

З. В. Гбур,

д. н. держ. упр., професор, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування, Національного університету охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика
ORCID ID: 0000-0003-4536-2438

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

Анотація. У статті висвітлено практичний аспект представлення специфіки систем виконавчого провадження у провідних країнах світу з метою врахування у реформуванні системи виконавчого провадження в Україні. Відзначено, що реформа органів публічної влади зумовлює необхідність реформування державної системи виконавчого провадження, основними принципами якої є запровадження змішаної системи примусового виконання рішень та запровадження інституту правових виконавців. Зосереджено увагу на тому, що з метою підвищення ефективності діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень ухвалено Закон України «Про виконавче провадження» та Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», якими внесено низку змін у систему примусового виконання рішень, основною метою яких є усунення недоліків та перешкод у виконанні судових рішень та захист прав виконавця провадження, захист інтересів стягувачів тощо. Констатовано, що багато питань щодо виконавчих проваджень у багатьох країнах світу стосовно стягнення заборгованості вирішують насамперед питання примирення між кредиторами та боржниками як сторонами виконавчого провадження. Висвітлено досвід Польщі, Великобританії, Угорщини, Німеччини та Франції щодо специфіки системи виконавчого провадження. Відзначено, що аналіз та узагальнення чинних світових систем виконавчого провадження, а також системи виконавчого провадження в Україні сприятиме підвищенню ефективності забезпечення захисту прав сторін та інших осіб у виконавчому провадженні. Зроблено висновки, що важливим моментом впровадження світових стандартів у сферу реформування системи виконавчого провадження в Україні має стати уніфікація форм і напрямів діяльності органів публічної влади України та її посадових осіб з метою забезпечення належного функціонування суспільних відносин у виконавчому провадженні.

Ключові слова: публічне управління, виконавче провадження, приватний виконавець, державний виконавець, Міністерство юстиції України, реформування системи виконавчого провадження.

Постановка проблеми. Ефективна система виконавчого провадження – це один з елементів сучасної правової держави, адже без належного виконання рішень неможливе створення легітимної європейської держави. Світовий досвід у сфері виконавчого провадження має суттєвий вплив на розвиток підходів до вдосконалення української моделі виконавчого провадження та є актуальним у здійсненні правового регулювання такого процесу.

Останнім часом у публічному управлінні відбуваються системні реформування, що негативно впливають на загальну якість роботи

учасників виконавчого провадження через періодичні зміни систем і структур. Тому поставлені цілі реформування системи виконавчого провадження можна досягти шляхом порівняльного аналізу систем виконавчого провадження в юрисдикціях органів іноземних країн у контексті імплементації позитивного світового досвіду в українську практику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пріоритетні аспекти впровадження світового досвіду у практику реформування системи виконавчого провадження в Україні вивчають багато вчених. Так, Лимарь І., досліджуючи

питання реформування системи виконання судових рішень з погляду передумов та перспектив розвитку, зауважує, що проблемним питанням реформування виконавчого процесу є відсутність єдиної позиції щодо підпорядкованості та правового статусу приватних виконавців, оскільки відсутня чітка позиція щодо остаточного оформлення системи виконання судових рішень та немає чіткої позиції щодо того, чи буде це поступовий перехід до цивільної системи примусу, чи залишиться такий, який є на даний час [1, с. 93].

Крупнова Л. відзначає, що перспективними тенденціями розвитку системи виконавчого провадження в Україні можна вважати такі тенденції:

- 1) додаткова інституційна реалізація комбінованої системи примусового виконання рішень та адаптація до специфіки вітчизняної правової системи та менталітету громадян;
- 2) остаточна універсалізація системи виконавчого провадження на основі стандартів єдиного правового простору Європейського Союзу;
- 3) удосконалення окремих аспектів транснаціонального виконавчого процесу;
- 4) перегляд ключових підходів до визначення ефективності виконавчих процедур;
- 5) залучення організацій громадянського суспільства до реформування чинної системи виконавчого провадження;
- 6) удосконалення адміністративних процедур у виконавчому провадженні;
- 7) залучення арбітражних колегій до виконавчого провадження [2, с. 145].

