

## УДК 321:353.1

### **Козаков Володимир Миколайович,**

доктор наук з державного управління, професор, академік Української технологічної академії, професор кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел.: (050) 393 12 12, e-mail: v.kozakov@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1330-5244

### **Козаков Владимир Николаевич,**

доктор наук государственного управления, профессор, профессор кафедры общественного развития и общественно-властных отношений, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: (050) 393 12 12, e-mail: v.kozakov@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1330-5244

### **Kozakov Volodymyr Nikolaevich,**

Doctor of Sciences in public administration, Professor, Professor of the Department of social development and social-power relations, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Str. Eugène Pottier, 20, tel.: (050) 393 12 12, e-mail: v.kozakov@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1330-5244

### **Олефір Олександр Олександрович,**

аспірант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел.: (044) 456 13 86, e-mail: polituapa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5582-0925

### **Олефир Александр Александрович,**

аспирант кафедры общественного развития и общественно-властных отношений, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: (044) 456 13 86, e-mail: polituapa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5582-0925

### **Olefir Oleksandr Oleksandrovich,**

Postgraduate student of Department of social development and social-power relations, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Eugène Pottier, 20, tel.: (044) 456 13 86, e-mail: polituapa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5582-0925



# ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН

**Анотація.** У статті обґрунтовано особливості функціонування виконавчої служби в Україні з огляду на здійснення судово-правової реформи. Метою сучасного реформування державної виконавчої служби є пошук інноваційних форм та методів управління системою виконання судових та інших рішень, удосконалення організаційно-правових засад її функціонування та більшої ефективності в практичній діяльності з примусового виконання рішень. Особлива увага приділена розвитку інституту приватних виконавців, діяльність яких можлива завдяки поступовому створенню системи самоврядування, механізму допуску до професії; впровадженню системи контролю за діяльністю приватних виконавців та позбавлення дозволу на здійснення ними професійної діяльності при порушенні законодавства.

**Ключові слова:** публічне управління, судово-правова реформа, державна виконавча служба, виконавче провадження, державні та приватні виконавці.

## ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

**Аннотация.** В статье обоснованы особенности функционирования исполнительной службы в Украине с учетом осуществления судебной реформы. Целью современного реформирования государственной исполнительной службы является поиск инновационных форм и методов управления системой исполнения судебных и иных решений, совершенствование организационно-правовых основ ее функционирования и большей эффективности в практической деятельности по принудительному исполнению решений. Особое внимание уделено развитию института частных исполнителей, деятельность которых возможна благодаря постепенному созданию системы самоуправления, механизма допуска к профессии; внедрению системы контроля за деятельностью частных исполнителей и лишения разрешения на осуществление ими профессиональной деятельности при нарушении законодательства.

**Ключевые слова:** публичное управление, судебная правовая реформа, государственная исполнительная служба, исполнительное производство, государственные и частные исполнители.

## FEATURES OF FUNCTIONING OF THE EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION CHANGE

**Abstract.** The article substantiates the peculiarities of the functioning of the executive service in Ukraine in view of the implementation of judicial and legal reform. The purpose of the current reform of the state executive service is to find

innovative forms and methods for managing the system of execution of judicial and other decisions, improving the organizational and legal principles of its functioning and greater efficiency in the practice of compulsory execution of decisions. Particular attention is paid to the development of the institution of private performers, whose activities are possible due to the gradual establishment of a system of self-government, the mechanism of admission to the profession; the introduction of a system of control over the activities of private performers and the permission to exercise their professional activities in violation of the law.

**Keywords:** public administration, judicial-legal reform, state executive service, enforcement proceedings, state and private executors.

---

**Постановка проблеми.** Ефективне публічне управління в Україні неможливе без удосконалення діяльності органів влади та місцевого самоврядування, пошуку нових форм та методів управління у різних сферах суспільного життя. Такою важливою сферою публічного управління є виконавча служба, до останнього часу — Державна виконавча служба.

Треба визначити, що проблемні питання в системі державної виконавчої служби до сьогодення часу спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджено фрагментарно без відповідного комплексного підходу.

В Україні склалася парадоксальна ситуація, коли майже неможливо забезпечити примусове відновлення майнових прав громадянина після судового рішення. Цьому сприяла недосконала нормативно-правова база, слабка відповідальність державних виконавців, корупція на майже всіх рівнях виконавчого провадження тощо.

Тому особливої актуальності проблема реформування виконавчої служби набуває в умовах здійснення в Україні судово-правової реформи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Треба відзначити значний вплив на дослідження проблем виконавчого провадження праць науковців, переважно юристів, таких як: О. Андрійко, О. Бандурка А. Васильєв, І. Голосніченко, Є. Додін, Р. Калужний, Н. Нижник, О. Петришин, А. Селіванов, В. Стефанюк, Ю. Шемшученко, С. Щербак та ін.

