

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

ГУК Б.М., кандидат юридичних наук
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

У статті досліджено проблему реформування системи органів примусового виконання судових та інших рішень. Акцентовано увагу на особливостях реформування державної виконавчої служби в Україні, проаналізовано ключові положення законодавства, що регулює виконавчі правовідносини, запропоновано конкретні доповнення до окремих нормативно-правових актів.

Ключові слова: державна виконавча служба; реформування; модернізація; головний державний виконавець; процесуальний статус.

В статье исследуется проблема реформирования системы органов принудительного исполнения судебных и иных решений. Акцентируется внимание на особенностях реформирования государственной исполнительной службы в Украине, проанализированы ключевые положения законодательства, регулирующего исполнительные правоотношения, предлагаются конкретные дополнения отдельных нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: государственная исполнительная служба; реформирование; модернизация; главный государственный исполнитель; процессуальный статус.

The article examines the problem of reforming the system of enforcement of judicial and other decisions. Focuses on the features of the reform of the state executive service in Ukraine, analyze the key provisions of legislation regulating legal relations executive, proposes specific additions to certain legal acts.

Keywords: government executive office, reform, modernization, Chief Executive of State, the procedural status.

Стратегічний курс України на європейську та євроатлантичну інтеграцію потребує не тільки системного вирішення задекларованих у Конституції України завдань розбудови незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, але й вимагає від неї нової філософії організації влади, створення ефективної системи державного управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Процес системних змін, що відбуваються нині в суспільстві, пов'язаний з процесами модернізації та реформування органів державної виконавчої влади, зокрема і державної виконавчої служби.

Від ефективної діяльності державної виконавчої служби, завданням якої є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [1, ч. 2, ст. 1], значною мірою залежить формування довіри населення до влади, зокрема і судової, більшість рішень якої виконуються в примусовому порядку саме цією службою. Проте результативність такого виконання далека від бажаного, адже за 2010 рік в Україні фактично виконано тільки 20 % рішень, за якими стягнуто лише 7 % грошових коштів [2]. Цим самим підтверджується порушення конституційного принципу щодо обов'язковості виконання судових рішень на всій території України [3, ст. 124], а невиконання будь-якого рішення не тільки підриває авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а й ускладнює виконання ними повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Однією з причин такого становища є недосконалість механізму правового регулювання організаційних засад діяльності державної виконавчої служби, що спричиняє необхідність модернізації цієї інституції, відмови від попередньої і впровадження нової моделі організації системи примусового виконання рішень судів та інших органів чи уповноважених посадових осіб (далі – рішення).



Саме ці аспекти підкреслюють актуальність обраної теми наукової статті, метою якої є теоретичний аналіз сучасних змін організаційно-правових засад діяльності державної виконавчої служби та вироблення відповідних рекомендацій щодо їх удосконалення та практичного запровадження. Для досягнення цієї мети постає завдання з'ясувати сутність модернізації та реформування органів державної влади, дослідити науково-теоретичні підходи та практичні кроки до змін правового статусу державної виконавчої служби та їх посадових осіб, внести пропозиції щодо формування сучасної моделі системи органів державної виконавчої служби та обґрунтувати доцільність таких змін.

Наявні проблеми в організації діяльності державної виконавчої служби та практичній реалізації нею виконавчих документів надають новий імпульс науковим дослідженням, розробці новітніх пропозицій щодо удосконалення системи примусового виконання рішень. Питання діяльності державної виконавчої служби на різних наукових рівнях досліджували В. Авер'янов, А. Авторгов, Ю. Битяк, І. Бородін, Ф. Бортяк, Р. Ігонін, Л. Крупнова, Р. Миронюк, А. Перепелиця, С. Фурса, М. Штефан, С. Щербак та ряд інших науковців. Водночас бракує праць, що надали б цим дослідженням комплексного і прикладного характеру, в яких було б сконструйовано відображення рівня загальнотеоретичної правової думки щодо концептуальних розробок вирішення цієї проблеми в юридичній науці. Нинішній етап реформування державної виконавчої служби загострює дискусію з приводу ряду нормативно-правових положень організаційних засад побудови системи державної виконавчої служби України, правового статусу їх органів та посадових осіб.

