

УДК.35.0752;342.6 (477)

DOI: 10.31673/2786-7412.2024.034963

Володимир КОЗАКОВ

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-1330-5244
e-mail: v.kozakov@ukr.net

Олександр ОЛЕФІР

доктор філософії, приватний виконавець
ORCID: 0000-0002-5582-0925

Volodymyr KOZAKOV

Doctor of Sciences in Public administration, Professor,
Professor of the Department of management and administration,
State University of Information and Communication Technologies
ORCID ID: 0000-0003-1330-5244
e-mail: v.kozakov@ukr.net

Oleksandr OLEFIR

Doctor of philosophy, Private executor
ORCID: 0000-0002-5582-0925

**ВИКОНАВЧА СЛУЖБА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН:
КРАЩІ ПРАКТИКИ ТА ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

**EXECUTIVE EMPLOYMENT MARKET
OF FOREIGN COUNTRIES:
BEST PRACTICES AND EXPERIENCES FOR UKRAINE**

Стаття присвячена аналізу ефективності діяльності державної виконавчої служби, яка і нині викликає ряд нарікань, причиною яких є низька результативність роботи по виконанню рішень. Позиціонування нашої країною євроінтеграційних намірів потребує здійснення реальних кроків у напрямі наближення вітчизняної системи публічного управління до

стандартів європейського співтовариства. Не є винятком і сфера виконання судових рішень, яка потребує суттєвої модернізації. Необхідність реформування зумовлена тим, що існуюча в Україні система виконавчого провадження є внутрішньо суперечливою, слаборозвинутою, незавершеною, відірваною від людей.

Узагальнено сучасний досвід функціонування інституту виконавчої служби в громадянському суспільстві та відповідно системі публічного управління зарубіжних країн та окреслено можливості його застосування в процесі реформування виконавчої служби України.

Враховуючи характерні ознаки й форми перерозподілу владних повноважень у сфері примусового виконання рішень, варто виокремити централізовані й децентралізовані системи виконавчого провадження. При порівнянні ефективності централізованих та децентралізованих систем виконавчого провадження які застосовуються в світі, слід зазначити, що найефективнішими виявляються ті з них, які функціонують у країнах, де населенню властиві повага до закону, високий рівень правової культури тощо.

Ключові слова: інститут виконавчої служби, державна виконавча служба, виконавче провадження, державний виконавець, приватний виконавець, публічне управління.

The article is devoted to the analysis of the effectiveness of the state executive service, which even now causes a number of complaints, the reason for which is the low effectiveness of work по the implementation of decisions

The positioning of our country's European integration intentions requires the implementation of real steps in the direction of bringing the domestic system of public administration closer to the standards of the European community. The sphere of execution of court decisions, which needs significant modernization, is no exception. The need for reform is determined by the fact that the existing system of executive proceedings in Ukraine is internally contradictory, underdeveloped, incomplete, and disconnected from the people.

The modern experience of the functioning of the executive service institute in civil society and, accordingly, the system of public administration of foreign countries is summarized, and the possibilities of its application in the process of reforming the executive service of Ukraine are outlined.

Taking into account the characteristic signs and forms of redistribution of power and the sphere of enforcement of decisions, it is worth distinguishing

centralized and decentralized systems of executive proceedings. When comparing the effectiveness of centralized and decentralized systems of executive proceedings that are used in the world, it should be noted that the most effective are those that function in countries where the population is characterized by respect for the law, a high level of legal culture, etc.

Keywords: *institute of executive service, state executive service, executive proceedings, state executive, private executive, public administration.*

Постановка проблеми. Кожна сучасна країна у тій чи іншій формі має інститут виконавчої служби та своє виконавче провадження, але інституції примусового виконання формуються та діють по-різному, під впливом факторів національного та державотворчого характеру, особливостей соціально-економічного та політичного життя суспільства, що склалися на певному етапі його розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Актуальні дослідження зарубіжного досвіду виконавчого провадження містяться в наукових працях Ч. Азімова, Ю. Бауліна, А. Васильєва, В. Євінтова, М. Марченко, Є. Шматко, О. Ісаєнкової, І. Решетнікової, В. Селезньова, Д. Сіверіна, Д. Фіолєвського, В. Яркова та ін. Проте вітчизняною наукою державного управління більш детально проблеми в діяльності виконавчої служби не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання більше всього розглядалися з точки зору адміністративно-правової проблематики.

