

О. О. Олефір,
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

O. Olefir,
Postgraduate student, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev

PRIORITY DIRECTIONS OF INCREASE OF EFFICIENCY OF EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE

У статті обґрунтовано особливості функціонування виконавчої служби в Україні з огляду на здійснення судово-правової реформи. Метою сучасного реформування державної виконавчої служби є пошук інноваційних форм та методів управління системою виконання судових та інших рішень, удосконалення організаційно-правових засад її функціонування та більшої ефективності в практичній діяльності з примусового виконання рішень. Особливу увагу приділено розвитку інституту приватних виконавців, діяльність яких можлива завдяки поступовому створенню системи самоврядування, механізму допуску до професії; впровадженню системи контролю за діяльністю приватних виконавців та позбавлення дозволу на здійснення ними професійної діяльності при порушенні законодавства.

The article substantiates the peculiarities of the functioning of the executive service in Ukraine in view of the implementation of judicial and legal reform. The purpose of the current reform of the state executive service is to find innovative forms and methods for managing the system of execution of judicial and other decisions, improving the organizational and legal principles of its functioning and greater efficiency in the practice of compulsory execution of decisions. Particular attention is paid to the development of the institution of private performers, whose activities are possible due to the gradual establishment of a system of self-government, the mechanism of admission to the profession; the introduction of a system of control over the activities of private performers and the permission to exercise their professional activities in violation of the law.

Ключові слова: публічне управління, судово-правова реформа, державна виконавча служба, виконавче провадження, державні та приватні виконавці.

Key words: public administration, judicial-legal reform, state executive service, enforcement proceedings, state and private executors.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах побудови розвинутого громадянського суспільства в Україні виникає необхідність вдосконалення публічного управління в усіх сферах нашого життя. Неефективність існуючої системи впровадження, відсутність якісного реєстру боржників, цивільні позови іноді заборонено виконувати щодо державних установ або державних підприємств за рахунок законодав-

чо встановлених мораторіїв, неналежне та несвоєчасне виконання рішень суду та інших органів було однією з причин падіння авторитету судової влади. Можна перерахувати ще і інші сучасні проблеми Державної виконавчої служби України. Однієї із причин стану справ у цій системі є також і те, що законодавство про виконавче провадження приймалося ще в радянські часи і в рамках іншої соціально-економічної моделі держави. Од-

нією з причин такого стану у виконавчому провадженні можна визнати також недостатню увагу саме науковців до проблем реформування виконавчої служби. Отже, актуальність дослідницької теми не викликає ніяких сумнівів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ

Треба відзначити значний вплив на дослідження проблем виконавчого провадження праць науковців, переважно юристів, як-от: О. Андрійко, О. Бандурка, А. Васильєв, І. Голосніченко, Є. Гришко, Є. Додін, Р. Калюжний, П. Макушев, О. Петришин, В. Селезньов, А. Селіванов, В. Стефанюк, Ю. Шемшученко, С. Щербак та ін.

У тій чи іншій мірі проблема реформування публічного управління, реформування виконавчої служби, органів виконавчої влади, удосконалення механізмів нормативно-правового забезпечення публічної влади досліджувалося в працях В. Авер'янова, В. Борденюка, В.В. Голубь, С. Дубенко, В. Козакова, В. Мельниченко, В. Ребало, В. Шаповала та ін.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в обґрунтуванні та аналізі пріоритетних напрямів підвищення ефективності виконавчої служби України в умовах трансформаційних змін та наданні практичних рекомендацій щодо її реформування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Єдність державної влади як функція публічного управління має бути забезпечена єдністю її трьох структурних вимірів: правового, політичного і організаційного. Актуалізація найбільш ефективних показників кожної сфери публічного управління може слугувати параметром адекватності національної моделі публічного управління сучасної вітчизняної ситуації. Незалежно від політичного, правового або адміністративного змісту трьох різних сфер діяльності держави, вони існують у формі організованої колективної роботи (операційної діяльності) — публічного управління і адміністрування. Успішність адміністрування залежить головним чином від успіху у вирішенні агентської проблеми, що виникає щораз, коли агент (у цьому випадку — держава) покликаний діяти щонайкраще в інтересах принципала (у цьому випадку народу). У діяльності держави органи державної влади й місцевого самоврядування (їхніх службовців) має сенс розглядати саме як агентів громадян і об'єднань громадян, а також один одного. В цьому аспекті по іншому розуміється і роль виконавчої служби та діяльності осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів у забезпечення належної реалізації завершальної стадії судового розгляду — примусового виконання рішень, які повинні бути спрямовані на забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів особи.

