

Є. М. Гришко,  
аспірант, Національна академія державного управління  
при Президенті України

## ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

*У статті визначено органи державного управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів та охарактеризовано їх правовий статус. Зроблено висновки про необхідність удосконалення існуючої організаційної структури, що забезпечує примусове виконання рішень юрисдикційних органів. Наголошується на необхідності створення ефективної системи контролю за діяльністю органів державної виконавчої служби.*

*State administrative bodies in the sphere of forced execution of decisions jurisdiction bodies are determined and their legal status is described in the article. Conclusions are done about the necessity of improvement of existent organization structure that provides forced execution of decisions jurisdiction bodies. Mark on the necessity of creation effective checking system for activity of bodies state executive service.*

*Ключові слова: орган державного управління, виконавча влада, органи юстиції, державна виконавча служба.*

*Key words: state administrative body, executive power, State Executive Service, bodies of justice.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реформування державного управління, яке відбувається в Україні, сьогодні, як ніколи, потребує особливої уваги до проблем удосконалення організаційної структури, що забезпечує примусове виконання рішень юрисдикційних органів. Примусове виконання рішень юрисдикційних органів, яке здійснюється відповідно до Закону "Про виконавче провадження", займає важливе місце у забезпеченні захисту прав фізичних та юридичних осіб, є невід'ємною складовою правоохоронної функції держави.

Для реалізації завдань і функцій, держава як суб'єкт політичної влади з метою управління суспільством створює систему державних органів. Відповідне суб'єктне забезпечення характерне й для сфери примусового виконання рішень.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Окремі аспекти організаційно забезпечення державного управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів розробляли Ф.В. Бортняк, Г.Д. Джумгельдієва, Р.В. Ігонін, А.І. Перепелиця, Л.В. Скомороха, С.В. Щербак, С.Я. Фурси та інші. Однак всі дослідження з даної проблематики здійснювалися виключно в контексті виконавчого провадження, зокрема дослідження органів примусового виконання рішень, системи суб'єктів виконавчого провадження. Але при цьому завдання дослідити саме органи державного управління в сфері примусового виконання рішень не ставились.

Отже, метою даної статті є визначення державних органів, які здійснюють державне управління в сфері

примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Для реалізації мети необхідно встановити органи, які здійснюють управлінські функції в зазначеній сфері, проаналізувати їх компетенцію та специфіку.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Для ефективного функціонування будь-якої сфери державного управління необхідна відповідна організація управління.

Адміністративно-правова організація управління (державне управління) полягає у виконавчій і розпорядчій діяльності системи суб'єктів, покликаних здійснювати на основі законів та інших правових актів прогнозування й координацію діяльності різних ланок цієї системи, облік і контроль за розпорядженнями, матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрову роботу, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу [1, с. 284].

Суб'єктом, який здійснює державно-управлінську діяльність, є орган державного управління, під яким "як правило, розуміють структуру, спеціально утворену державою для реалізації управлінських функцій" [2, с. 30].

Управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів здійснюється Міністерством юстиції України (далі — Мін'юст), який є центральним органом виконавчої влади. Мін'юст забезпечує втілення в життя державної політики та здійснює керівництво дорученою йому сферою управління. Одним із основних завдань Мін'юсту є організація виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів. З цього випливає, що організація та практичне виконання рішень судів та інших органів є невід'ємною частиною державної правової політики. При цьому з огляду на те, що Міністерство юстиції України є органом виконавчої влади, діяльність державної виконавчої служби являє собою один із проявів практичної реалізації виконавчої влади [3, с. 4].

Тобто функціонально примусове виконання рішень віднесено до органів виконавчої влади. Як зауважує Козлов, "державне управління за своїм призначенням і змістом являє собою той вид державної діяльності, в межах якої практично реалізується виконавча влада. Відповідно всі суб'єкти (органи) виконавчої влади фактично є елементами системи державного управління" [4, с. 4].

