

**РОЗВИТОК ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ****DEVELOPMENT OF EXECUTIVE PROCEEDINGS IN TERMS OF REFORMING THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION IN UKRAINE****Крупнова Л.В.,***кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права і правосуддя  
Міжнародного економіко-гуманітарного  
університету імені академіка Степана Дем'ячука*

У статті досліджено основні чинники, які визначають розвиток сфери примусового виконання рішень, а також їх вплив на процес реформування державного управління в Україні. Проаналізовано тенденції розвитку системи виконавчого провадження в умовах переходу до комбінованої системи примусового виконання рішень. Вказані тенденції розглянуто з урахуванням стратегічних пріоритетів реформування державного управління в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, реформування системи державного управління в Україні, виконавче провадження, тенденції розвитку системи виконавчого провадження в Україні.

В статье исследованы основные факторы, определяющие развитие сферы принудительного исполнения решений, а также их влияние на процесс реформирования системы государственного управления в Украине. Проанализированы тенденции развития системы исполнительного производства в условиях перехода к комбинированной системе принудительного исполнения решений. Указанные тенденции рассмотрены с учетом стратегических приоритетов реформирования государственного управления в Украине.

**Ключевые слова:** государственное управление, реформирование системы государственного управления в Украине, исполнительное производство, тенденции развития системы исполнительного производства в Украине.

The main factors determining the development of the sphere of enforcement execution of decisions and their influence on the process of reforming the system of public administration in Ukraine have been studied. The tendencies of the development of the system of executive proceedings in terms of the transition to the combined system of enforcement execution of decisions have been analyzed. These tendencies have been considered taking into account the strategic priorities of reforming state administration in Ukraine.

**Key words:** state administration, reforming the system of state administration in Ukraine, executive proceedings, tendencies in the development of executive proceedings system in Ukraine.

**Постановка проблеми.** Впровадження комбінованої системи примусового виконання рішень стало рішучим кроком української влади, яка досі не мала достатнього досвіду делегування функцій держави приватним особам. Сьогодні можна багато говорити про доцільність таких кроків, критикувати або вихвалити їх, утім, перед науковою спільнотою стоїть більш важливе завдання, а саме визначення тенденцій подальшого розвитку вітчизняної системи виконавчого провадження.

**Стан опрацювання.** Після запровадження в Україні комбінованої системи виконавчого провадження вчені-правники переважно аналізують сутність та зміст законодавчих новаций, звертаючи увагу на відповідний досвід зарубіжних країн. Однак спеціального дослідження тенденцій розвитку сфери примусового виконання рішень в умовах таких організаційних змін не проводилося, що вказує на актуальність вибраної теми дослідження.

Сьогодні актуальним питанням залишається відсутність не тільки науково обґрунтованих тенденцій розвитку системи виконавчого провадження, але й дослідження чинників, які будуть визначати ці тенденції в недалекому майбутньому, а також прогнозів їх впливу на процес еволюції означеної сфери.

**Метою статті** є комплексне дослідження тенденцій розвитку системи виконавчого провадження в умовах реформування державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. До чинників, під впливом яких формуються тенденції подальшого розвитку системи виконавчого провадження в Україні, слід віднести такі.

1) Політична кон'юнктура в державі. Як відомо, правова політика будь-якої країни та процеси нормотворення безпосередньо залежать від волі політичної влади, яка охоплює усі без винятку сфери суспільного життя. Як зазначає О.А. Лукашова, будь-які вияви пріоритету політики над правом і правами людини є свавіллям. Якими б привабливими не були політичні цілі, вони не можуть стати

виправданням виходу за межі права та порушень конституційної законності. Тобто право загалом покликано обмежувати політичне свавілля державної влади [1, с. 72].

2) Правова зрілість суспільства. У своїй роботі А.А. Лопушанський наголошує на тому, що основною проблемою, яка гальмує розвиток вітчизняного законодавства у різних сферах, є відсутність базової юридичної освіти (особливо спеціалізованої з нормотворчої (законотворчої) діяльності) у більшості розробників законопроектів, що призводить до багатьох помилок, які зустрічаються не лише у законопроектах, але й в чинних законах [2, с. 158]. Процес законотворення має будуватися виключно на національних інтересах, які відображають волю українського суспільства. Тільки в такому випадку правова політика України буде комплексною та ефективною.

