

## ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АСПЕКТІ ЗАКОНОДАВЧИХ РЕФОРМ

Андрієнко І. С.

У статті досліджуються окремі питання розвитку законодавства про виконавче провадження в аспекті запровадження змішаної системи примусового виконання судових рішень в Україні. Особливу увагу приділено проблемам ролі та місця приватних виконавців у системі примусового виконання рішень, а також доцільності запровадження нового інституту з позиції його ефективності. З'ясовано, що особливістю змішаної системи примусового виконання в Україні залишається обмеження діяльності приватних виконавців.

Окрема увага звернена на чинники, які визначають ефективність виконання судових рішень і рішень інших органів. Визначено, що недоліком законодавчих актів у сфері виконавчого провадження є відсутність формалізованих критеріїв оцінювання ефективності діяльності державних і приватних виконавців, яка поглиблює дисбаланс відповідних суспільних відносин та засобів їх правового регулювання.

Окреслено правові проблеми у сфері виконавчого провадження, зокрема, питання законодавчого регулювання відносин у сфері зведеного виконавчого провадження, яка загострилась після запровадження інституту приватних виконавців. З'ясовано, що проблемними моментами, що суттєво впливають на ефективність виконання судових рішень є: обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності приватного виконавця; встановлені обмеження за колом справ та у виконанні «вартісних» судових рішень; недосконалість роботи Автоматизованої системи виконавчого провадження та цифровізація на папері.

**Ключові слова:** виконавче провадження, виконання рішень судів, захист прав людини, державна виконавча служба, приватний виконавець, державний виконавець.

**Andriienko I. S. The question of the effectiveness of executive proceedings in the aspect of legislative reforms**

*The article examines the problematic issues of ensuring effective enforcement of court decisions in the context of introduction of a mixed system of enforcement proceedings in Ukraine. Particular attention is paid to*

*the role and place of private enforcement officers in the enforcement system, as well as to the expediency of introducing a new institution from the point of view of its efficiency. It is found that the peculiarity of the mixed system of enforcement in Ukraine is that private enforcement officers are restricted in their activities.*

*Special attention is paid to the factors which determine the efficiency of enforcement of court decisions and decisions of other bodies. It is determined that the lack of formalised criteria for assessing the performance of public and private bailiffs is a drawback of the legislation in the field of enforcement proceedings, which deepens the imbalance of the relevant social relations and the means of their legal regulation.*

*The author outlines the legal issues in the field of enforcement proceedings, in particular, the issue of legislative regulation of relations in the field of consolidated enforcement proceedings, which has become more acute after the introduction of the institute of private enforcement officers. It is found that the problematic issues which significantly affect the effectiveness of the enforcement of court decisions are: mandatory insurance of civil liability of a private bailiff; restrictions on the scope of cases and on the enforcement of «high value» court decisions; imperfections in the operation of the Automated System of Enforcement Proceedings and digitalisation on paper.*

**Key words:** executive proceedings, execution of court decisions, protection of human rights, state executive service, private executor, state executor.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Соціально спрямованість розвитку нашої держави вимагає впровадження дієвих механізмів забезпечення конституційно гарантованих прав громадян, у тому числі, права на судовий захист. Належне виконання судових рішень є вагомим критерієм ефективного функціонування не лише судової системи, а й державної влади загалом. Зі змісту статті 6 Європейської Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» виконання судового рішення є невід'ємною складовою судового розгляду. Без реального виконання судового

рішення втрачається сенс правосуддя. Право кожного на справедливий судовий розгляд включає не тільки право на звернення до суду, а й право на виконання рішення суду. Таким чином, виконавче провадження є невід'ємним елементом механізму захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави, існування якого відповідає засадам правового громадянського суспільства.

