

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, заслужений юрист України

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДУ

У статті розглядаються питання реформування органів примусового виконання судових рішень. Окреслюються основні проблеми державної виконавчої служби на сучасному етапі та шляхи їх розв'язання. Аналізуються перспективи запровадження інституту приватного виконання рішень суду. Аргументується висновок, що реформування органів виконання судових рішень є одним із найважливіших напрямів судово-правової реформи в Україні.

**Ключові слова:** виконання судових рішень, державна виконавча служба, виконавче провадження, приватні виконавці, судова влада.

В статье рассматриваются вопросы реформирования органов принудительного исполнения судебных решений. Определяются основные проблемы государственной исполнительной службы на современном этапе и пути их разрешения. Анализируются перспективы внедрения института частного исполнения решений суда. Аргументируется вывод, что реформирование органом исполнения судебных решений является одним из важнейших направлений судебно-правовой реформы в Украине.

**Ключевые слова:** исполнение судебных решений, государственная исполнительная служба, исполнительное производство, частные исполнители, судебная власть.

In article questions of reforming of bodies of compulsory execution of judgments are considered. The main problems of the public executive service at the present stage and a way of their permission are defined. Prospects of introduction of institute of private execution of judgments are analyzed. The conclusion is given reason that reforming by body of execution of judgments is one of the most important directions of judicial and legal reform in Ukraine.

**Key words:** execution of judgments, public executive service, executive production, private performers, judicial authority.

**Постановка проблеми.** Авторитет судової влади у суспільстві залежить не лише від того, наскільки суди справедливі і правильно розглядають і вирішують ті чи інші справи, а й від належного та своєчасного виконання прийнятих за наслідками судового розгляду рішень. Лише оперативно і в повному обсязі виконане судові рішення є логічним завершенням правового спору, вирішеного судом. Проте доводиться констатувати, що на сьогодні реформування системи примусового виконання судових рішень в Україні є далеким від свого завершення. Ці проблеми потребують невідклад-

ного вирішення, що має спиратися на комплексний підхід, який би враховував кращий зарубіжний досвід, національні історичні традиції, а також реалізувався у загальному контексті судово-правової реформи в Україні.

**Огляд останніх досліджень і публікацій із цієї проблеми.** Проблеми примусового виконання судових рішень в різний час були предметом наукових досліджень таких учених, як В. Ф. Бортняк [1], Р. Х. Валеєва [2], П. П. Заворотько [3], В. В. Комаров [4], Д. П. Фіолєвський [5], С. Я. Фурса [6], С. В. Щербак [7], М. К. Юков [8] та ін. Розглядалися

вони і у попередніх публікаціях автора [9]. Разом з тим не всі аспекти виконання судових рішень у сучасних реаліях отримали належне наукове дослідження, що зумовлює необхідність чергового звернення до вказаної проблематики.

У зв'язку з цим **завданням** даного наукового дослідження є заповнення вказаних теоретичних прогалів і розробка на цій основі пропозицій наукового та методичного характеру щодо реформування органів виконання рішень суду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналізуючи сучасний стан системи виконання судових рішень в Україні, необхідно відзначити, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які проваджаться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, визначений законом. Воно являє собою особливий вид державної діяльності, що відноситься до виконавчої влади і здійснюється у передбаченій законодавством процесуальній формі у виді процесуального провадження, метою якого є реалізація судових та інших актів, що містять владне рішення про зміст суб'єктивного права.

Важливе соціальне значення виконавчого провадження дозволяє окремим дослідникам виділяти його як одну з правозахисних функцій держави [10, с. 108]. Як обґрунтовано зауважують дослідники, без існування надійного механізму виконання судових рішень судова влада втрачає ознаки державної влади, адже, як слушно зауважується у науковій юридичній літературі, влада, яка не здатна забезпечити виконання своїх рішень, є лише коштовною декорацією [11, с. 27]. Отже, виконання судових рішень – один із основних критеріїв, за яким громадяни оцінюють спроможність, ефективність

і чесність влади. Це безумовне завдання держави, яке має виконуватися без будь-яких компромісів [12]. Разом з тим у сфері виконання судових рішень на сьогодні існує чимало проблем. Україна посідає четверте місце за зверненнями до Європейського суду з прав людини у зв'язку з порушеннями права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.). При цьому Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів. Відповідно до його практики це право стало б ілюзорним у разі, коли б правова система держави допускала, аби остаточне, обов'язкове судове рішення залишалося невиконаним. Цим порушуються зобов'язання України за Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 р. щодо гарантування дотримання права особи на здійснення виконавчого провадження протягом розумного строку.