Водночас Вільчик Т. відзначає, що у багатьох країнах Європейського Союзу система примусового виконання рішень судів та інших компетентних органів змінюється від моделі публічного права до моделі приватного права та проходить у фазу трансформації до змішаної системи примусового виконання судових рішень. З позиції вченої, при розбудові цієї системи в Україні слід враховувати кращий досвід країн Європейського Союзу, які підтвердили ефективність своїх систем виконавчого провадження. Науковиця також наголошує, що подальше розширення повноважень приватних виконавців відповідає практиці примусового виконання рішень судів та інших компетентних органів у країнах Європейського Союзу [3, с. 13].

Колектив вчених Косяченко К., Піскун Д. та Маковицький Б. стверджують, що особливо значення набувають теоретичні та прикладні

розробки щодо запровадження в Україні європейської системи виконання судових рішень. Чинні системи та форми виконавчого провадження в Україні потребують удосконалення шляхом реформування та змін. При цьому важливо вивчати та впроваджувати досвід провідних країн. Науковці констатують, що це, безумовно, позитивно вплине на систему виконання судових рішень в Україні та наблизить національну систему до світових стандартів у сфері виконавчого провадження [4, с. 54].

Проведений аналіз праць вчених дозволив виділити основні аспекти врахування світового досвіду у контексті реформування системи виконавчого провадження в Україні, однак потребує дослідження практичний аспект представлення специфіки систем виконавчого провадження у провідних країнах світу, що, зі свого боку, зумовлює **мету дослідження**.

Вклад основного матеріалу. Прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу та вибір європейських стандартів національного розвитку та здійснення правосуддя зумовлюють необхідність комплексного реформування системи виконавчого провадження. Реформа органів публічної влади зумовлює необхідність реформування державної системи виконавчого провадження, основними принципами якої є запровадження змішаної системи примусового виконання рішень та запровадження інституту правових виконавців.

З метою підвищення ефективності діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень, Верховна Рада України 2 червня 2017 року прийняла два документи: Закон України «Про виконавче провадження» [5] та Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [6], якими внесено низку змін у систему примусового виконання рішень, основною метою яких є усунення недоліків та перешкод у виконанні судових рішень та захист прав виконавця провадження, захист інтересів стягувачів, посилення відповідальності недобросовісних боржників та розвантаження державних виконавців щодо роботи з виконавчими провадженнями.

З метою забезпечення ефективності виконавчого провадження, зокрема своєчасного та повного виконання рішень відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» [5]:

– засади виконавчого провадження встановлюються для забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– розширено перелік рішень, які підлягають виконанню;

– запроваджено автоматизацію процесів прийняття рішень шляхом електронної реєстрації документів, повної фіксації процесуальних рішень та дій щодо виконання в автоматизованій системі, функціональних потоків, надання інформації та умов доступу, встановлених Міністерством юстиції України);

– оптимізовано умови здійснення заходів впливу;

– посилено відповідальність боржника у виконавчому провадженні, підвищено суми штрафів, що накладаються виконавцем;

– модернізовано механізм управління авансовими платежами та комісією за виконання;

– передбачено можливість реалізації конфіскованого майна на електронних торгах.

– вдосконалено систему утримання із заробітної плати та інших доходів боржника, порядок виконання рішення про поміщення боржника, поновлення на роботі, порядок виконання рішення про зобов'язання боржника виконати або не вчинити певні дії, спосіб зберігання майна, на яке накладено арешт, визначення вартості майна боржника, відомості про майно боржника тощо.

Варто зазначити, що багато питань щодо виконавчих проваджень у багатьох країнах світу стосовно стягнення заборгованості вирішують насамперед питання примирення між кредиторами та боржниками як сторонами виконавчого провадження.

Наприклад, у Польщі органи виконавчої влади відкривають виконавче провадження. Залежно від виду вчинюваних дій виконавчим органом є місцевий суд та судовий виконавець місцевого суду. За винятком заходів, призначених спеціально для суду, заходи примусового виконання, як правило, проводяться посадовими особами суду (стаття 759 Цивільного процесуального кодексу [7]).