Слід зазначити, що хоча й не всі органи державного управління можуть бути визначені як власне орга-

ни виконавчої влади, але оскільки державне управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів здійснюється в межах діяльності органів виконавчої влади, то вважаємо за можливе розглядати поняття "орган виконавчої влади" й "орган державного управління" як рівнозначні. Тим більше, що не заперечує можливості такого доктринального використання і юридична енциклопедія, яка використовує поняття "органи виконавчої влади" і "органи державного управління" як синоніми, оскільки "переважний обсяг своїх повноважень органи виконавчої влади реалізують у сфері державного управління, тому їх прийнято називати органами державного управління" [5, с. 287]. Отож жнуть органи державного управління і виконавчої влади О.П. Корєнев [6, с. 81], В.К. Колпаков, який наголошує, що не кожен орган, який реалізує функції у сфері державного управління, може бути визначений як орган виконавчої влади, а "найбільш чітким критерієм їх розмежування є нормативне закріплення за останніми статусу органів державної виконавчої влади" [2, с. 30].

Управлінські повноваження в сфері примусового виконання рішень Мін'юст реалізує як безпосередньо, так і через свої територіальні органи, а також підприємства, установи та організації, що належать до сфери його управління.

Система органів юстиції нормативно визначена Постановою КМУ "Про систему органів юстиції" від 30.04.1998 № 592 [7], Положенням про Міністерство юстиції України [8] та включає: Міністерство юстиції; Головні управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, м. Києві та Севастополі (далі — Головне управління юстиції); районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції (далі — районне управління юстиції).

Система органів державного управління в сфері примусового виконання рішень є доволі складною, оскільки відповідно до Закону України "Про державну виконавчу службу" [9] до системи органів Мін'юсту входить державна виконавча служба (далі — ДВС), яка здійснює виконання рішень юрисдикційних органів в Україні. Завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом.

Згідно із ст. 3 Закону України "Про державну виконавчу службу" органами державної виконавчої служби є:

— Департамент державної виконавчої служби Мін'юсту;

— відділи державної виконавчої служби Головного управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції;

— районні, міські (міст обласного значення), районні в містах відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції (далі — районний відділ ДВС).

Особливістю правового регулювання діяльності Мін'юсту є те, що окремі напрями його діяльності врегульовані спеціальними законами. Так, повноваження органів юстиції у сфері примусового виконання рішень закріплені Законом України "Про державну виконавчу службу".

Ст. 5 закону "Про державну виконавчу службу" визначає компетенцію органів ДВС з організації діяльності ДВС, а також встановлює організаційні зв'язки між органами юстиції і органами ДВС на центральному і місцевому рівнях.

Мін'юст через Департамент ДВС Мін'юсту здійснює керівництво органами ДВС та контроль за їх діяльністю, добір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня, фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів ДВС, розглядає скарги на дії державних виконавців, організовує виконання рішень відповідно до закону, надає роз'яснення та рекомендації щодо виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом.

Частиною 2 ст. 5 Закону "Про державну виконавчу службу" визначено компетенцію Головного управління юстиції з організації діяльності ДВС. Так, Головні управління юстиції: організовують виконання законів і здійснюють керівництво відділами ДВС Головного управління юстиції, районними, міськими (міст обласного значення), районними в містах відділами ДВС (далі районними відділами ДВС), координують й контролюють їх діяльність; організують професійну підготовку і атестацію державних виконавців; розглядають скарги на дії державних виконавців; заохочують за успіхи в роботі і накладають стягнення за порушення трудової дисципліни; здійснюють матеріально-технічне забезпечення ДВС; організовують виконання рішень відповідно до закону, надають рекомендації щодо виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом.

Тобто Мін'юст через Департамент ДВС, а головні управління юстиції безпосередньо здійснюють керівництво органами ДВС, координацію та контроль за їх діяльністю, а також кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Повноваження районних управлінь юстиції та відділів ДВС визначені нормативно-правовими актами Мін'юсту [10; 11]. Завданням районного управління юстиції у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів є організаційне забезпечення та координація роботи відділу державної виконавчої служби. Однак, якщо проаналізувати його функції, в цій сфері, вони є переважно, допоміжними та забезпечувальними. Так, районне управління юстиції сприяє організації роботи відділу державної виконавчої служби; веде облік законодавства та практики роботи органів державної виконавчої служби. Тобто управлінський вплив районного управління юстиції на відділ ДВС суттєво обмежений. Районний відділ державної виконавчої служби хоча і є його структурним підрозділом, але фактично підпорядковується Департаменту ДВС через відповідний відділ ДВС Головного управління юстиції. Більшість функцій районний відділ ДВС реалізує самостійно. Фактично можна лише говорити про часткову підпорядкованість відділу ДВС районному управлінню юстиції, оскільки міра адміністративної залежності мінімальна. До повноважень керівного впливу районного управління юстиції можна віднести: призначення за поданням начальника відділу ДВС спеціалістів та інших працівників цього відділу; ведення обліку законодавства та практики роботи органів державної виконавчої служби; розгляд звернень громадян.