3) Зовнішньополітичний курс країни. Г.Ю. Лук'янова зазначає, що процес осмислення феноменальних особливостей права як соціально-культурного явища триває і обумовлюється станом та специфікою еволюції сучасних соціальних систем. У вітчизняному правознавстві така світоглядна еволюція відбувається у зв'язку зі зміною усталених уявлень про джерела права, про закономірності його формування та існування, про роль суб'єктивних начал у праві тощо. Вагомим імпульсом оновлення праворозуміння стає дедалі зростаюча взаємодія національного правопорядку і правопорядку Європейського Союзу (далі – ЄС) [3, с. 4]. Отже, від того, як держава буде розвивати теоретичні положення про функціональні можливості права і його природу та пристосовувати ці знання до конкретних сфер адміністративно-процедурної діяльності, залежить розвиток відповідного законодавства та практики.

4) Ступінь залучення інститутів громадянського суспільства до формування правової політики держави. У Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні» (По-

станова Верховної Ради України від 25 листопада 2015 р. № 824-VIII) йдеться про те, що, визначаючи правовий статус інститутів громадянського суспільства, слід чітко окреслити форми їх взаємозв'язків з державою і, що найголовніше, закріпити максимально дієвий механізм імплементації їхніх напрацювань. Сьогодні парламентарі визнають, що ситуація у цій сфері далека від ідеальної, тому потрібно активно діяти у вищевказаному напрямі [4]. Вбачається, що цей чинник здатний актуалізувати перспективні напрями розвитку системи виконавчого провадження, оскільки воля суспільства ґрунтується на його потребах і проблемах.

5) Вплив на правову систему держави з боку інших країн. Щодо цього чинника С.Р. Станік зазначає, що динаміка правової культури України свідчить про слабку усталеність її національних правових традицій в умовах жорсткого наві'язування правових цінностей, норм, принципів інших правових культур. Характерний приклад – пряма адаптація нашого законодавства до законодавства ЄС. Зближення законодавства України із законодавством ЄС повинно здійснюватися на основі проведення експертизи за участю провідних юристів у відповідній сфері права і проводитися під контролем Міністерства юстиції України [5, с. 14]. Отже, розвиток вітчизняної системи виконавчого провадження повинен відбуватися усвідомлено, а рецепція міжнародного досвіду має спиратися на наукові обґрунтування.

6) Комплексність та системність формування правової політики. У своїй науковій праці Т.В. Карнаух наголошує на тому, що запровадження в Україні ефективної правової політики можливе лише за умов налагодження взаємодії між Мін'юстом України, Головними та територіальними управліннями юстиції, місцевими органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами, організаціями та інститутами громадянського суспільства [6, с. 106]. Варто зазначити, що, окрім того, що правова політика повинна бути комплексною, а процес її формування – системним, вона має бути послідовною.

Сучасна політика реформування державного управління, напрями якої неодмінно позначаються і на сфері примусового виконання рішень, може розглядатися як орієнтир для формування тенденцій розвитку виконавчого провадження. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, перспективними напрямами реформи державного управління є формування і координація державної політики; модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління; надання адміністративних послуг; управління державними фінансами [7].

Варто зазначити, що деякі напрями влада, на жаль, не врахувала, і це свідчить про недосконалість запроваджуваної реформи. Йдеться про такі напрями: контроль за суб'єктами делегованих повноважень у виконавчому провадженні, формування правової культури громадян, підвищення ролі суспільства у державному управлінні, активізація міжнародного співробітництва в окремих сферах управлінської діяльності, удосконалення порядку притягнення посадових та службових осіб до відповідальності за протиправні дії або бездіяльність.

З урахуванням зазначеного слід виділяти такі тенденції розвитку системи виконавчого провадження в Україні, які відповідають засадам європейської інтеграції та процесам розбудови громадянського суспільства.

1) Подальше інституційне впровадження комбінованої системи примусового виконання рішень та пристосування її до особливостей вітчизняної правової системи і менталітету громадян. Відмовлятися від цієї системи та повертатися до централізованої недоцільно навіть за умови виявлення суттєвих недоліків на початковому етапі її ре-

формування. Якщо орієнтуватися на методологію виміру прогресу здійснення реформ у системі юстиції в Україні, окреслену Радою Європи у грудні 2016 р., то слід сказати, що подальший розвиток комбінованої системи виконавчого провадження має передбачати правові та організаційно-правові зміни системи виконання судових рішень; заходи, спрямовані на створення інституту приватних виконавців; заходи, пов'язані з правами боржників і стягувачів; заходи щодо формування приватної виконавчої служби [8]. Враховуючи наведене, зазначимо, що ця тенденція передусім передбачає нормотворчість на рівні Міністерства юстиції України, оскільки законодавча основа вже створена. Сьогодні необхідно переформувати суспільну свідомість, яка ще не звикла до думки про роздержавлення окремих сфер адміністративно-процедурної діяльності, внаслідок чого громадяни з певним острахом ставляться до інституту приватних виконавців.

