. Кройтор, М.М. Фролов, Н.М. Ясынюк. – Х. : Эспада, 2003. – 173 с.

183. Крупнова Л.В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Л.В. Крупнова. – Ірпінь, 2008. – 18 с.

184. Крупнова Л.В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України / Л.В. Крупнова // Південноукр. правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 116-118.

185. Кузь О.Р. Реформування ДВС: перші кроки / О.Р. Кузь // Юрид. газета. – 2005. – № 17 (53).

186. Кузьмин П.В. Институты власти и гражданское общество: механизмы, технологии и перспективы взаимодействия / П.В. Кузьмин // Актуальні питання політики. – 2013. – Вип. 49. – С. 22-32.

187. Кузьмін Р.Р. Контроль як складова господарсько-правового механізму запобігання економічній злочинності і боротьби з нею / Р.Р. Кузьмін // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 97-100.

188. Куракін О.М. Співвідношення контрольної та правоохоронної функцій в діяльності органів держави (теоретико-правовий аналіз) / О.М. Куракін // Вісник Запоріз. юрид. ін-ту. – 2009. – № 1. – С. 13-21.

189. Ладика Ю.В. До питання про визначення адміністративно-

правового статусу працівників органів внутрішніх справ України / Ю.В. Ладика // Митна справа. – 2011. – № 6 (78). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 609-616.

190. Лациба М.В. Чому нам потрібен новий закон «Про громадські організації» / М.В. Лациба, О.Ю. Вінніков, М.М. Слюсаревський. – К., 2008. – 40 с.

191. Литвин О.В. Юридична відповідальність державних службовців / О.В. Литвин // Наук. вісник Нац. ун-ту ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 2. – С. 144-149.

192. Лихацький Д.Ю. Оскарження дій посадових осіб Державної виконавчої служби / Д.Ю. Лихацький // Юридичний журнал. – 2005. – № 9. – С. 36-38.

193. Лобанцев С.Ю. Виконання рішень – головний критерій дієвості влади / С.Ю. Любанцев // Право України. – 2002. – № 12. – С. 90-94.

194. Лук'янова Л.М. Контроль та нагляд за додержанням законодавства, що регламентує розгляд скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби / Л.М. Лук'янова // Митна справа. – 2013. – № 5 (89). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 113-121.

195. Любавській М. Областное дѣленіе и мѣстное управление Литовско-Русского государства / М. Любавській. – М. : Университетская типография, 1892. – 998 с.

196. Любенко А.М. Стандартизація державного фінансового аудиту / А.М. Любенко // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту – 2014. – Вип. 6. – Ч. 5. – С. 167-170.

197. Максимюк І.І. Ефективність механізмів координації між органами виконавчої влади / І.І. Максимюк // Актуальні проблем держ. управ. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Arpu_o/2009_1/R_2/Maksimuk.pdf.

198. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 560 с.

199. Малихіна Я.А. Юридичні гарантії за трудовим законодавством

України / Я.А. Малихіна // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 133-138.

200. Мамочка Р.В. Поняття та сутність адміністративно-правового статусу ОВС в системі об'єктів забезпечення економічної безпеки / Р.В. Мамочка // Наук. вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України (серія: Право). – 2011. – № 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/gum/nvnau_pravo/2011_157_1/10.pdf.

201. Мандичев Д.В. Державні інспекції в Україні: адміністративно-правовий статус / Д.В. Мандичев // Вісник Акад. митної служби України (серія: Право). – 2010. – № 1. – С. 112-117.

202. Манжола П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П.Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 13-18.

203. Марісюк К.Б. Парламент Канади / К.Б. Марісюк // Право України. – 1999. – № 7. – С. 132-134.

204. Мартиненко О.А. Дискреційні повноваження органів внутрішніх справ: кримінологічний аналіз / О.А. Мартиненко // Право України. – 2004. – № 11. – С. 91-93.

205. Марчук В.М. Правомірна поведінка, правопорушення та юридична відповідальність / В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К. : Вид-во економ. ун-ту, 1996. – 183 с.

206. Матвеев Е.Е. Совершенствование регулирования системы исполнения судебных решений / Е.Е. Матвеев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://territoriaprava.ru/topics/31186>.

207. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Махина С.Н. – Воронеж, 1998. – 220 с.

208. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Е.А. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.

209. Меліхова О.Ю. Форми діяльності суб'єктів управлінського впливу

у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика / О.Ю. Меліхова // Вісник Запоріж. нац. ун-ту. – 2010. – № 4. – С. 102-106.

210. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України / Р.С. Мельник // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 51-60.

211. Мельничук О.Ф. Роль громадських організацій у здійсненні захисту права людини на освіту / О.Ф. Мельничук // Адвокат. – 2011. – № 9 (132). – С. 13-16.

212. Мерник А.М. Громадянське суспільство як інституційна система / А.М. Мерник // Вісник Акад. прав. наук України. – 2011. – № 4. – С. 231-239.

213. Методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції, затверджені Наказом Головного управління державної служби України від 26 грудня 2007 року № 337 // Офіційний веб-сайт Запорізької обласної державної адміністрації – www.zoda.gov.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/article/1135/metodichni-rekomendatsiji-z-pitan-zapobigannya-ta-protidiji-koruptsiji.html>.

214. Мещерякова О.В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру / О.В. Мещерякова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 609-612.

215. Мих О.В. Контроль в органах виконавчої влади: проблеми та шляхи їх розв'язання / О.В. Мих // Актуальні проблеми держ. управління. – 2009. – № 2. – С. 424-430.

216. Мишенин Е.В. Институт экономико-правовой ответственности в управлении природопользованием / Е.В. Мишенин, Р.П. Косодий // Науч. труды ДонНТУ. – 2005. – № 89-1. – С. 47-53.

217. Міляєва В.Р. Використання психологічних тренінгів для вдосконалення фахової підготовки державних службовців / В.Р. Міляєва, Ю.М. Бісик // Практична психологія та соціальна робота. – 2010. – № 11. – С. 74-78.

218. Мордвін І.А. Якість надання адміністративних послуг як чинник

ефективності діяльності податкових органів України / І.А. Мордвін // Південноукр. правничий часопис. – 2012. – № 4. – С. 148-150.

219. Морозова И.Б. Исполнительное производство / И.Б. Морозова, А.М. Треушников. – М. : ОАО, Изд-ий дом «Городец», 2004. – 528 с.

220. Мудров А.А. Повноваження митних органів та їх правове забезпечення / А.А. Мудров // Вісник Акад. митної служби України (сер.: Право). – 2011. – № 2. – С. 73-79.

221. Музичук О.М. Мета та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів / О.М. Музичук // Юрид. наука та практика. – 2011. – № 2. – С. 49-54.

222. Ніколаєв І.І. Система виконання судових рішень: світові стандарти та вітчизняні досягнення / І.І. Ніколаєв // Вісник Центру комерційного права. – 2009. – № 2-3. – С. 8-11.

223. Новіков Б.В. Основи адміністративного менеджменту : навчальний посібник / Б.В. Новіков, Г.Ф. Сініок, П.В. Круш. – К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – 560 с.

224. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : учеб. / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 591 с.

225. О Государственной гражданской службе Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-Ф // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215 [Электр. ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6749.

226. О государственной должности и статусе государственного служащего : Закон Республики Молдова от 20.12.2004 № 40 // Нац. реестр прав. актов Республики Беларусь от 11.01.2005. – № 2, 8/11871 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25760.

227. О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-3 // Народная газета от 01.07.2003. – № 149 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3688.

228. О государственной службе : Закон Республики Таджикистан от 05.03.2007 № 233 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=16591.

229. О классификаторе правовых актов : Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 // Собрание закон-ва Российской Федерации. – 2000. – № 12. – Ст. 1260 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3F5+%E0%EA%F2%EE%E2&a16=&a16type=1&a16value=&a17=&a17type=1&a17value=&a4=&a2>.

230. О службе судебных исполнителей хозяйственных судов в Республике Беларусь : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.01.1998 г. № 147 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1998. – № 4. – Ст. 93 [Электр. ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.23574.

