

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 342.951:351.87

Кулава Марія Костянтинівна

здобувач кафедри публічного адміністрування

Міжрегіональної академії управління персоналом;

викладач кафедри права

Придунайська філія Приватного акціонерного товариства

«Вищий навчальний заклад

«Міжрегіональна академія управління персоналом»

Кулава Мария Константиновна

соискатель кафедры публичного администрирования

Межрегиональной академии управления персоналом;

преподаватель кафедры права

Придунайский филиал Частного акционерного общества

«Высшее учебное заведение

«Межрегиональная академия управления персоналом»

Kulava Mariia

Student of the Department of Public Administration of the

Interregional Academy of Personnel Management;

Lecturer of the Department of Law of the

Danube Branch of the Private Joint-Stock Company

“Higher Educational Institution

“Interregional Academy of Personnel Management”

**ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ВЗАЄМОДІЄЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ В УКРАЇНІ
ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ**

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ЧАСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ

LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION BY INTERMEDIATION OF BODIES OF THE STATE EXECUTIVE SERVICE AND PRIVATE EXECUTORS IN UKRAINE

Анотація. В представленій статті досліджено правовий механізм взаємодії органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні, а саме визначено поняття, проаналізовано, що правовий механізм державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні здійснюється за допомогою комплексу правових норм, який представляє собою певну систему; досліджено нормативно-правові акти, які формують державну політику управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні; правові акти представлені у певній послідовності в залежності від їх юридичної сили, починаючи з міжнародних стандартів прав і основоположних свобод людини, Конституції України, законів (серед яких профільні - Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Закон «Про виконавче провадження»), кодифікованих нормативно-правових актів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України, правових актів, затверджених наказами Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України, правових актів інших органів виконавчої влади, закінчуючи Постановами Пленуму Верховного Суду України, роз'ясненнями Президії Вищого господарського суду України; визначено недоліки правового регулювання державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні, сформульовано пропозиції щодо удосконалення правового механізму державного управління взаємодією органів державної

виконавчої служби та приватних виконавців в Україні через прийняття окремого нормативно-правового акту, можливо кодифікованого, який би визначав правовий статус органів примусового виконання рішень, процедуру виконавчого провадження, механізми державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, ін.

Ключові слова: правові механізми, правове регулювання, взаємодія.

Анотація. В представленной статье исследован правовой механизм взаимодействия органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей в Украине, а именно определено понятие, проанализировано, что правовой механизм государственного управления взаимодействием органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей в Украине осуществляется с помощью комплекса правовых норм, представляющий собой определенную систему; исследованы нормативно-правовые акты, которые формируют государственную политику управления взаимодействием органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей в Украине; правовые акты представлены в определенной последовательности в зависимости от их юридической силы, начиная с международных стандартов прав и основных свобод человека, Конституции Украины, законов (среди которых профильные - Закон Украины «Об органах и лиц, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов», Закон «Об исполнительном производстве»), кодифицированных нормативно-правовых актов, указов Президента, постановлений Кабинета Министров Украины, правовых актов, утвержденных приказами Министерства юстиции Украины, Министерства внутренних дел Украины и Министерства юстиции Украины, правовых актов других органов исполнительной власти,

заканчивая Постановлениями Пленума Верховного Суда Украины, разъяснениями Президиума Высшего хозяйственного суда Украины; определены недостатки правового регулирования государственного управления взаимодействием органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей в Украине, сформулированы предложения по усовершенствованию правового механизма государственного управления взаимодействием органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей в Украине через принятие отдельного нормативно-правового акта, возможно кодифицированного, который бы определял правовой статус органов принудительного исполнения решений, процедуру исполнительного производства, механизмы государственного управления взаимодействием органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей, др.