На сьогодні основними чинниками, що впливають на таку негативну ситуацію з виконанням рішень, є: перевантаженість у роботі державних виконавців та недостатній рівень їх кваліфікації; недостатнє фінансування органів, що здійснюють примусове виконання рішень; корупційна складова, відсутність належної мотивації державних виконавців. При цьому, з одного боку, навантаження на одного державного виконавця сягає понад 100 виконавчих проваджень на місяць, а з іншого – ефективність виконання надзвичайно низька (за деякими даними в Україні кількість виконаних рішень ледь перевищує 20%. Так, із 6,5 мільйона виконавчих документів минулого року виконано лише 1,3 мільйона, тоді як у європейських країнах ці показники сягають 80% [13]). Така ситуація стала предметом критики України з боку Ради Європи. Так, у резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1787

(2011) від 26.01.2011 «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» відзначається існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і серйозно підривають верховенство права. Щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема, з хронічним невиконанням рішень національних судів. Було вказано на те, що Україна повинна терміново прийняти комплексну стратегію щодо виправлення ситуації, за якою значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також впровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту у відповідь на пілотне рішення у справі «Іванов проти України».

Розглядаючи проблеми виконання судових рішень у незалежній Україні, необхідно погодитися із тим, що всебічне реформування діяльності органів державної виконавчої служби сприятиме підвищенню ефективності діяльності єдиного в Україні органу примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) – Державної виконавчої служби, зміцненню її організаційно-правової структури і, як наслідок, забезпеченню гарантій захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян та юридичних осіб у процесі виконавчого провадження [14, с. 36]. У свою чергу, ефективність діяльності ДВС може бути оцінена на підставі таких виокремлених нами критеріїв, як: 1) правильність вибору засобів для виконання судових рішень (процесуальних та інших дій, організаційних заходів), визначення їх оптимального поєднання і тактики застосування; 2) правильність добору державних виконавців (оцінка їх ділової кваліфікації, особистих якостей, можливість психологічної сумісності); 3) своєчасність дій із виконання актів судових та інших органів; 4) якісний зміст дій із виконання актів судової влади, що до-

сягається передусім за рахунок неухильного додержання чинного законодавства. При цьому основною проблемою оптимального виконавчого провадження є визначення необхідного співвідношення між заданим обсягом роботи і соціальними ресурсами, достатніми для виконання даної роботи у визначений законом строк і з найменшими соціальними витратами. Це зумовлює необхідність розвитку системи гарантій, що безпосередньо забезпечують ефективно виконання рішень судів, до яких належать кошти, надані органам виконання, умови, у яких вони здійснюють свою діяльність, а також засоби, які можуть забезпечити учасникам виконавчого провадження охорону їх прав і законних інтересів.

За останнє десятиліття український законодавець не зробив жодних серйозних кроків на шляху до реформування системи примусового виконання судових рішень. Ситуація почала змінюватися лише у 2015 р., попри те, що станом на початок цього року ДВС працювала в цілому стабільно і навіть мала деякі позитивні показники. Так, за даними судової статистики, у 2014 р. зменшилась кількість клопотань, заяв, подань у порядку виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб). Якщо у 2013 р. кількість заяв, що знаходились у провадженні, становила 161,4 тис., то у 2014 р. вже 140,8 тис., що на 12,8% менше. На 30% зменшилась кількість скарг на дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби – з 20,9 тис. у 2013 р. до 14,6 тис. у звітному періоді [15]. Однак на початку 2015 р. керівництво Міністерства юстиції України анонсувало кардинальне реформування державної виконавчої служби, у якій можна виділити три основні напрями: ліквідація Державної виконавчої служби України; оптимізація діяльності державних виконавців; удосконалення порядку виконання рішень. Розпочата реформа

