

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ: НАПРЯМИ ТА МОДЕЛІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

### FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS AND DECISIONS OF OTHER BODIES: DIRECTIONS AND MODELS OF BORROWING FOR UKRAINE

Більчук О.А., аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел вивчено зарубіжну практику адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Розмежовано три моделі зарубіжної практики державної політики у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів, серед яких виділено: 1) «централізовані», для яких притаманним є те, що виконанням, незалежно від способу стягнення, займаються органи, включені до єдиної системи, переваги якої ґрунтуються на низці факторів: стягувач може негайно розпочати процедуру виконання без будь-якої згоди компетентного органу, виконавець має широкі можливості на отримання інформації про фінансовий стан боржника, а також доступ до закритих реєстрів; паралельне виконання, як правило, виключається; здебільшого скоординовані зусилля щодо мирного врегулювання; 2) «децентралізовані», що характеризуються наявністю декількох органів, повноваження яких у сфері виконання можуть залежати від способу, за допомогою якого можна реалізувати рішення; 3) «змішані (модульні)» моделі.

Наголошено на необхідності врахування позитивних та негативних тенденцій адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів під час вдосконалення національної правової системи та виявлення причин виникнення та тривалого існування проблеми невиконання таких рішень.

Окреслено перспективи запозичення позитивних надбань зарубіжної практики для подальшого використання її в українських реаліях сьогодення, зокрема в частині забезпечення прозорості діяльності виконавців, законодавчого та чіткого визначення порядку роботи з документами від початку надходження виконавчого листа до його виконання.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, адміністративне законодавство, державна політика, зарубіжний досвід, світові моделі, примусове виконання судових рішень і рішень інших органів.

In the article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, the foreign practice of administrative and legal support for the implementation of state policy in the field of enforcement of court decisions and decisions of other bodies is studied for the further use of its positive assets in the Ukrainian realities of today.

Three models of foreign practice of state policy in the field of enforcement of court decisions and decisions of other bodies are distinguished, among which the following are distinguished: 1) "centralized", for which it is inherent that enforcement, regardless of the method of collection, is carried out by bodies included in a single system, the advantages of which are based on a number of factors: the debt collector can immediately start the enforcement procedure without any consent of the competent authority, the executor has ample opportunities to obtain information about the debtor's financial condition, as well as access to closed registers; parallel execution is generally excluded; largely coordinated efforts toward a peaceful settlement; 2) "decentralized", characterized by the presence of several bodies, whose powers in the field of execution may depend on the method by which the decision can be implemented; 3) "mixed (modular)" models.

It is emphasized the need to take into account positive and negative trends of administrative and legal support for the implementation of state policy in the field of enforcement of court decisions and decisions of other bodies during the improvement of the national legal system and to identify the causes of the emergence and long-term existence of the problem of non-implementation of such decisions.

The prospects of borrowing the positive assets of foreign practice for its further use in the Ukrainian realities of today are outlined, in particular in terms of ensuring the transparency of the activities of executors, the legislative and clear definition of the procedure for working with documents from the beginning of the receipt of the executive letter to its execution.

**Key words:** administrative and legal support, administrative legislation, state policy, foreign experience, world models, enforcement of court decisions and decisions of other bodies.

**Вступ.** Вивчення позитивного досвіду інших держав принципово необхідне у реформуванні української системи примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, адже запозичення та імплементація в чинне українське законодавство вже існуючих зарубіжних здобутків у цій сфері сприятиме гарантуванню виконання судових рішень без неналежних затримок, посиленню інституційної спроможності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, створенню дієвого механізму дотримання державою гарантії захисту прав та інтересів осіб, реального поновлення їхніх прав.

Формуванню нової державної політики у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів сприятиме використання надбань позитивної зарубіжної практики, адже здобутки та напрацювання останньої, як зазначає

переважна більшість вчених, сприяють розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагають подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань [1, с. 179]. Разом з тим, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин [2, с. 145].

Сучасні тенденції спрямованості державної політики України на поступове «роздержавлення» системи примусового виконання рішень судів та інших органів присконують в недоцільності бездумного копіювання систем виконавчого провадження інших країн, а й урахуванні національних особливостей та економічного стану країни.

**Стан дослідження проблеми.** Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем невиконання судових рішень та рішень інших органів і посадових осіб для України (варто згадати роботи В. Б. Авер'янова, А. М. Авторгова, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, Р. В. Ігоніна, О. В. Ісаєнкова, В. С. Каменкова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, П. В. Макушева, Р. С. Мельника, Т. П. Мінки, Р. В. Миролюка, В. П. Мороз, О. М. Музичука, А. О. Собакаря, М. М. Тищенко, О. С. Юніна та ін. вчених), закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні. Водночас, саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вмале використання яких може оптимізувати державну політику у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів та адміністративно-правове забезпечення її реалізації в Україні.

