

РОЛЬ ТА МІСЦЕ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Досліджено правовий статус Міністерства юстиції України, його роль та місце у системі суб'єктів виконавчого провадження. Проаналізовано повноваження вказаного органу виконавчої влади, які він виконує в процесі реалізації державної політики у сфері примусового виконання рішень, та їх відповідність новим законодавчим актам у сфері виконавчого провадження. Охарактеризовано правові форми, які використовує Міністерство юстиції України в процесі контролю за сферою примусового виконання юрисдикційних рішень.

Ключові слова: виконавче провадження, повноваження, правовий статус, примусове виконання судових рішень, контроль.

Крупнова Л. В. Роль и место Министерства юстиции Украины в системе субъектов исполнительного производства

Исследовано правовое положение Министерством юстиции Украины, его роль и место в системе субъектов исполнительного производства. Проанализированы полномочия указанного органа исполнительной власти, выполняемые в процессе реализации государственной политики в сфере принудительного исполнения решений. Охарактеризованы правовые формы, используемые Министерством юстиции Украины в процессе контроля за сферой принудительного исполнения юрисдикционных решений.

Ключевые слова: исполнительное производство, полномочия, правовое положение, принудительное выполнение судебных решений, контроль.

Krupnova Lubov. Role and place of the Ministry of justice of Ukraine in the system of the subjects of executive proceedings

The peculiarities of legal status of the Department of the State Executive Service of the Main Regional Offices of the Ministry of Justice of Ukraine have been studied in the article. The author has analyzed the powers of the indicated subject of executive proceedings. The author has revealed the shortcomings in formalization of control and organizational authorities of the studied subject regarding private executors. It has been emphasized that the lack of such powers has negative consequences, in particular, executive districts actually remain without administrative supervision by the authorized subject.

Keywords: executive proceedings, authorities, compulsory execution of judgments, legal status, control.

Управління окремою сферою адміністративно-процедурної діяльності вимагає чіткого визначення правового статусу суб'єкта, який відповідає за реалізацію державної політики у відповідній сфері та наділений комплексом спеціальних повноважень. У виконавчому провадженні, таким суб'єктом є Міністерство юстиції України (далі – Мінюст України). В умовах переходу від централізованої до комбінованої системи виконавчого провадження, особливого значення набуває проблема відповідності правового статусу вказаного органу вимогам Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII та Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII.

У вітчизняній юридичній науці окремим аспектам правового статусу Мінюсту України присвячені праці В. Б. Авер'янова, В. С. Гошовського, Н. А. Железняк, О. М. Литвинова, О. Ю. Рибаківа, Г. В. Рибікової, В. В. Топчій, В. О. Хоменко та інших вчених. Однак спеціального дослідження статусу Мінюсту України як суб'єкта виконавчого провадження не проводилося, що також підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Після прийняття нових законодавчих актів у сфері виконавчого провадження, постало питання узгодження структури органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної правової політики, зокрема тих, що забезпечують примусове виконання рішень. У цьому сенсі найбільш актуальною проблемою є визначення ролі та правового статусу Мінюсту України, адже саме цей орган відповідає за реалізацію політики у сфері примусового виконання рішень. На сьогодні законодавчі та підзаконні акти, які регламентують означені питання, є суперечливими, що і вказує на актуальність теми цього дослідження.

В. С. Гошовський зазначає, що одним із ланцюжків, який становить систему органів виконавчої влади є міністерства, на які, відповідно до чинного законодавства, покладені певні завдання та функції; вони наділені компетенцією з приводу втілення політики держави в різноманітних сферах суспільно-політичного життя країни, з приводу забезпечення конституційно проголошених прав, свобод та законних інтересів осіб, які проживають на території нашої держави¹. Така позиція науковця повністю відповідає ста-

тусу Мінюсту України, адже відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», цей орган є відповідальним за реалізацію державної політики у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів².

Варто зазначити, що політика у сфері виконавчого провадження є лише складовою державної правової політики за реалізацію якої відповідає Мінюст України. Н. А. Железняк наголошує, що державна правова політика – це специфічна правова категорія, яка являє собою засновані на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрями та шляхи створення і реалізації правових норм, це діяльність суб'єктів політичної системи, спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина³. Досліджуючи цю категорію, О. Ю. Рибаків визначає правову політику у вузькому розумінні як «вироблення і реалізацію тактики і стратегії при створенні й застосуванні права на загальних принципах гуманізму. У широкому розумінні – це діяльність передусім державних і муніципальних органів, громадських об'єднань, окремих осіб, включаючи систему ідей, цілей, заходів та способів, що забезпечують функціонування та відтворення правового механізму, яка спрямована на здійснення інтересів, прав та свобод особи у взаємодії з її обов'язками»⁴.

