

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ



**О. Г. Предместніков**

*кандидат юридичних наук, перший заступник  
начальника Головного територіального  
управління юстиції у Херсонській області*

Ефективне виконання завдань і повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України у сфері забезпечення примусового виконання рішень прямо залежить від формування та злагодженого функціонування відповідних професійних структурних підрозділів, вузькоспеціалізованих за даним напрямом діяльності. При цьому сучасні процеси реформування системи органів юстиції (наприклад, ліквідація органів юстиції районного рівня), зміни у повноваженнях і порядку їх реалізації (зокрема, у зв'язку з проведенням антитерористичної операції у східних областях України) мають наслідком досить високу динаміку оновлення організаційної струк-

тури територіальних органів Міністерства юстиції України. Разом з тим на сьогодні статус підрозділів державної виконавчої служби визначається неупорядкованою сукупністю різних відомчих і локальних правових актів, виявляючи певні прогалини регулювання та неповну узгодженість організаційної структури з повноваженнями територіальних органів юстиції. А відтак, в контексті вдосконалення статусу та підвищення продуктивності діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України і вбачаються актуальними питання статусу їх підрозділів державної виконавчої служби.

Зазначимо, що деякі питання організації діяльності підрозділів

державної виконавчої служби територіальних органів юстиції вже розглядалися такими вченими, як Ф. В. Бортняк, Б. М. Гук, І. І. Микульця, А. І. Перепелиця, Д. В. Сіверін, О. О. Чумак тощо. Однак такі дослідження розкривають тільки окремі аспекти статусу підрозділів державної виконавчої служби територіальних органів Міністерства юстиції України, комплексно не характеризуючи їх конкретні особливості на нинішньому етапі розбудови системи органів юстиції й не приділяючи достатньої уваги існуючій практиці правового забезпечення. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правового регулювання статусу підрозділів

державної виконавчої служби територіальних органів Міністерства юстиції України, визначення сутності та особливостей їх завдань, повноважень, структурної організації, засад взаємодії та відповідальності, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення організації діяльності таких підрозділів.

Підрозділи державної виконавчої служби є невід'ємною складовою структури територіальних органів юстиції. При цьому навіть коли у 2011-2015 рр. Державна виконавча служба України була виділена зі складу Міністерства юстиції України та діяла як окремий центральний орган виконавчої влади, на місцевому рівні управління та відділи державної виконавчої служби згідно зі своїми Положеннями, затвердженими наказом Міністерства юстиції України від 10.04.2012 р. № 549/5 [1], залишалися структурними підрозділами відповідних територіальних органів юстиції.

Внаслідок ліквідації територіальних органів юстиції районного рівня до складу головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі входять як відповідне Управління державної виконавчої служби, так і відділи державної виконавчої служби (у регіоні). Така інтеграція до структури головних територіальних управлінь юстиції місцевих відділів державної виконавчої служби, з одного боку, дещо наближає їх та спрощує механізм управління ними, але, з іншого боку, значно збільшує навантаження на головні територіальні управління юстиції щодо керівництва такими їх чисельними і територіально відмежованими підрозділами. Вказане актуалізує необхідність напрацювання дієвої практики управління мережею місцевих відділів державної виконавчої служби, в контексті чого

доцільною є проробка питання включення місцевих відділів державної виконавчої служби до складу Управління державної виконавчої служби (яке і так організує, контролює та координує їх діяльність), що сприятиме централізації керівництва підрозділами державної виконавчої служби та їх подальшій інституалізації у структурі територіальних органів Міністерства юстиції України. Крім того, зауважимо, що сьогодні з огляду на запровадження інституту приватних виконавців не вбачається нагальної потреби у запропонованому С. В. Олефіренку [2, с.128] збільшенні кількості відділів державної виконавчої служби та чисельності державних виконавців.

Управління та відділи державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції з Департаментом державної виконавчої служби Міністерства юстиції України складають окрему цілісну функціонально-організаційну підсистему в межах єдиної системи органів юстиції України. В її основу насамперед покладена органічно поєднана подвійна підпорядкованість управлінь і відділів державної виконавчої служби головним територіальним управлінням юстиції та профільному Департаменту Міністерства юстиції України.