Ефективність діяльності державної виконавчої служби нині викликає ряд нарікань, причиною яких є низька результативність роботи по виконанню рішень. Закон України "Про виконавче провадження" від

21.04.1999 року [1], який через постійні зміни та поправки проявив себе, як неефективний, не є виключенням.

За останній час Міністерством юстиції України відповідно до ст. 93 Конституції України були розроблені два Закони: "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" від 02.06.2016 № 1403-VIII [2] та "Про виконавче провадження" від 02.06.2016 № 1404-VIII [3], які вводять в дію оновлені процедури виконавчого провадження та запроваджують низку вдоскошень. Для забезпечення ефективності виконавчого провадження, своєчасного та повного виконання рішень цими Законами:

— визначено новітні принципи виконавчого провадження, що спрямовані, перш за все, на забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

— розширено перелік рішень, що підлягають примусовому виконанню;

— передбачено формування відкритого Єдиного реєстру боржників;

— запроваджено автоматизацію процедур виконання рішень шляхом електронної реєстрації документів, повного фіксування процесуальних рішень та виконавчих дій в автоматизованій системі;

— оптимізовано строки проведення виконавчих дій;

— передбачено посилення відповідальності боржника у виконавчому провадженні, істотне підвищення розмірів штрафів, що накладаються виконавцем.

Як бачимо, впровадження цих Законів дає певний поштовх для підвищення ефективності виконавчої служби, запроваджуючи, можна сказати, інноваційні напрями в удосконаленні виконавчого провадження в Україні.

Не секрет, що сучасний стан виконавчої служби не відповідає вимогам часу. Основні проблеми, які мають бути вирішені у цій сфері: по-перше, невиконання судових рішень є найбільш поширеною причиною скарг проти України до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ); по-друге, недостатньо розвинута система управління ефективністю діяльності державних виконавців; по-третє, ряд реформ (в тому числі в галузі податкового адміністрування, іпотечного викупу і боротьби з корупцією) наразі ще не завершені, що призводить до збільшення обсягу та складності навантаження на судову систему, що, в свою чергу, збільшує тиск на органи державної виконавчої служби; по-четверте, недостатній рівень професіоналізму державних виконавців. Організаційними показниками якості виконавчої служби виступає професіоналізм, який має іманентно містити такі ціннісні ознаки як компетентність, інноваційність, толерантність, та прозорість; і, нарешті, по-п'яте, недостатня відповідальність державних виконавців як обов'язок кожного адміністративного органу публічно відповідати за свої дії, а також результатів діяльності останніх умовам і завданням, які постали перед країною і суспільством. Підвищення рівня правової відповідальності потребує створення ефективної системи запиту з влади за її діяльність. У правових державах розробляється комплекс політико-юридичних документів, в яких визначаються параметри відповідальності суб'єктів державно-управлінської та виконавчої діяльності. Розробка відповідних механізмів відповідальності виконав-

чої служби потребує персоніфікації відповідальності, підвищення правової свідомості посадових осіб, ширшого застосування принципів відкритості і прозорості в своїй діяльності.

Тому основними базовими принципами реформування виконавчої служби повинні стати: верховенство права як основа прав та свобод людини і громадянина, справедливості та гуманізму в публічній діяльності; законність як правова основа виконавчих дій відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законом; відкритість та прозорість як доступність для громадян інформації про діяльність виконавчої служби; процедурна справедливість, яка гарантує зважене та неупереджене застосування права, поваги до людини, захисту її честі та гідності; підконтрольність як обов'язковий внутрішній та зовнішній, у тому числі судовий та громадянський контроль за діяльністю виконавчої служби; відповідальність як обов'язок кожного виконавця публічно відповідати за свої дії та прийняті рішення перед особою та суспільством [4, с. 14].