231. О судебных приставах: Закон Российской Федерации от 21.07.1997 № 118-ФЗ принят Гос. Думой 04.06.1997 г. и согласован Советом Федерации 03.07.1997 // Собрание закон-ва Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3590 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1726.

232. Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике : Закон Кыргызской Республики (в редакции Закона КР от 20 ноября 2006 года № 181), принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 08 февраля 2002 года // Норм. акты Кыргызской Республики. – 2002. – № 8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=384.

233. Об исполнительном производстве : Закон Республики Таджикистан от 20 марта 2008 г. № 373 (Закон РТ от 03.07.2012 № 867) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2008. – № 3. – Ст. 192; 2010. – № 7. – Ст. 543 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=22026.

234. Об исполнительном производстве : Закон Российской Федерации

от 02.10.2007 № 229-ФЗ, принят Гос. Думой 14.09.2007 и согласован Советом Федерации 19.09.2007 // Собрание закон-ва Российской Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18794.

235. Об утверждении инструкции по исполнительному производству: Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 20.12.2004 № 40 (с изменениями) // Нац. реестр прав. актов Республики Беларусь от 11.01.2005. – № 2, 8/11871 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14118.

236. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

237. Оболенський О.Ю. Розробка системи показників для моніторингу діяльності державних органів / О.Ю. Оболенський, В.М. Сороко // Університетські наук. записки. – 2005. – № 3 (15). – С. 321-329.

238. Одинцова Н.О. Ефективність функціонування органів державного управління економікою : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандид. економ. Наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / Н.О. Одинцова. – Донецьк, 2011. – 20 с.

239. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1986. – 800 с.

240. Олійник Д.В. Розуміння ефективності діяльності місцевих органів влади: від бюрократизму до менеджеризму / Д.В. Олійник // Актуальні проблеми держ. управ. – 2013. – № 1 (43). – С. 211.

241. Олійник Д.В. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління / Д.В. Олійник // Ефективність держ. управ. – 2013. – Вип. 34. – С. 275-283.

242. Ольховська С.М. Поняття та зміст адміністративного договору / С.М. Ольховська // Право і Безпека. – 2011. – № 3. – С. 88-92.

243. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності / І.С. Орехова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 309-315.

244. Остапович Г.М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.М. Остапович. – К., 2006. – 205 с.

245. Остаточне рішення ЄСПЛ (П'ята секція) від 13.04.2011 у справі «Чуйкіна проти України» (Заява № 28924/04). // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 21. – Ст. 737.

246. Отчак Н.Я. Порядок та умови здійснення виконавчого провадження / Н.Я. Отчак // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – Ч. 2. – С. 330-335.

247. Очікуване повернення Лавриновича // Юрид. вісн. України. – 2006. – № 45 (11-17 листопада 2006 року). – С. 3.

248. Панасюк. О.В. Сутність та види гарантій забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України / О.В. Панасюк // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 338-343.

249. Панова М.С. Мета та завдання прокурорського нагляду за дотриманням адміністративного законодавства / М.С. Панова // Наше право. – 2013. – № 8. – С. 76-80.

250. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А.В. Панчишин // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 2. – С. 95-98.

251. Папкова О.А. Усмотрение суда / О.А. Папкова. – М. : Статут, 2005. – 413 с.

252. Пахомов І.М. Механізми підвищення ефективності системи державної служби в нових умовах розвитку держави / І.М. Пахомов, Т.І. Пахомова // Право України. – 2009. – № 10. – С. 102-110.

253. Перепелиця А.І. Міжнародний досвід виконання примусових рішень правоохоронних органів / А.І. Перепелиця // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 2. – С. 205-215.

254. Перепелиця А.І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.І. Перепелиця. – Ірпінь, 2005. – 19 с.

255. Перчиков В.Е. Внутрішній контроль податкових органів: правове дослідження компетенції / В.Е. Перчиков // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 425-430.

256. Писаренко В.В. Адміністративно-правовий статус державної служби боротьби з економічною злочинністю / В.В. Писаренко // Право і Безпека. – 2010. – № 5 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_5/PB-5/PB-5_35.pdf.

257. Писаренко О.О. Відшкодування матеріальної шкоди, завданої бездіяльністю державної виконавчої служби по виконанню судового рішення / О.О. Писаренко // Юрид. практ. – 2014. – № 30-31 (866-867).

258. Питання Міністерства юстиції України: Указ Президента України від 20.04.2005 № 701/2005 // Офіц. вісник України. – 2005. – № 16. – Ст. 831.

259. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 17 // Офіц. вісник України. – 2015. – № 6. – Ст. 45.

260. Пілявська І.В. Правовий статус державної служби з карантину рослин України: поняття та структура / І.В. Пілявська // Наук. вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України (серія: Право). – 2010. – № 56. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10piv.pdf.

261. Подоляка А.М. Державний примус як метод впливу на учасників публічно-правових відносин (теоретичний аспект) / А.М. Подоляка // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутріш. справ. – 2009. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2009_3/09pamvta.pdf.

262. Поклонська О.Ю. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та демократичної правової держави в Україні / О.Ю. Поклонська

// Форум права. – 2009. – № 3. – С. 506-512.

263. Полежай П.Т. Сущность права / П.Т. Полежай. – Х. : Юрид. ин-т, 1964. – 73 с.

264. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.01 / О.П. Полінець. – К., 2003. – 248 с.

265. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення / О.П. Полінець // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 71-76.

266. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку : навч. посіб. для студ. вищ. закл. освіти / [І.Ф. Курас, Ф.М. Рудич та ін.]; за ред. Ф.М. Рудича. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – С. 195.

267. Половцев О.В. Контроль у державному управлінні: підхід до побудови системи показників якості реалізації рішень / О.В. Половцев // Ефективність держ. управ. – 2012. – № 34. – С. 173-181.

268. Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі від 23 червня 2011 р. за № 759/19497, затверджено наказом Міністерства юстиції України 23.06.2011 № 1707/5 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.

269. Положення про громадську Раду при центральному органі виконавчої влади при Державній виконавчій службі України від 25.11.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dvs.gov.ua/ua/page/14>.

270. Положення про Державний комітет статистики України, затверджене Указом Президента України від 19 січня 2004 року № 600/2004 // Офіц. вісник України. – 2004. – № 3. – Ст. 117.

271. Положення про Державну казначейську службу України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 460/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 310.

272. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене

Указом Президента України від 02 липня 2012 року № 228 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 88.

273. Пономарьов О.В. Деякі особливості дисциплінарної та адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів в Україні / О.В. Пономарьов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 438-444.

274. Попова С.М. Фактори, що визначають правовий статус органів державної податкової служби / С.М. Попова // Право і Безпека. – 2011. – № 3. – С. 92-95.

275. Порядок виплати винагороди державному виконавцю, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 11.04.2008 № 484/7 // Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України – rada.gov.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v484_323-08.

276. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04 січня 2002 року № 3 // Уряд. кур'єр. – 2002. – № 11.

277. Порядок особистого прийому громадян у Державній виконавчій службі України, затверджений наказом Міністерства юстиції України 27.10.2011 № 3231/5 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 87. – Ст. 3179.

278. Порядок проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 року за № 844 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 70. – Ст. 2518.

279. Постанова Деснянського районного суду міста Чернігова від 21.09.2015 у справі № 750/2243/15-а (провадження N 2-а/750/229/15). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50724447>.

280. Постанова Козельщинського районного суду Полтавської області від 18.09.2015 у справі № 533/899/15-а (провадження № 2-а/533/31/15) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50562046>.

281. Постанова Колегії суддів Харківського апеляційного адміністративного суду від 17.09.2015 у справі № 638/12036/15-а [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50972661>.

282. Правовые вопросы реформирования ГИС [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://law-clinic.net/~NIPiV>.

283. Присяжнюк А.Й. Правове регулювання державного контролю у сфері виконавчої влади / А.Й. Присяжнюк // Право і Безпека. – 2011. – № 4 (41). – С. 71-75.

284. Притика Д.М. Арбітражний процес : навч. посіб. / Д.М. Притика, М.І. Тітов, В.С. Щербіна. – Х. : Консум, 2001. – 432 с.