Сучасний стан виконавчого провадження в Україні характеризується низькою ефективністю щодо діяльності з виконання судових актів. Реформа примусового виконання судових рішень і рішень інших органів запроваджена Законами України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII [1], «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 р. № 1403-VIII [2], на жаль, не дала очікуваних результатів. Так ЄСПЛ у 2017 р. рішенням у справі «Бурмич та інші проти України» (*Burmich and Others v. Ukraine*, 2017 р.) визнав, що після рішення 2009 р. (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine*, 2009 р.) в Україні досі немає ефективного засобу правового захисту щодо невиконання судових рішень. У висновку від 5 березня 2020 року Комітет міністрів Ради Європи повторив свою крайню стурбованість у зв'язку з відсутністю відчутних дій щодо ухвалення відповідних інституційних, законодавчих та інших практичних заходів для виконання рішень [3, с. 20-21]. З огляду на останнє, залишаються актуальними цілий ряд питань, пов'язаних із процедурою примусового виконання судових рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різноманітні аспекти виконавчого провадження у своїх працях неодноразово розглядали такі вчені як В. Авер'янов, Ю. Білоусов, О. Верба-Сидор, Р. Ігонін, Л. Крупнова, С. Фурса, Є. Фурса, Н. Шевелер, С. Щербак та інші. Водночас, дослідження даного питання залишається актуальним з позиції аналізу дієвості та ефективності змішаної системи виконавчого провадження та пошуку шляхів подальшого розвитку законодавства у даній сфері.

З огляду на означене, метою статті є дослідження проблемних питань забезпечення ефективного виконання судових рішень в аспекті запровадження змішаної системи виконавчого провадження.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування державної виконавчої служби в Україні передбачило відповідні зміни правових засобів здійснення примусового виконання рішень судів та інших

юрисдикційних органів. Законодавчі новели мали на меті вирішення ряду нагальних питань пов'язаних з підвищенням ефективності функціонування діяльності державної виконавчої служби. Ключовою новацією законодавства, що набрало чинності 5 жовтня 2016 року стало запровадження інституту приватних виконавців та перехід до змішаної системи виконавчого провадження. Такі нововведення досить неоднозначно були сприйняті українським суспільством та викликали значний резонанс у наукових колах.

Перш за все, постало питання ролі та місця приватних виконавців у системі примусового виконання рішень, а також доцільності запровадження нового інституту з позиції ефективності виконання судових рішень.

Серед основних проблем запровадження інституту приватних виконавців в Україні мали місце побоювання того, що приватні виконавці уособлюватимуть колекторів. Таких висновків у своїх працях дійшов М.Г. Вербенський, проаналізувавши ряд законодавчих норм, що здійснюють регулювання діяльності приватних виконавців. Науковець зазначив, що положення Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» не містять чіткого механізму оскарження рішень, дій чи бездіяльності приватних виконавців, що дає їм можливість уникнути відповідальності. Окрім того, приватний виконавець являється суб'єктом незалежної професійної діяльності, тобто не є службовою особою, не може мати службових обов'язків та бути притягнутим до юридичної відповідальності (зокрема, кримінальної) [4, с. 5].

Опонентами такої позиції виказувалась точка зору, що такі побоювання є малообґрунтованими, оскільки, законом чітко врегульовано порядок діяльності та компетенцію приватних виконавців, порядок вчинення ними виконавчих дій та прийняття рішень. Окрім того, встановлені кваліфікаційні вимоги до приватних виконавців, проходження ними навчань, стажувань та складання іспитів, що виключає доступ до такої діяльності «випадкових» осіб. Також задля здійснення своєї діяльності приватні виконавці повинні будуть зробити ряд витрат, у тому числі на оренду та облаштування офісу. Призупинення або припинення діяльності приватного виконавця внаслідок порушення вимог закону призведе до фактичної втрати ними можливості отримання доходу від професійної діяльності та понесених витрат.

З позиції Л.Ю. Сайко та В.В. Ляшенко перевагами запровадження в Україні інституту

приватних виконавців стало: покращення якості надання населенню послуг із примусового виконання рішень, виведення процедури примусового виконання рішень на якісно новий рівень, суттєве зменшення бюджетних витрат, збільшення надходження до бюджету за рахунок сплати податків приватними виконавцями, зменшення корупційної складової у системі виконання [5, с. 77].

Загалом, більшість фахівців дійшли висновку, що запровадження інституту приватних виконавців стало значним кроком вперед у системі реформування державного управління, що представлений значним рядом переваг. Законодавець наділив приватних виконавців широким колом повноважень, надав їм статус самозайнятих осіб, розмежував компетенцію державних та приватних виконавців у деяких справах, а також створив обґрунтований і виважений механізм відповідальності за порушення та зловживання своїми правами для останніх [6, с. 71].