Особливістю такої підсистеми порівняно з іншими підрозділами територіальних органів юстиції є її більш висока організованість внаслідок законодавчого врегулювання статусу державної виконавчої служби як суб'єкта примусового виконання судових рішень і рішень інших органів. Разом з тим таке законодавче регулювання (як попередній Закон України від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР [3], так і чинний Закон України від 2.06.2016 р. № 1403-VIII (далі – Закон) [4]) у дійсності досить обмежено визначає деякі осно-

ви та гарантії функціонування державної виконавчої служби, предметно не закріплюючи місце та види органів державної виконавчої служби в системі органів юстиції, їх завдання і повноваження, а також статус керівництва. При цьому, як суттєвий недолік маємо зауважити невизначеність у Законі [4] хоча би у загальних рисах компетенції територіальних органів юстиції з організації, керівництва, координації та контролю діяльності органів державної виконавчої служби, яка раніше була викладена у ст. 5 Закону України від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР [3].

Вищевказані елементи статусу органів державної виконавчої служби могли би бути відображені у майбутньому Законі України про систему органів юстиції, проте сьогодні вони закріплюються на підзаконному рівні Типовими положеннями, затвердженими наказом Міністерства юстиції України від 20.04.2016 р. № 1183/5 [5] і актами конкретних територіальних органів юстиції, зокрема, наказом Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 21.04.2016 р. № 121/3 [6]. Тут необхідно погодитись із Д. В. Сіверіним [7, с. 681], що всебічне законодавче удосконалення діяльності органів державної виконавчої служби сприятиме підвищенню ефективності їх роботи та, як результат, забезпеченню гарантій захисту прав і інтересів громадян та юридичних осіб у виконавчому провадженні.

З приводу правової основи діяльності підрозділів державної виконавчої служби територіальних органів юстиції маємо вказати, що згідно з п. 2 загального Положення про головні територіальні управління юстиції від 23.06.2011 р. [8] і ст. 2 Закону [4] вони у своїй діяльності мають керуватись тільки відповідними нормативно-правовими актами

(законами, урядовими постановами, наказами міністерства і т. ін.). Із цим не повністю узгоджуються норми Типового положення від 20.04.2016 р. [5] і вищезгаданого Положення від 21.04.2016 р. [6], які зобов'язують Управління державної виконавчої служби також керуватись і ненормативними за своєю суттю дорученнями Глави держави, Прем'єр-міністра України, Міністра юстиції України, його заступників і директора Департаменту державної виконавчої служби. Означене додатково підтверджує нагальність оновлення та погодження адміністративно-правових засад функціонування територіальних органів юстиції та їх окремих підрозділів.

Відмітимо, що попри важливе засадниче значення принципів для раціональної організації та злагодженої діяльності територіальних органів юстиції вони не закріплюються ані для територіальних органів юстиції, ані для їх окремих структурних підрозділів. Винятком з цього є врегулювання Законом [4] (на відміну від попереднього Закону України від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР [3]) загальних (верховенства права, незалежності, неупередженості і т. ін.) і спеціальних (обов'язковості виконання рішень, гласності, співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за ним тощо) принципів діяльності органів державної виконавчої служби. У той же час такі принципи мають не тільки бути нормативно визначені, а й реально впроваджуватись в організацію та практичну діяльність підрозділів державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції, що потребує встановлення гарантій дотримання принципів і засобів контролю за цим.

У частині ж контролю діяльності органів державної виконавчої служби ст.12 Закону [4]

передбачено лише внутрішній відомчий контроль з боку Міністерства юстиції України та органів державної виконавчої служби. При цьому передбачене цим Законом наділення статусом державних виконавців усіх керівників органів державної виконавчої служби (якого раніше не мали начальники Управління державної виконавчої служби та його заступники) суттєво розширює їх можливість ефективно здійснювати відомчий контроль діяльності державних виконавців. Також вважаємо, що в інтересах законності, неупередженості, гласності та відкритості їх роботи вказаний контроль має доповнюватись й різними видами зовнішнього, у тому числі громадського, контролю, що водночас повинні ґрунтуватись на засадах нерозголошення професійної таємниці державного виконавця та дотримання інтересів стягувачів і боржників.