2) Остаточна універсальність вітчизняної системи виконавчого провадження до стандартів єдиного правового простору Євросоюзу. Ю.В. Фомін слушно стверджує, що держави, які функціонують у європейському правовому просторі, мають поділяти усю сукупність демократичних цінностей, що сприятиме виробленню різноманітних форм їх взаємодії, дасть змогу зберегти все позитивне, що було досягнуто під час вироблення правових форм співробітництва держав Європи [9, с. 1061]. Інтеграційні процеси неодмінно змусять владу не тільки реформувати законодавство та практику адміністративно-процедурної діяльності, але й оновити правову доктрину загалом. За умов успішної універсальності результативність та якість примусового виконання рішень обов'язково підвищаться, адже виконавче провадження знаходиться у взаємодії з іншими правовими інститутами, які впливають на ефективність дій органів примусового виконання.

3) Удосконалення окремих аспектів транснаціонального виконавчого процесу. У своїй роботі М.М. Мальський зазначає, що цей процес можна охарактеризувати як передбачену законодавством сукупність дій органів примусового виконання та інших органів, на які покладено відповідні повноваження щодо виконання рішень судових та інших юрисдикційних органів у справах з іноземним елементом, спрямованих на відновлення і захист порушеного права [10, с. 240]. Причому слід зауважити, що ця категорія має два виміри, а саме політичний та правовий. Політичний вимір полягає в необхідності виконання державою власних зобов'язань перед європейськими партнерами, зокрема, у сфері реформування судової влади та суміжних правових інститутів. Від ефективності реалізації цього виміру буде залежати майбутнє країни в Європейському Співтоваристві. Тому налагодження ефективного транснаціонального виконавчого процесу має стратегічне значення. Правовий вимір полягає у потребі вдосконалення правових інститутів, які внаслідок дії окремих чинників залишаються неефективними. На жаль, інститут примусового виконання рішень належить саме до таких правових інститутів.

4) Переосмислення основних підходів до визначення ефективності виконавчого провадження. Ця тенденція повинна стати домінуючою у підвищенні авторитету органів примусового виконання та приватних виконавців, адже вона характеризує те, наскільки держава впоралася з процесом практичної реалізації принципу обов'язковості виконання юрисдикційних рішень. Тобто влада повинна напрацювати чітку методологію оцінювання дієвості системи примусового виконання рішень, яка в подальшому дасть змогу виявляти проблемні чинники та мінімізувати їх негативний вплив. Йдеться про такий перспективний напрям, як аудит адміністративної діяльності який вивчає ефективність використання трудових та матеріальних ресурсів з метою надання замовнику рекомендацій щодо досягнення кращих результатів [11, с. 110]. Нині це те, чого

так не вистачає владі, адже самокритичність та самоконтроль у виконавчо-розпорядчій діяльності відіграють неабияку роль для підвищення якості управління.

5) Залучення інститутів громадянського суспільства до реформування чинної системи виконавчого провадження. Реалізувати цю тенденцію буде дуже складно, адже вона передбачає комплекс заходів, якими, на думку І.В. Письменного, є такі: включення до Основного закону засад функціонування публічної влади як інституту суспільної взаємодії, тобто оновлення ідеології державного управління; формування нової політичної еліти, яку підтримає суспільство і яка зможе організувати співпрацю влади та інститутів громадянського суспільства; децентралізація місцевої влади та відкриття максимального простору для соціальної самоорганізації громадян, що дасть змогу уникнути узурпації влади [12]. Однак, незважаючи на це, влада повинна впевнено рухатися до підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у процесі прийняття суспільно значимих управлінських рішень. Основними формами залучення громадськості у сфері виконавчого провадження є такі: громадський моніторинг, суспільні обговорення проектів нормативно-правових актів, участь у громадському аудиті, надання експертної оцінки актів Міністерства юстиції України, надання громадськими об'єднаннями правової допомоги особам, права яких порушені діями або бездіяльністю органів примусового виконання та приватними виконавцями.

6) Удосконалення адміністративних процедур виконавчого провадження. Перш за все слід звернути увагу на заходи примусового виконання рішень, які застосовуються до боржників у межах окремих процедур. Це є гарантією законності як для сторін виконавчого провадження, так і для самих виконавців, дії яких є предметом контролю та нагляду з боку уповноважених суб'єктів. Досить актуальним питанням також є нормативно-правова невизначеність окремих аспектів здійснення адміністративних процедур виконавчого провадження (неоднозначність закріплення процесуальних строків, недостатня визначеність обсягу прав сторін та органів примусового виконання, незрозумілий порядок оформлення процесуальних документів за результатами здійснення адміністративної процедури тощо).

