

5. Статистичний бюлетень «Інформаційно-довідковий розділ: економічні показники діяльності Державної податкової служби в Україні». – Київ, 2007.
6. Статистичний бюлетень «Інформаційно-довідковий розділ: економічні показники діяльності Державної податкової служби в Україні». – Київ, 2008.
7. Статистичний бюлетень «Інформаційно-довідковий розділ: економічні показники діяльності Державної податкової служби в Україні». – Київ, 2009.
8. Жвалюк В. Р. Боротьба з корупцією і організованою злочинністю у сфері оподаткування // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2001. – № 3.
9. Податкове право: навчальний посібник / за ред. проф. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.
10. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції / Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Х., 2005.

Клименко О. С., ДДУВС

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ЗАСАДА ОПТИМІЗАЦІЇ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ МАЙНОВОГО ХАРАКТЕРУ ДЕРЖАВНИМИ ВИКОНАВЦЯМИ

Раскрываются правовые и организационные механизмы оказания услуг государственными органами, в том числе и Государственной исполнительной службой Украины, в контексте реализации государственной программы по повышению качества исполнения решений судебных и других юрисдикционных органов. Очерчиваются основные направления повышения управления качеством ГИС Украины по исполнению принудительных решений имущественного характера.

Legal and organizational mechanisms of services rendering by the state bodies, including the State executive service of Ukraine, in the context of realization of the state program on improvement of quality of execution of decisions judicial and others jurisdictional bodies are opened. The basic directions of increase of quality management of the State executive service of Ukraine on execution of compulsory decisions of property character are outlined.

В Україні продовження адміністративної реформи має бути спрямовано на нову систему державного виконання рішень судових та інших юрисдикційних органів, де пріоритетним напрямком виступатиме служіння народові та державі на засадах верховенства права, справедливості, гуманізму, науковості, прозорості, захисту прав й інтересів фізичних та юридичних осіб. Зазначене реформування пов'язане з низкою указів Президента України, зокрема, "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи" від 22.07.1998 року, "Про Національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів" від 27.06.2006 року. Ними визначається ефективність організації виконавчої влади щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян шляхом надання державних та громадських послуг, у тому числі й Державною виконавчою службою шляхом удосконалення процедури примусового виконання рішень. Отже, підвищення рівня якості надання послуг державними органами, у тому числі й Державною виконавчою службою України (ДВС), є одним з пріоритетних напрямків їх реформування та удосконалення.

Основою Європейської моделі досконалості надання послуг виступають концепції загального управління якістю (TQM), які у зв'язку із входженням України до європейської спільноти знаходять своє відбиття у чинному законодавстві під назвою системи управління якістю (СУЯ). Так, наказом Держстандарту України від 27 червня 2001 р. № 317 введено у дію державний стандарт "Системи управління якістю. Вимоги", який відповідає міжнародному стандарту ISO 9001:2000 (Quality management systems – Requirements) [1]. Зазначений нормативний акт містить вимоги до систем управління якістю, спрямованих на забезпечення належного надання споживацьких послуг державними організаціями населенню та створення ефективного управління на внутрішньому контурі (у середині державних організацій) і зовнішньому – щодо сфер суспільного життя (господарсько-економічної, політико-кібернетичної, соціально-демографічної, культурно-правової тощо).

На підставі державного стандарту та з метою забезпечення належного функціонування вище означених сфер суспільного життя, Кабінетом Міністрів України 11.05.2006 року було прийнято постанову № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади", а також розроблено План щодо реалізації Концепції

розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджений розпорядженням Уряду № 494-р від 27.06.2007 року.

У контексті зазначених програм і планів над управлінням якістю та якістю управління працюють такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, О. Ф. Андрійко, В. І. Барко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, С. Д. Дубенко, Р. А. Калюжний, С. П. Кисіль, О. Д. Крупчан, О. Ю. Оболенський, В. Ф. Опришко, М. П. Орзих, В. С. Шилінгов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, О. Н. Ярмиш та багато інших. Вони у ході розгляду особливостей державного управління прямо чи опосередковано обґрунтовували питання якості надання адміністративних послуг різними органами виконавчої влади. Однак, незважаючи на актуальність цього питання, його розробленість у сфері примусового виконання судових рішень, особливо майнового характеру, є недостатньою і викликає науковий та практичний інтерес.