Крім того, виконавче провадження найчастіше відкривається за заявою кредитора. Як правило, заява про відкриття виконавчого провадження подається органом стягнення заборгованості, зазначеним у виконавчому листі. Проте прокурор, інший орган, прирівняний до прокурора, або державна установа можуть

подати від імені прокурора заяву про відкриття виконавчого провадження (залежно від його платоспроможності), кредитор також має право подати заяву про відкриття виконавчого провадження до суду або судовому виконавцю безпосередньо (стаття 796 Цивільного процесуального кодексу [7]).

У Великобританії виконавче провадження є способом отримання судової допомоги у стягненні виплат, встановлених судом. Це можна зробити лише після того, як суд винесе рішення на користь одержувача виплат. Тому виконавче провадження не слід розглядати як альтернативну систему стягнення коштів з іншої сторони. Скоріше це слід розглядати як процедуру, за допомогою якої можна спробувати забезпечити виплату заборгованих сум.

У більшості випадків примусове виконання не є необхідним, оскільки відповідач (сторона, до якої пред'явлено позов) виконує рішення, коли це можливо. Якщо відповідач відмовляється платити, має труднощі з оплатою або прострочує платіж, слід розглянути питання про виконавче провадження. Навіть якщо почнеться виконавче провадження в окружному суді, немає жодної гарантії, що буде одержано частину або всю суму заборгованих коштів. Борг, встановлений судом, не може бути стягнуто, якщо у відповідача немає активів або коштів для сплати або якщо певні методи стягнення є неефективними. Судові збори та інші витрати, понесені під час подання виконавчого позову, також будуть додані до суми компенсації одержувача виплат [8].

Досвід Угорщини засвідчує, що рішення різних судів та інстанцій щодо вирішення судових спорів, а також окремі вимоги до певних документів повинні виконуватися в такому порядку: судово виконавче провадження, а потім позасудове провадження. Правила судового виконавчого провадження викладені в Законі LII 1994 року, тобто у Законі про виконавче провадження. Процес примусового виконання складається з двох етапів: вирішення та примусове виконання. Виконавче провадження відкривається за заявою стягувача.

Суд, який має повноваження, включаючи виконавче провадження, видає виконавчий лист (виконавчий лист, наказ про арешт, наказ про передачу). Якщо виконуються загальні умови виконання, то виконавчий наказ є обов'язковим (проте, якщо це остаточне судове рішення, а не підлягає оскарженню, тоді виконавчий

наказ є попереднім). Це виключає випадки, коли рішення підлягає примусовому виконанню і строк для примусового виконання минув. Сторона, яка вимагає виконання, повинна ініціювати виконання рішення, прийнятого судом (наприклад, вимагати оплати), і долучити його до виконавчого документа.

Як правило, примусове виконання у виконавчому провадженні здійснюється незалежним судовим виконавцем. Якщо фізична або юридична особа, яка вимагає примусового виконання, знає номер рахунку боржника або його роботодавця, ця фізична або юридична особа може подати заяву на передачу або накладення арешту. У цьому випадку судовий виконавець не бере участь у процедурі, а суд надсилає виконавчі документи безпосередньо фінансовій установі, яка має рахунок, роботодавцю або платнику для накладення арешту. В інших випадках суд, який видав виконавчий лист, надсилає виконавчі документи для виконання незалежному судовому виконавцю за місцем проживання боржника або за місцезнаходженням майна, якщо таке є. Витрати, пов'язані із судовим виконанням, зазвичай несуть особа, яка вимагає примусового виконання, та боржник.

При задоволенні грошової вимоги майнові права боржника обмежуються для забезпечення стягнення боргу. Судовий виконавець може накласти арешт на банківські рахунки, заробітну плату, матеріальні цінності (транспортні засоби) або нерухоме майно боржника-надавача фінансових послуг. Судовий виконавець проводить аукціон з продажу конфіскованих речових і нерухомих цінностей за наявності встановлених законом умов. Виконавче законодавство встановлює спеціальні правила примусового виконання, якщо метою примусового виконання є вчинення певних дій або припинення дій.