Утім, позиціонування Україною євроінтеграційних намірів беззаперечно вимагає здійснення реальних кроків у напрямі наближення вітчизняної системи публічного управління до стандартів європейського співтовариства. Не є винятком і сфера виконання судових рішень, яка потребує суттєвої модернізації. Тому зарубіжний досвід дає можливість нашій країні створити свій концептуальний підхід, спираючись на кращі практики світового співтовариства.

Мета статті полягає в дослідженні кращих практик діяльності виконавчої служби зарубіжних країн та вивчення їх досвіду для України.

Виклад основного матеріалу. Треба визнати, що у вітчизняній теорії публічного управління досі не існує єдиного концептуального підходу щодо того, які ж саме інструменти впровадження такого досвіду має використовувати влада України, зокрема у сфері виконання судових рішень та рішень інших органів.

На думку вітчизняних дослідників В. Теремецького і Л. Крупнова [7, с. 30-31], рецепція зарубіжного досвіду правового регулювання насамперед зумовлена міжнародними зобов'язаннями України, євроінтеграційними процесами. Так, у ст. 114 Угоди про асоціацію між державою Україна та ЄС зазначається, що держава бере на себе обов'язок щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС та має забезпечити, аби закони та майбутнє законодавство поступово орієнтувалося на сумісність з *acquis* ЄС.

Крім зазначеного документа, що має міжнародно-правовий характер, необхідність подальшої адаптації законодавства визначена і на рівні національних законодавчих актів. Зокрема, у розділі 1 Загальнодержавної програми адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу [4] зазначено, що метою такої адаптації є досягнення відповідності правової системи нашої країни *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються Євроспільнотою до держав, що мають намір вступити до нього.

Однак, порівнюючи ефективність централізованих і децентралізованих систем виконавчого провадження, які застосовуються у світі, одразу слід зазначити, що найефективнішими виявляються ті з них, які функціонують у країнах, де населенню властивий більший рівень правової культури, повага до закону, розроблені складні системи взаємодії державних саморегулюючих організацій (держави, банки, колективні агентства тощо) [2, с. 37].

Насамперед, системи виконавчої служби та виконавчого провадження розрізняються за рівнем централізації.

Централізована система виконавчої служби включає в себе: єдиний державний орган примусового виконання; механізми правового регулювання процесу виконання судових актів і актів інших органів. Серед країн із централізованою системою виконавчої служби та виконавчого провадження можна виокремити: Вірменію, Швецію, Фінляндію, Іспанію, Данію. За цією моделлю виконавчого провадження створюється організаційно самостійний орган, що уповноважений у сфері примусового виконання, з вертикально-інтегрованою структурою управління, яка, як правило, відрізняється певною складністю та багаторівневістю. Характерною ознакою централізованої моделі виконавчого провадження є наявність кодифікованого нормативного документа (наприклад, Виконавчий кодекс Швеції [8, с. 253]).

В Україні до останнього часу також діяла централізована система виконавчої служби – примусове виконання рішень юрисдикційних та інших органів було виключно компетенцією Державної виконавчої служби України, яка діяла в системі Міністерства юстиції України, а державні виконавці, які виконували повноваження з примусового виконання рішень, були державними службовцями.

Для децентралізованої системи, навпаки, характерне делегування державою повноважень щодо виконавчого провадження недержавним організаціям і приватним особам. Такі системи функціонують, наприклад, у США, Канаді, Франції, Німеччині та деяких інших країнах [3, с. 625].