На сьогоднішній день якість процесу надання адміністративних послуг з боку Державної виконавчої служби України критикується пересічними громадянами, теоретиками і практиками. Наприклад, відповідно до аналізу статистичних показників роботи державної виконавчої служби Дніпропетровської області за 12 місяців 2008 року підлягало виконанню 564 913 виконавчих документів на суму 4 372 602 918 грн. Завершено виконавчих проваджень 382 154 на суму 1 892 725 471 грн (67,6 % від загальної кількості), у тому числі фактично виконано виконавчих проваджень – 172 798 на суму 407 697 287 грн (30,6 %). Залишок невиконаних виконавчих проваджень складає 32,4 % від їх загальної кількості, тобто 182 759 виконавчих документів на суму 2 438 892 368. Роздуми над цим призводять до розуміння об'єктивних та суб'єктивних обставин низкого рівня кількісних та якісних показників, суб'єктно-об'єктних відносин у системі управління ДВС, які перебувають у безпосередній залежності від матеріально-технічного, кадрового, наукового та управлінського потенціалів.

Зроблений аналіз роботи Державної виконавчої служби Дніпропетровської області показує, що її ефективність в середньому складає 68 %, а фактична задоволеність населення її послугами і того менша – 31 %. Якщо продукт діяльності Державної виконавчої служби – послуга, не задовольняє її споживача (стягувача), то можна говорити про відсутність чітких, нормативно закріплених

критеріїв оцінки якості надання послуг ДВС, зниження дієвості контролю за їх наданням, зменшення зацікавленості судових виконавців у результатах власної діяльності.

Вважаємо, що якість діяльності виконавчої служби в Україні залежить від реалізації теорій управління якістю, контролю, стабільності, диференціації, модифікації та оціночної теорії як базової [2, с. 62-126]. Відповідно до останньої теорії результат провадження має такі критерії якості виконання матеріальних стягнень як повнота, субсидіарність та солідарність, які ґрунтуються на тісному взаємозв'язку державного виконавця з судом та іншими правоохоронними органами. Їх залучення до процесу виконавчого провадження залежить від професіоналізму команди ДВС у цілому. Нами пропонуються такі якісні критерії оцінювання діяльності державного виконавця як компромісність, дискретність та радикалізм у юридичному значенні. Ступінь обмеженості їх використання або відсутність серед критеріїв оцінювання спостерігаємо у діючому законодавстві (ст. 10-11 Закону України "Про державну виконавчу службу", ст. 8, 81, 83 Закону України "Про виконавче провадження"), що шкодить якості діяльності Державної виконавчої служби України.

Визначивши окремі критерії оцінювання якості діяльності державного виконавця, спробуємо окреслити основні напрямки підвищення управління якістю ДВС України щодо виконання примусових рішень майнового характеру, враховуючи систему теорій TQM [3]:

1. Орієнтація на результат. Безумовно, діяльність ДВС України повинна бути спрямована на задоволеність інтересів усіх зацікавлених сторін виконавчого процесу, як кінцевого результату провадження: у першу чергу – стягувача (через швидке отримання боргу з найменшими витратами), потім – боржника (шляхом неупередженої оцінки майна, швидкого здійснення виконавчих дій), а далі – суду чи юрисдикційного органу (своєчасним та якісним виконанням рішення, що сприяє підвищенню їх іміджу та авторитету), а також самого судового виконавця (належним соціальним захистом та умовами праці, погашенням особистих витрат, пов'язаних з виконавчим провадженням, одержанням стимулів та заохочень). Одночасно, Державна виконавча служба повинна вивчати, гармонізувати і задовольняти потреби усіх названих сторін, маючи на увазі, що часто їх побажання можуть не тільки відрізнятися, але й бути суперечливими. Розв'язання

суперечностей і є одним з головних завдань виконавчого провадження спрямованого на повноту задоволення інтересів сторін, як юридично обґрунтованого результату;