Одним із ключових напрямів реформування виконавчої служби є запровадження інституту приватних виконавців. Законодавець встановлює чіткі умови здійснення приватним виконавцем своєї діяльності, а саме: визначено віковий ценз приватного виправа після отримання диплома магістра не менше 2-х років; складання кваліфікаційного іспиту, до якого, в свою чергу, майбутній спеціаліст зобов'язаний пройти навчання та стажування; заборона приватного виконавця займатися іншою комерційною діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики тощо); створюється Єдиний реєстр приватних виконавців; приватний виконавець зобов'язаний до початку здійснення своєї діяльності застрахувати цивільно-правову відповідальність перед третіми особами; до початку здійснення діяльності приватний виконавець зобов'язаний організувати офіс для належного здійснення своєї професійної діяльності; приватний виконавець має право мати помічників, які працюють на підставі трудового договору (контракту), укладеного з приватним виконавцем; приватний виконавець зобов'язаний постійно підвищувати кваліфікацію та кожні п'ять років з дня отримання свідоцтва про право на здійснення діяльності приватного виконавця складати іспит шляхом автоматизованого анонімного тестування [2—3].

Приватний виконавець буде самостійною, незалежною персоною, передбачено створення асоціації приватних виконавців. Створення самоврядної організації дозволить зробити процес управління професією більш демократичним та забезпечить повний функціонал щодо її розвитку в руках самих приватних виконавців. Важливим моментом діяльності приватних виконавців стане розробка системи моніторингу та контролю за їх діяльністю створення балансу репресивних та стимулюючих заходів впливу; акцент на нарощуванні потенціалу та запобіганні проблем.

Загалом запровадження інституту приватних виконавців може стати дуже важливою реформою, оскільки, за різними оцінками, в Україні не виконується від 80% до 98% судових рішень. Конкуренція мала би зменшити корупцію у цій сфері і підвищити ефективність

виконання судових рішень. Але важливо, щоб держава штучно не стримувала розвиток інституту приватних виконавців [6, с. 288].

Тепер стягувач матиме право вибору: чи звертатися до державної виконавчої служби чи до приватного виконавця. В умовах конкуренції якість виконання має зрости, а умови для корупції — зменшитися. Звісно, не варто сподіватися, що кількість приватних виконавців у найближчому майбутньому буде достатньою, щоб створити належну конкуренцію державній виконавчій службі. Але з часом частка державної виконавчої служби у цій сфері має стати значно меншою або й взагалі зникнути [7, с. 26].

У деяких країнах, де діють приватні виконавці, в перехідний період 3—5 років, їхня сфера компетенції не поширювалась на випадки, коли у справі відповідачем була держава, а також на майнові справи. Особливо важливо провести чітко сплановану роз'яснювальну роботу серед громадськості. І саме Мін'юст має взяти на себе цю функцію. Адже громадськість, бізнес, чиновники мають розуміти, що слово "приватний виконавець" не означає бізнесмен. Він також на службі держави, яка делегувала йому певні повноваження. В європейських країнах навіть не має назви "приватний виконавець", бо вона вводить в оману, є термін "судові пристави" або "присяжні виконавці". Це особи, котрі прийняли присягу і призначені на публічно-правову посаду. Їх контролює Мін'юст, а дії чітко підпорядковані закону або інструкціям, а за свою працю виконавець отримує плату не за домовленістю, а згідно з тарифом.

Взагалі реформування виконавчої служби складний і довгостроковий процес, пов'язаний із реформуванням всієї судової системи, органів юстиції. Наскільки ці реформи будуть проходити успішно, залежить дотримання ціннісних орієнтирів у реформуванні виконавчої служби. Серед них такі підходи: дотримання принципу відповідальності та підвищення правосвідомості як громадян та державних та приватних виконавців (правовий підхід); забезпечення взаємодії держави і громадськості в цілому, державного апарату та місцевої влади (політичний підхід); досягнення професіоналізму та прозорості у виконавчих провадженнях при збереженні таких ціннісних ознак як моральність і толерантність (менеджеристський підхід).

Треба визнати, що спільна робота громадян і влади важлива в сфері вироблення нових законів, але не дуже гарна в організації відомчого діловодства й рішеннях про накладання штрафів чи продажі арештованого майна. Верховенство права дуже важливе в контрольно-наглядовій діяльності, але не має безпосереднього відношення до виконавчого провадження. Консенсус у справах про правопорушення є бажаним результатом, що говорить про гарне виконання відповідною службою функції правопереконавання, але не повинен визначати результат справи.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Тому основними напрямами реформування виконавчої служби в Україні повинно стати створення доступної, економічно ефективної та дієвої системи контролю

лю за дотриманням інтересів кредиторів, з належним урахуванням прийнятих прав боржників. Це стане наріжним каменем у формуванні по суті нової, інноваційної системи виконавчого провадження, яке кардинально змінить стан справ у цій, важливій сфері публічного управління в країні.