7) Впровадження інституту медіації у виконавчому провадженні. Як зазначає С.Я. Фурса, за допомогою ме-

діації на стадії виконання судових рішень можна вирішити низку проблем, які пов'язані зі значною кількістю виконавчих проваджень, порушенням строків примусового виконання, а також складністю та неможливістю примусового виконання певних видів рішень. За такої умови, на думку науковця, процедури медіації допомагають врахувати інтереси боржника і стягувача, а сторони самі можуть вирішити питання про добровільне виконання рішення шляхом взаємних уступок, вказівкою майна, на яке перш за все може бути звернено стягнення [13, с. 7].

**Висновки.** Аналіз тенденцій розвитку системи виконавчого провадження в Україні дає змогу сформулювати такі найбільш значущі наукові висновки:

1) до чинників, під впливом яких формуються тенденції розвитку системи виконавчого провадження в Україні, слід зарахувати політичну кон'юнктуру в державі, правову зрілість суспільства, зовнішньополітичний курс країни, ступінь залучення інститутів громадянського суспільства до формування правової політики держави; вплив на правову систему держави з боку інших країн, комплексність та системність формування правової політики;

2) перспективними тенденціями розвитку системи виконавчого провадження в Україні можуть вважатися такі: подальше інституційне впровадження комбінованої системи примусового виконання рішень та пристосування її до особливостей вітчизняної правової системи і менталітету громадян; остаточна універсалізація вітчизняної системи виконавчого провадження до стандартів єдиного правового простору Євросоюзу; удосконалення окремих аспектів транснаціонального виконавчого процесу; пересмислення основних підходів до визначення ефективності виконавчого провадження; залучення інститутів громадянського суспільства до реформування чинної системи виконавчого провадження; удосконалення адміністративних процедур виконавчого провадження; впровадження інституту медіації у виконавчому провадженні;

3) перспективним напрямом подальшого наукового пошуку в цій сфері залишаються питання формування організаційно-правових механізмів реалізації вказаних тенденцій; саме вони стануть методологічною основою подальшого розвитку вітчизняної системи виконавчого провадження і утворять єдиний функціональний потенціал універсалізації сфери примусового виконання рішень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лукашева Е.А. Права человека и политика / Е.А. Лукашева // Право и политика современной России. – 1996. – № 14. – С. 68–75.
2. Лопушанський А.А. Правова політика та законотворчість: механізм взаємодії та тенденції розвитку : дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Лопушанський ; Нац. педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2015. – 183 с.
3. Лук'янова Г.Ю. Залежність комплементарності праворозуміння від гетерогенності джерел права / Г.Ю. Лук'янова // Науковий вісник Львівського університету. – 2013. – № 4. – С. 3–13.
4. Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 25 листопада 2015 р. № 824-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 52. – Ст. 486.
5. Станік С.Р. Динаміка правової культури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Р. Станік ; Одеська держ. юрид. акад. – О., 1999. – 16 с.
6. Карнаух Т.В. Реалізація державної правової політики в умовах системної модернізації України / Т.В. Карнаух // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – № 2 (21). – С. 98–109.
7. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page2?text=%F3%EF%F0%E2%EB%B3%ED%ED%FF>.
8. Методологія виміру прогресу здійснення реформ у юстиції в Україні: керівництво та матриці (грудень 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pjp-eu.coe.int/documents/8870963/9761395/PRM\\_final\\_UKR.pdf/83cb90aa-1d06-4f94-b4ce-4941f105fc1f](http://pjp-eu.coe.int/documents/8870963/9761395/PRM_final_UKR.pdf/83cb90aa-1d06-4f94-b4ce-4941f105fc1f).
9. Фомін Ю.В. Особливості формування європейського адміністративного простору / Ю.В. Фомін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1058–1064. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=FP\\_index.htm\\_2011\\_1\\_170](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=FP_index.htm_2011_1_170).
10. Мальський М.М. Поняття транснаціонального виконавчого процесу / М.М. Мальський // Юридичний вісник. – 2014. – № 4. – С. 238–241.
11. Левицька І.О. Управлінський аудит операційних витрат енергопостачальних компаній в умовах інтегрованої системи управління / І.О. Левицька // Наукові записки нац. ун-ту «Острозька академія». – 2014. – № 26. – С. 109–113.
12. Письменний І.В. Трансформація публічного управління в інституті суспільної взаємодії в процесі становлення громадянського суспільства / І.В. Письменний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04\(11\)/11pivsgs.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11pivsgs.pdf).
13. Фурса С.Я. Медіація в Україні: актуальні питання теорії і практики та необхідність законодавчої регламентації / С.Я. Фурса // Вісник Київського нац. ун-ту ім. Т.Г. Шевченка. – 2014. – № 1 (99). – С. 5–8.