

П. Макушев,

кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету
Дніпропетровського гуманітарного університету

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

Створення ефективною та стабільно працюючої системи органів державної влади є важливим, ключовим показником прогресивного державотворення. Тому постійні перетворення, реформування та пошук місця Державної виконавчої служби в структурі державної влади обумовлюють необхідність розробки науково-теоретичних засад. Важливим у даному контексті є функціональний аспект проблеми, який полягає у висвітленні функціональних особливостей здійснення управлінської діяльності органів державної виконавчої служби.

Метою даної статті є аналіз чинного законодавства щодо питання, функціональних особливостей здійснення управлінської діяльності органів державної виконавчої служби.

Даною проблематикою займалися такі відомі вчені адміністративісти, як В. Авер'янов, Ю. Козлов, В. Сиренко, Г. Петров, С. Ківалов.

Важливим моментом є те, що державні органи, виконуючи функції і завдання держави, покликані виступати від її імені та в її інтересах. Звідси випливає необхідність надання цим органам повноважень державно-владного характеру, наявність яких дозволяє їм ефективно здійснювати відповідну діяльність. Це має важливе значення для розмежування повноважень, які виконуються органами держави і громадськими організаціями. Звичайно, не можна стверджувати, що владними повноваженнями в тій чи іншій формі володіють лише державні органи. Як справедливо зазначалось, влада є по-

няттям не тільки державним [6, с. 9]. Вона повинна існувати в межах будь-якого організованого колективу. Однак її зміст і характер є різними в залежності від того, де і з якою метою ця влада здійснюється. Так, на відміну від державних органів, громадські організації виступають тільки від свого імені і в інтересах об'єднаного ними колективу [10, с. 12].

Викладене дозволяє стверджувати, що державно-владні повноваження органів держави значно відрізняються від владних повноважень громадських організацій та інших об'єднань громадян.

Отже, основними, найбільш специфічними ознаками органу держави є його належність до державного апарату і здійснення від імені держави її функцій. З цією метою він наділяється державно-владними повноваженнями.

Існує ще одна, на нашу думку, важлива ознака органу держави, яка не була вказана вище. Вперше на неї звернув увагу Г. Петров, який зазначав, що для з'ясування поняття органу держави суттєве значення має ознака, яка полягає в тому, що державні органи, на відміну від громадських організацій, здійснюють завдання і функції держави шляхом виконання певного виду державної діяльності [9, с. 83].

Враховуючи всі перелічені специфічні ознаки державного органу, можна зауважити, що він є частиною державного апарату, яка безпосередньо і від імені держави здійснює її завдання і функції шляхом виконання державно-владних повноважень у відповідній сфері державної діяльності.



Конституція України (ст. 6) закріплює за органами держави відповідні сфери, а це значить, і певні різновиди державної влади, в межах яких дані органи здійснюють функції законодавчої, виконавчої та судової діяльності. В зв'язку з цим виділяються такі види державних органів: законодавчий (Верховна Рада України), виконавчі та судові.

При цьому, як слушно відзначає В. Авер'янов, поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. На його думку, поділ влади означає в одному випадку виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя, а в іншому – організаційний устрій держави як сукупність різних державних органів – законодавчих, виконавчих і судових – з притаманною їм компетенцією – сукупністю державно-владних повноважень [1, с. 17]. Подібну точку зору висловлює російський дослідник Ю. Козлов, який охарактеризував як «чисто арифметичний, а тому формальний підхід, коли влада подрібнюється на елементи, що відповідають системі державних органів, яка складається з тих чи інших (нерідко суб'єктивних) причин» [7, с. 6]. Взагалі, виходячи з класичного розуміння концепції поділу влади, виконавча влада може розглядатися як «правозастосовна влада, на яку покладається функція виконання законів і яка діє на підставі принципів пріоритету прав і свобод громадян, законності, демократизму» [8, с. 72]. Аналогічне визначення виконавчої влади пропонує В. Чиркин, розглядаючи її як «владу щодо виконання законів та їх реалізації будь-яким законним чином» [5, с. 303].

У наведених визначеннях привертає до себе увагу наявність діалектичної єдності виконавчої та адміністративної (управлінської) функцій виконавчої влади, які важко чітко відокремити одну від одної.