285. Приходченко Л.Л. Аудит адміністративної діяльності: форма чи метод контролю / Л.Л. Приходченко // Держ. будівництво. – 2007. – № 1 (1). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2007_1\(1\)__31.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2007_1(1)__31.pdf).

286. Приходченко Л.Л. Підвищення дієвості системи контролю в контексті забезпечення ефективності державного управління / Л.Л. Приходченко // Актуальні проблеми держ. управ. – 2009. – Вип. 1 (33). – С. 74-78.

287. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика / Л.Л. Приходченко // Держ. будівництво. – 2009. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S216.

288. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 № 3125-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.

289. Про взаємодію органів державної виконавчої служби та Пенсійного Фонду України : Наказ Міністерства юстиції України та Пенсійного Фонду України від 17.03.2004 № 25/5/39, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 березня 2004 року за № 330/8929 // Офіц. вісник України. – 2004. – № 11; 2007. – № 66. – Ст. 698.

290. Про взаємодію органів Мінприроди та органів державної виконавчої служби Мін'юсту : Наказ Міністерства юстиції України та Мінприроди України від 30.08.2007 № 452/707/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 07 вересня 2007 року за № 1042/14309 // Офіц. вісник України. – 2007. – № 68. – Ст. 2620.

291. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами справ з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби : Довідка Вищого адміністративного суду від 05.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001760-12>.

292. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верхов. Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

293. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05 жовтня 2005 р. № 1466 (2005) / Парламентська Асамблея Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_611.

294. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477 // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

295. Про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі : Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 21.09.2015 у справі № 813/5503/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50789380>.

296. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343 // Відомості Верхов. Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.

297. Про внесення змін до законів України «Про виконавче провадження» та «Про державну виконавчу службу» : Закон України від 10.07.2003 № 1095 // Відомості Верхов. Ради України. – 2004. – № 6. – Ст. 37.

298. Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу

службу» та «Про виконавче провадження» : Закон України від 23.06.2005 № 2716-IV // Відомості Верхов. Ради. – 2005. – № 33. – Ст. 431.

299. Про внесення змін до Законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» щодо реформування органів державної виконавчої служби : Закон України від 22.12.2006 № 521 // Голос України. – 2007. – № 9.

300. Про громадянські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

301. Про день працівника державної виконавчої служби : Указ Президента України від 22.07.2009 № 569/2009 // Офіц. вісник Президента України. – 2009. – № 22. – Ст. 753.

302. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 №3781-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

303. Про державний контроль за використання та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

304. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III (із змінами) // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.

305. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24.03.1998 № 202/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.

306. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723/XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

307. Про державну службу : Закон України від від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 60 (набр. чин. від 01.05.2016).

308. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : Постанова Пленуму Вищого господарського суду від 24.10.2011 № 10 // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 6. – С. 13.

309. Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів України : Постанова Пленуму Вищого господарського суду від 17.10.2012 № 9. // Вісник господарського судочинства. – 2012. – № 6. – С. 39.

310. Про деякі питання практики застосування норм Господарського процесуального кодексу України, порушені у доповідних записках про роботу господарських судів у 2005 р. та в першому півріччі 2006 р. : Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 20.10.2006 № 01-8/2351 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

311. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Національного Агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 № 11 // Бізнес. (Бухгалтерія. Право. Податки. Консультації) : збірник системного законодавства. – 2013. – № 7.

312. Про доповнення постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 року № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби», із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 5 : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 14.09.2012 № 10 // Закон і Бізнес. – 2012. – № 40.

313. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

314. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

315. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>.

316. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

317. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верхов. Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

318. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верхов. Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

319. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Голодержслужби України від 04.08.2010 № 214, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 р. за № 1089/18384 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.

320. Про затвердження Заходів щодо підвищення ефективності діяльності в роботі Кобеляцького районного управління юстиції та його структурних підрозділів на 2014 рік : Наказ Міністерства юстиції України / Головне управління юстиції Полтавської області, Кобеляцьке районне управління юстиції № 12/1-12 від 05.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kobelyaku.just.gov.ua/info/710>.

321. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) : Наказ Міністерства внутрішніх справ та Міністерства юстиції України від 25.06.2002 № 607/56/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 27 червня 2002 року за № 541/6829 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 27. – Ст. 1298.

322. Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій : Наказ Міністерства юстиції України від 15.12.1999 № 74/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15 грудня 1999 року за № 865/4158 // Офіц. вісник України. – 1999 р. – № 51. – С. 102.

323. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України :

Наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 № 43/5 // Юрид. вісник України. – 2004. – № 28.

324. Про затвердження Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України № 140/2006 від 20.02.2006 // Офіц. вісник України. – 2006 р. – № 8. – Ст. 421.

325. Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 385/2011 2010 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1159.

326. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень : Наказ Міністерства юстиції України від 20.05.2003 № 43/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21 травня 2003 року за № 388/7709 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 21. – Ст. 981.

327. Про затвердження Положення про управління державної виконавчої служби головних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення), міськрайонний, міжрайонний відділ державної виконавчої служби : Наказ Міністерства юстиції України від 10.04.2012 № 549/5 // Офіц. вісник України. – 2012. – № 31. – Ст. 1148.

328. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної виконавчої служби та податкової міліції при примусовому виконанні рішень судів про стягнення коштів на користь держави за позовами органів державної податкової служби : Наказ Міністерства юстиції України та Державної податкової адміністрації України від 03.07.2002 № 60/5;304, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 04 липня 2002 року за № 555/6843 // Офіц. вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 1340.

329. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної виконавчої служби та митних органів при переданні майна, конфіскованого за рішеннями судів, та розпорядженні ним : Наказ Міністерства юстиції України та Державної митної служби України від 12.10.2009 № 1833/5/943,

zareestrovaniy v Ministerstvi yustitsii Ukraini 23 zhovtnya 2009 roku za № 978/16994 // Ofits. visnik Ukraini. – 2009. – № 84. – St. 2847.

330. Pro zatverdzhennya Porядku zdіysnennya Derzhavnoю fіnansovoю іnspektsією Ukraini kontrolю za stanom vnutrіshnyohu auditu v mіnisterstvi, іnshomu tsentralnoму organі vikonavchoї vladi, іh teritorіalnykh organakh ta byudzhетnykh ustanovakh, yakі nalezhay do sfery upravlіnnya mіnisterstva, іnshogo tsentralnoho organu vikonavchoї vladi, v Radі mіnіstrіv Avtonomnoї Respublіki Krim, v oblasnykh, Kyіvskiy ta Sevastopol'skiy mіskiykh derzhavnykh admіnіstratsiyakh : Nakaz Mіnisterstva fіnansіv Ukraini vіd 31 lipnya 2014 roku № 794 // Ofits. visnik Ukraini. – 2014. – № 71. – St. 2011.

331. Pro zatverdzhennya Porядku peredachі materialіv vikonavchogo provadzhennya z odnogo organu derzhavnoї vikonavchoї sluzhbi do іnshogo abo vikonavchoї grupi, vіd odnogo derzhavnogo vikonavtsya do іnshogo : Nakaz Mіnisterstva yustitsii Ukraini vіd 17.05.2004 № 38/5, zareestrovaniy v Mіnisterstvi yustitsii Ukraini 17 travnya 2004 roku za № 625/9224 // Ofits. visnik Ukraini. – 2004. – № 20. – St. 1389.

332. Pro zatverdzhennya Porядku peredachі mіtnimi organami mayna, konfіskovanogo za rіshennям sudіv, organami derzhavnoї vikonavchoї sluzhbi : spіlnyy Nakaz Mіnisterstva yustitsii Ukraini ta Derzhavnoї mіtnoї sluzhbi Ukraini vіd 17.08.2001 № 46/5/571 // Ofits. visnik Ukraini. – 2001. – № 34. – St. 1619.

333. Pro zatverdzhennya Porядku roboti z dokumentami v organakh derzhavnoї vikonavchoї sluzhbi : Nakaz Mіnisterstva yustitsii Ukraini vіd 25.12.2008 № 2274/5 [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2274323-08>.

334. Pro zatverdzhennya Porядku utvorennya ta funktsionuvannya vikonavchikh grup pri organakh derzhavnoї vikonavchoї sluzhbi : Nakaz Mіnisterstva yustitsii Ukraini vіd 17.05.2004 № 37/5, zareestrovaniy v Mіnisterstvi yustitsii Ukraini 17 travnya 2004 roku za № 624/9223 // Ofits. visnik Ukraini. – 2004. – № 20. – St. 1388.

335. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 20. – С. 19.

336. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : Наказ Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 року № 1247 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

337. Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України : Указ Президента України від 29.03.2000 № 549/2000 // Офіц. вісник України. – 2000. – № 13. – Ст. 516.

338. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіц. вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

339. Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2002 № 1087 // Офіц. вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1479.

340. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1302 // Офіц. вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 1700.

341. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

342. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

343. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

344. Про Кабінет Міністрів України : проект Закону України № 794-VII від 27.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49793.

345. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від

04.04.1995 № 116/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

346. Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2006 № 1622 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3130.

347. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 27.04.2011 № 504/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 33. – С. 12.

348. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

349. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : проект Закону від 14.08.2015 № 2506а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56267.

350. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

351. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

352. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

353. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

354. Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України : Указ Президента України № 155 від 19 лютого 2002 року // Офіц. вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 335.

355. Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби : Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3 // Вісник Вищого адмін. суду України. – 2011. – № 1. – С. 118.

356. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі : Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28.01.2013 № 24-152/0/4-13. // Закон і Бізнес. – 2013. – № 6. – С. 8.

357. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судових рішень у цивільних справах : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07.02.2014 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

358. Про присяжних виконавців: проект Закону України від 22.09.2009 № 5151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5151&skl=7.

359. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верхов. Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 54.

360. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верхов. Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

361. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та

взаємодії із засобами масової інформації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 р. № 759-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/759-2004-p>.

362. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 704 від 22 червня 2011 року // Офіц. вісник України. – 2011. – № 51. – С. 102.

363. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 № 796-ХІІ // Відомості Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

364. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ // Відомості Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

365. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 01 лютого 2012 року № 45/2012 // Офіц. вісник України. – 2012. – № 10. – С. 44.

366. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента від 20.05.2015 № 276/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 41. – Ст. 38.

367. Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

368. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 658 від 20 червня 2012 року // Офіц. вісник України. – 2012. – № 56. – Ст. 2237.

369. Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2005 № 320 // Офіц. вісник України. – 2005. – № 17. – Ст. 907.

370. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

371. Проти працівників виконавчої служби відкрито кримінальну справу за виконання службових обов'язків? // Перша електрон. газета. – 11.09.2015 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://persha.kr.ua>.

372. Прудиус Л.В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л.В. Прудиус. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

373. Райзберг Б.А Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг и др. [3-е изд., перераб., доп.]. – М. : Инфра-М, 2002. – 478 с.

374. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами / Б.А. Райзберг. – М. : Инфра-М, 2010. – 384 с.

375. Распоряжение Министра юстиции РФ «План законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации на 2011 год» от 02.02.2011 № 155р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minjust.ru/node/1378>.

376. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління / С.А. Резанов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 480-483.

377. Решетникова И.В. Исполнительное производство за рубежом / И.В. Решетников [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/comm/8965>.

378. Ржепецька К.М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини / К.М. Ржепецька // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 364-368.

379. Рисін О.О. Судовий контроль як особлива конституційна форма реалізації судової влади України / О.О. Рисін // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2003. – Вип. 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_50.pdf.

380. Рішення ЄСПЛ (Друга Секція) від 20.09.2005 р. у справі «Трихліб проти України» (Заява № 58312/00) [Переклад офіційний] // Офіц. вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 406.

381. Рішення ЄСПЛ (П'ята секція) від 09.12.2014 р. щодо заяви № 17522/07, поданої Вірою Федотівною Ведмеденко проти України // Офіц. вісник України. – 2015. – № 16. – Ст. 443.

382. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25.11.1997 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 377.

383. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / [О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В. Галацан та ін.]; за ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.

384. Розова Т.В. Специфика становления гражданского общества в Украине / Т.В. Розова, В.Ю. Барков. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 336 с.

385. Романюк Я.М. Исправлять ситуацию будем с помощью изменения подчинения ГИС, введения компенсаций и усиления ответственности: неисполнение судебных решений нивелирует конечную цель правосудия / Я.М. Романюк // Закон и Бизнес. – 01.06-07.06.2013. – № 22 (11-12) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://zib.com.ua/ru/16307-isppravlyat_situaciyu_budem_s_pomoschyu_izmeneniya_podchineni.html.

386. Руденко М.В. Прокурор як суб'єкт ініціювання відкриття виконавчого провадження: питання теорії і практики / М.В. Руденко, С.О. Малахов // Вісник Національної акад. прокуратури України. – 2010. – № 3. – С. 19.

387. Рудніцька Р.М. Оцінювання як інструмент навчання органів влади / Р.М. Рудніцька // Ефективність держ. управ. – 2009. – Вип. 20. – С. 186-191.

388. Саване С.М. Організаційно-управлінський аспект діяльності державної виконавчої служби / С.М. Саване // Держ. управ. та місцеве самовряд. – 2011. – № 2 (9) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11ssmdvs.pdf.

389. Саване С.М. Правоохоронна діяльність державної виконавчої служби / С.М. Саване // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/Patp/2011_1/11ssmdvs.pdf.

390. Саване С.М. Принципи організації та діяльності державної виконавчої служби в сучасній Україні / С.М. Саване // Держ. управ. та місцеве самовряд. – 2011. – № 1 (8) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_1/11ssmssu.pdf.

391. Савранчук Л.Л. Стадії адміністративного провадження / Л.Л. Савранчук // Наук. вісник Національної академії внутр. справ. – 2011. – № 3. – С. 58-66.

392. Сазанов С.В. Организация структуры органов принудительного исполнения Финляндской Республики / С.В. Сазанов, И.Ю. Могилева // Юрид. мир. – 2010. – № 5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fssprus.ru/in_an_fin_struktura.

393. Салашний П.М. Державна виконавча служба: ефект присутності / П.М. Салашний // Юрид. журнал. – 2008. – № 6. – С. 22-24.

394. Семерга С.І. Оцінка роботи Державної виконавчої служби через призму статистичних показників / С.І. Семерга, М.М. Шупеня // Бюлетень Мін'юста України. – 2012. – № 1. – С. 129-135.

395. Сергіна Т.О. Іноземний досвід взаємодії держави і громадських об'єднань у вирішенні соціальних проблем / Т.О. Сергіна // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 22 листопада 2011 року. – Полтава : ПолтНТУ. – 2011. – 392 с.

396. Синчук В.Л. Система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури / В.Л. Синчук // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 443-449.

397. Сібільов Д.М. Генетичні ознаки виконавчого провадження в

системі цивільної юрисдикції / Д.М. Сібільов // Юрист України. – 2011. – № 2. – С. 34-38.

398. Сібільов Д.М. Мирова угода у виконавчому провадженні: процесуальні аспекти виконання судових рішень / Д.М. Сібільов // Право і Безпека. – 2012. – № 2. – С. 191-194.

399. Сіцінська М.В. Контроль інституціями громадянського суспільства діяльності правоохоронних органів України / М.В. Сіцінська // Держ. управ. та місцеве самовряд. – 2012. – Вип. № 4 (15). – С. 60-68.

400. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклоп. курс) : підруч. / О.Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.

401. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. [пер. з рос.] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

402. Скомороха Л.В. Державна виконавча служба: історія і сучасність / Л.В. Скомороха // Право України. – 2002. – № 8. – С. 94-98.

403. Словарь административного права / [отв. ред. И.Л. Бачило и др.]. – М. : Прав. культура, 1999. – 317 с.

404. Смокович М.І. Оскарження в адміністративних судах рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби / М.І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія» (серія: Право). – 2012. – № 1 (5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN21P01=0&S21P02=0&S21P03=PREF=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Choasp.

405. Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика : учеб. пособие / Л.В. Сморгунов. – СПб. : Изд-во С.-Петербур.ун-та, 2002. – 564 с.

406. Советское административное право / [под ред. В.М. Манохина]. – М. : Юрид. лит., 1977. – 544 с.

407. Сокол М.О. Виконавче провадження як захист прав громадян / М.О. Сокол // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 138-140.