Особливістю статусу районних відділів ДВС полягає в тому, що вони є юридичними особами. Необхідність надання зазначеним органам державної виконавчої служби юридичної особи щодо здійснення виконавчих дій відповідно із Законом "Про виконавче провадження" в багатьох випадках пов'язана з операціями з майном та грошовими коштами [12, с.10].

Слід відмітити також і концентрацію переважної більшості управлінських функцій в сфері примусового виконання рішень у Головному управлінні юстиції, тобто централізацію управління. Більшість важелів керівного впливу зосереджено саме на регіональному рівні, включаючи питання кадрового, матеріально-технічного забезпечення, здійснення контролю, застосування заходів юридичної відповідальності тощо. На нашу думку, необхідний раціональний розподіл повноважень та функцій у сфері примусового виконання рішень між Головним та районними управліннями юстиції з метою посилення контролю за примусовим виконанням рішень. Розширення повноважень районного управління юстиції,

зокрема, сприятиме посиленню захисту прав сторін виконавчого провадження.

Особливість статусу органів ДВС полягає і в особливій процедурі призначення керівників її територіальних органів та державних виконавців:

— заступники начальників, державні виконавці районних відділів ДВС призначаються начальниками Головного управління юстиції за поданням начальників районних відділів ДВС;

— державні виконавці підрозділу примусового виконання рішень відділу ДВС Головного управління юстиції — начальником Головного управління юстиції;

— начальники підрозділів примусового виконання рішень відділів ДВС Головного управління юстиції, начальники районних відділів ДВС — начальниками Головного управління юстиції за поданням начальників відділів ДВС зазначеного управління юстиції;

— заступники директора та державні виконавці Департаменту ДВС, начальники відділів ДВС Головного управління юстиції — Міністром юстиції України за поданням директора Департаменту ДВС.

Однак, призначення працівників органів ДВС, які не є керівниками органів ДВС або державними виконавцями здійснюється керівниками відповідних органів юстиції на загальних підставах.

В.Б. Авер'янов характеризує державне управління в цілому, зазначає, що завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях конкретних органів системи державного управління, багато в чому впливають на внутрішню структуру як системи органів державного управління, так і конкретних її органів [13, с. 46]. Повною мірою це характерно й для структури органів юстиції та ДВС.

Аналізуючи структуру органів юстиції та ДВС, можна сказати, що система управління у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів побудована за функціональною ознакою. Органи ДВС відокремлені не організаційно, а саме функціонально від органів юстиції.

Мін'юст та органи системи юстиції здійснюють загальне керівництво органами ДВС, а також матеріальне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення. Їх завдання — створення усіх необхідних умов для ефективної реалізації органами ДВС своїх завдань. Таке розділення повноважень ключовим чином впливає на побудову органів державного управління.

У теорії управління виділені наступні переваги і недоліки функціональної структури, які характерні

і для ДВС [14, с. 68]. До переваг можна віднести такі: висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю. Недоліки — надмірна зацікавленість в реалізації цілей і завдань "своїх" підрозділів; труднощі у підтриманні постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами; прояви тенденції надмірної централізації; довготривалість процедур прийняття рішень. Тобто фактично організаційна структура управління у сфері примусового виконання рішень повною мірою не відповідає завданню, яке поставлене перед органами ДВС, оскільки виконавче провадження потребує швидкості, оперативності вирішення питань, у тому числі й організаційного, кадрового, матеріально-технічного забезпечення. В той же час організаційна структура органів державного управління в цій сфері певною мірою поєднує інтереси органів юстиції і особливостей здійснення виконавчого провадження.

Таким чином, можна зазначити, що ДВС не є самостійним державним органом, оскільки, по-перше, організаційно відділи ДВС виступають структурними підрозділами органів юстиції; по-друге, працівники органів ДВС призначаються начальником відповідного органу системи юстиції.