Водночас, основною особливістю нової змішаної системи примусового виконання в Україні залишається обмеження діяльності приватних виконавців, які полягають не тільки в індивідуалізації переліку виконуваних юрисдикційних рішень. До їх числа відносять: заборону здійснення діяльності у разі внесення до Єдиного реєстру приватних виконавців запису про зупинення або припинення права на таку діяльність; заборону діяльності приватних виконавців без наявності чинного договору страхування цивільно-правової відповідальності; збереження права власності на матеріали виконавчого провадження та архіву приватного виконавця за державою; встановлення чітко визначеного порядку подання Міністру України інформації про діяльність приватного виконавця; обов'язок організації офісу в межах виконавчого округу; проходження спеціальної підготовки та подальше підвищення кваліфікації.

Такі нормативні застереження діяльності приватних виконавців спричинені тим, що поки їм належить роль суб'єктів, які мають розвантажити роботу державного сектору. Тому у літературі неодноразово виказувалась думка, що запровадження інституту приватних виконавців суттєво не впливає на вирішення всіх проблем, які існують у сфері примусового виконання судових рішень в Україні.

Спираючись на міжнародну практику виконання судових рішень, слід зазначити, на сьогодні змішані (недержавні) форми виконання судових рішень запроваджені у понад 60 країн світу та у більшості

країн Європейського Союзу (Франції, Бельгії, Нідерландах, Італії, Естонії, Словенії тощо).

Змішана система виконання судових рішень з 2001 року була запроваджена у Чехії. Тут працюють і приватні судові виконавці, і штатні працівники суду. Уже перший досвід засвідчив, що приватні судові виконавці працюють значно ефективніше, але їхні послуги коштують дорожче.

У Франції також діє змішана система примусового виконання рішень. Виконавче провадження реалізується не лише судовими виконавцями, а й генеральними прокурорами, прокурорами, командирами та офіцерами поліції. Одночасно з цим характерним є у правовому статусі судових виконавців елементів незалежної практикуючої особи та державного службовця.

На території Словенії виконання примусового провадження покладено на окружний суд. Судові пристави - особи, які безпосередньо проводять примусові дії. Пристави призначаються Міністром юстиції у межах території своїх окружних судів. Служба судових приставів є державною службою, яку пристави несуть автономно. Так, пристави особисто відповідають за будь-яку завдану шкоду під час здійснення своїх повноважень та страхового випадку через свої дії або бездіяльність під час виконання постанов суду. У випадку досить значних порушень пристави можуть бути усунені від своїх обов'язків міністром юстиції [7].

Безперечно, що право будь-якої країни відображає правові тенденції, що склалися, та особливості економіко-політичного життя суспільства на певному етапі свого розвитку. З цієї причини і виконавче провадження кожної держави самобутнє та унікальне. Водночас, запозичення деяких найефективніших форм стане позитивним фактором для вдосконалення національної системи примусового виконання.

Правозастосовна практика виявила низку суттєвих недоліків існуючого механізму примусового виконання судових рішень в Україні. Головною проблемою в зазначеній сфері, як і раніше, залишається вкрай низька виконуваність судових та рішень інших органів. Згідно офіційних джерел виконується не більше 3%, в той час, як середній показник серед країн Євросоюзу - 50-70%. Причини ситуації, що склалася, лежать у різних площинах: з одного боку, це зловживання з боку боржників і кредиторів (використання строку для добровільного виконання для приховування активів, ухилення від прийняття виконання, накопичення боргів тощо), з іншого - об'єктивні й суб'єктивні недоліки в організації самого примусового

виконання (реальна неможливість виконання судових рішень через недосконалість законодавства про виконавче провадження та наявність у ньому численних прогалин).

Окремо виокремлюють питання оцінки ефективності інституту приватних виконавців. Як зазначено у літературі, концептуальним недоліком законодавчих актів є відсутність формалізованих критеріїв оцінювання ефективності діяльності виконавців, яка поглиблює дисбаланс відповідних суспільних відносин та засобів їх правового регулювання.

В даному аспекті заслуговує на увагу позиція Л.В. Крупної, яка пропонує до таких віднести досягнуті за звітний період показники: кількість виконаних рішень; кількість рішень про відкриття виконавчого провадження та про відмову у відкритті виконавчого провадження; відсоткове співвідношення добровільно виконаних рішень і рішень, виконаних у примусовому порядку; кількість судових скарг на рішення, дії чи бездіяльність державних і приватних виконавців; кількість державних і приватних виконавців, яких було притягнуто до відповідальності за порушення законодавства у сфері виконання судових рішень та рішень інших органів; кількість випадків і причини порушення строків, передбачених законодавством на проведення виконавчих дій; загальна сума виконавчого збору, який перераховано до Державного бюджету України; кількість випадків і причини відновлення виконавчого провадження у судовому порядку; загальна вартість стягнутого майна; показники розшуку боржників і дітей (за виконавчими документами про відібрання дитини) [8, с. 179]. Слід погодитись з автором про необхідність доповнення Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. визначеними положеннями.