Перш ніж аналізувати особливості реформування державної виконавчої служби, слід акцентувати увагу на змісті понять «реформа» та «модернізація». У науковій енциклопедичній літературі термін «реформа» має декілька визначень, але найбільш прийнятним для нас може бути визначення Л. Тихомирової, яка вважає, що реформа – це перетворення, зміна, перебудова якої-небудь сфери суспільного чи державного життя, що здійснюється державою та вказує на такі характерні риси реформи, як поступовість, комплексність, завершеність змін, їх позитивний характер [4, с. 757]. Будь-який процес реформування супроводжується модернізацією відповідних суспільних відносин, що означає оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, перероблення відповідно до сучасних вимог, тобто осучаснення традиційних соціально-економічних, політичних та духовних структур суспільства або його оновлення з урахуванням нових засад та вимог [5, с. 39]. Виходячи з того, що державна виконавча служба наразі переживає процес удосконалення та надання їй сучасного вигляду, в ході якого не порушуються принципові засади її діяльності, варто говорити саме про модернізацію системи органів державної виконавчої служби в рамках тривалого, поступового, комплексного процесу її реформування, сьогодні ще далекого до завершення.

Специфікою нинішніх змін в організації примусового виконання рішень є те, що вони відбуваються в рамках реформування системи центральних органів виконавчої влади, проголошеної Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким і створена Державна виконавча служба України [6]. Ключовим фактором таких перетворень стало те, що Державна виконавча служба України (ДВС) набула статусу центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів [7]. Сам факт створення Державної виконавчої служби як центрального органу виконавчої влади є тільки першим кроком на шляху до осучаснення організаційних засад примусового виконання судових та інших рішень. Необхідність таких змін давно назріла, що пояснюється не тільки низькою ефективністю діяльності державної виконавчої служби в Україні, але й нагальною потребою удосконалення механізму державного управління системою примусового виконання рішень для реалізації єдиної державної політики у даній сфері.

Переслідуючи мету створення ефективного державного механізму, здатного реально захищати права та інтереси фізичних і юридичних осіб, на підзаконному рівні зроблено важливий крок у напрямку реформування державної виконавчої служби, але нині конче необхідно ці кроки продовжити і наповнити конкретним змістом чинні нормативно-правові акти, що регулюють виконавчі правовідносини. Необхідно погодитися з позицією Голови Державної вико-



навчої служби України Г. Стадником, що наступними кроками у реформуванні ДВС має бути вдосконалення системи зсередини шляхом внесення змін до структури ДВС, внутрішніх документів, до певних нормативних актів, змін на місцях [8, с. 5]. Безумовно, такі зміни конче необхідні і розпочати слід із формування структури апарату центрального органу – Державної виконавчої служби України та підсилення правового статусу її керівника, а також реорганізації територіальних органів державної виконавчої служби, зміни їх правового статусу тощо.

Для розробки та осмислення нових підходів до процесу модернізації системи примусового виконання рішень необхідно враховувати попередній досвід правового регулювання виконавчих правовідносин та виходячи з цього визначати напрямки удосконалення механізмів функціонування та розвитку державної виконавчої служби України в сучасних умовах. Система державної виконавчої служби має бути відкритою, динамічною, формуватися на основі законів та принципів побудови і функціонування системи державних органів в цілому. Програма модернізації повинна охоплювати не тільки зміни організаційної структури центрального органу виконавчої влади, а її складовими мають бути перетворення на рівні функціональних підрозділів усіх рівнів, що несуть не тільки організаційні, а власне виконавчі функції, а також на рівні окремо взятих співробітників від керівника до рядового виконавця.

Правовий статус і повноваження державної виконавчої служби як системи органів примусового виконання рішень визначені Законом України «Про державну виконавчу службу», а Положенням «Про Державну виконавчу службу України» (далі – Положення) визначено правовий статус та повноваження ДВС як органу управління системою примусового виконання, в яких містяться ряд колізійних положень. Звичайно, таке становище можна назвати тимчасовим і перехідним в умовах адміністративної реформи, оскільки Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. став правовою підставою і відправною точкою для комплексного перегляду чинного законодавства, у тому числі і про виконавчі правовідносини. Важливим є те, щоб внесення змін чи доповнень до чинного законодавства відповідало і законодавчій техніці, і принципам законності в діяльності органів державної виконавчої служби.