Як зазначалось, органи виконавчої влади є, перш за все, державними органами, а тому їм притаманні всі ознаки останніх. Однак специфіка здій-

снюваної ними діяльності передбачає наявність у них певних особливих рис, які допомагають відрізнити їх від інших видів державних органів. Тому, на наш погляд, для забезпечення повноти аналізу поняття органу виконавчої влади його необхідно розглянути і як державний орган, і як орган, що належить до виконавчої влади.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, орган виконавчої влади, в якості державного органу, можна охарактеризувати як елемент державного апарату, який практично здійснює функції держави у формі виконавчо-розпорядчої діяльності.

Осмилення проблеми функціонування органу державної виконавчої влади передбачає з'ясування сутності його правового статусу. Так, С. Ківалов, висвітлюючи адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, проводить їх класифікацію, зазначає функції, завдання, компетенцію [2, с. 82-94], однак підходить до визначення сутності категорії правового статусу цих органів не наведено. Наявність адміністративної правоздатності державних органів, державних і недержавних організацій зазначає Ф. Фіночко [3, с. 44]. Їх адміністративна правоздатність виникає, як правило, з моменту видання акту про їх заснування, а припиняється із ліквідацією або реорганізацією.

Проаналізувавши загальнотеоретичні положення функціонування державних органів виконавчої влади, ми вважаємо за можливе і доцільне перейти до аналізу специфіки діяльності Державної виконавчої служби, яка безумовно є органом виконавчої влади і на яку Законом України «Про виконавче провадження» [4, ст. 243] покладено примусове виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів.

Згідно зі ст. 5 Закону «Про Державну виконавчу службу» Міністерство юстиції України через Департамент ДВС Міністерства юстиції України здійснює: добір кадрів; методичне керівництво діяльністю державних виконавців; підвищення їх професійного



рівня; фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів ДВС; розглядає скарги на дії державних виконавців.

На Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [4, ст. 5] покладені наступні функції: організація виконання законів; здійснення керівництва відділами ДВС Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділами ДВС; координація і контроль за їх діяльністю; організація професійної підготовки державних виконавців; атестація державних виконавців; розгляд скарг на дії державних виконавців; заохочення за успіхи в роботі; накладання стягнень за порушення трудової дисципліни; здійснення матеріально-технічного забезпечення ДВС.

Крім того, на Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції покладено виконання наступних завдань: спрямування діяльності органів ДВС; організація в порядку, встановленому законодавством України, своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), виконання яких покладено на державних виконавців; вивчення і узагальнення роботи з виконання рішень судів та інших органів; вжиття заходів щодо усунення причин порушення законів при виконанні рішень судів та інших органів.

Стосовно Департаменту ДВС, то він є структурним підрозділом Міністерства юстиції України і включає в себе відділи ДВС Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції та районні, міські (міст обласного значення), районні у

містах відділи ДВС відповідних управлінь юстиції.

До повноважень районного, міського (міст обласного значення), районного в містах відділу ДВС віднесено: здійснення передбачених законодавством України заходів щодо своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів, передбачених ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження»; вивчення та узагальнення практики застосування чинного законодавства про виконавче провадження та в установленому порядку внесення пропозицій щодо його вдосконалення; узагальнення, аналіз результатів роботи з виконання рішень та ведення обліково-статистичної звітності; розгляд звернень громадян з питань, що належать до повноважень відділу; здійснення інших, передбачених законодавством функцій.

Примусове виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів, перелік яких встановлено законом, покладається на державних виконавців районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів ДВС. Районні, міські, районні в містах (міст обласного значення) відділи ДВС є юридичними особами, мають рахунки в установах банків, гербову печатку [4, ч. 4 ст. 3].

Структура та склад відділу ДВС затверджуються в межах своїх повноважень Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими управліннями юстиції, в межах лімітів штатної чисельності, затверджених Міністерством юстиції України.

Начальник відділу ДВС є одночасно заступником начальника районного, міського (міст обласного значення), районних у містах управлінь юстиції. Начальник відділу несе персональну відповідальність за організацію роботи та виконання завдань і функцій, покладених на відділ.