Існування державної правової політики є свідченням того, що право вже давно стало політичним інструментом, який використовується для забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні. З огляду на це, суспільне призначення інституту виконавчого провадження, пов'язане з потребою упорядкування та узгодження діяльності суб'єктів у сфері правозастосування та правореалізації. Як показує історіографія інституту примусового виконання рішень, цей процес досить неоднозначно сприймався у суспільстві, що можна пояснити думкою відомого філософа І. Канта, який вважав, що право може бути як засобом обмеження свавілля, так і засобом зневаження волі людини.

В контексті специфіки виконавчого провадження, держава наділила Мінюст України колом специфічних завдань, до числа яких необхідно віднести:

– формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС;

– формування і забезпечення реалізації політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб);

– здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;

– забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

– експертне забезпечення правосуддя;

– протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо осіб, які надають юридичні послуги);

– здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань⁵.

Реалізація вказаних завдань забезпечується використанням правових та організаційних форм діяльності. До числа таких форм слід зарахувати: нормотворчу діяльність та здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів; планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; координацію нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та контроль за здійсненням такої діяльності; державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, територіальних органів виконавчої влади⁶. Стисло розглянемо зміст окремих правових форм.

1. Нормотворча діяльність та здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів. Відомий вчений В. Б. Авер'янов з приводу цієї правової форми зазначає, що «нормотворчість цих органів є елементом механізму адміністративного

регулювання, що має підзаконний характер і в процесі якого відбувається формування загальнообов'язкових формально-визначених приписів і правил. Така діяльність є засобом організації та здійснення державного управління, однак при цьому процес нормотворчості сам врегульований правом. Нормотворчість є цілеспрямованою діяльністю, що триває в певних часових проміжках, містить внутрішні елементи – стадії нормотворчого процесу, включає сукупність певних процедур»⁷.

Відсутність нормативного визначення поняття «правова експертиза», змушує науковців активно дискутувати над цією правовою категорією. Дуже часто такі наукові пошуки призводять до формування авторських визначень, які до речі є доволі змістовними. Так, Г. В. Рибікова пропонує таке визначення: «правова експертиза нормативно-правових актів – це діяльність, яку здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою оцінки форми, цілей, завдань, предмета правового регулювання, змісту норм, порядку прийняття і набрання чинності нормативно-правовими актами, компетенції суб'єктів правотворчості щодо прийняття цих актів на предмет їх відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, вимогам юридичної техніки, принципам права, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань»⁸.

Необхідно підкреслити, що здійснення правової експертизи є чітко регламентованим процесом. Зокрема, Мінюстом України затверджені Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, відповідно до яких завданнями такої експертизи є: об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи виходячи із загальносупільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи; розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних з ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень; підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта⁹.

В контексті виконавчого провадження ця форма реалізується у вигляді видання нормативно-правових актів, регулюючих окремі

аспекти примусового виконання рішень та експертної оцінки законодавства у сфері виконавчого провадження. Прикладом нормотворчості Мініюсту України у сфері виконавчого провадження є Наказ від 21 жовтня 2016 р. № 3004/5 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби, приватних виконавців», у якому закріплено порядок перевірки діяльності вказаних осіб, виявлення порушень ними вимог чинного законодавства, а також застосування заходів реагування¹⁰.

2. Планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Робота з адаптації законодавства України до законодавства Євросоюзу обумовлена зовнішніми зобов'язаннями України, які були визнані на міжнародному та національному рівнях. Зокрема, мова йде про Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», у якому закріплено механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Євросоюзі¹¹.

Результатом реалізації цієї правової форми є новий Закон України «Про виконавче провадження», у якому здійснено перехід від централізованої до комбінованої системи примусового виконання рішень. Підтвердженням цього є аналіз Звіту про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, складений Урядовим офісом з питань європейської інтеграції, у якому зазначається, що прийняття вказаного Закону № 1404-VIII є заходом, передбаченим реформою системи правосуддя¹².