Ключевые слова: *правовые механизмы, правовое регулирование, взаимодействие.*

Summary. *The article deals with the legal mechanism of interaction between the bodies of the state executive service and private performers in Ukraine, namely, the concept is defined, it is analyzed that the legal mechanism of state management of the interaction between the bodies of the state executive service and private executors in Ukraine is carried out with the help of a set of legal norms, which represents a certain the system; the legal acts, which form the state policy of management of interaction between the bodies of the state executive service and private performers in Ukraine, are investigated; legal acts are presented in a certain sequence depending on their legal force, starting with the international standards of rights and fundamental freedoms of people, the Constitution of Ukraine, laws (among which profile - the Law of Ukraine "On the bodies and persons who execute the enforcement of court decisions and decisions of other bodies ", The Law" On Enforcement Proceedings "), codified normative*

legal acts, decrees of the President, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, legal acts approved by the orders of the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the Ministry of Justice of Ukraine, legal acts of other executive authorities, ending with the Provisions of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine, explanations of the Presidium of the Supreme Economic Court of Ukraine; the shortcomings of the legal regulation of the state administration with the interaction of the bodies of the state executive service and private performers in Ukraine are identified, the proposals on improving the legal mechanism of public administration of the interaction between the bodies of the state executive service and private performers in Ukraine are formulated through the adoption of a separate normative legal act, possibly codified, which would determine the legal status of enforcement bodies, the procedure for enforcement, mechanisms of state administration of interaction of state executive bodies services and private performers.

Key words: *legal mechanisms, legal regulation, interaction.*

Постановка проблеми. Необхідною умовою існування інституційних механізмів взаємодії органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні є правові механізми, які б регламентували їх політичну легітимність. Тому, безумовно, корисним буде дослідження цього аспекту у межах представленої статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми функціонування правових механізмів державного управління досліджувалися в різний час у працях науковців в сфері державного управління: Г.В. Атаманчука, В.Ю. Назаренка, В.М. Соловйова, Г.П. Фердмана, інших. Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, присвячених дослідженню правових механізмів державного управління взагалі, питанням правових механізмів державного управління взаємодією органів державної

виконавчої служби та приватних виконавців в Україні увага майже не приділялася, що і зумовило актуальність дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення поняття «правовий механізм взаємодії органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні», дослідження нормативно-правових актів, які формують державну політику управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Наукою державного управління не представлено усталеного поняття «правовий механізм». Разом із тим відомо, що реалізується правовий механізм через правове регулювання досліджуваного процесу.

Правове регулювання, на думку О.Ф. Скакуна, це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [6, с. 488-490].

Г.В. Атаманчук вказує, що: «правове регулювання державного управління - це складний, постійно й активно діючий процес життєдіяльності держави і його органів. Все, що піддається в суспільстві правовому регулюванню, так чи інакше, більш чи менш, пов'язане з державним управлінням» [4]. Важко не погодитися з думкою науковця, оскільки взаємодія органів державної виконавчої служби (державних виконавців) і приватних виконавців саме і є процесом, під час якого зазначені органи доповнюючи один одного, створюють умови для своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом.

В.М. Соловійов зазначає, що правове регулювання – це сукупність правил поведінки, комплекс правил, що легітимовані суспільством,

базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики. Причому, ці правила повинні бути формалізовані у нормативно-правових актах [7].

Н.А. Литвин підкреслює, що реалізація завдань по примусовому виконанню рішень мусить відповідати припису закону чи іншого правового акту. Тільки вони можуть бути основою застосування конкретного заходу впливу та чітко визначати його зміст [5, с. 25–26].

На підставі вищезазначеного, вважаємо, що правовий механізм взаємодії органів державної виконавчої служби та приватних виконавців представляє собою сукупність засобів, що містяться в нормативно-правових актах та визначають правовий статус, організаційну структуру, особливості функціонування органів примусового виконання рішень.

Правове регулювання державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні має здійснюватися за допомогою комплексу правових норм, який представляє собою певну систему, залежно від їх юридичної сили.