Крім того, децентралізація виявляється також і в правовому регулюванні процесу примусового виконання, при якому відсутній єдиний правовий механізм, а порядок та умови виконавчого провадження регламентується актами делегованого законодавства.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду варто зазначити, що в більшості країн немає навіть посади «приватний виконавець», утім є судові пристави, присяжні виконавці тощо. Характерною особливістю останніх є те, що у разі призначення на публічно-правову посаду вони приймають спеціальну присягу. Зазвичай їхню діяльність контролює центральний орган юстиції, а дії чітко підпорядковані закону або інструкціям. За свою працю виконавець отримує плату не за домовленістю, а згідно з тарифом.

Розглянемо сучасні моделі виконавчої служби докладніше на прикладі провідних країн Європейського Союзу.

У Німеччині примусове виконання судових чи інших актів є державною функцією, і регулюється Цивільно-процесуальним кодексом. Реалізують його виключно державні службовці – судові виконавці, яких призначає голова вищого регіонального суду і керівник окружного суду. Судовий виконавець реалізує власну професійну діяльність незалежно, за свій рахунок і під свою відповідальність, при цьому він має державно-владні повноваження і статус державного службовця [1, с. 141].

Особливістю німецького виконавчого провадження є те, що воно ґрунтується на принципах децентралізації. Система примусового виконання рішень працює за допомогою таких органів: судові виконавці, суди, служби земельного кадастру. Судові виконавці є державними службовцями системи органів юстиції. Вони перебувають під службовим наглядом суду. Саме виконавче провадження здійснюють реєстратори цього суду, які повноважні діяти на підставі спеціального сертифіката, що надає право виконувати

судове рішення. Для його виконання сторона повинна мати остаточне рішення у справі; воно має містити пункт (указівку) про виконання; рішення з пунктом про виконання слід вручити стороні, проти якої ухвалене рішення.

На нашу думку, особливо цікавим для України є досвід Франції, у якій судові виконавці діють на низовому рівні місцевих судів. Тут судовий виконавець має право не тільки виконувати рішення судів, а й офіційно вручати судові та не судові документи за місцем проживання сторін, складати протоколи з різних питань судочинства, надавати юридичні консультації та ін. Судові виконавці – це приватні особи, що здійснюють повноваження з примусового виконання рішень судів за ліцензією. На даний момент їх правовий статус поєднує в собі ознаки державного службовця і приватного підприємця. Судовий виконавець у Франції має бути юристом з вищою освітою, пройти дворічне стажування в конторі судового виконавця, що практикує, а також скласти державні іспити. Після цього прокуратурою відповідного територіального округу та Департаментською (регіональною) палатою готується висновок щодо придатності претендента займати посаду судового виконавця. Судові виконавці призначаються на таку посаду наказом Міністра юстиції Франції, а дисциплінарно вони підпорядковуються республіканським прокурорам.

Судовий виконавець, здійснюючи свої повноваження, має право діяти одноособово або ж вступити до об'єднання судових виконавців. Позаяк судовий виконавець несе персональну відповідальність за можливі спричинені ним збитки, об'єднання судових виконавців страхує власні ризики, а страхові премії розподіляються усередині спільноти виконавців. Під час здійснення повноважень з примусового виконання рішень судовий виконавець вчиняє дії від імені держави і є посадовою особою, що вправі вживати заходи державного примусу. З метою підтримання професійних якостей судових виконавців через навчальні заклади, зокрема, Національну школу судочинства реалізується програма їх безперервної освіти. Регіональні семінари з актуальних питань примусового виконання рішень судів організовуються та проводяться під проводом Інституту безперервної освіти судових виконавців [5, с. 81-82].