Фахівцями висловлюються різні пропозиції щодо вдосконалення законодавства про виконавче провадження. Як зазначають самі приватні виконавці, нестача їхніх правових повноважень дуже заважає повноцінному здійсненню виконавчої практики, і обмежує їхні можливості щодо забезпечення встановленого порядку діяльності судів. Зокрема, мова йде про виключення можливості для приватних виконавців стягувати кошти з держави та на її користь, обов'язок страхування цивільно-правової відповідальності суб'єктом приватної виконавчої діяльності та ряду інших.

С.В. Дяченко та Д.О. Завадко вважають, що механізм індивідуального забезпечення

відшкодування шкоди, завданої діяльністю приватного виконавця, значно поступається варіанту колективного страхування, що досить успішно діє на Заході. Така ситуація потенційно може призвести відразу до декількох негативних наслідків: неможливості повноцінного захисту прав особи, якій було нанесено матеріальної шкоди діяльністю приватного виконавця; зменшення кількості кваліфікованих кадрів серед приватних виконавців; нанесення репутаційної шкоди всьому інституту приватного виконання судових рішень в Україні [9, с. 100].

Серед правових проблем також виділяють питання законодавчого регулювання відносин у сфері зведеного виконавчого провадження, яка загострилась після запровадження інституту приватних виконавців у зв'язку з правовою невизначеністю питань взаємодії державних та приватних виконавців у цьому аспекті. Широкого розголосу набули питання «конкуренції» державних та приватних виконавців. Зокрема, при виконанні різних виконавчих документів щодо одного боржника. Проблема спричинена неоднозначністю законодавчих положень в частині необхідності забезпечення черговості вимог стягувачів в умовах дуалістичної публічно-приватної системи примусового виконання рішень [10, с. 246].

У літературі відмічено, що на відміну від органів ДВС, де законодавчо визначено порядок передачі виконавчого провадження від одного державного виконавця до іншого та формування зведеного виконавчого провадження, для приватних виконавців такий порядок не визначений. Таким чином, створюється можливість відкриття виконавчого провадження різними приватними виконавцями або приватним і державним виконавцями щодо одного боржника. При цьому відповідні вимоги стягувачів можуть бути у різних чергах, передбачених законом, забезпечити дотримання яких в такому випадку неможливо. Крім того, відбувається дублювання виконавчих дій різними приватними (приватним і державним) виконавцями щодо одного боржника. Законодавчо не врегульовано також процедуру передачі виконавчого провадження від приватних виконавців державним і навпаки без залучення стягувача.

Ще одна прогалина в законодавчій регламентації питань зведеного виконавчого провадження констатована в постанові ВП ВС від 17 жовтня 2018 р. у справі № 5028/16/2/2012 [11] та полягає у правовій невизначеності питань судової юрисдикції при оскарженні рішень, дій або бездіяльності виконавців у зведеному виконавчому

провадженні. Так, у вказаній постанові ВП ВС дійшла висновку про те, що скарги на виконавця щодо примусового виконання виконавчих документів, виданих судами різних юрисдикцій у зведеному виконавчому провадженні, повинні розглядатись у порядку адміністративного судочинства. Скарги на виконавця щодо примусового виконання виконавчих документів, виданих судами однієї юрисдикції у зведеному виконавчому провадженні, повинні розглядатись відповідним судом, який видав виконавчий документ, у порядку відповідного виду судочинства [12, с. 56].

Таким чином, існує певна правова невизначеність регламентації умов примусового виконання рішень, що створює істотні ускладнення як для стягувачів, так і для виконавців.

Одним із напрямів удосконалення виконавчого законодавства та підвищення ефективності виконання судових рішень є цифровізація процесів примусового виконання рішень і запровадження повноцінної електронної системи арешту коштів боржників на банківських рахунках. Адже з позиції практиків сьогодні замість повноцінної автоматизованої системи електронного арешту коштів приватні виконавці мають тільки систему електронного обміну інформацією з банківськими установами, що далеко не завжди приводить до швидких результатів у вигляді виконання рішення.