408. Соколенко О.Л. Контроль та нагляд за діяльністю правоохоронних

органів України / О.Л. Соколенко // Право та держ. управ. – 2013. – № 4 (13). – С. 69-73.

409. Солнцева Х.В. Держаний контроль за здійсненням адміністративної юрисдикції органами управління освітньою діяльністю в Україні / Х.В. Солнцева // Південноукр. правничий часопис. – 2013. – № 3. – С. 13-15.

410. Соляр С.П. Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення / С.П. Соляр // Вісник Акад. прав. наук України. – 2013. – № 1. – С. 271-279.

411. Сопільник Л.І. Співвідношення понять контролю і нагляду у сфері організації безпеки дорожнього руху як управлінських категорій / Л.І. Сопільник // Право і Безпека. – 2012. – № 3 (45). – С. 130-134.

412. Сороко В.М. Впровадження системи управління якістю в органах державної влади: пріоритет у сфері організації надання державних послуг / В.М. Сороко // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 3 (4). – С. 5-11.

413. Социологический энциклопедический словарь на русском, английском, немецком, французском и чешском языках / [ред.-координ. Осипов Г.В.]. – М. : Издат. группа ИНФРА- М-НОРМА, 1998. – 488 с.

414. Стаднік Г.В. ДВС: новий статус та законодавчі новації / Г.В. Стаднік // Бюлетень Мін'юста України. – 2011. – № 3. – С. 5-9.

415. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права : в 3-х т. / Ю.Н. Старилов. – Т. II: Гос. служба. Управ. действия. Прав. акты управ.. Админ. Юстиция. – М. : Норма (Издат. группа НОРМА-ИНФРА. М), 2002. – 600 с.

416. Старилов Ю.Н. Служебное право : учеб. / Ю.Н. Старилов. – М. : БЕК, 1996. – 693 с.

417. Старостяк Е.М. Элементы науки управления / Е.М. Старостяк. – М., 1965.–423 с.

418. Старший державний виконавець відділу ДВС ХМУЮ визнана винною у порушенні строків надання відповіді на запит [Електрон. ресурс] /

Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, 30.04.2015. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua>.

419. Стрельченко О.Г. Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я / О.Г. Стрельченко // Адмін. право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 66-72.

420. Стрілець Ю.П. Види і форми контролю в місцевому самоврядуванні / Ю.П. Стрілець // Теорія та практика держ. управ. – 2011. – Вип. 3 (34). – С. 353-359.

421. Ступак А.С. Контроль та нагляд в системі банківської діяльності, їх поняття та співвідношення / А.С. Ступак // Наше право. – 2010. – № 2. – Ч. 1. – С. 121-125.

422. Сурдіна А.А. Сутнісно-понятійний підхід до осмислення змісту державного фінансового контролю / А.А. Сурдіна // Вісник Акад. митної служби України (сер.: Держ. управ.). – 2011. – № 2. – С. 215-221.

423. Сухінін Д.В. Основні підходи, принципи та методи проведення оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг у рамках системи управління якістю «Найкраща якість» / Д.В. Сухінін // Актуальні проблеми держ. управ. – 2013. – № 2. – С. 81-88.

424. Сучасний тлумачний словник української мови: 50 000 слів / [за заг. ред. д-ра філол. наук проф. В.В. Дубічинського]. – Х.: ШКОЛА, 2006. – 832 с.

425. Сырых Е.В. Общие критерии качества закона : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.В. Сырых. – М., 2001. – 221 с.

426. Талан Л.Г. Виконавче провадження в структурі цивілістичного процесу / Л.Г. Талан // Вісн. акад. правов. наук України. – 2009. – № 2 (57). – С. 96-102.

427. Татьков В.И. Исправлять ситуацию будем с помощью изменения подчинения ГИС, введения компенсаций и усиления ответственности / В.И. Татьков // Закон и Бизнес. – 01.06-07.06.2013. – № 22 (11-12) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zib.com.ua/ru/16307->

ispravlyat_situaciyu_budem_s_pomoschyu_izmeneniya_podchineni.html

428. Темех І.Т. Гарантії діяльності правозахисних громадських організацій, як елемент їх конституційно-правового статусу / І.Т. Темех // Наше право. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2010_1/Temeh.pdf.

429. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.

430. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – [2-е изд., изм. и доп.]. – М. : НОРМА (Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – 616 с.

431. Теория юридического процесса / [под ред. В.М. Горшенева]. – Х. : Высш. школа, 1985. – 191 с.

432. Тимченко С.М. Громадянське суспільство і правова держава в Україні : монографія. / С.М. Тимченко. – Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2002. – 193 с.

433. Ткач Г.Й. Поняття владного повноваження / Г.Й. Ткач / Вісник Львів. ун-ту (серія: Юрид.). – 2009. – Вип. 49. – С. 101-105.

434. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу / А.О. Ткаченко // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 4. – С. 192-197.

435. Ткачук В.А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід) / В.А. Ткачук // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. – 2013. – № 5. – С. 50-54.

436. Тлумачний словник української мови : 14000 слів і словосполучень / [уклад. Т.В. Ковальова, Л.П. Коврига]. – Х. : Синтекс, 2001. – 671 с.

437. Тлумачний словник української мови : понад 12 500 статей (близько 40 000 слів) / [за ред. д-ра філологічних наук, проф. Калашника В.С.]. – Х. : Прапор, 2003. – 992 с.

438. Топорович Г.В. До сутності поняття «юридична відповідальність» державних службовців / Г.В. Топорович // Держава та регіони (сер.: Право). – 2011. – Вип. 2. – С. 158-161.

439. Трудове право : підручник / В.В. Жернаков, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко та інші; за ред. В.В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – 496 с.
440. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1811.
441. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – українська модель омбудсмана / Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.ombudsman.gov.ua>.
442. Усаченко Л.М. Місцевий та регіональний омбудсмен як форма захисту громадян / Л.М. Усаченко // Університетські наук. записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 62-68.
443. Ухвала Господарського суду Дніпропетровської області від 22.04.15 у справі № 23/5005/13/2012 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43742781>.
444. Ухвала Центрального районного суду м. Сімферополя від 18.09.2013 у справі № 124/8348/13-ц. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33559016>.
445. Ушкальов В.В. Застосування новітніх психотехнологій з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців / В.В. Ушкальов, А.М. Григоренко // Управління розвитком (секція 2. Проблеми ефект. держ. служби в сучасних умовах). – 2010. – № 8 (84). – С. 49-50.
446. Фіолевський Д.П. Державна виконавча служба в Україні : навч. посіб. / Д.П. Фіолевський, С.Ю. Лобанцев, Є.І. Мезенцев; за заг. ред. Д.П. Фіолевського. – К. : Алерта, 2004. – 564 с.
447. Фурса С.Я. Виконавче провадження в Україні : навч. посіб. / С.Я. Фурса, С.В. Щербак. – К. : Атіка, 2002 – 480 с.
448. Фурса С.Я. Принципи організації та діяльності державної виконавчої служби / С.Я. Фурса, С.В. Щербак // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 81-85.

449. Фурса С.Я. Проблеми виконання рішень господарських судів: нові механізми та відповідальність / С.Я. Фурса // Право України. – 2011. – № 6. – С. 67-72.

450. Хакимова П.М. Мировой опыт исполнительного производства / П.М. Хакимов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://karpravo.ru/мировой-опыт-исполнительного-производства>.

451. Халявкіна В.Ю. Гарантії діяльності муніципальної (місцевої) міліції в Україні / В.Ю. Халявкіна // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 4. – С. 69-75.

452. Хотинська-Нор О.З. Судовий контроль як правова форма діяльності судової влади / О.З. Хотинська-Нор // Вісник Акад. адвокат. України. – 2008. – Вип. 12. – С. 138-143.

453. Хримли А.Г. Защита прав субъектов предпринимательской деятельности в процессе исполнения решений хозяйственных судов / А.Г. Хримли // Экономика и право. – 2009. – № 3. – С. 199-203.

454. Цивільний кодекс України : Закон від 16.01.2003 №435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

455. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М.І. Іншина, О.М. Музичука, Р.С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.

456. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.

457. Цюра В.В. Особливості відносин представництва у виконавчому провадженні / В.В. Цюра // Юрид. Україна. – 2012. – № 5. – С. 50-56.