З приводу завдань Управління державної виконавчої служби відмічаємо деяку неузгодженість ст. 3 Закону [4], якою єдиним завданням чітко визначено своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, та Типового положення від 20.04.2016 р. [5], що до завдань включає реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень, підготовку пропозицій щодо її формування та реалізації, організацію, контроль і здійснення примусового виконання рішень. На нашу думку, таке розширене розуміння завдань Управління державної виконавчої служби більшою мірою відповідає його сутності не тільки як суб'єкта примусового виконання рішень, а й як управлінської ланки в даній сфері. Натомість безпосереднє примусове виконання рішень є основним завданням відповідних відділів примусового виконання рішень. Відтак, на законодавчому рівні мають бути відображені

особливості статусу та завдань органів (підрозділів) управління у сфері примусового виконання рішень. Крім цього, у формулюванні завдань Управління державної виконавчої служби слід уникати тавтології та дублювання, оскільки, наприклад, організація, контроль і здійснення примусового виконання рішень вже охоплюється змістом такого завдання, як реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень.

Порівняно зі здійсненням державної політики у даній сфері підготовка пропозицій щодо її формування і реалізації становить значно вужчий напрям роботи Управління державної виконавчої служби, що доцільно розглядати в контексті його повноважень, а не основних завдань (наприклад, як у Відділі з питань нотаріату згідно з його Положенням від 5.02.2016 р. [9]).

Визначений пунктом 4 Типового положення від 20.04.2016 р. [5] перелік повноважень Управління державної виконавчої служби України визначає його діяльність переважно з організації та контролю здійснення примусового виконання рішень, у тому числі організовує інформаційне забезпечення виконавчого провадження та забезпечує ведення Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень. Разом з тим такі повноваження Управління державної виконавчої служби в основному є недостатньо конкретними (наприклад, з організації здійснення примусового виконання рішень) та дублюють один одного (контроль «здійснення примусового виконання рішень», «вчинення виконавчих дій», «додержання законодавства про виконавче провадження» і тощо). Водночас попри цілком однозначне завдання Управління державної виконавчої служби по здійсненню примусового виконання рішень

та включення до його складу відділу примусового виконання рішень зазначене Типове положення від 20.04.2016 р. [5] не містить повноважень Управління державної виконавчої служби щодо виконання такого завдання. В іншому ж структурна організація Управління державної виконавчої служби загалом відповідає його завданням і повноваженням, включаючи згідно з Типовою структурою від 1.03.2016 р. [10], крім відділу примусового виконання рішень, також і відділ організації та контролю за виконанням рішень і відділ (сектор) аналітики та статистики.

Слід звернути увагу й на розбіжності з Типовим положенням від 20.04.2016 р. [5] Положення про управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 21.04.2016 р. [6], яке, зокрема, не передбачає повноваження щодо судового представництва інтересів Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Як недолік юридичної техніки маємо означити те, що Управління державної виконавчої служби згідно з пп. 9 п. 4 Типового положення від 20.04.2016 р. [5] «розглядає звернення громадян та юридичних осіб..., виявляє та усуває причини, що призводять до подання громадянами (але чомусь не юридичними особами. – О. П.) скарг». Усе це прямо вказує на необхідність істотного доопрацювання нормативно-правових засад організації та діяльності підрозділів державної виконавчої служби територіальних органів юстиції та забезпечення повної відповідності законодавчого, підзаконного і локального регулювання їх статусу.