Фізична чи юридична особа або інша заінтересована особа, права чи законні інтереси якої порушено діями, чи бездіяльністю державного виконавця, може подати до державного пристава-виконавця відмову у примусовому виконанні. Судовий виконавець повинен передати його до суду, який здійснює примусове виконання. Суд, уповноважений виконувати примусове виконання, зазвичай не є тим самим судом, який постановив примусове виконання. Виконавчим судом є місцевий суд за місцезнаходженням судового виконавця [9].

Відповідно до законодавства про виконавче провадження Німеччини, виконавче прова-

дження – це система заходів для повного або часткового забезпечення цивільно-правових вимог. Повноваження належать вищим посадовим особам (тобто нотаріусам, суддям) та іншим вищим посадовим особам, а також громадським організаціям і учасникам судового процесу. Попри те, що вони є фізичними особами, представники певних галузей, які мають повноваження вчиняти виконавчі дії, передбачені законом, також мають певні види виконавчих дій у межах своїх повноважень. Наприклад, певні категорії адвокатів мають право вручати повістки, накази та інші документи, а також здійснювати виконавчі дії відповідно до законодавства [10].

У Франції виконавче провадження (тобто примусове виконання, оскільки добровільне виконання зобов'язань боржника не потребує жодної процедури) включає всі процедури, які можуть змусити боржника виконати свої зобов'язання згідно з виконавчим листом. Правила, що підлягають виконанню, – це в основному судові рішення (французькі чи іноземні) і нотаріальні акти, які підлягають виконанню. Згідно з французьким законодавством, це майно може покладати на боржника три види зобов'язань: сплатити, зробити або не зробити щось і, нарешті, віддати або повернути. Судовий виконавець має монополію на примусове виконання. Це державні та міністерські службовці, які призначаються міністром юстиції та перевіряються на дотримання суворих етичних норм під час виконання своїх обов'язків. Їм платять за їх послуги. Водночас витрати, пов'язані з примусовим заходом, несе кредитор, який згодом повинен погасити боржник [11].

Загалом світовий досвід щодо функціонування системи виконавчого провадження засвідчує, що виконавче провадження, незалежно від форми його існування, переслідує загальну мету, тобто основними завданнями є ефективність здійснення правосуддя, важливість судових рішень для всіх членів суспільства, реальність захисту порушених чи оскаржених прав, підтвердження законності судових рішень та їх загальнообов'язковості.

Щодо реформування системи виконавчого провадження в Україні, то одним із найважливіших нововведень такого процесу стало запровадження Інституту приватних виконавців, який працюватиме разом із державними виконавцями.

Це пояснюється тим, що низьке виконання рішень судами та відповідними органами зав-

дає серйозної шкоди системі правосуддя в цілому та порушує права громадян та компаній, які виступають стягувачами у виконавчому провадженні. Проте, переробляючи систему виконавчого провадження на основі світового досвіду, слід мати на увазі, що нові положення мають бути максимально адаптовані з урахуванням обмежень світової практики та міжнародного права. Лише в цьому випадку Україна може бути гідним партнером у сфері міжнародних відносин.

Аналіз та узагальнення чинних світових систем виконавчого провадження, а також системи виконавчого провадження в Україні сприятиме підвищенню ефективності забезпечення захисту прав сторін та інших осіб у виконавчому провадженні. Попри значні відмінності, призначення та характер усіх типів і форм органів прийняття рішень у різних країнах мають схожість. Тобто реалізація державної політики щодо примусового виконання рішень компетентних органів і, як наслідок, порушення прав фізичних та юридичних осіб.

Висновки. Таким чином, відзначимо, що аналіз світового досвіду дозволяє узагальнити позитивні та негативні сторони системи виконавчого провадження інших країн та дослідити доцільність використання позитивного досвіду в умовах сучасного розвитку української системи виконавчого провадження з метою її реформування.