По-перше, органи державної виконавчої системи України, приватні виконавці в своїй діяльності повинні дотримуватися міжнародних стандартів прав і основоположних свобод людини (зокрема, положень Загальної декларації прав людини 1949 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ін.

По-друге, вищий національний рівень регулювання представлений:

– Конституцією України [1], норми якої визначають організацію і систему органів державної влади, закріплюють принципи їх функціонування, визначають основні права, свободи й обов'язки людини і громадянина. Серед іншого, Конституція України виступає базою для правових актів, що регулюють державне управління виконавчим провадженням. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (в частині правосуддя)» від 02.06.2016 №1401-VIII, який набрав чинності 30.09.2016 р. Конституцію України доповнено статтею 129-1: «Суд

ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд»;

– Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [2] визначено основи державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні, визначено правовий статус державних та приватних виконавців, особливості фінансового забезпечення діяльності виконавців, тощо;

– Законом «Про виконавче провадження» [3], який містить як матеріальні, так і процесуальні норми, визначено принципи виконавчого провадження, подано перелік рішень, що підлягають примусовому виконанню; передбачено формування відкритого Єдиного реєстру боржників; запроваджено автоматизацію процедур виконання рішень шляхом електронної реєстрації документів, повного фіксування процесуальних рішень та виконавчих дій в автоматизованій системі; визначено строки проведення виконавчих дій; передбачено важелі впливу на боржників у виконавчому провадженні, тощо;

– Законом «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII встановлено порядок призначення на посади та звільнення з посад державних виконавців, інших працівників органів державної виконавчої служби;

– Законом «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05.06.2012 №4901-VI представлено гарантії держави щодо виконання судових рішень та виконавчих документів про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є: державний орган; державні підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства;

– Законом «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29.11.2001 №2864-III, спрямований на забезпечення економічної безпеки держави, недопущення руйнування цілісних майнових комплексів державних підприємств, захисту інтересів держави під час реалізації майна господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків;

– важливе місце посідає й Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 №3477-IV, оскільки регулює особливості примусового виконання рішень Європейського суду з прав людини;

– Законом України «Про іпотеку» від 05.06.2003 №898-IV визначає серед іншого порядок примусового звернення стягнення на предмет іпотеки;

– Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 №3857-XII у ст. 6 визначив підстави для тимчасових обмежень у праві виїзду громадян України за кордон, серед яких ухилення від виконання зобов'язань, покладених на особу судовим рішенням або рішенням інших органів (посадових осіб), що підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому законом, - до виконання зобов'язань.

По-третє, правову основу механізмів державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців становлять кодифіковані правові акти:

– Цивільний кодекс України від 16.01.2003 №435-IV, яким визначено загальні положення про фізичних та юридичних осіб, загальні положення про об'єкти цивільних прав, право власності, зобов'язання та договір, правила відшкодування шкоди, тощо;

– Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 №1618-IV, в який із прийняттям нового законодавства про виконавче

провадження були внесені відповідні зміни. Перш за все, зміни стосуються поширення судового контролю на виконання рішень як органами державної виконавчої служби, так і приватними виконавцями;

– Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV, який визначає порядок ведення господарської діяльності, передбачає гарантії захисту майнових прав суб'єктів господарювання, тощо;

– Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 №1798-ХІІ встановив порядок оскарження дій чи бездіяльності органів державної виконавчої системи щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів стягувачем, боржником або прокурором);

– Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2755-VI встановив у підпункті 14.1.226 пункту 14.1 ст. 14 поняття незалежної професійної діяльності, порядок регулювання оподаткування доходів фізичних осіб, які провадять незалежну професійну діяльність в Україні, тощо;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-Х передбачив відповідальність за окремі правопорушення в сфері виконавчого провадження;

– Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 №2747-IV визначив особливості звернення учасників виконавчого провадження до адміністративного суду з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби у разі порушення їх прав, свобод чи інтересів; також кодекс регулює процедуру заміни сторони виконавчого провадження;

– Сімейний кодекс України від 10.01.2002 №2947-III регулює особливості примусового виконання рішень про стягнення аліментів.

