

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ – ШЛЯХ ДО СТВОРЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено правовій реформі в державній виконавчій службі Міністерства юстиції України як одного із центральних органів виконавчої влади. Автор акцентує увагу на низькому рівні виконавчої дисципліни громадян.

Ключові слова: державний виконавець, державна виконавча служба, державна реформа, правова реформа, реформа державної виконавчої служби.

Статья посвящена правовой реформе в государственной исполнительной службе Министерства юстиции Украины, как одного из центральных органов исполнительной власти. Автор акцентирует внимание на низком уровне исполнительной дисциплины граждан.

Ключевые слова: государственный исполнитель, государственная исполнительная служба, государственная реформа, правовая реформа, реформа государственной исполнительной службы.

The article is devoted legal reform in government executive service of Ministry of justice of Ukraine, as one of central organs of executive power, author executive attention at low level of executive discipline of citizens.

Key words: state performer, government executive service, state reform, legal reform, reform of government executive service.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Тема виконавчої дисципліни актуальна в усі часи, але особливо зараз. На сучасному етапі вона ще більш активізувалася, оскільки в цивілізованому устрої, демократичні перетворення – реформи у державному управлінні – стають дедалі пріоритетнішими. Від того наскільки якісно реформи втілюються в життя, залежить не тільки процес подальшого розвитку тієї чи іншої галузі, але й розвиток суспільства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Проблема процесу реформування державної виконавчої служби та її вирішення не є новою для вітчизняної державно-управлінської науки. Останнім часом до питання реформування державної виконавчої служби України звертались О. М. Костенко [1], О. В. Лавринович [4], Б. В. Малишев [6], М. В. Оніщук [7], Г. В. Стаднік [9].

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Однак, окремі аспекти зазначеної проблеми лишаються мало дослідженими, а її комплексного теоретико-методологічного висвітлення у науковій літературі не існує й досі.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Не тільки комплексно підійти до

висвітлення змін у чинних законах, а й у цілому підвищити рівень поваги суспільства до Закону – підняття рівня «правової культури» у громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У цивілізованій державі владні структури об'єктивно зацікавлені в реформах різних галузей життєдіяльності суспільства, а тому реформаційні процеси удосконалення юридичної бази правоохоронних органів завжди є пріоритетними.

В органах юстиції України проводиться чимало реформ, зокрема, реформа державної виконавчої служби, що представляє собою якісне оновлення і вдосконалення законодавства в практиці її застосування, підвищення [2, с 6].

Реформа – це об'єктивні зміни в суспільстві, соціальнозначуще явище, а не наповнення старих форм права новим змістомі не нав'язування настрою провідної партії в законодавчому органі меншості.

Позитивною рисою реформи державної виконавчої служби є практична спрямованість, яка проявляється в розумінні правової реформи як специфічної форми правотворчості – оновлення та вдосконалення законодавства. Разом з тим, залишається невідомим критерій інтенсивності або масштабності оновлення та вдосконалення законодавства, який би давав змогу відрізнити правову

реформу від часткового зняття правової напруги в суспільстві. Оскільки прийняття нових законодавчих норм автоматично призводить до припинення практичного застосування попереднього положення Закону, безпідставно відносити зміни практики застосування законодавства до складових елементів правової реформи [6, с. 20].

Найбільш важливою рисою правової реформи є те, що вона передбачає істотну зміну встановлених основоположних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Зважаючи на викладене, для здійснення реформи обов'язковою є наявність певних науково-прогнозованих актів законодавства, які підлягають зміні, тобто «первинне» правове врегулювання тих чи інших суспільних відносин не є правовою реформою, а являються розширенням і деталізацією правового врегулювання суб'єктів виконавчого провадження [1, с. 146].

Одним із напрямів державно-правової реформи є зміна законодавства виконавчого провадження в позитивну сторону.

Досвід українського правотворення дає можливість критично та кваліфіковано підійти до сучасної правової реформи й ефективніше використати надбання наших попередників. З цієї позиції найсуттєвішим для вивчення, аналізу та практичного застосування набутих уроків державотворчого процесу слугує початок ХХ ст. – період відродження української державності та утворення національного права, а саме: сьогодні викликає великий інтерес серед науковців феномен Української Держави гетьманату Павла Скоропадського.