Розглядаючи систему виконавчого провадження Польщі, необхідно зазначити, що тут перевага була надана французькій концепції, за якої судовий виконавець є особою, що надає публічні послуги. Виконавець реалізує примусове виконання рішень суду, проте не є працівником суду чи будь-якого іншого державного органу. Виконавці є особами, що надають

публічні послуги, мають власний офіс і професійну практику, яка подібна до нотаріальної. Кожен судовий виконавець має зареєструватися в певному окружному суді, проте може здійснювати свою діяльність по всій країні, за винятком дій, спрямованих на стягнення нерухомості. Судові виконавці звертають стягнення на нерухомість у регіоні окружного суду, де зареєстровано виконавця, який називається виконавчим округом. Судові виконавці в Польщі займають особливо відповідальне становище і як особи, що надають публічні послуги, реалізують повноваження, тотожні повноваженням державної адміністрації в межах виконання судових рішень.

З позитивного боку варто відмітити те, що судовий виконавець у Польщі має доступ до національного онлайнового реєстру всіх фізичних осіб країни, а також онлайн доступ до бази даних банківських рахунків і бази даних фонду соціального страхування. Це забезпечує ідентифікацію роботодавця боржника (як платника соціальних внесків). Крім того, виконавці мають доступ до онлайнової бази даних усіх механічних транспортних засобів. Запровадження такого досвіду значно прискорить процес ужиття заходів примусового виконання судових рішень, адже законодавець зекономить дорогоцінний час, не роблячи запитів.

Заслуговує на увагу й досвід Італії. Виконавче провадження в цій країні регулюється Цивільним процесуальним кодексом. Рішення суду виконують судові виконавці, але значну роль у стадії виконання відіграє і виконавчий суддя, який має право одноосібного вирішення спірних питань, що виникають під час виконання або в разі створення перешкод виконанню, він розглядає клопотання про відтермінування або розтермінування виконання та вирішує низку інших питань. Цікаво, що до примусових заходів в Італії належить управління відчуженим майном. Таке майно може надаватися в управління одному чи декільком кредиторам або уповноваженій організації (а за наявності згоди з боку кредиторів – і самому боржнику). Управляючий майном зобов'язаний звітувати щоквартально про фінансові результати від такого управління, а також розподіляти між кредиторами прибутки в порядку, який визначив виконавчий суддя [9].

У таких європейських країнах пострадянського простору, як Литва та Естонія впроваджено інститут приватних судових виконавців. Так, у Литві замість державних службовців функціонують приватні пристави, поява яких викликана недостатнім рівнем ефективності роботи державних виконавців. В Естонії Законом «Про судових виконавців» судовий виконавець є незалежною особою, яка посідає публічно-правову посаду і виконує свої

посадові обов'язки як особа вільної професії від власного імені та під власну відповідальність. Він не є приватним підприємцем чи державним службовцем. Організація діяльності та правових послуг судових виконавців входить до компетенції Міністерства юстиції Естонії, що здійснює організаційне керівництво і координацію діяльності судових виконавців. Приватну судово-виконавчу діяльність було введено в Естонії з 01 березня 2001 р. Законом «Про судових виконавців». До того часу примусове виконання рішень здійснювали державні службовці – судові виконавці.

Утім, із позиції модернізації виконавчої служби в Україні, цікавим може виявитися й досвід інших країн – світових лідерів демократії.

Так, цікавим є досвід виконавчого провадження держави Ізраїль, законодавство якої передбачає дуже широкий перелік можливих стимулюючих засобів впливу на боржника. Зокрема, в Ізраїлі допускається тюремне ув'язнення, але тільки за рішенням Верховного суду в разі злісного ухилення боржника від виконання судового рішення. Це стосується платоспроможних боржників, у яких була можливість виконати свої зобов'язання, однак вони цього не зробили. В Ізраїлі боржник може бути обмежений у користуванні водійським посвідченням, але при дотриманні певних умов. По-перше, водійські права не є для боржника джерелом отримання доходу. По-друге, боржник не визнаний інвалідом. По-третє, на утриманні боржника не перебуває член сім'ї, який є інвалідом. За наявності однієї з умов застосування розглянутого обмеження не допускається. Термін дії такого заходу не встановлений, але за загальним правилом водійське посвідчення повертається після виконання боржником судового рішення. Законом Ізраїлю «Про судові виконання» 1967 р. також передбачена можливість заборони виїзду з країни. На відміну від інших країн, це обмеження накладається не судовим органом, а керівником Управління системи судового виконавця. Застосування цієї міри не допускається у випадках, коли виїзд з країни пов'язаний з лікуванням боржника або членів його сім'ї [6, с. 71-76].