Крім того, органи ДВС обмежені у виборі форм юридичного впливу, в яких, власне, і відбувається процес реалізації завдань і функцій. Прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. [1, с. 137—139]. Серед цих форм перші дві відносяться до правових, а решта — до неправових форм управлінської діяльності.

Органи ДВС здійснюють самостійно управління підпорядкованими органами ДВС, як правило, за допомогою неправових форм. Більшість рішень органів ДВС опосередковується правовими актами органів юстиції. Без погодження з органами юстиції органи ДВС приймають правові акти винятково із питань процесуального характеру, пов'язаних із здійсненням виконавчого провадження, наприклад, витребування та проведення перевірки виконавчого провадження [15], передачі матеріалів виконавчого провадження [16],

утворення та функціонування виконавчих груп при органах ДВС [17], тощо.

Важливе значення для успішного здійснення державного управління має реалізація принципу оперативної самостійності [2, с. 26]. Підпорядкованість органів ДВС вищим органам ДВС за своїм характером є саме оперативною, оскільки підпорядковані лише з питань організації своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання; організаційного і методичного забезпечення та координації діяльності органів ДВС; контроль за їх діяльністю; інших питань процесуального характеру, пов'язаних із здійсненням виконавчого провадження. Саме із цим пов'язане виділення у складі органів юстиції органів ДВС, оскільки здійснення виконавчого провадження потребує оперативного прийняття рішень.

Одним із актуальних питань діяльності органів юстиції на місцевому рівні є фактична розрізненість управлінь юстиції та органів державної виконавчої служби. Фактично органи ДВС є системою в системі. Це, на нашу думку, суперечить одному із основоположних принципів організації і діяльності органів виконавчої влади — принципу єдиноначальності. Так, Ю.М. Козлов зазначає, що "єдиноначальність — обов'язковий атрибут власне державно-управлінської діяльності" [4, с. 41]. Із принципу єдиноначальності походить і принцип відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Цей принцип закріплено і в положеннях про відповідний орган юстиції. Так, Начальник Головного управління юстиції несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління юстиції завдань і здійснення ним своїх функцій, в тому числі й у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Однак начальники відділу державної виконавчої служби призначаються та звільняються Міністром юстиції за поданням директора Департаменту державної виконавчої служби Мін'юсту. Певною мірою це "компенсується" правом начальника Головного управління призначати працівників та державних виконавців зазначеного відділу. Однак в будь-якому випадку необхідно усвідомлювати, що порушення принципу єдиноначальності та неможливості керівника притягнути самостійно до відповідальності своїх підлеглих, зокрема, негативно впливає на ефективність здійснюваного контролю за діяльністю підпорядкованих йому органів та посадових осіб, а отже й на ефективність управлінської діяльності в цілому. Встановлення відповідаль-

ності сприяє підвищенню якості роботи.

На нашу думку, для підвищення ефективності державного управління в сфері примусового виконання рішень необхідне інституційне розмежування функцій органів юстиції і органів ДВС. Для цього необхідно усунути поєднання в одному органі функцій:

— по-перше, з вироблення політики, нормативно-правового забезпечення та організації діяльності із забезпечення примусового виконання рішень і, власне, примусового виконання рішень;

— по-друге, контролю та примусового виконання рішень, оскільки поєднання їх в одному органі призводить до зниження об'єктивності такого контролю.

Необхідно створити повноцінну систему контролю, який сьогодні фактично здійснюється лише посадовими особами органів ДВС. Для уникнення дублювання контрольних функцій необхідно чітко розмежувати суб'єктів та об'єкти контролю у сфері примусового виконання рішень, а саме: органи юстиції повинні здійснювати перевірки ефективності функціонування органів ДВС як загалом, а також за окремими напрямками, наприклад, ефективності використання бюджетних коштів, то органи ДВС — контроль за організацією діяльності підпорядкованих органів, контроль за діяльністю державних виконавців та законністю виконавчого провадження.

У зв'язку із цим раціональним видається перетворення державної виконавчої служби на самостійний орган спеціальної компетенції зі статусом урядового органу державного управління. Це дасть змогу раціонально розділити функції між органами юстиції та органами ДВС і в такий спосіб забезпечити ефективність державного управління в цій сфері.