2. Концентрація уваги на споживачі (стягувачеві) як кінцевому арбітрі якості наданої послуги. На сьогоднішній день у ДВС України спостерігаємо гонку за кількістю будь-яким чином виконаних проваджень у сфері виконання примусових рішень майнового характеру, у тому числі шляхом припинення виконавчих дій, коли коштів стягувач не отримує. Отже відсутня й орієнтація державних виконавців на якісний результат послуги. Вирішення цієї проблеми полягає у вивченні потреб стягувачів, розробці інновацій, які ґрунтуються не тільки на залученні досвіду державних виконавців, але й на їх конструктивній співпраці зі стягувачами;

3. Лідерство та відповідність цілям. Цікавість цієї теорії полягає у тому, що лідери (керівники) регіональних ДВС повинні робити акцент не тільки на примусі, наказах, контролі, але й на переконанні, роз'ясненні, заохоченні, що стимулюватиме підвищення професіоналізму державних виконавців. Важлива роль повинна відводитися розвитку професійно-правової культури державного виконавця, забезпеченню єдності та законності діяльності ДВС, чіткості досягнення цілей щодо примусового виконання рішень майнового характеру на засадах дискреційності повноважень, спрощеності процедури виконання, своєчасності дій, неупередженості поглядів, компромісності сторін, досконалості механізму звернення стягнень на майно. Основу високо-професійної діяльності Державної виконавчої служби України складають виражені єдині політика та стратегія щодо примусового виконання рішень майнового характеру. Через це поведінка державного виконавця як частини цілого перебуває у відповідності з цінностями служби (кібернетичність, професійність, незалежність, дискреційність, процедурність, законність та іншими), її політикою та стратегією щодо відтворення оптимальної моделі механізму звернення стягнень на майно, застосування якої гарантує вищу якість діяльності ДВС.

4. Управління, що ґрунтується на процесах. Згідно цієї концепції ДВС України діятиме ефективніше, коли всі внутрішньо і зовнішньо пов'язані види діяльності розглядатимуться як процеси. Відповідно до процесного підходу діяльність державного виконавця щодо виконання примусових рішень майнового характеру – це сукупність нормативно закріплених, узгоджених, послідовних дій

(процес) з надання адміністративних послуг щодо відкриття, здійснення та завершення виконавчого провадження по виконанню рішень майнового характеру судових та інших юрисдикційних органів на запропонованих засадах компромісності, дискретності, юридичного радикалізму;

5. Розвиток державних виконавців та їх залучення до удосконалення служби. Державні виконавці розглядаються не як пасивні дотримувачі розпоряджень та інструкцій, а як творча сила, яка активно впливає на роботу Державної виконавчої служби. Це обумовлюється розгалуженою системою їх навчання (стажування та підвищення кваліфікації) і інформування, що не обмежується тільки питаннями виконання безпосередніх обов'язків, а включає й необхідні для розвитку ДВС у цілому. Підвищення кваліфікації державних виконавців можливе й за умови введення так званого автоматизованого робочого місця державного виконавця як мережної комп'ютерної програми (на зразок робочого місця судді, адвоката, слідчого, дільничного, що використовуються у системі інших правоохоронних органів). Також необхідно сприяти відкритому інформаційному обміну шляхом проведення відкритих засідань, нарад, конференцій, і навіть конкурсів що дає можливість через пропозиції "рядових" виконавців удосконалити діяльність та підвищити рівень роботи служби. При цьому, система стимулювання персоналу спрямовується не тільки на виконання планів, але й на активну участь у процесах удосконалення.

6. Розвиток партнерства. ДВС України діятиме ефективніше, якщо вона встановить взаємовигідні зв'язки з партнерами, що ґрунтуються на довірі, обміні знаннями та доцільній інтеграції для реалізації примусових рішень майнового характеру судових та юрисдикційних органів. Подібні партнерські стосунки можна встановлювати з освітніми та науковими закладами, громадськими організаціями, а у разі створення інституту приватних державних виконавців – з окремим з них, що мають значні знання та навички у сфері виконання примусових рішень майнового характеру. Таке співробітництво може майти різні організаційні форми: укладання адміністративних договорів на конструктивну співпрацю, залучення до розробки стратегії та планів Державної виконавчої служби, створення спільних робочих груп, обмін інформацією та досвідом тощо.