Відхід від політики Центральної Ради, спрямованість на монархічну форму правління, застосування авторитарних методів управління здійснювалися водночас з урахуванням національної державної традиції. Військовий гетьманат як форма державного правління був відомий в Україні ще з ХVІІ ст. Тому не дивно, що ідея сильної влади як засобу забезпечення політичних, соціальних і правових реформ, підтримання порядку в державі стала провідним гаслом державного перевороту в Україні 29 квітня 1918 р.

Прихід до влади Павла Скоропадського, зміна форми Української держави зумовили і кардинальні зміни у різних сферах суспільного життя. Заслугує на увагу той факт, що основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики були одразу визначені у «Грамоті до всього українського народу» та «Законах про тимчасовий державний устрій України».

Зміни стосувалися також різних аспектів правового регулювання суспільного життя, зокрема, це й організація та діяльність правоохоронних органів і здійснення виконавчого провадження. Основні положення правової системи виконавчої служби були визначені в «Законах про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 року. Генеральний суд Української Держави проголошено «найвищим охоронцем і захисником закону та найвищим судом України для справ судівництва. Генеральний суд оголошує до загальної відомості

всі закони і накази Уряду, слідкуючи за законністю їхнього виконання судових рішень. Існування та розвиток виконавчої служби до сьогодення часу безпосередньо пов'язані і залежали від розвитку судової системи, тому слід зазначити, що у перші тижні існування Гетьманату в Україні діяла «змішана» судова система та виконавча служба, тобто суди, створені Тимчасовим урядом, засновані Центральною Радою, та ще й судові інституції часів Російської імперії, відроджувані урядом Української Держави. Така ситуація не могла залишатися без змін. Відповідно, 13 травня 1918 р. було прийнято Закон «Про титул, іменем якого твориться суд на Україні» – іменем закону Української Держави, одночасно було скасовано закон Центральної Ради про ведення суду від імені УНР [1, с. 147].

20 травня 1918 р. разом з іншими комісіями при Міністерстві судових справ було утворено «Комісію для перегляду заведення Генерального та Апеляційних судів», головою якої призначено С. Завадського. Завданням комісії було підготувати законопроекти про утворення Державного Сенату і судових палат.

Доречно зазначити, що П. Скоропадський досить негативно ставився до судових реформ, які проводилися Центральною Радою.

Аналізуючи закони гетьманського уряду в галузі судочинства, простежується явна спрямованість законодавства на дореволюційну російську судову систему.

Керівник нової революційної влади В. І. Ленін вважав: «Нова судова система необхідна... перш за все, для боротьби проти експлуататорів, які намагаються встановити своє панування чи відстоювати свої привілеї... Але, окрім того, на суди, якщо вони організовані дійсно за принципом радянських установ, покладається інше, ще більш важливе завдання. Це завдання забезпечити сувору дисципліну та самодисципліну трудящих... Без примусу таке завдання не може бути виконане. Нам необхідна держава, нам необхідний примус. Органом пролетарської держави, який здійснює такий примус, мають бути радянські суди» [5, с. 61].

На сучасному етапі реформи – це завжди зміни, що покликані покращити звичайне минуле на ефективне майбутнє. Зміни також не завжди означають, що те, що залишається в минулому, було поганим чи не ефективним. Отриманий досвід, усвідомлення помилок, бачення нового є підґрунтям перемін для проведення реформ у сфері виконання судових рішень та виконавчого провадження.

Державна виконавча служба – один із центральних органів виконавчої влади з відповідними повноваженнями, якому надано більше самостійності, будучи підпорядкованим Міністерству юстиції України.