Департамент ДВС як урядовий орган державного управління у складі Мін'юсту вже функціонував у 2005—2006 роках. Здійснення реорганізації органів ДВС було викликане необхідністю формування чіткої системи вертикальної підпорядкованості органів державної виконавчої служби та уникнення подвійної підпорядкованості органів державної виконавчої служби. Повернення ДВС попереднього статусу були викликані як політичними причинами, так і недосконалістю розподілу функцій між органами системи юстиції та ДВС, зокрема відсутністю внутрішнього адміністративного контролю Мін'юсту за діяльністю органів ДВС.

Таким чином, в результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1) державне управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів здійснюється Мін'юстом, його територіальними органами та органами ДВС;

2) державне управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів реалізовується органами юстиції органами як безпосередньо, так і через органи ДВС;

3) система органів державного управління характеризується відсутністю органу спеціальної компетенції, який здійснює управління зазначеною сферою, адже ДВС не є самостійним органом, реалізує лише окремі управлінські функції в цій сфері й входить до складу органів юстиції як структурний підрозділ;

4) ефективності управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів сприятиме чітке розмежування функцій між органами юстиції та органами ДВС.

В основу подальших наукових розробок має бути покладено питання реформування органів державного управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні.

## Література:

1. Административное право Украины. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. — 2-е изд., перераб. и доп. — Харьков: Право, 2003. — 576 с.
2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Административное право Украины: підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
3. Науково-практичний коментар до законів України "Про державну виконавчу службу", "Про виконавче провадження" / В.Б. Авер'янов, Л.К. Горбунова, В.В. Комаров та ін.; відп. ред. О.В. Лавринович. — К.: Хрінком Інтер, 2005 — 320 с.
4. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. — М.: Юристъ, 1999. — 320 с.
5. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. - К.: "Укр. енцикл.", 1998. — Т.4. — 720 с.
6. Коренев А.П. Административное право России: учебник. В 3-х частях. Часть I. — М.: МЮИ МВД России. Изд-во "Щит-М", 1999. — 280 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про систему органів юстиції" від 30.04.1998 № 592 // Офіційний вісник України від 21.05.1998 р. — 1998. — № 18. — С 3, код акта 5269/1998 (з наступними змінами).
8. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. N 1577 // Урядовий кур'єр — 22.11.2006. — №

220 (з наступними змінами).

9. Закон України "Про державну виконавчу службу" від 24.03.1998 № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36. — Стаття 243 (з наступними змінами).

10. Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 14.02.2007 р. № 47/5 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 12. — С. 119. — Стаття 459. — Код акта 38764/2007 (з наступними змінами).

11. Положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення), міськрайонний відділ державної виконавчої служби, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 03.03.2007 № 180/13447 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 17. — С. 119. — Стаття 671. Код акта 38992/2007 (з наступними змінами).

12. Авер'янов В.Б., Горбунова Л.М., Комаров В.В., Ємельянова І.І., Сибільов Д.М. Науково-практичний коментар до законів України "Про державну виконавчу службу", "Про виконавче провадження" / О.В. Лавринович (відп.ред.). — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 320 с.

13. Авер'янов В.Б. Державне управління як здійснення виконавчої влади: політико-правова характеристика // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В.Б. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.

14. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Видво УАДУ, 1998. — 160 с.

15. Наказ Міністерства юстиції України "Про затвердження Порядку витребування та проведення перевірки виконавчого провадження" від 01.12.2004 № 136/5. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%31%33%36%5F%33%32%-33%2D%30%34>

16. Наказ Міністерства юстиції України "Про затвердження Порядку передачі матеріалів виконавчого провадження з одного органу державної виконавчої служби до іншого або виконавчої групи, від одного державного виконавця до іншого" від 17.05.2004 р. № 38/5 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 20. — С. 76. — Стаття 1389. — Код акта 28910/2004 (з наступними змінами).

17. Наказ Міністерства юстиції України "Про затвердження Порядку утворення та функціонування виконавчих груп при органах державної виконавчої служби" від 17.05.2004 р. № 37/5 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 20. — С. 71. — Стаття 1388. — Код акта 28911/2004 (з наступними змінами).

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.