Ми погоджуємося з думкою П. Я. Каліти про те, що впровадження означених концепцій TQM вимагатиме зміни психології держав-

них виконавців, які повинні відчувати себе не просто посадовцями, а членами єдиного колективу і бути готовими разом працювати для його успіху [3]. Вважаємо, що саме такого ставлення до поєднання особистісних та колективних інтересів на сьогоднішній день не вистачає у органах державної влади, у тому числі й ДВС, що знижує якість надання послуг населенню.

Стисла характеристика концепцій підвищення якості діяльності Державної виконавчої служби України дає змогу сформулювати визначення управління якістю ДВС щодо виконання примусових рішень майнового характеру. Під ним розуміємо цілеспрямований, корегуючий вплив на процес реалізації державним виконавцем примусових рішень майнового характеру, як системи адміністративних послуг, спрямованих на задоволення інтересів учасників виконавчого провадження та підвищення якості правоохоронної та правозахисної діяльності Державної виконавчої служби на засадах державного стандарту якості.

Оперуючи поняттями “адміністративна послуга” та “якість послуги” звернемо увагу на їх зміст. Адміністративна послуга розглядається В. Авер'яновим як функція державного управління [4, с. 28], у свою чергу І. Голосніченко визначає її як організаційну діяльність [5, с. 88], а І. Коліушко як розпорядчу діяльність [6, с. 107]. Вважаємо, адміністративна послуга ДВС України щодо примусового виконання рішень майнового характеру – це систематична, цілеспрямована, нормативно-правова та правозастосовча діяльність державних виконавців, яка спрямована на своєчасне, повне і неупереджене, примусове виконання рішень судових та інших юрисдикційних органів з метою відновлення майнових та інших прав стягувача. Прикладами адміністративних послуг, що надаються Державною виконавчою службою України при виконанні примусових рішень майнового характеру є: відкриття провадження (ст. 18 Закону України “Про виконавче провадження”); поновлення пропущеного строку для пред’явлення виконавчого документа до виконання (ст. 23 Закону України “Про виконавче провадження”); зупинення виконавчого провадження при проходженні боржником чи стягувачем строкової військової служби у ЗСУ (п. 3 ст. 34 Закону України “Про виконавче провадження”); арешт та вилучення майна боржника (ст. 55 Закону України “Про виконавче провадження”); реалізація майна, на яке звернуто стягнення (ст. 61 Закону України “Про виконавче провадження”) тощо.

У свою чергу якість послуги ДВС представляє сукупність її характеристик, що стосуються здатності державного виконавця задовольняти встановлені та передбачувані законом інтереси стягувача у процесі примусового виконання рішення майнового характеру. Як нами вже зазначалося, якість послуг, що надаються ДВС України нажалі не задовольняє попит. Тому перед Міністерством юстиції України постає нагальне питання підвищення якості зазначених послуг за допомогою введення інституту приватних виконавців. Конкуренція між державними і приватними виконавцями як «виробниками» однакових послуг буде впливати і на якість їх надання і на собівартість.

Що ж стосується інших варіантів покращення якості послуг ДВС України, то вважаємо, слід врахувати пропозиції державного стандарту «Системи управління якістю. Вимоги» [1] щодо покращення системи управління якістю:

- а) удосконалити систему дій у процесі виконавчого провадження як комплексу забезпечувальних заходів управління якістю послуг, запроваджених ДВС професіоналами-виконавцями;
- б) визначити послідовність та взаємозамінність послуг державного виконавця як розгалуженої та взаємопов'язаної системи дій у процесі виконавчого провадження;
- в) законодавчо закріпити науково обґрунтовані та обумовлені світовим досвідом критерії та методи оцінювання діяльності ДВС, необхідні для забезпечення результативності функціонування процесу виконавчого провадження та управління ним;
- г) забезпечити наявність інформаційних, матеріально-технічних, кадрових ресурсів, необхідних для підтримання функціонування та моніторингу процесу виконавчого провадження;
- д) здійснювати моніторинг, вимірювання та аналіз процесу виконавчого провадження;
- е) вживати заходи, необхідні для досягнення запланованих результатів та постійного їх поліпшення;
- ж) формувати імідж державної виконавчої служби з використанням новітніх технологій паблік рілейшнз (PR).