спрямована на забезпечення побудови найбільш ефективної структури органів державної виконавчої служби, визначення чіткої їх підпорядкованості, що у свою чергу також сприятиме раціональному використанню бюджетних коштів, скороченню та оновленню кадрового складу тощо.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 17 відбулася ліквідація ДВС з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів та на виконання п. 9 розд. III «Прикінцеві положення» Закону від 28.12.2014 р. № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, законодавчих актів України» щодо скорочення чисельності працівників державних органів на 20%. Дане рішення передбачає ліквідацію ДВС із покладенням на Міністерство юстиції завдань і функцій з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) та визначення його як правонаступника Державної виконавчої служби, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у цій сфері. У зв'язку з цим у структурі апарату Міністерства юстиції утворено Департамент державної виконавчої служби. При цьому за заявами міністра юстиції реформування ДВС очікується завершити приблизно за два роки. За оцінками фахівців, ліквідація ДВС і передача її функцій Мін'юсту України – це загалом правильний крок, оскільки, як мінімум приводить діяльність виконавчої служби відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу», яким однозначно передбачено, що державна виконавча служба є департаментом у складі Мін'юсту України, а не окремим центральним органом виконавчої влади. Такий крок дасть змогу зекономити бюджетні кошти на утримання апарату, скоротити його кількість та упорядкувати

структуру виконавчої служби, зокрема територіальні підрозділи [16].

Не менш важливою є і оптимізація діяльності державних виконавців. Керівництво ДВС офіційно визнає, що ця структура була однією з найбільш корумпованих у державному секторі. Для прикладу, у 2010–2013 рр. реалізація конфіскованого майна була монополізована чотирма, а згодом однією компанією, наближеною до колишнього керівництва Мін'юсту. Лише офіційно ці посередники мали дохід у 200–300 млн грн щороку. На реалізації у цих підприємців знаходилося майна на понад 8 мільярдів гривень. Вартість конфіскації, що продавався, знижувалася на 50–70%. Окрім того, приватні фірми офіційно отримували 15% комісію за свої послуги [17]. З огляду на це існує нагальна необхідність зробити роботу ДВС прозорою і відкритою.

Задля цього Міністерство юстиції вже на сучасному етапі впроваджує поступові зміни у сфері виконання судових рішень. Так, одна з новацій стосується порядку визначення розміру виплат державним виконавцям з метою виконання положення Бюджетного кодексу, основна ідея якої полягає у мотивуванні державних виконавців для того, щоб побороти побутову корупцію у виконавчій службі. Інша стосується реалізації нового Пілотного проекту у сфері виконання рішень, який впроваджується з 1 травня 2015 р. у відділі примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції, структурних підрозділах територіальних органів Міністерства юстиції у Сумській області та в м. Києві, що забезпечують здійснення повноважень у сфері організації примусового виконання рішень, а саме – запровадження автоматичного розподілу справ між державними виконавцями та реалізацію системи автоматичного он-лайн контролю за строками виконання рішень та їх ефективністю. Реалізація положень цього пілотного проекту дасть можливість усунути різно-

манітні корупційні складові в аспекті розподілу справ виконавчих проваджень між виконавцями [18].

Удосконалення порядку виконання судових рішень передбачає два етапи реформи: системне вдосконалення процедури примусового виконання рішень та запровадження змішаної системи примусового виконання рішень шляхом введення інституції приватних виконавців. Крім того, вдосконалення процедури примусового виконання рішень потребує суттєвих змін до чинного законодавства, зокрема, в частині: 1) зниження корупційних ризиків у діяльності державних виконавців, зокрема за рахунок прозорості процедури виконавчого провадження, автоматичного розподілу справ (виконавчих проваджень), підвищення мотивації праці державних виконавців, посилення контролю за виконанням рішення; 2) посилення інституційної спроможності виконавців (розширення можливостей отримання інформації про боржників та їхнє майно, спрощення доступу інформаційних ресурсів, які містять відповідну інформацію, запровадження єдиного реєстру боржників тощо); 3) вдосконалення процедури виконання проблемних категорій рішень (рішення зобов'язального характеру, рішення, виконання яких ускладнено наявними мораторіями, рішення, боржниками за якими є державні органи тощо); 4) посилення відповідальності за невиконання рішень тощо.