Нині в Положенні визначено, що ДВС України з метою організації своєї діяльності не тільки організовує роботу державних виконавців та перевіряє їх діяльність і вживає заходів щодо її поліпшення, але й здійснює цілий комплекс організаційних заходів, серед яких формування кадрового складу та їх фахова підготовка, планово-фінансова робота, матеріально-технічне забезпечення, діловодство та архівна справа, методичне та інформаційне забезпечення органів державної виконавчої служби тощо [7]. Для успішного виконання таких повноважень у структурі апарату Державної виконавчої служби України, безумовно, мають бути всі необхідні підрозділи органу державного управління, що повинні забезпечити організаційно-правові та контрольні функції в системі органів примусового виконання рішень. Але в обов'язковому порядку в апараті Державної виконавчої служби України повинен бути і підрозділ (можливо, управління) примусового виконання рішень з відповідними процесуальними правами, аналогічний тому, який донедавна був у складі Департаменту державної виконавчої служби України Міністерства юстиції України. Тобто це повинен бути практичний підрозділ з відповідними процесуальними повноваженнями щодо примусового виконання рішень, який би міг виконувати найскладніші рішення в межах держави. У зв'язку з цим підпункт 3 пункту 3 Положення необхідно доповнити словами: *«а у випадках, передбачених законом, здійснює примусове виконання таких рішень»*.

Для встановлення дієвого контролю за роботою такого підрозділу, як, власне, і за всіма органами примусового виконання на місцях, Голова Державної виконавчої служби України, на перший погляд, наділений всіма необхідними правами, визначеними Положенням. Але, на думку автора, Голова Державної виконавчої служби України повинен мати і процесуальні права щодо перевірки виконавчих дій державних виконавців усіх рівнів, якими він наділений законодавством про виконавче провадження. Для цього Голові Державної виконавчої служби України одночасно слід надати статусу головного державного виконавця України з відповідними процесуальними правами, для чого п. 10 Положення слід доповнити словами: *«Голова ДВС за посадою є Головним державним виконавцем з відповідними процесуальними повноваженнями, визначеними законодавством України»*. Такий процесуальний статус Голови Державної виконавчої служби України надасть йому можливість при необхідності переглянути будь-які рішення державних виконавців у випадку їх оскарження, а рішення Голови Державної виконав-



чої служби може переглянути тільки суд. У такому подвійному статусі поєднуються організаційні та процесуальні повноваження Голови Державної виконавчої служби України, що в цілому повинно сприяти підвищенню дотримання принципу законності в діяльності державних виконавців.

У зв'язку зі створенням Державної виконавчої служби України як центрального органу управління системою примусового виконання рішень постала нагальна потреба у формуванні не тільки структури апарату ДВС України, але й перегляду правового статусу підрозділів з виконання судових та інших рішень на місцях. Зі змісту Положення випливає, що на місцях реалізацію повноважень ДВС України здійснюють структурні підрозділи територіальних органів Мін'юсту України [7], якими відповідно до чинного законодавства є управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі (далі – обласні управління юстиції), районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції [1, с. 3]. У той же час на обласні управління юстиції покладено завдання організації роботи відділів державної виконавчої служби, координація та контроль за їх діяльністю [9]. Звичайно, такі нормативні колізії мають бути усунені, але регулювання таких відносин повинно відповідати обраному курсу модернізації органів примусового виконання рішень і закріплюватися на законодавчому рівні.

На нашу думку, нині є всі підстави повернутися до вивчення існуючої у 2005 – 2006 рр. чіткої схеми вертикальної підпорядкованості органів державної виконавчої служби єдиному органу примусового виконання рішень, яким на той час був урядовий орган державного управління державною виконавчою службою [10]. На нього були покладені функції організації діяльності системи органів по виконанню судових та інших рішень і контроль за їх роботою на території України. Додатковою підставою для цього є й те, що внесені у 2005 р. зміни до Закону «Про державну виконавчу службу» в частині зміни її структури і виведення відділів державної виконавчої служби з підпорядкування територіальних органів юстиції позитивно оцінила Парламентська Асамблея Ради Європи, в резолюції якої, зокрема, відмічено, що ухваленням у червні 2005 р. закону зміцнюється державна служба з виконання некримінальних судових рішень [11].