Тією чи іншою мірою проблема реформування публічного управління, реформування виконавчої служби, органів виконавчої влади, удосконалення механізмів нормативно-правового забезпечення публічної влади досліджувалося в працях В. Авер'янова, В. Борденюка, В. В. Голубь, С. Дубенко, В. Мельниченко, В. Ребкало, В. Шаповала та ін.

Однією з причин такого стану досліджень у сфері виконавчого провадження можна визнати недостатню увагу вчених та практиків до проблем виконання судових рішень. Можна констатувати, що останнім часом була захищена тільки дисертація Є. Гришко “Державне управління у сфері примусового виконання рішень судів та інших органів в Україні” (2016 р.), яка стала певним про-

ривом у вирішенні цієї важливої та актуальної проблеми.

Тому сучасний аналіз виконавчого провадження є надзвичайно важливим і актуальним, оскільки узагальнює діяльність державних виконавців у процесі новітніх підходів до практики публічного управління в Україні.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні сутності та особливостей публічного управління виконавчим провадженням в Україні та наданні практичних рекомендацій щодо його реформування.

**Виклад основного матеріалу.** Одна з пріоритетних реформ в Україні — це реформа судової системи, яка неможлива без реформування виконавчої служби.

На різних етапах розвитку державності України виникали, розвивалися та змінювалися органи, що виконували функції примусового стягнення боргів. Не вдаючись у детальний аналіз історичних джерел (що і зрозуміло, зважаючи на невеликий обсяг статті) можна стверджувати, що формування системи органів примусового виконання нерозривно пов'язано з розвитком судової системи, в якій визначалися її особи, на яких покладалися обов'язки виконання судових рішень. З отриманням незалежності, система примусового виконання показала свою невідповідність реаліям життя та змінам у суспільному розвитку держави та правової системи. Сучасний етап розвитку країни вимагає необхідності введення у правове поле ефективного інноваційного інституту примусового виконання рішень, перші кроки для чого уже зроблені в

контексті проведення адміністративної та правової реформи України.

Сьогодення розвитку України підтверджує істотні зміни в системі державної виконавчої служби, завданням якої є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом. Метою сучасного реформування державної виконавчої служби є пошук інноваційних форм та методів управління системою виконання судових та інших рішень, удосконалення організаційно-правових засад її функціонування та більшої ефективності у практичній діяльності.

Прикро, але треба визнати, що Україна — одна з лідерів за кількістю звернень до Європейського суду з прав людини. За минулий рік (2016) Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) отримав 18150 заяв від українців. З них 65 % стосуються невиконання рішень національних судів, при цьому Євросуд розглядає лише двадцятку частину всіх звернень. Саме в ЄСПЛ українці домагаються правди щодо дій чи бездіяльності державних органів або посадових осіб. Але навіть маючи на руках остаточне рішення Європейського суду, вони не можуть домогтися його виконання — вітчизняні органи всіяко намагаються ухилитися або затягнути цей процес. Природно, рішення направляється на примусове виконання в органи державної виконавчої служби (ДВС). Цей механізм ще більше навантажує і без того перевантаженою роботою окремого державного виконавця — сьогодні на кожного з них припадає кілька тисяч виробництв.

Аналіз нинішнього стану правосуддя в Україні, який міститься у

Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276, також зазначає про те, що в системі виконання судових рішень існують істотні проблеми, зокрема [1, с. 33]:

- гранично низька частка фактичного виконання судових рішень;
- відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців;
- системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами.

Можна впевнено констатувати, що на сьогодні діяльність державної виконавчої служби з виконання рішень судів та інших органів є українською та неефективною.

Тому з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів та на виконання пункту 9 розділу III “Прикінцеві положення” Закону України від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, законодавчих актів України” щодо скорочення чисельності працівників державних органів на 20 % Кабінет Міністрів України 21 січня 2015 р. прийняв Постанову № 17 [2], якою: 1) ліквідував Державну виконавчу службу України, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб);

2) установив, що Міністерство юстиції є правонаступником Державної виконавчої служби. Все це стало позитивним сигналом для початку всебічного реформування виконавчої служби.

Водночас істотною проблемою залишається відсутність дієвого механізму виконання рішень про стягнення коштів із держави та бюджетних установ, а також створення Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень, який би дав змогу відкрити вільний доступ будь-якій особі до інформації про майно, що передається на реалізацію. Недосконалою й ускладненою залишається процедура реалізації майна боржників, арештованого під час здійснення виконавчого провадження. Державний виконавець фактично позбавлений контролю за цією стадією. Як результат, реалізація арештованого майна часто здійснюється з порушенням вимог закону, що затягує терміни виконання, майно переоцінюється, знижується його ринкова вартість. Потребує нарешті вирішення питання посилення відповідальності за невиконання судових рішень, шляхом внесення відповідних змін до Кримінального кодексу України. Адже, як відомо, непоодинокі факти фізичного опору представникам ДВС, незаконні дії щодо майна, на яке накладено арешт, численні ухилення від сплати аліментів на утримання дітей чи непрацездатних батьків [3, с. 5–9].