З цією метою планується вжити низку заходів, серед яких, зокрема, впровадження нового програмного забезпечення Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень, налагодження швидкої системи пошуку інформації про майно боржника та накладення арешту на майно боржника тощо. Так, з метою підвищення інституційної спроможності органів державної виконавчої служби, оперативної взаємодії з органами влади та отримання інформації про майно та кошти боржника, планується запровадження електронної взаємодії з Національним

банком України, Державною автомобільною інспекцією, Державною казначейською службою України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та іншими органами. При цьому буде розширено функції програми виконавчого провадження. Заінтересовані особи зможуть створити власний віртуальний кабінет з усією необхідною для користувача інформацією. З часом планується інтегрувати систему виконавчого провадження з іншими реєстрами та банківською системою, а електронну перевірку достовірності документів забезпечуватиме наявність QR-коду.

Також передбачається створення відкритого реєстру боржників, до якого матимуть доступ інші органи влади, банківські установи, а також фізичні і юридичні особи. Функцією цього реєстру буде не лише можливість отримувати інформацію щодо боржника іншими органами, фізичними та юридичними особами, а також стимулювання боржника до виконання рішення. З метою систематизації інформації щодо конфіскованого та арештованого майна й отримання достовірної та оперативної інформації передбачається запровадження електронного обліку такого майна. Поряд з цим реформатори планують створити авторизовані офіси, за допомогою яких стягувачу буде надана змога направляти виконавчі документи для виконання в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису та запровадити електронну взаємодію із судами та іншими органами, шляхом автоматичного направлення виконавчого документа до єдиної бази виконавчих документів для виконання. Зазначене надасть можливість стягувачу швидко, в зручний для нього спосіб, пред'явити до виконання виконавчий документ без необхідності звернення до суду для його отримання [19].

Наступним кроком концепції реформування ДВС стане прийняття законів «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рі-

шень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження». Прийняття цих законів забезпечить запровадження змішаної системи примусового виконання за участю приватних виконавців. При цьому стягувач отримає вибір – звертатися до державного чи до приватного спеціаліста.

Очевидно, що однією із найбільш суттєвих новацій при цьому є запровадження приватних виконавців. Обстоюючи необхідність у їх появі, фахівці вказують на те, що приватні виконавці зможуть суттєво підвищити ефективність виконавчого провадження. У приватних виконавців не буде якихось додаткових повноважень чи методів роботи. Вони працюватимуть за тими ж принципами, що й державні. При цьому вони матимуть низку таких переваг: 1) суттєво знизять завантаженість ДВС, оскільки у переважній більшості випадків у стягувача буде вибір, куди подати документ для примусового виконання: до органів ДВС чи до приватного виконавця; 2) за свій рахунок будуть забезпечувати себе матеріально-технічними засобами (офісне приміщення, оргтехніка, транспортний засіб, витратні матеріали тощо); 3) забезпечать конкурентне середовище у сфері примусового виконання, оскільки практично всі категорії проваджень будуть одночасно відноситися як до компетенції ДВС, так і до компетенції приватних виконавців. Отже, це знизить рівень корупції у лавах ДВС та взагалі у цій сфері; 4) будуть зацікавленими в успішному завершенні виконавчого провадження, оскільки від цього залежить їх прибуток та конкурентні переваги; 5) займатимуться примусовим виконанням на професійній, конкурентній та самоокупній основі. Вони не залежатимуть від органів державної влади та місцевого самоврядування [20]. При цьо-

му наголошується, що не слід очікувати, що одразу після прийняття законів з'явиться армія приватних виконавців. На першому етапі це не буде масовий процес, адже спеціалістів треба навчити, створити робочі місця для них, визначитися з округами, розробити чимало підзаконних актів [21].