Система, яка реалізована сьогодні Міністерством юстиції, передбачає лише: 1) направлення запиту про наявність рахунків у банках, відкритих боржником, та отримання відповіді про номери рахунків і залишок коштів; 2) надсилання постанови про арешт коштів чи про зняття такого арешту також у електронному вигляді.

Певним кроком в даному напрямку стало подання законопроекту № 9363 щодо цифровізації виконавчого провадження [13], який на думку авторів «забезпечить дотримання конституційного принципу обов'язковості виконання судових рішень, а також сприятиме зменшенню кількості невиконаних судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), підвищенню ефективності системи примусового виконання». Законопроектом передбачено автоматизований арешт коштів на депозитних рахунках боржників, банки не продовжуватимуть депозитні договори, а накладатимуть на них арешт і стягуватимуть відповідну суму боргу з депозиту. Окрім того, позитивним моментом слід вважати й те, що «за наявності

відомостей про наявність у боржника транспортного засобу в Єдиному реєстрі боржників, територіальні органи МВС відмовляють у провадженні реєстрації».

Таким чином, ряд проблемних моментів визначених приватними виконавцями у їх діяльності це: обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності приватного виконавця; встановлені обмеження за колом справ та у виконанні «вартісних» судових рішень; недосконалість роботи Автоматизованої системи виконавчого провадження та цифровізація на папері.

**Висновки.** Отже, необхідними кроками підвищення ефективності виконання судових рішень є подальші законодавчі зміни, що передбачають зрівняння повноважень приватних і державних виконавців. Однак, слід погодитись з позицією, що держава не може передати приватним структурам головну свою функцію - роль гаранта захисту цивільних прав. Саме виконання цієї ролі є однією з основ правової держави. Отже, на нашу думку, повністю перекладати на приватних осіб обов'язки держави щодо гарантії підтримання законності не вбачається виваженим кроком.

#### Література

1. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>. (дата звернення: 13.12.2023).
2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 № 1403-VIII.
3. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 29. Ст. 535. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#n506> (дата звернення: 13.12.2023).
3. Аналіз «Передовий досвід держав-членів Ради Європи та стандарти Ради Європи щодо судового контролю за виконанням рішень національних судів». URL: <https://rm.coe.int/analysis-judicial-control-by-jos-uitdehaag-october-2020-ukr-final/1680a0773f> (дата звернення: 21.12.2023).
4. Вербенський М.Г. Запровадження інституту приватних виконавців в Україні: аналіз ризиків. *Наука і правоохорона*. 2016. № 3. С. 5-10.
5. Сайко Л.Ю., Ляшенко В.В. Правові аспекти запровадження інституту приватних виконавців в Україні. *Молодий вчений*. 2015. № 5 (20). С. 77.
6. Солонар А.В, Васильєва В.В. До питання запровадження інституту приватних виконавців в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 68-71. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2016/20.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2016/20.pdf) (дата звернення: 13.12.2023).

7. Приватна система примусового виконання з досвіду Європейських країн. URL: <http://www.informjust.ua/text/744> (дата звернення: 13.12.2023).

8. Крупнова Л.В.. Проблема ефективності виконавчого провадження в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Вісник ХНУВС*. 2016. № 3 (74) С. 174-181.

9. Дяченко С. В., Завадко Д.О. Приватні виконавці в Україні: правовий статус, проблеми та перспективи розвитку. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Випуск № 2(50) 2021 р. С. 99-104.

10. Попов К.Л. Змішана модель примусового виконання рішень в Україні: проблеми ефективності. *Юридичний науковий електронний журнал* 21.02.2023 URL: [http://lsey.org.ua/2\\_2023/55.pdf](http://lsey.org.ua/2_2023/55.pdf) (дата звернення: 02.12.2023).

11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17.10.2018 р. у справі № 5028/16/2/2012 за позовом заступника прокурора міста Чернігова в інтересах держави в особі: Міністерства палива та енергетики України, ПАТ «НАК «Нафтогаз України», Публічного

акціонерного товариства по газопостачанню та газифікації «Чернігівгаз» до Відкритого акціонерного товариства «Облтеплокомуненерго» про стягнення 4 906 261,27 грн. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://bit.ly/2YnMCwR> (дата звернення: 03.06.2019).

12. Стефанчук М.М. Практика верховного суду як індикатор дефектів законодавства України про виконавче провадження. *Університетські наукові записки*. 2019. № 69-70. С. 49-59.

13. Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження: Проект Закону від 07.06.2023 № 9363. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42073> (дата звернення: 07.06.2023).

*Андрієнко І. С.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*