Такими напрямками стануть:

— впровадження приватних виконавців, створення відповідного органу самоврядування, а також ефективних механізмів нагляду з боку Мін'юсту;

— формування прозорих стимулів та публічності всієї системи управління ефективністю виконавчої служби. Головна проблема відсутність належної мотивації у співробітників, висока забюрократизованість, побутова корупція на місцях, неефективна організаційна структура головних управлінь юстиції, а також надлишкова кількість управлінського апарату. Суттєвим стимулом мотивації державних виконавців щодо саме фактичного виконання рішень є винагорода державного виконавця, яка встановлена на рівні 2 % від стягнутої суми, але не більше 200 розмірів прожиткового мінімуму. Проте безумовно окремої уваги потребує питання встановлення гідного рівня саме заробітної плати державних виконавців, як основного джерела доходів, та збільшення розміру посадового окладу не менше ніж до рівня мінімальної заробітної плати;

— створення інтегрованих інформаційних систем на стадії виконання судових рішень та стягнення заборгованості, в тому числі модулів веб-управління по забезпеченню ведення електронної справи і автоматизованої системи рестрикції грошових коштів. Єдина точка збору заборгованості в державі, дозволить автоматизоване заморожування всіх банківських рахунків у реальному часі, координація та обмін інформацією між виконавцями, банками, податковими органами та іншими зацікавленими сторонами. Такою важливою організаційною структурою стала, створена в 2015 році система електронних торгів арештованим майном (СЕТАМ), яка має сприяти реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів або посадових осіб. Стратегічним вектором діяльності. На цій базі започаткована діяльність державного підприємства (ДП "СЕТАМ"), головною стратегією якої є поступове наближення галузі до практики цивілізованого та прозорого ринкового процесу [5];

— підвищення поінформованості та рівня комунікації з суспільством, професійної спільноти та широкою громадськістю щодо реформи виконавчої служби;

— підвищення престижу професії, залучення та виховання більш якісних кадрів. Організаційними показниками якості виконавчої служби в Україні виступає професіоналізм, який має іманентно містити такі ціннісні ознаки як компетентність, інноваційність, толерантність, та прозорість;

Перспективами подальших досліджень має стати системний аналіз методів роботи оновленої виконавчої служби, вивчення європейського досвіду, подальше удосконалення інноваційних форм управлінської діяльності виконавчої служби в Україні.

Література:

1. Про виконавче провадження; Верховна Рада України; Закон від 21.04.1999 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/606-14>

2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів; Верховна Рада України; Закон від 02.06.2016 р. № 1403-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>

3. Про виконавче провадження; Верховна Рада України; Закон від 21.12.2016 № 1798-VIII // [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>

4. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / Авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. — К.: НАДУ, 2010. — 28 с.

5. Коротко про СЕТАМ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://setam.gov.ua/mission-and-tasks>

6. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету міністрів України від 21.01.2015 р. № 17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%>

7. Реформи під мікроскопом (станом на квітень 2017 р.) / За ред. В.В. Міського. — К.: Софія-А, 2017. — 132 с.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "About execution proceedings", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (Accessed 05 Feb 2018).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On the bodies and persons who execute the enforcement of court decisions and decisions of other bodies", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19> (Accessed 05 Feb 2018).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "About execution proceedings", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (Accessed 05 Feb 2018).

4. Meltuhova, N.M. Korjenko, V.V. and Didok, U.V. (2010), Zarubizhnyy dosvid publichnoho administruvannya [Foreign experience of public administration], NADU, Kyiv, Ukraine.

5. SETAM (2018), "Mission and objectives", available at: <http://setam.gov.ua/mission-and-tasks> (Accessed 05 Feb 2018).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "The issue of optimizing the activity of central executive authorities of the justice system", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF> (Accessed 05 Feb 2018).

7. Miskoho, V.V. (2017), Reformy pid mikroskopom (stanom na kviten 2017 r.) [Reforms under a microscope (as of April 2017)], Sofiya-A, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2018 р.