Не можна не зачепити ще одне інноваційне рішення, щодо впровадження в практику публічного управління інституту приватних виконавців. Закон “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконан-

ня судових рішень і рішень інших органів” [4] визначає основи організації та діяльності з примусового виконання рішень державними й приватними виконавцями, їхні завдання та правовий статус. Примусове виконання судових рішень і рішень інших органів тепер покладається на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом “Про виконавче провадження” [5] випадках — на приватних виконавців. Серед позитивних моментів впровадження приватних виконавців можна визначити наступні [6]:

- приватні виконавці зацікавлені у якнайшвидшому і максимально повному виконанні рішення суду, від цього буде залежати їхня винагорода;
- приватні виконавці — це професіонали, дібрані в умовах жорсткого конкурсу, які пройшли навчання і стажування;
- приватні виконавці будуть наділені тими самими повноваженнями, що й виконавці державні, проте з превентивною метою (для недопущення зловживань) їм буде довірено не всі види рішень (виняток становитимуть, наприклад, майнові рішення у сімейних справах, рішення щодо примусового вселення/виселення з житлового приміщення тощо);
- робота приватних виконавців не тільки проводиться на позабюджетній основі, а й приносить прибуток державі — податки.

Особливо треба наголосити, що успішність розвитку інституту приватних виконавців можлива, зокре-

ма: завдяки поступовому створенню системи самоврядування, механізму допуску до професії; впровадженню системи контролю за діяльністю приватних виконавців та позбавлення дозволу на здійснення ними професійної діяльності при порушенні законодавства, а також впровадженню страхування професійної цивільної відповідальності приватних виконавців.

Важливим засобом ефективного виконавчого впровадження має стати забезпечення рівноцінної конкуренції між державними та приватними виконавцями судових рішень; дотримання балансу повноважень приватних і державних виконавців; досягнення справедливого балансу інтересів між захистом прав стягувачів і боржників, у тому числі через надання виконавцям практичного доступу до активів боржників і водночас забезпечення гарантій від зловживань, впровадження дієвих стимулів для добровільного виконання судових рішень, заходів впливу щодо боржників.

Правда деякі науковці, практикуючі юристи вбачають у впровадженні інституту приватних виконавців певні загрози для легкості ведення бізнесу, чи для поліпшення інвестиційного клімату в країні тощо.

Не секрет, що через низький рівень виконання судових рішень потенційні інвестори побоюються вкладати гроші в нашу економіку. Якщо ми підніmemo рівень виконання судових рішень, у нас з’являться можливості для інвестицій. Якщо буде більше інвестицій — буде створено більше робочих місць, наша економіка розвиватиметься ще швидше, а країна

зможе просунути вище в рейтингу “Doing Business”. Треба визнати, що завдяки впровадженню економічних реформ, Україна за даними “Doing Business” піднялася в рейтингу легкості ведення бізнесу та наблизилась до передових практик.

Порівняно з 2016 р. Україна покращила свої позиції за такими показниками:

- реєстрація підприємства — з 30-го до 20-го місця;
- підключення до електромереж — із 137-го до 130-го місця;
- оподаткування — із 107-го до 84-го місця.

Згідно з Планом пріоритетних дій уряду на 2016 рік, Кабінет міністрів до кінця поточного року мав намір здійснити необхідні законодавчі ініціативи, які дозволять Україні поліпшити позиції в Doing Business і увійти в перші 50 кращих країн рейтингу в 2017 році, і 20 — в 2018 році.

Україна за 2015 рік піднялася з 87 на 83 місце в рейтингу Doing Business-2016. За середнім підрахунком експертів Світового банку один пункт в рейтингу Doing Business приносить державі близько 500–600 млн дол. інвестицій [7].