Невід'ємною складовою ефективного виконання повноважень Управління державної виконавчої служби виступає його щільна взає-

модія як з іншими підрозділами головного територіального управління юстиції, так і з різними органами публічної влади та організаціями. При цьому зауважимо, що тут має йтися про взаємодію не лише з місцевими органами та організаціями (як це передбачено п. 8 Типового положення від 20.04.2016 р. [5]), а і з відповідними інституціями загальнодержавного рівня та інших регіонів, якщо цього потребує виконання повноважень підрозділів територіальних органів юстиції. Те ж саме загалом стосується й Управління державної реєстрації головних територіальних управлінь юстиції.

До особливостей організації діяльності підрозділів державної виконавчої служби також відноситься спеціальний статус основної частини їх працівників – державних виконавців. На сьогодні державні виконавці насамперед є державними службовцями, на яких поширюються загальні вимоги і правила законодавства про державну службу. Проте підвищена відповідальність та складність роботи державних виконавців також зумовлює й деякі додаткові законодавчі гарантії їх статусу. Зокрема, до них відноситься нерозголошення професійної таємниці, заборона огляду і вилучення документів виконавчого провадження, виплата винагороди за вчинення виконавчих дій, право на першочергове забезпечення службовим житлом тощо. Чинний Закон [4] порівняно з попереднім Законом України від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР [3] вже не містить таких архаїзмів, як право на першочергове встановлення квартирних телефонів, проте і він переобтяжений низкою норм, що розкривають начебто специфіку статусу державних виконавців, але насправді відтворюють базові гарантії статусу державних службовців (перебування державного виконавця під захистом

держави, заборона втручання у його діяльність, відповідальність за вчинення щодо нього правопорушень тощо).

У будь-якому випадку реальність таких гарантій статусу державних виконавців та інших працівників територіальних органів юстиції вимагає детального підзаконного врегулювання змісту відповідних гарантій та порядку їх практичної реалізації. Вирішення також потребує й зауважена Ф. В. Бортняк [11] проблема значної плінності кадрів у державній виконавчій службі, зумовлена недосконалістю існуючої системи їх соціально-правового захисту.

Таким чином, підрозділи державної виконавчої служби територіальних органів Міністерства юстиції України є високоорганізованими (порівняно з іншими підрозділами) фаховими спеціалізованими підрозділами за відповідними напрямками їх діяльності, що загалом забезпечують реалізацію визначених завдань і функцій територіальних органів юстиції. Досить позитивною є практика затвердження єдиної Типової структури територіальних органів юстиції та Типового положення про управління державної виконавчої служби, що дозволяє забезпечити одноманітність організації діяльності територіальних органів юстиції України. Вдосконалення організації діяльності підрозділів державної виконавчої служби територіальних органів юстиції першочергово має бути спрямоване на розширення законодавчого регулювання системи, завдань і повноважень органів державної виконавчої служби та статусу їх керівництва; детальне врегулювання основних засад взаємодії та відповідальності цих підрозділів; розширення видів і форм контролю за державною виконавчою службою; підвищення соціально-правових гарантій діяльності державних виконавців. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. 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 р. № 549/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 31. – Ст. 1148.
2. Олєфіренко С. Забезпечення легітимності головних управлінь юстиції в контексті основних напрямів їх діяльності / С. Олєфіренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 1. – С. 125-133.
3. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 15. – Ст. 566.
4. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 53. – Ст. 1851.
5. Про затвердження Типового положення про управління державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі : наказ Міністерства юстиції України від 20.04.2016 р. № 1183/5 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 31. – Ст. 1254.
6. Про затвердження Положення про управління державної виконавчої служби : наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 21.04.2016 р. № 121/3 // Відділ кадрової роботи та державної служби Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 08-03.
7. Сіверін Д. В. Завдання та функції органів державної виконавчої служби: сучасний стан та перспективи / Д. В. Сіверін // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 677-682.
8. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
9. Про внесення змін до наказу Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 27.05.2015 р. № 299/9 : наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 05.02.2016 р. № 66/9 // Відділ організаційної роботи, документування та контролю Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 01-09.
10. Про Типову структуру головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі : наказ Міністерства юстиції України від 01.03.2016 р. № 571/5 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 17. – Ст. 699.
11. Бортняк Ф. В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ф. В. Бортняк ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 16 с.