На нашу думку, виокремлення державної виконавчої служби в окрему структуру в складі Міністерства юстиції України надало позитивний вплив на суб'єктів ділопровадження, на їх сприйняття як окремої потужної структури, що має

статус центрального органу виконавчої влади, здатної захистити права і відстоювати її інтереси. Новий статус, нові повноваження, нові підходи до виконання обов'язків, у свою чергу, спонукали сторону виконавчого процесу більш серйозно і виважено ставитись до її працівників (виконавців) і служби в цілому. Це підвищило якість та ефективність виконання судових рішень. Крім того, виділення державної виконавчої служби в окрему службу було позитивним і в плані оперативного впливу та швидкого реагування на порушення закону працівниками державної виконавчої служби з боку безпосередніх керівників, оскільки механізм притягнення керівного складу до відповідальності значно спростився. Для забезпечення нормального функціонування ДВС кошти стали використовувати самостійно [9, с. 6].

Не є сьогоднішнім і проблема відповідальності для фізичних осіб. Її можна розділити на декілька важливих складових. По-перше, це відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності за невиконання судових рішень. Незважаючи на те, що і Конституція України, й інші закони передбачають таку відповідальність, її фактично не було. Саме тому, в новій редакції Закону України «Про виконавче провадження» та Кримінальному кодексі України і є відповідальність для фізичних осіб, що не виконують судові рішення [3].

Так звана «боргова культура», небажання платити за тими борговими зобов'язаннями займає особливе місце. Тобто це не проблема якості роботи виконавчої служби. Вона має лише констатувати факт виконання й, за потреби, займатися примусовим виконанням, для чого ДВС і створена. Практика показує, що добровільно сплачується не більше 10 % боргів. Ця проблема також і самого суспільства, й тут потрібно змінювати відношення громадян щодо обов'язковості виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), а також розуміння невідворотності державного примусу щодо їх виконання.

Державно-правова реформа ДВС носить об'єднувальний характер для позначення комплексних змін у законодавчих основах діяльності органів державної влади, органів місцевого саморядування, а також змін у правовому регулюванні найбільш важливих сфер життя суспільства [6, с. 23]. У цьому випадку фактично йдеться про модернізацію основного інституту правової системи у сфері ДВС у комплексі «реформа правової системи» разом. Правовою реформою ДВС слід вважати не лише результат внесення змін до законів, а й також супутні та підготовчі процеси взаємопов'язаних складових.

Важливим є також і етап моніторингу практичних результатів дії внесених змін на предмет відповідності їх результатів та меті, що ставилася перед реформою.

Правова реформа ДВС – це зміна чинних у законах основних засад, принципів, цілей правового регулювання певних суспільних відносин задля досягнення якісно нового режиму правопорядку у вказаній сфері виконавчої культури.

Підкреслимо, що враховуючи конституційну дію принципу верховенства права в Україні, якісні характеристики нового режиму правопорядку, утворення якого очікується внаслідок проведення правової реформи, мають бути обов'язково скореговані зі змістом цього принципу.

Встановлення в Україні верховенства права, неможливе без досягнення системного проведення низки правових реформ, метою яких є утвердження і гарантування пріоритету основних природних прав людини.

Реформування органів державної виконавчої служби виключить можливість подвійного підпорядкування регіональних та територіальних органів державної виконавчої служби: одночасно Департаменту державної виконавчої служби та відповідним регіональним та територіальним управлінням юстиції [8, с. 116].

Закон передбачає, що Департамент державної виконавчої служби є урядовим органом державного управління у складі Міністерства юстиції України, на нього покладається реалізація єдиної державної політики у сфері примусового виконання рішень суду. У цьому сенсі виступ Міністра юстиції О. В. Лавриновича на одному із розширених засідань колегії мав суттєве значення. Він зазначив, що «найбільше виникає питань до державної виконавчої служби, яка є невід'ємною складовою Міністерства юстиції. Загальновідомо, що в одночасному процесі реорганізації й активного виконання функцій бувають також і збої, при чому часто вони мають об'єктивний характер. Але слід максимально уважно поставитись до ситуації, що склалася з виконанням судових рішень та забезпеченням контролю за їх виконанням. Питання необхідності мінімізувати порушення законодавства та недопущення ситуацій, коли важливі рішення приймають люди, які не мають достатньої кваліфікації й досвіду. Саме керівники головних управлінь юстиції в областях повинні налагодити таку роботу в кожному районі, щоб кожен працівник відповідав за результати своєї праці. Таким чином, усе, що стосується здійснення контрольних функцій і функцій стимулювання, належить до сфери відповідальності начальників головних управлінь юстиції в областях» [4, с. 28].