3. Координація нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та контроль за здійсненням такої діяльності. Передусім, це стосується нормативно-правових актів, які приймаються Кабінетом Міністрів України та іншими міністерствами у сфері примусового виконання юрисдикційних рішень. Значимо, що вказана правова форма віднесена до компетенції Мініюсту України відповідним Указом Президента України від 9 лютого 1999 р. № 145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нор-

мотворчої діяльності органів виконавчої влади»¹³. На думку В. В. Топчій, координація є однією з головних управлінських функцій, зміст якої полягає у забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодії між учасниками процесу управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань¹⁴.

З приводу особливості вказаної правової форми О. М. Литвинов підкреслює, що «координація може здійснюватися за горизонталлю, між організаційно не підпорядкованими суб'єктами управління, і тоді формується організаційна структура міжгалузевого управління. Коли координація здійснюється серед підпорядкованих суб'єктів управління, вона стає однією з форм організації управлінських зв'язків у галузевому управлінні»¹⁵.

Відносно сфери примусового виконання рішень, згадана правова форма реалізується шляхом організації та планування Міністром України нормотворчої діяльності органів виконавчої влади з метою формалізації на підзаконному рівні окремих аспектів виконавчого провадження. У якості прикладу, слід розглянути спільний Наказ Міністерства фінансів та Мініюсту України від 13 грудня 2016 р. № 3639/5/1085 «Про затвердження Порядку надання інформації Державною фіскальною службою України на запити органів державної виконавчої служби та приватних виконавців», у якому визначено загальні правила подання органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями запитів та надання Державною фіскальною службою України відповідей на такі запити з інформацією про реєстраційні номери облікових карток платників податків – боржників – фізичних осіб, а також рахунки, відкриті боржником – юридичною особою через свої філії, представництва та інші відокремлені підрозділи¹⁶.

4. Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, територіальних органів виконавчої влади. Відносно цієї правової форми В. О. Хоменко зазначає, що в чинному законодавстві передбачена реєстрація лише тих актів, які прийняті органами виконавчої влади та зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян¹⁷. Вбачається, що така теза є некоректною, адже більшість підзакон-

них актів органів виконавчої влади так чи інакше стосуються прав та свобод громадян, оскільки містять положення, що деталізують норми Конституції України, у тому числі і ті, що розкривають правовий статус людини і громадянина. Тому не варто акцентувати увагу на речах, які і так є очевидними.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, державна реєстрація нормативного акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів органів виконавчої влади віднесено до компетенції Мінюсту України¹⁸.

Власними актами, Мінюст України врегулював окремі особливості вказаної процедури, зокрема, Наказом від 19 січня 2012 р. № 93/5 «Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів», було визначено механізми здійснення таких перевірок на рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя¹⁹.

Враховуючи те, що Мінюст України є органом, який відповідає за реалізацію державної політики у сфері примусового виконання рішень, досліджені вище правові форми реалізуються переважно відносно його діяльності (організаційно-розпорядчої та нормотворчої). Варто зазначити, що цей орган посідає одне з провідних місць у системі суб'єктів виконавчого провадження, адже увібрав у себе ключові ознаки галузевого органу виконавчої влади. Підтвердженням цього є структура вказаного органу, яка побудована таким чином, щоб забезпечувати цілісність системи

виконавчого провадження, елементи якої, позиціонуються як структурні складові Мінюсту України.

Під час дослідження з'ясовано, що правонаступництво Мінюсту України повинно було забезпечити консолідацію повноважень і відповідальності за здійснення державної політики у сфері примусового виконання рішень. На практиці Мінюст України лише підпорядкував собі існуючу раніше систему органів і частково прийняв нову нормативно-правову основу їх діяльності. Тому очевидним є те, що обіцяне реформування системи виконавчого провадження є формальним і на сьогодні обмежується запровадженням інституту приватних виконавців.

Перспективним напрямом наукового дослідження є аналіз правосуб'єктності Мінюсту України, як суб'єкта виконавчого провадження. Саме означена категорія розкриває ефективність та поліфункціональність механізмів контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів нижчого рівня та суб'єктів, які мають у сфері примусового виконання рішень делеговані повноваження.