Важливим моментом впровадження світових стандартів у сферу реформування системи виконавчого провадження в Україні має стати уніфікація форм і напрямів діяльності органів публічної влади України та її посадових осіб з метою забезпечення належного функціонування суспільних відносин у виконавчому провадженні. В її основі лежить непорушність конституційних прав, свобод та законних інтересів особи.

Тому першочерговим напрямком реформування у цій сфері залишається вдосконалення законодавства, яке націлене на усунення правових перешкод для виконання судових рішень та розроблення системи правових норм, які стимулюють

учасників правовідносин до беззастережного виконання своїх обов'язків.

У перспективі наступних розвідок розглянемо суть виконавчого провадження в контексті реформ.

Список використаної літератури:

1. Лимарь І. В. Реформа системи виконання судових рішень: передумови та перспективи розвитку. *Проблеми законності*. 2018. № 143. С. 90-98.
2. Крупнова Л. В. Розвиток виконавчого провадження в умовах реформування системи державного управління в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 7. С. 143-145.
3. Вільчик Т. Б. Європейські стандарти виконавчого провадження. *Форум Права*. 2023. № 75(2). С. 6-18.
4. Косяченко К. Е., Піскун Д. А., Маковицький Б. О. Особливості виконавчого провадження: досвід зарубіжних країн. *Юридичний бюлетень*. 2022. Випуск 24. С. 48-54.
5. Про виконавче провадження: Закон України; Перелік від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>
6. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text>
7. Kodeks postępowania cywilnego. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. URL: <https://lexlege.pl/kodeks-postepowania-cywilnego/>
8. Enforcement proceedings. Truth Legal. URL: <https://www.truthlegal.com/knowledge-centre/enforcement-proceedings/>
9. Enforcement proceedings. Court of Hungary. URL: <https://birosag.hu/en/enforcement-proceedings>
10. Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen. Juracademy.de URL: <https://www.juracademy.de/zivilprozessordnung/zwangsvollstreckung-geldforderungen.html>
11. How to enforce a court decision. France. URL: https://e-justice.europa.eu/52/EN/how_to_enforce_a_court_decision?FRANCE&member=1

Hbur Z. V. Theoretical foundations of reforming the system of enforcement proceedings: national and international experience

The article highlights the practical aspect of presenting the specifics of enforcement proceedings in the leading countries of the world with a view to taking them into account when reforming the enforcement proceedings system in Ukraine. It is noted that the reform of public authorities necessitates reforming the state system of enforcement proceedings, the main principles of which are the introduction of a mixed system of enforcement of decisions and the introduction of the institute of legal executors. The author emphasizes that in order to improve the efficiency of the activities of bodies and persons engaged in the enforcement of decisions, the Law of Ukraine "On Enforcement Proceedings" and the Law of Ukraine "On Bodies and Persons Engaged in the Enforcement of Court

Decisions and Decisions of Other Bodies" were adopted, which introduced a number of changes to the system of enforcement of decisions, the main purpose of which is to eliminate shortcomings and obstacles in the enforcement of court decisions and to protect the rights of the enforcement officer, to protect the interests of debt collectors, etc. It is stated that many issues related to enforcement proceedings in many countries of the world regarding debt collection are primarily resolved by reconciliation between creditors and debtors as parties to enforcement proceedings. The author highlights the experience of Poland, Great Britain, Hungary, Germany and France regarding the specifics of the enforcement proceedings system. It is noted that the analysis and generalization of the existing world systems of enforcement proceedings, as well as the system of enforcement proceedings in Ukraine, will help to increase the efficiency of ensuring the protection of the rights of parties and other persons in enforcement proceedings. The author concludes that an important aspect of implementing international standards in the field of reforming the enforcement proceedings system in Ukraine should be the unification of forms and activities of public authorities of Ukraine and their officials with a view to ensuring the proper functioning of public relations in enforcement proceedings.

Key words: *public administration, enforcement proceedings, private enforcement officer, state enforcement officer, Ministry of Justice of Ukraine, reform of the enforcement proceedings system.*