**Мета статті.** Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Система органів виконання судових рішень інших країн за змістом своєї діяльності характеризується національною специфікою. Залежно від того, чи складають органи примусового виконання єдину систему, чи існує декілька систем, що функціонують паралельно, вчені поділяють їх на:

1) «централізовані», для яких притаманним є те, що виконанням, незалежно від способу стягнення, займаються органи, включені до єдиної системи, переваги якої ґрунтуються на низці факторів: стягувач може негайно розпочати процедуру виконання без будь-якої згоди компетентного органу, виконавець має широкі можливості на отримання інформації про фінансовий стан боржника, а також доступ до закритих реєстрів; паралельне виконання, як правило, виключається; здебільшого скоординовані зусилля щодо мирного врегулювання (Фінляндія, Албанія, Австрія, Бельгія тощо). Такий вид систем виконавчого провадження включає декілька характерних елементів, серед яких: наявність єдиного державного органу примусового виконання; наявність механізму правового регулювання процесу виконання судових актів та актів інших органів, встановленого законодавством [3, с. 44]. Яскравим прикладом використання централізованої системи виконавчого провадження є Німеччина. Виконавче провадження в Німеччині є державною функцією, яка реалізується в повній відповідності до процесуального законодавства державними службовцями, які називаються «судові виконавці». Нормативну основу сучасного німецького виконавчого провадження становить книга 8 «Виконавче провадження» Німецького цивільного уложення ФРН [4, с. 86]. Особливістю «централізованої» інституційної системи примусового виконання судових рішень і рішень інших органів в Німеччині є наявність трьох категорій таких органів, а саме: 1) судовий виконавець; 2) судові органи; 3) адміністративні органи;

2) «децентралізовані», що характеризуються наявністю декількох органів, повноваження яких у сфері виконання можуть залежати від способу, за допомогою якого можна реалізувати рішення. Вона характеризується делегуванням державою повноважень щодо примусового виконання судових рішень приватним організаціям із залишенням за собою тільки функцій контролю, нагляду, ліцензування таких приватних організацій [4, с. 86]. Прикладами таких децентралізованих моделей є системи примусового вико-

нання рішень судів та інших органів Франції (приватні судові виконавці користуються монополією на здійснення примусового виконання, крім випадків, коли способом виконання є накладення арешту на заробітну плату), Німеччини (виконання судових рішень проводиться, як правило, судовими приставами, а до компетенції дільничного суду належить примусове виконання рішень, предметом яких є звернення стягнення на вимоги або інші майнові права), Англії та Уельсу (арешт майна боржника, що знаходиться у третіх осіб, проводиться судами, що ухвалили рішення, звернення стягнення на майно виконується шерифами та бейліфами, які зараз перейменовані в «агентів з виконання», на рівні судів графств судові рішення приводяться до виконання судовими приставами) тощо [5, с. 187–188].

Деякі вчені пропонують більш гнучкий спосіб розподілу систем примусового виконання судових рішень і рішень інших органів на державні та модульні. Перші (в основному це системи Вірменії, Білорусі, Швеції, Фінляндії, Іспанії та інших країн) характеризується наявністю єдиного державного органу, уповноваженого у сфері примусового виконання, із вертикально-інтегрованою системою управління, що, як правило, відрізняється складністю та багаторівневістю [6]. З іншого боку переваги модульної системи (в основному сформувалася в Німеччині, Франції, США, Литві, Естонії, Бельгії, Люксембурзі та інших країнах) полягають у більшій ефективності та результативності роботи, оскільки оплата виконавця з примусового виконання рішень залежить від обсягу і якості виконаних проваджень. Крім того, як уже зазначалося, майнову відповідальність за свої помилки виконавець несе одноособово, а публічний контроль забезпечується, по-перше, законодавством й органами юстиції, а по-друге, самоорганізацією в рамках професійних об'єднань виконавців. Така система [7, с. 54].

В Україні так само запроваджено модульну систему примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, що є, безперечно, прогресивним кроком, однак як слушно вважають деякі вчені, це не має бути остаточним розв'язанням проблеми оптимізації функціонування виконавчого провадження, а повинно вважатися перехідним етапом до повної «приватизації» сфери виконавчого провадження з метою підвищення ефективності захисту прав, свобод та інтересів людини й громадянина [6].