1. Гошовський В. С. Роль міністерств в системі органів виконавчої влади // Публічне право. 2013. № 1 (9). С. 78. **2. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України:** Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 38. **3. Железняк Н.А.** Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київ. нац. економ. ун-т, 2004. С. 34. **4. Рыбаков О. Ю.** Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 71. **5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України:** Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 38. **6. Железняк Н.А.** Цит. праця. С. 97. **7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова.** Київ: Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. С. 150. **8. Рибікова Г. В.** Поняття та ознаки правової експертизи нормативно-правових актів // Молодий вчений. 2015. № 4. С. 147. **9. Щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів:** Рекомендації Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>. **10. Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби, приватних виконавців:** наказ Міністерства юстиції України від 21 жовтня 2016 р. № 3004/5 // Офіційний вісник України. 2004. № 42. **11. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу:** Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // ВВР України. 2004.

№ 29. Ст. 367. **12.** *Про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом* : звіт Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України за січень-травень 2016 року. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/AA_GOEI_REPORT_%205%20m%202016_final_060616.pdf. **13.** *Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади*: Указ Президента України від 9 лютого 1999 р. № 145/99 // Офіційний вісник України. 1999. № 6. **14.** *Топчий В. В.* Взаємодія та координація в діяльності органів внутрішніх справ з виявлення та розкриття злочинів // Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. 2015. № 30. С. 168. **15.** *Литвинов О. М.* Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2002. С. 87. **16.** *Про затвердження Порядку надання інформації Державною фіскальною службою України на запити органів державної виконавчої служби та приватних виконавців*: наказ Міністерства фінансів та Міністерства юстиції України від 13 грудня 2016 р. № 3639/5/1085 // Офіційний вісник України. 2016. № 101. **17.** *Хоменко В. О.* Процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування // Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. 2015. № 34. С. 146. **18.** *Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади*: постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 // Урядовий кур'єр. 1992. № 27. **19.** *Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів*: наказ Міністерства юстиції України від 19 січня 2012 р. № 93/5 // Офіційний вісник України. 2012. № 5.

Krupnova Lubov. Role and place of the Ministry of justice of Ukraine in the system of the subjects of executive proceedings

The legal status of the Ministry of Justice of Ukraine, its role and place in the system of the subjects of executive proceedings has been studied in the article. The authorities of the indicated agency of executive power that it performs in the process of the implementation of the state policy in the sphere of compulsory execution of the decisions have been analyzed. The author has characterized legal forms that are used by the Ministry of Justice of Ukraine in the process of control over the sphere of compulsory execution of the jurisdictional decisions. These legal forms include: rule-making activities and implementation of legal examination of the drafts of normative and legal acts; planning considering the propositions of other central executive authorities and the drafting work and the work on the adaptation of the legislation of Ukraine to the European Union; coordination of law-making activities of the central executive authorities and the monitoring over such activities; the state registration of normative and legal acts of the ministries, other central executive authorities, local executive authorities. The powers of the Ministry of Justice of Ukraine concerning their compliance with the new legislative acts in the field of executive proceedings have been analyzed. Special

attention has been paid to the fact that the succession of the Ministry of Justice of Ukraine had to ensure the consolidation of the authorities and responsibility for the implementation of the state policy in the sphere of compulsory execution of the decisions. In reality, the Ministry of Justice of Ukraine has only took control over the earlier existing system of the agencies and partially has adopted a new normative and legal basis of their activities. Therefore, it is evident that the promised reform of the system of executive proceedings is formal and is now limited by the introduction of the institution of private executors.

Keywords: executive proceedings, authorities, compulsory execution of judgments, legal status, control.

УДК 340.116

О. П. СТЕПАШКО

ОСНОВНИ ВЕКТОРИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В США

Комплексно досліджено питання боротьби з корупційними проявами. В статті наведені ключові вектори спрямованості державницької політики у антикорупційній сфері, зокрема положення ключових нормативних актів правового регулювання та спеціалізованих органів боротьби з корупцією.

Ключові слова: корупція, антикорупційна стратегія, етичні правила, привілеї.

Stepashko A. P. Основные векторы антикоррупционной политики в США

Комплексно исследованы вопросы борьбы с коррупционными проявлениями. В статье приведены ключевые векторы направленности государственной политики в антикоррупционной сфере, в частности положения ключевых нормативных актов правового регулирования и специализированных органов по борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная стратегия, этические правила, привилегии.

Stepashko Oleksandr. Basic vectors corruption policy in the USA

The author comprehensively studied the fight against corruption. The article presents the key vectors statist orientation anti-corruption policy, including provision of key law regulations and specialized bodies to combat corruption.

Keywords: corruption, anticorruption strategy, ethical rules, privileges.