До 2007 року ключовою проблемою виконавчої служби було запровадження Реєстру виконавчих проваджень, що являв собою одним зі складових елементів реформи сучасного ДВС Міністерства юстиції України.

Завдання розробити план заходів щодо підвищення кваліфікації державних виконавців завжди був пріоритетним [4, с. 28].

Серед першочергових напрямів розвитку української юстиції – реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства, справедливості судової процедури та ефективності судового захисту; реформування кримінальної юстиції та кримінально-виконавчої системи; створення правових засад для запобігання та протидії корупції; забезпечення ефективності системи

примусового виконання рішень судів; удосконалення системи захисту інтересів держави в судах України; реформування нотаріату; формування системи безоплатної правової допомоги [7, с. 4].

Загальнонаціональною проблемою реформи стало забезпечення прозорості та ефективності системи примусового виконання рішень судів, інших органів і посадових осіб.

На наш погляд, у зв'язку з цим необхідно втілити у життя низку нових законопроектів та інших нормативно-правових актів, які змінять філософію, ідеологію і реалізаційні засади виконання судових органів та інших органів виконавчої влади.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже реформа державної виконавчої служби України на шляху до створення правової держави повинна передбачати послідовні та ефективні кроки, що створять справжній прорив у цьому напрямку. Серед таких можна запропонувати:

– скасування мораторіїв щодо звернення стягнення на майно боржника (зупинення дії низки

законів, які прямо забороняють звертати стягнення на певні види майна);

– забезпечення доступу державного виконавця до інформації про боржника через державні бази даних і пошукові системи;

– зміна системи реалізації майна, яка дозволить здійснювати реалізацію майна на комісійних засадах, залишивши продаж нерухомого майна і транспортних засобів виключно на прилюдних торгах (аукціонах);

– посилення відповідальності за невиконання рішення суду шляхом запровадження адміністративного арешту за таке правопорушення;

– створення правового механізму, що забезпечує виконання судових рішень про стягнення коштів із державного бюджету та з бюджетних установ;

– забезпечення взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами;

– підвищення статусу державного виконавця, зокрема законодавче посилення правового захисту виконавців та членів їх сімей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналогія української юридичної думки. В 10 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін]. – Том 9: Юридична наука радянської доби / [упорядники : В. Б. Авер'янов, О. М. Костенко, В. П. Нагребельний та ін.] ; відп. ред. В. П. Нагребельний. – К. : Видавничий Дім «юридична книга», 2004. – 848 с.
2. Горобец В. Д. Правовая реформа в Российской Федерации: состояние и перспективы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – 18 с.
3. Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Лавринович О. В. Про підсумки діяльності Міністерства та його територіальних органів у 2006 році та завдання щодо підвищення ефективності їх роботи у 2007 році : виступ міністра юстиції О. В. Лавриновича на розширеному засіданні колегії (6 березня 2007 року) О. В. Лавринович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 4 (66). – Ст. 27–30.
5. Литвин Н. Ідеологічні чинники боротьби судових органів з інтелегенцією України протягом 1920-1930-х років / Н. Литвин // Вісник державної служби України. – 2009 р. – № 4. – С. 60–67.
6. Малишев Б. В. Правова реформа: поняття, ознаки, види / Б. В. Малишев // Бюлетень Міністерства Юстиції 2011. – № 3 (березень). – С. 19–23.
7. Оніщук М. Українська юстиція : проблеми і пріоритети діяльності на шляху до правової держави (До 90-річчя української юстиції) / Оніщук М. // Право України. – 2008. – № 11.
8. Правове життя // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 8 (46). – С. 112–119.
9. Стаднік Г. В. ДВС: новий статус та законодавчі новації / Г. В. Стаднік // Бюлетень Міністерства Юстиції 2011. – № 3 (березень), Ст. 5–9.

Рецензенти: **Репешко П. І.**, к. держ. упр.,
Штиршов О. М., к. держ. упр.

© Бадалова О. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2012 р.

БАДАЛОВА Ольга Сергіївна – аспірант кафедри державної політики і менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління та механізми державного управління, органи державної влади, органи юстиції.