До повноважень начальника відділу віднесено: управління діяльністю



відділу, видання наказів відповідно до своїх повноважень; розподіл обов'язків між працівниками відділу; здійснення контролю за своєчасністю, правильністю, повнотою виконання рішень державним виконавцем, проведення перевірки їх роботи; забезпечення додержання працівниками відділу виконавської та трудової дисципліни, накладання дисциплінарних стягнень на працівників відділу; внесення подання начальнику Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласного, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції про заохочення за успіхи в роботі з виконання рішень державних виконавців; у встановленому порядку координація роботи відділу з іншими підрозділами управління юстиції та правоохоронними органами; розгляд звернень громадян та забезпечення їх перевірки, проведення особистого прийому громадян; виконання рішень і здійснення інших дій відповідно до Закону України «Про виконавче провадження»; призначення на посаду та звільнення з посади державних виконавців; розгляд скарг на дії (бездіяльність) державних виконавців; вирішення питання про відвід державного виконавця; організація навчання та підвищення кваліфікації державних виконавців; здійснення добору кадрів на посади державних виконавців; організація роботи з резервом кадрів на заміщення вакантних посад державних виконавців.

Що ж стосується функцій Департаменту ДВС, то на нього покладається: організація своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень, ухвал, постанов судів у цивільних справах, у справах про адміністративні правопорушення, вироків, ухвал та постанов судів у кримінальних справах щодо майнових стягнень, а також постанов і рішень органів, виконання яких покладено на державних виконавців у порядку, встановленому законодавством України; спільно з Департаментом кадрового забезпечення

центрального апарату, територіальних органів системи юстиції та судів України організує добір кадрів до органів ДВС; методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня; розгляд скарг на дії державних виконавців; підготовка необхідних розрахунків щодо фінансового і матеріально-технічного забезпечення органів ДВС; в межах компетенції – організація та забезпечення виконання міжнародних договорів України з питань надання правової допомоги в цивільних, сімейних та кримінальних справах; узагальнення роботи з питань виконання судових рішень; організація навчання державних виконавців і поширення позитивного досвіду з питань виконання рішень; ведення статистики.

Таким чином, в системі органів ДВС державний контроль здійснюють як начальник районного та прирівняних до нього відділів ДВС, так і два рівні вищестоящих органів ДВС.

Нами були проаналізовані лише основні, визначальні риси Державної виконавчої служби як органу державної виконавчої влади, з'ясовано повноваження та структуру, розкрито зміст взаємозв'язків, що існують між структурними підрозділами цього державного органу.

Головне управління юстиції Мін'юста в Автономній Республіці Крим (далі – АРК), головні управління юстиції в областях, м.м. Києві та Севастополі організують виконання законів і здійснюють керівництво відділами ДВС Головного управління юстиції Мін'юста в АРК, головних управлінь юстиції в областях, м.м. Києві та Севастополі, районними, міськими (міст обласного значення), районними в містах відділами ДВС, координують і 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.

Структура, склад та функціональні обов'язки Департаменту ДВС Мін'юста, відділів ДВС Головного управління юстиції Мін'юста в АРК, головних управлінь юстиції в областях, м.м. Києві та Севастополі, районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів ДВС відповідних управлінь юстиції затверджуються Мін'юстом.

Отже, проведений нами аналіз встановлює компетенцію органів юстиції з організації діяльності ДВС, а також доводить організаційні зв'язки між органами ДВС на центральному і місцевому рівнях.

На центральному рівні керівництво органами ДВС здійснює Мін'юст через свій спеціально створений структурний підрозділ – Департамент ДВС. Компетенція Департаменту ДВС Мін'юста визначена через відповідні функції, на здійснення яких він уповноважений. Серед них можна виділити функцію безпосереднього керівництва діяльністю ДВС, функцію кадрового забезпечення ДВС, функцію фінансового і матеріально-технічного забезпечення, функцію методичного забезпечення діяльності ДВС.

Функція безпосереднього керівництва включає практичне керівництво органами ДВС, контроль за їх діяльністю, організацію виконання рішень відповідно до закону та розгляд скарг на дії державних виконавців.