Слід наголосити ще на одній важливій особливості у реформуванні виконавчої служби. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. 332-р [8] в деяких областях України запровадили систему реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів. Треба визначити позитивність цього кроку, більш того ці зміни дадуть можливість для формування єдиного інформаційного простору в сфері примусо-

вого виконання рішень, що призведе до:

- впровадження електронного документообігу в органах державної виконавчої служби;
- електронного виконавчого провадження з автоматизацією управлінських процесів, зокрема створення автоматизованого робочого місця державного виконавця;
- електронної взаємодії органів влади та організацій щодо інформації, необхідної для здійснення виконавчого провадження;
- прозорого доступу громадян та організацій щодо відкритих по відношенню до них виконавчих проваджень, відсутності/ наявності заборгованості;
- надання електронних послуг громадянам та організаціям органами державної виконавчої служби;
- запровадження сучасних форм оплати боргу через електронні платіжні системи, за допомогою мобільних телефонів; запровадження електронних виконавчих листів [9, с. 194–195].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Запропоновані заходи оновлення діяльності виконавчої служби в Україні сприятимуть:

- забезпеченню всебічного захисту прав громадян та організацій;
- підвищенню ефективності публічного управління;
- зниженню корупції в системі виконавчого провадження;
- зниження паперового документообігу;

- збільшенню зарплат державними виконавцям.

Більш того, запровадження системи приватних виконавців, які конкуруватимуть з державними виконавцями та між собою, буде ще однією гарантією ефективного реформування системи публічного управління в Україні та самої виконавчої служби.

Перспективами подальших досліджень має стати системний аналіз методів роботи оновленої виконавчої служби, вивчення європейського досвіду, подальше удосконалення інноваційних форм управлінської діяльності виконавчої служби в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Про Стратегію* реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015 // Офіц. вісн. Президента України від 03.06.2015 р. — № 13. — С. 33. — Ст. 864.
2. *Питання* оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету міністрів України від 21.01.2015 р. № 17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF>
3. *Стаднік Г. В.* ДВС: новий статус та законодавчі новації / Г. В. Стаднік // Бюл. М-ва юстиції України. — 2015. — № 3. — С. 5–9.
4. *Про органи* та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів; Верховна Рада України; Закон від 02.06.2016 р. № 1403-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>
5. *Про виконавче* провадження; Верховна Рада України; Закон від 02.06.2016 р. № 1404-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>
6. *Федорович А.* Особливості законодавчого регулювання діяльності приватних виконавців / А. Федорович [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://femida-zakon.com.ua/publications/osoblivosti-zakonodavchogo-regulyuvannya-diyalnosti-privatnih-vikonavtsiv/>
7. *Україна* піднялася на три пункти у рейтингу (Doing Business-2017) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2016/10/25/608951/>
8. *Про проведення* експерименту із запровадження нової системи реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. 332-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2014-%D1%80>
9. *Гришко Є. М.* До питання впровадження інструментів електронного урядування в сфері примусового виконання рішень судів та інших органів / Є. М. Гришко // Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи : матеріали щорічної наук.-практ. конф. за міжнародною участю “Дні інформаційного суспільства-2015” (Київ, 19–20 трав. 2015 р.) / [упоряд.: М. Малога; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Н. В. Грицяк]. — К.: Тезис, 2015. — 226 с.

## REFERENCES

---

1. *President of Ukraine* (2015), “Decree of the President of Ukraine” “On the



- Strategy for the Reform of the Judiciary, the Judiciary and Related Legal Institutions for 2015–2020”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (Accessed 20 October 2017).
2. *Cabinet* of Ministers of Ukraine (2016), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “The issue of optimizing the activity of central executive authorities of the justice system”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF> (Accessed 20 October 2017).
  3. *Stadnik G. V.* (2015) “ICE: new status and legislative innovations”, *Bulleten Ministerstva usticii Ukrainu*, vol. 3, p. 5–9.
  4. *The Verkhovna Rada* of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “On the bodies and persons who execute the enforcement of court decisions and decisions of other bodies”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19> (Accessed 20 October 2017).
  5. *The Verkhovna Rada* of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “About execution proceedings”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (Accessed 20 October 2017).
  6. *The official* site of Law Association “Themis” (2015), “Features of legislative regulation of private performers“, available at: <http://femida-zakon.com.ua/publications/osoblivosti-zakonodavchogo-regulyuvannya-diyalnosti-privatnih-vikonavtsiv/> (Accessed 4 October 2017).
  7. *The official* site of Economic truth (2016), “Ukraine has risen to three points in the rating “available at: <http://www.epravda.com.ua/rus/news/2016/10/25/608951/> (Accessed 4 October 2017).
  8. *Cabinet* of Ministers of Ukraine (2014) “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On conducting an experiment on the introduction of a new system for the implementation of arrested property by conducting electronic auctions”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2014-%D1%80> (Accessed 4 October 2017).
  9. *Grishko E. M.* (2015), “On the issue of implementation of e-government tools in the area of enforcement of decisions of courts and other bodies”, *Materialy shchorichnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi za mizhnarodnoyu uchastyu* [Materials of the annual scientific-practical conference on international participation], *naukovo-praktychna konferentsiya za mizhnarodnoyu uchastyu* [Annual scientific-practical conference on international participation], p. 37–51.