Головним критерієм в класифікаційній справі організації системи примусового виконання рішень судів та інших органів в країнах розвинутої юстиційної системи є віднесення відповідних інстанцій до системи органів виконавчої чи судової влади, а за ступенем участі у виконавчому провадженні приватноправових суб'єктів їх поділ на публічно-правові, змішані та позабюджетні (приватні). Остання група подана такими країнами, як Франція, Нідерланди, Португалія, Бельгія, Люксембург, Словенія, Естонія, Латвія, Литва та ін., для яких характерним є те, що проведення виконавчих дій здійснюється приватними судовими виконавцями, які є висококваліфікованими фахівцями, отримали університетську освіту в галузі юриспруденції, склали державний кваліфікаційний іспит, призначаються на свої посади органами державної влади шляхом надання їм ліцензії, фінансування їх діяльності здійснюється за рахунок коштів учасників виконавчого провадження, несуть повну матеріальну відповідальність за наслідки вчинення або не вчинення виконавчих дій.

Наприклад, французька система організації примусового виконання судових рішень та рішень інших органів майже повністю знаходиться в «приватних руках», оскільки монополія у сфері приватноправових спорів належить судовим виконавцям, які є міністерськими державними службовцями та призначаються на посаду міністром юстиції. Судовий виконавець може бути як найманним службовцем, так і юридичною особою, яка наділена

повноваженнями судового виконавця [8]. Остання реформа, яка проводилась у Франції щодо інституту примусового виконання відбулась у 2015 р. та стосувалась розширення округів, де працюють виконавці та надання можливості викуповувати контори в інших округах [9].

Аналогічно французькій приватноправову модель було запроваджено у Литовській Республіці, де органами примусового виконання є судові пристави, які незалежні у своїй діяльності, при цьому, назначаються та підпорядковуються Міністру юстиції Литви [10]. За статистичними даними сьогодні у Литві діяльність з примусового виконання здійснюють 118 приставів, в т.ч. 101 контора приставів та 32 відділи контор [11]. На відміну від інших видів приватно-правова модель має виключно не публічний (державно-владний) зміст та особливості виконання. Основна властивість, притаманна приватно-правовій моделі примусового виконання рішень, це незалежність та самостійність особи, яка наділена повноваженнями виконавця [12].

Приватно-правова модель побудована на тому, що судовий виконавець є вільним професіоналом і самостійно організовує свою роботу. При цьому він несе повну майнову відповідальність за її результати; інакше кажучи, судові виконавці – це приватні особи, які працюють за ліцензією, але виконують громадські функції. Вони призначаються на посади, як правило, міністром юстиції та діють на основі законодавства, що регулює виконавчі процедури. Діяльність судових виконавців перебуває під контролем суду, прокурора та професійних організацій (об'єднань) судових виконавців.

Навпаки публічно-правова модель, яка характерна для таких країн як Німеччина, Швеція, Фінляндія, Австрія, Іспанія, Данія, Італія, Словаччина, Туреччина, Хорватія, Азербайджан, Таджикистан та ін., передбачає виконання судових рішень виключно спеціально уповноваженими посадовими особами саме державних органів, у тому числі судовими.

При публічно-правовій моделі виконавчого провадження ці функції покладено на спеціальні правоохоронні органи. Проте за примусового виконання судових рішень можливе використання послуг приватних осіб, наприклад для розшуку майна боржника. Це значною мірою характерно для виконавчого провадження у США.

На противагу вказаним вище положенням у другій групі держав (таких меншість), незалежно від виду примусового заходу, що розглядається, ініціювання процесу виконання підлягає вирішенню з боку відповідного національного суду, навіть якщо позивач має відповідний документ або встановлює певну претензію. Іншими словами, виконавчий процес має здійснюватись судом. Це має місце, зокрема, в іспанському, італійському, датському та австрійському законодавстві. До речі, останніми роками намітилася певна тенденція виведення виконавчих проваджень з-під контролю судів. Одним із конкретних прикладів є нещодавня зміна португальського законодавства.

Відрізняються в кожній з країн і статус судових виконавців, у зв'язку із чим виділяються три основні групи держав: 1) країни, де виконавці є приватними професіоналами (наприклад, Англії, Бельгії, Шотландії, Іспанії, Естонії, Франції, Греції, Угорщини, Латвії, Люксембурзі, Молдови, Нідерландах, Португалії, Румунія, Словаччина, Словенія,

Чехія); 2) країни, де виконавці є виключно державними службовцями (наприклад, у: Німеччині, Австрії, Данії, Фінляндії, Італії, Норвегії); 3) країни із «змішаною» системою (наприклад, у: Болгарії, Грузії, Сербії, Швейцарія).