Крім того, закриття виїзду з Ізраїлю може бути замінене наданням боржником гарантій забезпечення виконання своїх зобов'язань. Боржник, який не має закордонного паспорта або інших проїзних документів, обмежується в їх отриманні або продовженні. Також законодавством Ізраїлю про виконавче провадження та законом про платіжні картки передбачено обмеження боржника у користуванні платіжною картою, яке представляє собою закінчення договору боржника про користування платіжною картою.

Принципово відрізняється від розглянутих нами моделей інститутів виконавчої служби система примусового виконання Сполучених Штатів Америки. У США регулювання виконавчого провадження відбувається на рівні штатів, у зв'язку із чим рішення суду, винесені в одному штаті, необхідно легалізувати в іншому штаті. В одних штатах подібна легалізація здійснюється шляхом висунення позову на рішення, в інших – через проходження реєстраційної процедури. Підґрунтям для здійснення виконавчих дій є виконавчий лист, що видається клерком у суді або уповноваженим шерифом в інших штатах.

Плата за роботу судовим виконавцям у Сполучених Штатах Америки віднесена до судових витрат, так само як і платня судовим клеркам та збір за здійснення внесення справи до списку справ, які підлягають слуханню. Згідно з більшістю рішень судові витрати покриває сторона, яка перемагає [5, с. 83].

У Канаді, як і в Сполучених Штатах Америки, не існує централізованої системи виконавчих проваджень на федеральному рівні. Як наслідок, регулювання виконання судових актів здійснюється на рівні окремих провінцій. Примусове виконання тут здійснюють шерифи, які перебувають на державній службі, та приватні судові виконавці або спеціалізовані фірми, які надають на комерційній основі послуги у сфері правозастосування в цивільних справах. Експерти відзначають, що останніми роками в Канаді спостерігається тенденція передавання повноважень у сфері цивільних виконавчих проваджень від державних відомств до приватних агентств.

Як загальний висновок, варто наголосити на тому, що законодавство країн ЄС однозначно відносить приватних виконавців (в країнах, де ця інституція існує) до т. зв. публічних осіб, тобто до осіб, що виконують публічні функції (у застосуванні до нашої правової системи така функція часто тотожна поняттю «функція держави»). Якщо проаналізувати досвід основних країн Євросоюзу, то приватні виконавці безпосередньо існують лише у Франції, Нідерландах та Італії. Цікаво, що в основних країнах ЄС законодавством не наголошується на тому, що виконавці є приватними чи державними. Вони просто називаються виконавцями (чи приставами), незалежно від джерел походження коштів на своє утримання.

В інших країнах (наприклад Бельгії, Німеччині) держава більш гнучко підходить до організації роботи виконавців. Вони є державними службовцями, що отримують заробітну плату від держави, проте можуть

паралельно отримувати винагороду від результатів власної діяльності. Такий самий підхід український законодавець визначив і для підтримки роботи державних виконавців, що залишаються у правовій системі. Вони єдині з державних службовців, крім основної зарплати, можуть отримувати додаткову винагороду у розмірі 2 % від стягнутої суми.

Висновки і пропозиції. За результатом розгляду моделей виконавчих служб та систем примусового виконання іноземних держав можна зробити висновок, що системи органів примусового виконання утворюються в конкретній державі під впливом факторів національного та державного характеру, також загалом існує три типи систем: державна, приватна та комбінованого типу.