Нині функціональне призначення Державної виконавчої служби України як центрального органу виконавчої влади суттєво не змінилося і її основне призначення полягає в організації роботи державних виконавців, перевірці їх діяльності і вжитті заходів щодо її поліпшення, у контролі та перевірці організації роботи структурних підрозділів з примусового виконання рішень територіальних органів Мін'юсту України [7]. Але таке подвійне підпорядкування територіальних органів примусового виконання рішень тільки ускладнює процес управління ними, а відсутністю в територіальних управліннях юстиції процесуальних повноважень у виконавчій процедурі зводяться нанівець їхні контрольні функції. Тому видається логічним відокремлення структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту України в самостійні територіальні відділи (управління) державної виконавчої служби з чіткою ієрархічною побудовою відповідно до адміністративно-територіального поділу України. Це виключить потребу зайвого, по суті своїй позбавленого будь-якої ефективності, контролю з боку керівників територіальних органів юстиції за діяльністю державних виконавців, необгрунтованого втручання в їх процесуальну діяльність, відволікання на підготовку різного роду довідок тощо. З іншого боку, при такій централізації системи органів державної виконавчої служби підвищиться статус не тільки територіальних органів ДВС, але і їх керівників, яким теж належить надати відповідний процесуальний статус.

Так, за нинішніх умов правового регулювання виконавчих правовідносин начальник районного (міського), районного у місті відділу державної виконавчої служби має і статус державного виконавця, тобто наділений процесуальними повноваженнями щодо проведення виконавчих дій як рядовий державний виконавець і, таким чином, має право переглядати те чи інше рішення державного виконавця у разі його оскарження. Натомість таких повноважень не мають начальники структурних підрозділів обласних управлінь юстиції, що, звичайно, позбавляє їх можливості здійснювати дієвий контроль за роботою державних виконавців. Тому за умови виведення підрозділів державної виконавчої служби з підпорядкування територіальних органів Мін'юсту України вбачається доцільним створення на регіональному рівні відповідних територіальних державних виконавчих служб, керівникам яких теж необхідно надати статус Головно-



го державного виконавця відповідної адміністративно-територіальної одиниці з відповідними процесуальними правами в межах відповідного регіону.

Безумовно, надання такого процесуального статусу керівникам державної виконавчої служби потребує і змін у статусі державних виконавців, які нині поділяються на головних державних виконавців, старших державних виконавців і державних виконавців відповідних відділів державної виконавчої служби. Можливо, замість такого поділу запровадити на законодавчому рівні спеціальні звання або класи державних виконавців, наприклад, у вигляді трьох класів державного виконавця та старшого державного виконавця тощо. Але це питання потребує окремого вивчення та наукового обґрунтування, що важко зробити у рамках однієї статті.

Таким чином, Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. започаткував новий етап реформування державної виконавчої служби України, єдиного державного органу, на який покладено одну з найважливіших функцій держави – реалізацію державної політики у сфері виконання рішень судів та інших органів чи уповноважених посадових осіб. Порушені у даній статті питання потребують ще не одного детального аналізу та наукового обґрунтування тих чи інших шляхів реформування з урахуванням вітчизняної та зарубіжної практики організаційних засад примусового виконання рішень. Але в основі визначених напрямів реформування державної виконавчої служби має бути комплексний підхід, націлений на те, щоб сконцентрувати виконавчу діяльність в одному відомстві і виключити дублювання управлінських та інших функцій з боку інших органів виконавчої влади. У такому вигляді централізована система органів примусового виконання рішень могла б стати ефективним засобом реального відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Список використаної літератури:

1. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 № 202/98-ВР // ВВР. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.
2. Підсумки діяльності Головного, територіальних управлінь юстиції області, органів й установ юстиції у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ztbljust.gov.ua/.../Pidsumki_roboti.
3. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М., 2006.
5. Обрусна С.Ю. Адміністративно-правові засади судової реформи в Україні: теорія, історія, сучасність: Монограф. – Харків, 2010.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 (із змін. і доп., внесеними Указами Президента України від 28 грудня 2010 р. № 1245/2010 та від 6 квітня 2011 р. № 370/2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/12584.html.
7. Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 385/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: president.gov.ua/documents/12584.html.
8. Стаднік Г.В. ДВС: новий статус та законодавчі новації // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 3. – С. 5-9.
9. Положення про Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, м.м. Києві та Севастополі: Затв. наказом Міністерства юстиції України від 14 лютого 2007 р. № 47/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua/0/8815.
10. Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2005 р. № 320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua.
11. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_611.

Надійшла до редакції 02.08.2011