Слід також додати, що такі країни як Литва та Латвія разом із Естонією, Грецією, Угорщиною, Нідерландами, Португалією, Румунією, Чехією фактично копіюють прогресивний досвід Франції та інших держав, які для реформування виконавчого провадження обрали французьку «приватноправову» модель примусового виконання. Згідно останньої судовий виконавець наділений монополією щодо виконання рішень у сфері приватного права, не маючи можливості втручатися у сферу дії публічного права, в якій виконання рішень покладене на спеціальні органи державної влади при Міністерстві фінансів. Французька модель виконання судових рішень характеризується тим, що у приватноправовій сфері примусове виконання здійснюється тільки на приватній основі, натомість виконання судових рішень у публічно-правовій сфері належить до компетенції державних органів [13].

**Висновок.** Таким чином, виконаний аналіз наявних моделей примусового виконання судових рішень, не дає однозначної відповіді який варіант є найбільш оптимальним (ймовірно, і не варто вибирати «кращу» та «найбільш ефективну», оскільки в кожній моделі закладено індивідуальні особливості), в той же час, можна з упевненістю казати, що системи правового регулювання примусового виконання судових рішень та рішень інших органів у будь-якій країні не позбавлені недоліків, мають свої плюси та мінуси, при цьому як у провідних американських (США, Канада), так і у європейських країнах правове регулювання виконання відповідних рішень має власну специфіку.

Безумовно вірним, здається врахування позитивних та негативних тенденцій адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів під час вдосконалення національної правової системи та виявлення причин виникнення та тривалого існування проблеми невиконання таких рішень, що може бути зроблено через: організацію розподілу повноважень державних і приватних виконавців, а також ведення відкритого реєстру боржників (досвід Грузії); забезпечення незалежності виконавців, з іншого – контролю за недопущенням ними зловживань (досвід Литовської Республіки); забезпечення прозорості діяльності виконавців, законодавчо та чітко визначивши порядок роботи з документами від початку надходження виконавчого листа до його виконання, усунувши невідповідності як усередині самої законодавчої бази з виконавчого провадження, так і її невідповідності з іншими нормативно-правовими актами (на прикладі Республіки Казахстан); законодавче зобов'язання боржника подавати повну та вичерпну інформацію про належне йому майно або банківські рахунки, передбачивши відповідальність за приховування або неподання всіх даних, що запитуються (на прикладі Республіки Казахстан); запровадження аудіо (відео) фіксації проведення окремих процесуальних дій, які вчиняються в ході виконавчого провадження (на прикладі Республіки Польщі) тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 415 с.
2. Коломоець Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: Монографія / Т.О. Коломоець, П.С. Лютіков. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. 216 с.
3. Мальцева Є.В. Порівняльний аналіз систем виконавчого провадження в Україні та зарубіжних державах. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Т. 26 (65). № 1. С. 44–48.
4. Колобов Л. Порівняльний аналіз виконавчого провадження в провідних зарубіжних країнах. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2017. № 6. С. 86–89.
5. Якимчук С.О. Моделі примусового виконання судових рішень. *Університетські наукові записки*. 2019. № 3. С. 184–203.

6. Бушан А. Системи примусового виконання судових рішень: новий погляд на класифікацію. *Legea si Viata*. 2018. № 2. Т. 1. С. 39–42. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part\\_1/10.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part_1/10.pdf). (дата звернення: 10.11. 2023).
7. Миронюк Р.В. Зарубіжний досвід примусового виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації та спрямування його впровадження в Україні. *Міжнародний науково-практичний правовий журнал. Legea si viata. Aprilie*. 2015. С. 52–55.
8. Про статус судових виконавців у Франції: наказ № 45-2592 від 02 листопада 1945 р. (у редакції від 30 серпня 2017 р.). URL: [http://commerciallaw.com.ua/attachments/article/615/%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F\\_%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE\\_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81\\_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85\\_%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2.pdf](http://commerciallaw.com.ua/attachments/article/615/%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85_%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2.pdf) (дата звернення: 10.11. 2023).
9. Шкляр С.В. Реформа примусового виконання судових рішень крізь призму досвіду. *Юридичний вісник України : все про закони – в одній газеті : загальнонаціональна правова газета*. Київ, 2017. 30 червня – 6 липня (№ 26). С. 6–7.
10. Про приставів: Закон Литовської республіки № IX-876 від 09 травня 2002 р. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/ru/legalAct/TAR.94F5702CA0F1/asr> (дата звернення: 10.11. 2023).
11. Палати судових приставів Литви / Офіційний сайт Палат судових приставів Литви. URL: <https://www.antstoliurumai.lt> (дата звернення: 10.11. 2023).
12. Фокіна А.О. Удосконалення стадії виконання судових рішень в національній правозастосовній практиці та європейських країнах. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 283–288.
13. Які моделі виконання судових рішень використовують у країнах Європи і до яких змін варто рухатись Україні URL: <https://zib.com.ua/ua/125519.html> (дата звернення: 10.11. 2023).