458. Чеголя Є.О. Примусові заходи органів державної виконавчої служби в межах виконавчого провадження / Є.О. Чеголя // Південноукр. правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 81-83.

459. Чепурнова Н.М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики / Н.М. Чепурнова. – Ростов-на-Дону : Изд-во СКНЦ ВШ, 1999. – 224 с.

460. Чернецький О.Л. Види та форми внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ / О.Л. Чернецький // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 910-914.

461. Чуклинов А.Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / А.Е. Чуклинов // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 44-50.

462. Чумак А.А. Правовое регулирование исполнительного производства: опыт зарубежных стран и возможности его внедрения в Украине / А.А. Чумак // Закон и жизнь. – 2014. – № 3. – С. 227-230.

463. Чумак А.А. Проблемы оценки эффективности функционирования современной государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и политика. – 2013. – Спецвыпуск. – С. 122-126.

464. Чумак А.А. Формы контроля над деятельностью Государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и политика. – 2014. – № 4. – С. 58-64.

465. Чумак О.О. Адміністративно-правовий статус державного виконавця / О.О. Чумак // Публічне право. – 2013. – № 1 (9). – С. 107-112.

466. Чумак О.О. Адміністративно-правовий статус державної виконавчої служби: складові елементи та ознаки / О.О. Чумак // Наука і правоохорона. – 2012. – № 3 (17). – Ч. 2. – С. 138-142.

467. Чумак О.О. Виконавче провадження та виконавчий процес: сучасний стан та перспективи / О.О. Чумак // Наука і правоохорона. – 2012. – № 4 (18). – Ч. 2. – С. 315-318.

468. Чумак О.О. Гарантії діяльності працівників державної виконавчої служби України: їх види та класифікація / О.О. Чумак // Митна справа. – 2013. – № 1. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 358-363.

469. Чумак О.О. Дисциплінарна відповідальність працівників державної виконавчої служби України / О.О. Чумак // Актуальні проблеми права: теорія і практика : збірник наук. праць. – 2013. – № 26. – С. 587-593.

470. Чумак О.О. До питання надання процесу примусового виконання

рішень юрисдикційних органів статусу виконавчого процесу / О.О. Чумак // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 21-22 червня 2013 р. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2013. – С. 103-105.

471. Чумак О.О. Забезпечувальні заходи примусового виконання рішень юрисдикційних органів: іноземний досвід та перспективи запровадження в Україні / О.О. Чумак // Наука і правоохорона. – 2013. – № 3. – Ч. 2. – С. 235-240.

472. Чумак О.О. Загальна характеристика видів суб'єктів, які приймають участь у виконавчому провадженні / О.О. Чумак // Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 05 березня 2014 року. – Київ, 2014. – С. 155-158.

473. Чумак О.О. Загальна характеристика укладання мирової угоди при примусовому виконанні рішення юрисдикційного органу / О.О. Чумак // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15-16 листопада 2013 року : у 2-х частинах. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2013. – Частина II. – С. 60-62.

474. Чумак О.О. Зарубіжний досвід правового регулювання відповідальності осіб, що займаються примусовим виконанням рішень юрисдикційних органів / О.О. Чумак // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції науковців, викладачів, аспірантів. Книга 4, м. Луганськ, 10-11 квітня 2013 р. / [за ред. проф. Л.І. Лазор]. – Луганськ : СПД Резніков В.С., 2013. – С. 205-208.

475. Чумак О.О. Місце інституту виконавчого провадження в системі права і законодавства / О.О. Чумак // Публічне право. – 2012. – № 2 (6). – С. 55-62.

476. Чумак О.О. Особливості добору кадрів на посаду державного виконавця / О.О. Чумак // Актуальні проблеми права: теорія і практика : збірник наукових праць. – Луганськ, 2012. – № 23. – С. 552-557.

477. Чумак О.О. Переконавання та примус як методи роботи державної виконавчої служби України / О.О. Чумак // Митна справа. – 2012. – № 1 (79). – Ч. 2. – С. 373-378.

478. Чумак О.О. Правове регулювання діяльності Державної виконавчої служби України в сучасних умовах: проблеми теорії та практики : монографія / О.О. Чумак. – Харків : Діса плюс, 2015. – 480 с.

479. Чумак О.О. Практика організації діяльності органів примусового виконання рішень іноземних держав / О.О. Чумак // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 813-817 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11hoorid.pdf>.

480. Чумак О.О. Проблеми взаємодії громадськості з державними органами влади як негативний чинник демократизації держави / О.О. Чумак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 11. – Т. 2. – С. 76-79.

481. Чумак О.О. Процедура фахової оцінки та добору кадрів на посаду державного виконавця України / О.О. Чумак // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції науковців, аспірантів, студентів. Книга 3, м. Луганськ, 5-6 квітня 2012 року / [за ред. проф. Л.І. Лазор]. – Луганськ : Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, 2012. – С. 181-183.

482. Чумак О.О. Стадії виконавчого процесу та їх зміст / О.О. Чумак // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 4. – С. 109-115.

483. Чумак О.О. Суб'єктний склад виконавчого провадження / О.О. Чумак // Актуальні проблеми публічного та приватного права. – 2014. – № 1 (06). – С. 222-227.

484. Чумак О.О. Судовий порядок оскарження рішень, дій чи

бездіяльності посадових осіб ДВС / О.О. Чумак // Форум права. – 2013. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_122.pdf.

485. Чумак О.О. Сутність та значення контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України / О.О. Чумак // Матеріали «круглого столу» «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» : збірник наукових праць. – Київ : НАВС, 2014. – С. 110-112.

486. Чумак О.О. Укладення мирової угоди при примусовому виконанні рішення юрисдикційного органу / О.О. Чумак // Наука і правоохорона. – 2013. – № 2 (20). – Ч. 2. – С. 184-188.

487. Чумак О.О. Функції діяльності державної виконавчої служби України та їх класифікація / О.О. Чумак // Вісник Одеського національного університету. – 2012. – Випуск 7. – Том 17. – С. 172-178.

488. Чумак О.О. Щодо визначення критеріїв класифікації функцій державної виконавчої системи України / О.О. Чумак // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції (19-20 травня 2012 року, м. Суми). – Ч. 1. – Суми : Друкарський Дім «ПАПРУС», 2012. – С. 533-535.

489. Чухвичев Д.В. Исполнительное производство : учеб. пособ. для студ. вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / Д.В. Чухвичев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 303 с.

490. Шабульдо Ф.М. Україна в державотворчих процесах у Криму в кінці XIV – першій половині XV ст. / Ф.М. Шабульдо // Сучасність. – 1996. – № 5. – С. 82-87.

491. Шакун В.І. Замість міліції – поліція, але мало змінити назву: ОВС потребує докоріного реформування / В.І. Шакун // Голос України. – 1996. – № 8. – С. 54.

492. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль над исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М.С. Шалумов // Гос. и право. – 1999. – № 1. – С. 79-85.

493. Шатрава С.О. Юридична відповідальність як гарантія забезпечення законності діяльності судової міліції / С.О. Шатрава // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 423-429.

494. Шевчук О.А. Форми та методи податкового контролю: світовий досвід та українська практика / О.А. Шевчук // Економ. часопис-XXI. – 2013. – № 1-2 (1). – С. 73-76.

495. Шевчук О.М. Засоби державного примусу у правовій системі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О.М. Шевчук. – Харків, 2003. – 20 с.

496. Шегда А.В. Менеджмент : навч. посіб. / А.В. Шегда. – К. : Знання, КОО, 2002. – 583 с.

497. Шерстюк В.М. О месте норм исполнительного производства в системе права Российской Федерации / В.М. Шерстак // Вест. Москов. ун-та (серия 11: Право). – 1995. – № 1. – С. 12-18.

498. Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.01 / С.В. Шестак; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2009. – 199 с.

499. Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / С.В. Шестак. – Х., 2009. – 22 с.

500. Шинальський О.І. Організація та забезпечення прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань у вигляді штрафу та конфіскації майна / О.І. Шинальський // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 9-22.