Зауважимо, що запровадження інституту приватних виконавців має бути предметом самостійного наукового дослідження. В контексті даної статті відзначимо, що будь-які дії у сфері реформування повинні вчинятися зважено і послідовно, бути ретельно спланованими та узгодженими з іншими напрямками судово-правової реформи. Вони потребують створення належної правової, організаційної і матеріально-фінансової бази, без якої у кращому випадку спроби реформ приречені на невдачу, а в гіршому – існуюча модель примусового виконання буде зруйнована, а нова так і не запрацює. Найбільш радикальні новації, як, наприклад, запровадження приватних виконавців, на наш погляд, вимагають попередньої апробації у вигляді «пілотних проектів», а також певного перехідного періоду, протягом якого має бути оцінена їх ефективність і можливість більш широкого запровадження у правове поле України.

**Висновки.** Реформування виконавчої служби має призвести не лише до косметичних, а й ґрунтовних якісних змін у справі виконання судових рішень, що дасть змогу забезпечити в Україні неухильну реалізацію засади обов'язковості судових рішень, що проголошується у кожному з видів судочинства, а також сприятиме дійсному утвердженню фундаментальних прав кожної людини на судовий захист і справедливий суд, неможливого без повного і своєчасного виконання судових рішень.

## Література

1. Бортняк В. Ф. *Форми та методи діяльності державної виконавчої служби* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Ф. Бортняк. – К., 2008. – 18 с.

2. Валеєва Р. Х. Органи исполненія судових рішень по советському громадянському процесуальному праву : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Р. Х. Валеєва. – Л., 1961. – 234 с.
3. Заворотько П. П. Процессуальне гарантії исполненія судового рішення / П. П. Заворотько. – М., 1974. – 359 с.
4. Курс цивільного процесу : підручник / [В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.] ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 1352 с.
5. Фіолевський Д. П. Державна виконавча служба України : навч. посіб. / Д. П. Фіолевський, С. Ю. Лобанцев, Є. І. Мезенцев. – К. : Алерта, 2004. – 564 с.
6. Фурса С. Я. Виконавче провадження в Україні : навч. посіб. / С. Я. Фурса, С. В. Щербак. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.
7. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Щербак. – К., 2002. – 228 с.
8. Юков М. К. Исполнительное производство / М. К. Юков. – М. : Юрид. лит., 1983. – 223 с.
9. Афанасьев В. В. Организационно-правовые проблемы исполнительного производства в Украине : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / В. В. Афанасьев. – Х., 1995. – 200 с.
10. Щербак С. Виконавче провадження як одна з правозахисних функцій держави / С. Щербак // Право України. – 2001. – № 11. – С. 107–111.
11. Задорожня О. В. Проблеми становлення Державної виконавчої служби / О. В. Задорожня, Д. П. Фіолевський // Адвокат. – 1999. – № 3. – С. 27–29.
12. Комітет з питань правової політики та правосуддя рекомендує парламенту прийняти за основу проект Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та проект Закону «Про виконавче провадження» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/114899.html>.
13. Що передбачає реформа виконавчої служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.volynnews.com/news/society/shcho-peredbachaye-reforma-vykonavchoyi-sluzhby/>.
14. Шупеня М. Шляхи удосконалення діяльності державної виконавчої служби / М. Шупеня, О. Кузь, Б. Бачук // Право України. – 2005 – № 5. – С. 34–36.
15. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/аналіз%20даних%20судової%20статистики%20щодо%20розгляду%20справ%20за%202014%20рік.doc>.
16. Хорунжий Ю. Про реформу державної виконавчої служби [Електронний ресурс] / Ю. Хорунжий. – Режим доступу: <http://radako.com.ua/news/pro-reformu-derzhavnoyi-vikonavchoyi-sluzhbi-yurgazeta>.
17. Реформування виконавчої системи України відбуватиметься за участю громадськості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dvs.gov.ua/ua/news/open/5>.
18. Уряд прийняв 3 важливі документи, які забезпечать реформування системи примусового виконання в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248007919](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248007919).
19. Їжак О. Революція в юстиції [Електронний ресурс] / О. Їжак. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/publications/actual/revolyuciya-v-yusticiyi.html>.
20. Концепція запровадження інституту приватних виконавців в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1795-kontseptsiiia-zaprovadzhenia-pryvatnykh-vykonavtsiv-v-ukraini.html>.
21. Що передбачає реформа виконавчої служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.volynnews.com/news/society/shcho-peredbachaye-reforma-vykonavchoyi-sluzhby/>.