На нашу думку, впровадження зазначених пропозицій неможливе без наступних умов: наявність єдиних законодавчих вимог (директив); єдині стандарти оцінки якості наданих послуг; єдині процеси перевірки відповідності наданої послуги призначеним стандартам та задоволеності стягувача результатами.

Наявність єдиних законодавчих вимог для Державної виконавчої служби України є найбільш актуальною проблемою для юридичної науки, у якій простежується кристалізація виконавчого права, як галузі. На сучасному етапі норми, що регулюють діяльність ДВС та державного виконавця, розрізнені і мають велику кількість підзаконних нормативних актів (інструкцій). Тому, вважаємо, за необхідне провести кодифікацію та створити єдиний Кодекс виконавчого провадження, який буде регламентувати правову поведінку державного виконавця та ДВС в цілому, особливо зі створенням інститутів примусового виконання рішень судів по цивільним, господарським, адміністративним, кримінальним справам, що призведе до упорядкування суб'єктів виконавчого провадження. Одночасно зауважимо, що СУЯ вимагає високої деталізації дій виконавця, процесу та умов при яких вони здійснюються. Так, у Інформаційній довідці для керівника органу виконавчої влади щодо побудови системи управління якістю за стандартом ДСТУ ISO 9001-2001, яка надана на офіційному веб-сайті Голодержслужби України [7] зазначається, що кожний процес по наданню адміністративної послуги повинний бути задокументований і містити наступні дані: хто відповідає за виконання послуги; яким чином послуга виконується (з потрібним рівнем деталізації); як процес виконання послуги узгоджений з іншими видами діяльності; як він аналізується та управляється керівництвом (яка інформація передається керівництву, як вона розглядається, які рішення приймаються). Розуміючи, що у Кодексі виконавчого провадження така досконала деталізація неможлива, пропонуємо на його основі створити узгоджену систему адміністративних регламентів, які б створювалися і затверджувалися Міністерством юстиції України. Кожний регламент повинен містити вищезначені дані та вимоги до процесу надання послуги, а також систему контролю за якістю наданої послуги, що базуватиметься на визначених стандартах якості послуги.

З означеного витікає наступна, вже озвучена нами умова – єдині стандарти оцінки якості наданих послуг. На сьогоднішній день таких стандартів у Державної виконавчої служби України обмежена кількість. Їх використання провокує низькі результати роботи. Отже, слід розробити та законодавчо закріпити Настанову з якості послуг, що надаються Державною виконавчою службою України щодо примусового виконання рішень майнового та немайнового характеру. Дана Настанова повинна містити політику та цілі ДВС

України у сфері якості; перелік послуг, що надаються; вимоги та стандарти щодо їх якості; перелік посадових осіб та органів, які мають право здійснювати контроль за якістю послуг.

На підставі викладеного приходимо до висновків, що введення до діяльності Державної виконавчої служби України положень системи управління якістю сприятиме:

- підвищенню якості послуг ДВС щодо виконання примусових рішень майнового характеру;
- зменшенню витрат бюджетних коштів через усунення виконавчих дій, що не створюють цінностей та ускладнюють виконавчий процес;
- підвищенню прозорості діяльності виконавчої служби для громадян та керівництва держави;
- спрощенню роботи державних виконавців ДВС України за рахунок кращої організації та розподілу відповідальності;
- покращенню стратегічної гнучкості ДВС та керованості персоналом, можливості його спрямування на нові пріоритети та завдання;
- зменшенню кількості помилок, внутрішніх конфліктів та скарг споживачів на якість послуг, що надаються державними виконавцями.

Література:

1. <http://www.zstu.edu.ua/base/i2/iff/k3/ukr/welding/guide/iso/iso9001.htm>
2. Теорія управління в органах внутрішніх справ: Навчальний посібник / за ред. В. А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.
3. Каліта П. Я. Загальне управління якістю – шлях до досягнення високого рівня досконалості // <http://www.management.com.ua/qm/qm004.html>
4. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. – 2004. – № 10.
5. Голосніченко І. Правове регулювання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. – 2003. – № 10.
6. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
7. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=8B20118D4E2FA138229D9D9139342230?art_id=53747&cat_id=53688