Наступний рівень – підзаконний.

– постанови Кабінету Міністрів України: «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби» від 29 липня 2002 р. №1087; «Про затвердження Порядку виплати винагород

державним виконавцям та їх розмірів і розміру основної винагороди приватного виконавця» від 8 вересня 2016 р. №643, тощо;

– укази Президента України: «Про національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів» від 27 червня 2006 р. №585/2006; «Про додаткові заходи щодо підвищення ефективності виконання рішень судів» від 24 березня 2008 р. №261/2008; «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» від 20.05.2015 р. №276/2015, ін.

– правові акти, затверджені наказом Міністерства юстиції України: Інструкція про проведення виконавчих дій. Затверджена наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 р. №74/5; Положення про автоматизовану систему виконавчого провадження. Затверджене наказом Міністерства юстиції України від 05.08.2016 № 2432/5; Типове положення про відділ державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі. Затверджене Наказом Міністерства юстиції України 20.04.2016 р. №1183/5; Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі. Затверджене Наказом Міністерства юстиції України 23.06.2011 № 1707/5; Порядок здійснення контролю за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби, приватних виконавців. Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 21 жовтня 2016 р. №3004/5; Порядок реалізації арештованого майна. Затвердженим Наказом Міністерства юстиції України 29.09.2016 р. №2831/5; Порядок доступу до професії приватного виконавця. Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 25 жовтня 2016 р. №3053/5; Порядок формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України. Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 05 серпня 2016 р. №2431/5; Положення

про офіс приватного виконавця. Затверджене наказом Міністерства юстиції України від 15 листопада 2016 р. №3238/5; інші акти, що регулюють діяльність органів примусового виконання рішень;

– правові акти інших органів виконавчої влади, наприклад Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів. Затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України від 30.01.2018 № 64/261/5.

Також органи примусового виконання рішень мають змогу звертатися і до Постанов Пленуму Верховного Суду України, роз'яснень Президії Вищого господарського суду України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В результаті проведеного дослідження спостерігаємо наступну ситуацію, коли нормативно-правове забезпечення досліджуваної сфери нараховує десятки документів різного статусу, які так чи інакше стосуються різних напрямів компетенції державних виконавчих органів, приватних виконавців в Україні. Це, на нашу думку суттєво ускладнює процес використання правових норм.

Вдосконалити правове регулювання державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців в Україні можна через прийняття окремого нормативно-правового акту, можливо кодифікованого, який би визначав правовий статус органів примусового виконання рішень, процедуру виконавчого провадження, механізми державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, ін.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. - ст. 141.
2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29. – Ст. 535.
3. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 30. – Ст. 542.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. 3-е изд., стер. М.: Изд-во «Омега - Л», 2013. – 525 с.
5. Литвин Н. А. Шляхи вдосконалення діяльності державної виконавчої служби України Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ. - 2011. - Вип. № 1. – С. 24-27.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Х.: Консум, 2001. – 656 с.
7. Соловійов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України Університетські наукові записки. – 2007. - №3. – С. 27-33.

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 10 September 2018).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “On bodies and persons, who carry out enforcement of court decisions and decisions of other bodies”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1403-19> (Accessed 10 September 2018).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “On enforcement proceedings”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (Accessed 10 September 2018).
4. Atamanchuk G. V. Teorija gosudarstvennogo upravlenija [Theory of Public Administration], Omega – L, Moscow, Russia.
5. Lytvyn N. A. (2011), “Ways of improvement of the state executive service of Ukraine”, Pivdennoukrains'kyj pravnychyj chasopys Odes'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav, vol.1, pp. 24-27.
6. Skakun O. F. Teoriia derzhavy i prava [Theory of state and law], Konsum, Kharkiv, Ukraine.
7. Solovjov V. M. (2007), “The concept and essence of legal regulation of state administration of Ukraine”, Universytets'ki naukovi zapysky, vol.3, pp. 27-33.