501. Шматова Ю.О. До питання щодо поняття адміністративно-правових гарантій прав людини в умовах надзвичайних ситуацій / Ю.О. Шматова // Митна справа. – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 182-186.

502. Шморгун О.С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності

органів публічного адміністрування / О.С. Шморгун // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – Вип. 19. – С. 145-151.

503. Шорина Е.В. Контроль и проверка исполнения – важные средства укрепления государственной дисциплины / Е.В. Шорина. – М. : Знание, 1978. – 37 с.

504. Штефан М.Й. Виконання судових рішень : навч. посіб. / М.Й. Штефан, М.П. Омельченко, С.М. Штефан. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.

505. Шупеня М.М. Шляхи удосконалення діяльності державної виконавчої служби / М.М. Шупеня, О.Р. Кузь, Б.М. Бачук // Право України. – 2005. – № 5. – С. 36-38.

506. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ С.В. Щербак. – Київ, 2002. – 16 с.

507. Щербак С.В. Виконавче провадження як одна з правозахисних функцій держави / С.В. Щербак // Право України. – 2002. – № 11. – С. 86-90.

508. Щербак С.В. Зміст виконавчого процесу / С.В. Щербак // Правовий вісник Укр. акад. банків. справи. – 2011. – № 2 (5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jm/Gum/Pvuads/2011_2/05.pdf.

509. Щербак С.В. НебезуЧастная исполнительная служба / С.В. Щербак // Юрид. практика. – 2006. – № 5 (423). – С. 16-17.

510. Щодо виплати винагороди державному виконавцю : Лист Міністерства юстиції України від 10.12.2004 № 25-32/2243 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2243323-04>.

511. Юридический энциклопедический словарь / ред. кол. : М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. ; глав. ред. А.Я. Сухарев. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с.

512. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [ред. Ю.С. Шемшученко та ін.];

НАН України, Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. – К. : Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 1: А-Г. – К.: [б.в.], 1998. – 669 с.

513. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [ред. Ю.С. Шемшученко та ін.]; НАН України, Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. – К. : Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 2: Д-Й. – К.: [б.в.], 1999. – 741 с.

514. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [ред. Ю.С. Шемшученко та ін.]; НАН України, Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. – К. : Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 3: К-М. – К.: [б.в.], 2001. – 792 с.

515. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [ред. Ю.С. Шемшученко та ін.]; НАН України, Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. – К. : Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 4: Н-П. – К.: [б.в.], 2002. – 720 с.

516. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [ред. Ю.С. Шемшученко та ін.]; НАН України, Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. – К. : Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 5: П-С. – К.: [б.в.], 2003. – 736 с.

517. Якубенко О.П. Підвищення рівня якості державного менеджменту шляхом участі громадськості у формуванні державної політики / О.П. Якубенко // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 22 листопада 2011 року. – Полтава : ПолтНТУ, 2011. – 392 с.

518. Ярков В.В. Развитие гражданского исполнительного права России: краткий очерк / В.В. Ярков // Университетские наук. записки. – 2006. – № 1 (17). – С. 51-70.

519. Ярмач І.М. Поняття та зміст принципів публічності, законності, компетентності / І.М. Ярмач // Наше право. – 2014. – № 1. – С. 174-180.

520. Cantillon R. Essay on the Nature of Commerce in General. Ed. H. Higgs / R. Cantillon. – London: Macmillan & Co., 1931. – 193 p.

521. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством : учеб. пособ. / [под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой]. – М. : РОССПЭН,

2012. – 407 s.

522. Електронний ресурс. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/dov_vikonav_sluzba.

523. Lietuvos Metrika. Užrašymų knyga (1506-1539) / Parengė: I. Ilarienė, L. Karalius, D. Antanavičius (tekstai lotynų kalba). – Vilnius, 2011. – 1012 p.

524. Literae confirmationis articulorum Henrico Regi antea oblatorum // Volumina legume, T. 2: «Prawa, konstytucye y przywileie Królestwa Polskiego, Wielkiego Xięstwa Litewskiego y wszystkich prowincyi należących na walnych seymiech koronnych od Seymu Wiślickiego roku pańskiego 1347 aż do ostatniego Seymu uchwalone». – Petersburg : Ohryzko Jozafat, 1859. – 482, XIII s.

525. Lithuanian Metrica. – Užrašymų knyga 5 (1427-1506) / Lietuvos istorijos institutas; Parengė: E. Banionis. – Vilnius : Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993. – 402 p.

526. Zbiór praw litewskich od roku 1389 do roku 1529 tudzież rozprawy sejmowe o tychże prawach od roku 1544 do roku 1563. – Poznań, 1841. – 580 s.

ДОДАТОК

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Т.в.о ректора
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

О.В.Золотоноша

2016

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Чумака Олександра Олексійовича «Адміністративно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні в умовах реформування органів виконавчої влади» у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Комісія у складі:

Голови: заступника начальника навчально-методичного центру Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Дубинець Вікторії Олександрівни

членів комісії: начальника відділу організації наукової роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Титаренка Олексія Олексійовича

професора кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ доктора юридичних наук, професора Миронюка Романа Вікторовича

склала цей акт в тому, що комісією вивчені матеріали у вигляді циклу статей та монографії, підготовлені здобувачем наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Чумаком Олександром Олексійовичем за результатами дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні в умовах реформування органів виконавчої

влади».

Комісія прийшла до висновку, що підготовлений здобувачем наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Чумаком Олександром Олексійовичем, цикл наукових статей:

1. Чумак О. О. Забезпечувальні заходи примусового виконання рішень юрисдикційних органів: іноземний досвід та перспективи запровадження в Україні / О. О. Чумак // Наука і правоохорона. – № 3. – Ч. 2. – 2013. – С. 235-240.
2. Чумак О. О. Стадії виконавчого процесу та їх зміст / О. О. Чумак // Адміністративне право і процес. – № 4. – 2013. – С. 109-115.
3. Чумак О. О. Суб'єктний склад виконавчого провадження / О. О. Чумак // Актуальні проблеми публічного та приватного права. – № 1 (06). – 2014. – С. 222-227.
4. Чумак О.О. Проблеми взаємодії громадськості з державними органами влади як негативний чинник демократизації держави / О.О. Чумак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 11, Т. 2. – С. 76-79.
5. Чумак О.О. Проблеми взаємодії громадськості з державними органами влади як негативний чинник демократизації держави / О.О. Чумак // Митна справа. – 2015. – № 2. – С. 144-148.
6. Чумак А. А. Правовое регулирование исполнительного производства: опыт зарубежных стран и возможности его внедрения в Украине / А. А. Чумак // Закон и жизнь. – № 3. – 2014. – С. 227-230.
7. Чумак А.А. Формы контроля над деятельностью Государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и политика. - № 4, - 2014. - С. 58-64.
8. Чумак А. А. Проблемы оценки эффективности функционирования современной государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и политика. – спецвыпуск. – 2013. – С. 122-126.
9. Чумак А. А. Министерство юстиции Украины как непосредственный субъект контроля над деятельностью Государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и закон. - № 1. – 2014. – С. 86-92.
10. Чумак О.О. Процедура фахової оцінки та добору кадрів на посаду державного виконавця України / О.О. Чумак // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції науковців, аспірантів, студентів. Книга 3., м. Луганськ, 5-6 квітня 2012 року / За ред. проф. Л.І. Лазор. – Луганськ: Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, 2012. – С. 181-183.
11. Чумак О.О. Щодо визначення критеріїв класифікації функцій державної виконавчої системи України / О.О. Чумак // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: Збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції (19-20 травня 2012 року, м. Суми) I частина / Суми: ТОВ «Друкарський Дім «ПАПРУС», 2012. – С.533-535.

12.Чумак О.О. Складові елементи правового статусу державної виконавчої служби / О.О. Чумак // Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15-16 лютого 2013 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2013. – Ч. 2. – С. 35-37.

13.Чумак О.О. Зарубіжний досвід правового регулювання відповідальності осіб, що займаються примусовим виконанням рішень юрисдикційних органів / О.О. Чумак // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції науковців, викладачів, аспірантів. Книга 4, м. Луганськ, 10-11 квітня 2013 р. / За ред. проф. Л.І. Лазор. – СПД Резніков В.С., 2013. – С. 205-208.