Ураховуючи вище наведене, слід зазначити, що майже в усіх державах органи і посадові особи, на яких покладені повноваження з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, так чи інакше працюють у системі органів юстиції відповідної країни. В Україні, інституцію примусового виконання рішень юрисдикційних органів вивели з підпорядкування судам та включили до системи органів юстиції, а система виконавчого провадження трансформувалася з централізованої в децентралізовану. Проте призначення та сутність інституту примусового виконання рішень різних держав має спільну рису – реалізація державної політики з питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів і, як наслідок, захист і відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб.

Треба визнати, що інститути з організації примусового виконання рішень і процедура здійснення виконавчого провадження (як в Україні, так і в країнах Євросоюзу) досягла певного рівня схожості в принципі *acquis communautaire*, тобто законодавство є цілком співставимим та зрозумілим у своїй побудові. Практика та методи роботи виконавців – схожі та зрозумілі у застосуванні. Перспективами досліджень в сфері виконавчого провадження має стати системний аналіз методів роботи оновленої виконавчої служби, вивчення європейського досвіду, подальше удосконалення інноваційних форм управлінської діяльності виконавчої служби в Україні. Тому важливими завданнями у функціонуванні інституту виконавчої служби України має стати запровадження кращих зарубіжних практик у своїй діяльності.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Кузьміна І.С. Зарубіжний досвід побудови виконавчих систем: порівняльна характеристика та перспективи застосування в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1 (II). С. 139–145.
2. Макушев П.В. Міжнародний досвід правового регулювання діяльності представників державних органів у виконавчому провадженні. *Альманах міжнародного права*. 2014. № 6. С. 33–40.
3. Марченко М.Г., Шматко Є.В. Новації виконавчого провадження в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 4 (31). С. 624–628.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.
5. Сіверін Д.В. Зарубіжний досвід діяльності органів, що здійснюють повноваження, пов'язані із виконанням судових рішень, та його адаптація до вітчизняної правової системи. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 81–87.
6. Сурай І.Г. Демократичне врядування: цінності та компетентності. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 2. С. 71–76.
7. Теремецький В.І., Крупнова Л.В. Застосування зарубіжного досвіду в сфері виконання юрисдикційних рішень в Україні. *Судова апеляція*. 2016. № 4 (45). С. 38–45.
8. Фіолевський Д.П., Лобанцев С.Ю., Мезєнцев Є.І. Державна виконавча служба в Україні : навч. посіб. Київ : Алерта, 2004. 564 с.
9. Шандрук С. Системи примусового виконання рішень суду. Світовий досвід. *Демократичне врядування*. 2010. Вип. 5. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Shandruk.

REFERENCES

1. Kuzmina, I.S. (2015). Foreign experience in building executive systems: comparative characteristics and prospects for application in Ukraine. *Bulletin of Zaporizhzhya National University*, 1, 139–145.
2. Makushev, P.V. (2014). International experience of legal regulation of activities of representatives of state bodies in executive proceedings. *Almanac of international law*, 6, 33–40.

3. Marchenko, M.G., Shmatko, E.V. (2016). Innovations of executive proceedings in Ukraine. *A young scientist*, 4 (31), 624–628.
4. Law of Ukraine (March 18, 2004). About the National Program for the Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union: № 1629-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 29, Art. 367.
5. Severin, D.V. (2014). Foreign experience of bodies exercising powers related to the execution of court decisions and its adaptation to the domestic legal system. *European perspectives*, 3, 81–87.
6. Surai, I.G. (2019). Democratic governance: values and competences. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 71–76.
7. Teremecki, V.I., Krupnova, L.V. (2016). Application of foreign experience in the field of execution of jurisdictional decisions in Ukraine. *Judicial appeal*, 4(45), 38–45.
8. Fiolevskyi, D.P., Lobantsev, S.Yu., Mezyentsev, E.I. (2004). State executive service in Ukraine: training. Manual. Kyiv: Alerta, 564 p.
9. Shandruk, C. (2010). Systems of enforcement of court decisions. World experience. Democratic governance, 5. Available at: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Shandruk.