Функція кадрового забезпечення ДВС включає добір, розстановку кадрів та підвищення професійного рівня державних виконавців. Добір кадрів має здійснюватись з урахуванням вимог ст. 8 Закону України «Про державну виконавчу службу». Підвищення професійного рівня, у свою чергу, включає професійне навчання та підвищення кваліфікації державних виконавців.

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення передбачає розподіл коштів державного бюджету та коштів

виконавчого провадження, виділених для забезпечення діяльності органів ДВС, а також забезпечення цих органів приміщеннями, комп'ютерною та оргтехнікою, транспортними засобами, засобами зв'язку тощо. Фінансування Мін'юста та його структурних підрозділів, як і інших органів виконавчої влади, здійснюється в порядку кошторисно-бюджетного фінансування. Кошторис бюджетних установ є основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень. Правове регулювання порядку та обсягів фінансування органів ДВС визначається Бюджетним кодексом України, законами про Державний бюджет на відповідний рік та спеціальним законодавством.

Функція методичного забезпечення діяльності ДВС здійснюється через методичне керівництво діяльністю державних виконавців, а також надання роз'яснень та рекомендацій щодо виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом.

На місцевому рівні всі зазначені функції покладені відповідно на Головне управління юстиції Мін'юста в АРК, головні управління юстиції в областях, м.м. Києві та Севастополі, які організують виконання законів і здійснюють керівництво відділами ДВС Головного управління юстиції Мін'юста в АРК, головних управлінь юстиції в областях, м.м. Києві та Севастополі, районних, міських (міст обласного значення), районних у містах управлінь юстиції, координують і контролюють їх діяльність. Для забезпечення ефективності управління органами ДВС начальники відділів ДВС одночасно є заступниками начальників відповідних управлінь юстиції.

Отже, проведений нами аналіз встановлює, що органи державної виконавчої служби в якості державного органу,



є елементом державного апарату, який практично здійснює функції держави у формі виконавчо-розпорядчої діяльності. Функціональною особливістю реалізації компетенції та здійснення управлінської діяльності органів державної виконавчої служби є організаційні зв'язки між органами ДВС на центральному і місцевому рівнях.

Ключові слова: Органи державної виконавчої влади, функціональні особливості, повноваження, орган державної влади.

Створення ефективної та стабільно працюючої системи органів державної влади є важливим, ключовим показником прогресивного державотворення. Тому постійні перетворення, реформування та пошук місця Державної виконавчої служби в структурі державної влади обумовлюють необхідність розробки науково-теоретичних засад. Важливим у даному контексті є функціональний аспект проблеми, який полягає у висвітленні функціональних особливостей здійснення управлінської діяльності органів державної виконавчої служби.

Автором проаналізовано лише основні, визначальні функціональні особливості здійснення діяльності органів державної виконавчої служби як органу державної виконавчої влади, з'ясовано повноваження та структуру, розкрито зміст взаємозв'язків, що існують між структурними підрозділами цього державного органу та стан реалізації ним основних функцій.

Создание эффективной и стабильно работающей системы органов государственной власти является важным, ключевым показателем прогрессивного государства. Поэтому постоянные преобразования, реформирования и поиск места Государственной исполнительной службы в государственной власти обуславливают необходимость разработки

научно-теоретических основ. Важным в данном контексте является функциональный аспект проблемы, который заключается в освещении функциональных особенностей осуществления управленческой деятельности органов государственной исполнительной службы.

Автором проанализированы лишь основные, определяющие функциональные особенности осуществления деятельности органов государственной исполнительной службы как органов государственной власти, выяснены полномочия и структура, раскрыто содержание взаимосвязей, существующих между структурными подразделениями этого государственного органа, и состояние реализации им основных функций.

Creation of the effective and stable public authorities working system is an important, key factor of the progressive state creation. Therefore, constant transformation, reformation and place search of the State Executive Service in the structure of the state power determine the scientific and theoretical foundations development necessity. An important thing in this context is the functional aspect of the problem, which consists in the functional peculiarities of administrative activity of the State Executive Service implementation.

The author analyzed only the main, defining functional features of the State Executive Service agencies activity performance as the state executive authority, defined the powers and structure, discovered the content of the interrelation that exists between the structural units of the public authority and the state of its main functions implementation.

Література

1. Авер'янова В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / За ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с. – С. 17.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. – 2-е изд., перероб. и доп.