14.Чумак О.О. До питання надання процесу примусового виконання рішень юрисдикційних органів статусу виконавчого процесу / О.О. Чумак // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 21-22 червня 2013 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». – 2013. – С. 103-105.

15.Чумак О.О. Загальна характеристика укладання мирової угоди при примусовому виконанні рішення юрисдикційного органу / О.О. Чумак // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, М. Львів, 15-16 листопада 2013 р. – Львів: У 2 частинах. Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2013. – Частина II. – С. 60-62.

16.Чумак О.О. Досвід країн пострадянського простору щодо забезпечувальних заходів примусового виконання рішень юрисдикційних органів / О.О. Чумак // Право: історія, теорія, практика. Міжнародна науково-практична конференція (м. Львів, 14-15 березня 2014 року). – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 151-153.

17.Чумак О.О. Загальна характеристика видів суб'єктів, які приймають участь у виконавчому провадженні / О.О. Чумак // Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5 березня 2014 року. – С. 155-158

18.Чумак О.О. Сутність та значення контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України / О.О. Чумак // Матеріали круглого столу «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» Збірник наукових праць / – 14 травня 2014 р. – Київ., НАВС. – С. 110-112 та монографія Чумак О.О. Правове регулювання діяльності Державної виконавчої служби України в сучасних умовах: проблеми теорії та практики: монографія / О.О. Чумак. – Харків : Діса плюс, 2015. – 480 с. представляють цінність для навчального процесу у зв'язку з актуальністю на сьогоднішній час теми дослідження.

Викладені матеріали представлені на достатньому теоретичному та методичному рівні та ґрунтуються на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного законодавства, практики його застосування та

наукових джерел і можуть бути впроваджені у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ при викладанні дисциплін «Адміністративна діяльність ОВС», «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», а також використані у науково-дослідній роботі курсантів і слухачів.

Голова комісії:



В.О. Дубинець

Члени комісії:



О.О. Титаренко

Р.В. Миронюк

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Т.в.о. ректора
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

О.В.Золотоноша

2016

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Чумака Олександра Олексійовича «Адміністративно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні в умовах реформування органів виконавчої влади» у науковій діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Комісія у складі:

Голови: начальника відділу організації наукової роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Титаренка Олексія Олексійовича

членів комісії:

старшого наукового співробітника відділу організації наукової роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Березняка Василя Сергійовича
професора кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ доктора юридичних наук, професора Миронюка Романа Вікторовича

склала цей акт в тому, що комісією вивчені матеріали у вигляді циклу статей та монографії, підготовлені здобувачем наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Чумаком Олександром Олексійовичем за результатами дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні в умовах реформування органів виконавчої

влади».

Комісія прийшла до висновку, що підготовлений здобувачем наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Чумаком Олександром Олексійовичем, цикл наукових статей:

1. Чумак О. О. Забезпечувальні заходи примусового виконання рішень юрисдикційних органів: іноземний досвід та перспективи запровадження в Україні / О. О. Чумак // Наука і правоохорона. – № 3. – Ч. 2. – 2013. – С. 235-240.

2. Чумак О. О. Стадії виконавчого процесу та їх зміст / О. О. Чумак // Адміністративне право і процес. – № 4. – 2013. – С. 109-115.

3. Чумак О. О. Суб'єктний склад виконавчого провадження / О. О. Чумак // Актуальні проблеми публічного та приватного права. – № 1 (06). – 2014. – С. 222-227.

4. Чумак О.О. Проблеми взаємодії громадськості з державними органами влади як негативний чинник демократизації держави / О.О. Чумак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 11, Т. 2. – С. 76-79.

5. Чумак О.О. Проблеми взаємодії громадськості з державними органами влади як негативний чинник демократизації держави / О.О. Чумак // Митна справа. – 2015. – № 2. – С. 144-148.

6. Чумак А. А. Правовое регулирование исполнительного производства: опыт зарубежных стран и возможности его внедрения в Украине / А. А. Чумак // Закон и жизнь. – № 3. – 2014. – С. 227-230.

7. Чумак А.А. Формы контроля над деятельностью Государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и политика. - № 4. - 2014. - С. 58-64.

8. Чумак А. А. Проблемы оценки эффективности функционирования современной государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и политика. – спецвыпуск. – 2013. – С. 122-126.

9. Чумак А. А. Министерство юстиции Украины как непосредственный субъект контроля над деятельностью Государственной исполнительной службы в Украине / А.А. Чумак // Право и закон. - № 1. – 2014. – С. 86-92.

10. Чумак О.О. Процедура фахової оцінки та добору кадрів на посаду державного виконавця України / О.О. Чумак // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції науковців, аспірантів, студентів. Книга 3., м. Луганськ, 5-6 квітня 2012 року / За ред. проф. Л.І. Лазор. – Луганськ: Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, 2012. – С. 181-183.

11. Чумак О.О. Щодо визначення критеріїв класифікації функцій державної виконавчої системи України / О.О. Чумак // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: Збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції (19-20 травня 2012 року, м. Суми) I частина / Суми: ТОВ «Друкарський Дім «ПАПРУС», 2012. – С.533-535.

12. Чумак О.О. Складові елементи правового статусу державної виконавчої служби / О.О. Чумак // Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15-16 лютого 2013 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2013. – Ч. 2. – С. 35-37.

13. Чумак О.О. Зарубіжний досвід правового регулювання відповідальності осіб, що займаються примусовим виконанням рішень юрисдикційних органів / О.О. Чумак // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції науковців, викладачів, аспірантів. Книга 4, м. Луганськ, 10-11 квітня 2013 р. / За ред. проф. Л.І. Лазор. – СПД Резніков В.С., 2013. – С. 205-208.

14. Чумак О.О. До питання надання процесу примусового виконання рішень юрисдикційних органів статусу виконавчого процесу / О.О. Чумак // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 21-22 червня 2013 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». – 2013. – С. 103-105.

15. Чумак О.О. Загальна характеристика укладання мирової угоди при примусовому виконанні рішення юрисдикційного органу / О.О. Чумак // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, М. Львів, 15-16 листопада 2013 р. – Львів: У 2 частинах. Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2013. – Частина II. – С. 60-62.

16. Чумак О.О. Досвід країн пострадянського простору щодо забезпечувальних заходів примусового виконання рішень юрисдикційних органів / О.О. Чумак // Право: історія, теорія, практика. Міжнародна науково-практична конференція (м. Львів, 14-15 березня 2014 року). – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 151-153.

17. Чумак О.О. Загальна характеристика видів суб'єктів, які приймають участь у виконавчому провадженні / О.О. Чумак // Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5 березня 2014 року. – С. 155-158

18. Чумак О.О. Сутність та значення контролю за діяльністю Державної виконавчої служби України / О.О. Чумак // Матеріали круглого столу «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» Збірник наукових праць / – 14 травня 2014 р. – Київ., НАВС. – С. 110-112

та монографія «Чумак О.О. Правове регулювання діяльності Державної виконавчої служби України в сучасних умовах: проблеми теорії та практики: монографія / О.О. Чумак. – Харків : Діса плюс, 2015. – 480 с.» представляють цінність для наукової діяльності.

Представлені матеріали також мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість, а отже можуть бути використані у науково-дослідній діяльності науково-педагогічних працівників, ад'юнктів

(аспірантів) і здобувачів Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, проведені подальших наукових досліджень.

Голова комісії:

Члени комісії:



О.О. Титаренко

В.С. Березняк

Р.В. Миронюк

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження Чумака
Олександра Олексійовича у законотворчу діяльність

Інформуємо, що наукові положення дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Чумака Олександра Олексійовича «Адміністративно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні в умовах реформування органів виконавчої влади», були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про органи та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» № 1403-VIII (що набрав чинності 05.10.2016).

Вважаємо, що положення дисертаційного дослідження Чумака Олександра Олексійовича «Адміністративно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні в умовах реформування органів виконавчої влади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук є актуальним, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані Верховною Радою України у процес вдосконалення чинного законодавства України.

Голова Комітету Верховної Ради України
з питань соціальної політики, зайнятості
та пенсійного забезпечення,
народний депутат України

Л.Л. Денисова

