

ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДУ: СТРУКТУРНА РЕФОРМА

IMPROVING THE IMPLEMENTATION OF STATE FUNCTIONS IN THE ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS: STRUCTURAL REFORM

Сіренко С.В., аспірант кафедри цивільного, трудового
та господарського права

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Діяльність із примусового виконання судових рішень є ключовою функцією держави та фінальною стадією правосуддя, від ефективності якої залежить реальність захисту прав громадян. В Україні ця сфера традиційно залишається проблемною: частка виконаних судових рішень і обсяг стягнутого за ними є вкрай низькими. Станом на початок повномасштабної війни кредитори отримували лише близько 2,7% присуджених сум, а у 2022–2023 рр. показник впав до рекордно низьких ~1,6%. Невиконання рішень суду набула ознак системної проблеми, про що свідчать численні рішення ЄСПЛ та увага з боку ЄС. Стаття присвячена аналізу сучасного стану державного механізму виконання судових рішень в Україні, законодавчим змінам та реформам, здійсненим у цій сфері, з урахуванням особливостей періоду воєнного стану. Проведено огляд наукових досліджень і практики, розкрито проблеми правового регулювання, судового й адміністративного контролю у виконавчому провадженні, а також наслідки структурних реформ (зокрема запровадження приватних виконавців з 2017 р.). Значну увагу приділено аналізу законодавчих новацій після 2022 р. та впливу воєнних викликів на систему виконання рішень (блокування доступу до реєстрів, мораторії тощо). На основі порівняльного аналізу зарубіжного досвіду (країн ЄС із різними моделями виконавчої служби) запропоновано напрямки вдосконалення української системи – зокрема, урівняння повноважень державних і приватних виконавців, запровадження ефективного контролю та повної цифровізації процедур, розширення повноважень виконавців за європейськими стандартами. Висновки містять конкретні пропозиції щодо структурної реформи органів примусового виконання судових рішень з метою підвищення ефективності їх роботи, забезпечення реального виконання судових вердиктів та наближення до міжнародних стандартів верховенства права.

Ключові слова: посадові особи, органи публічної влади, позасудове оскарження, воєнний стан, виконання судового рішення, правове регулювання, правові підстави, адміністративно-правові засади, механізм.

The enforcement of court decisions constitutes a key function of the state and represents the final stage of justice, upon the effectiveness of which the actual protection of citizens' rights depends. In Ukraine, this area has traditionally remained problematic: the rate of enforced court decisions and the amounts actually recovered remain critically low. As of the beginning of the full-scale war, creditors were receiving only about 2.7% of the awarded amounts, and in 2022–2023, this figure dropped to a record low of approximately 1.6%. The non-enforcement of judicial decisions has taken on the characteristics of a systemic issue, as evidenced by numerous judgments of the European Court of Human Rights and increased attention from the European Union. This article is dedicated to the analysis of the current state of the national enforcement mechanism in Ukraine, legislative amendments, and reforms implemented in this domain, taking into account the specific conditions of martial law. The paper provides a review of relevant academic research and practical experience, identifies legal regulation issues, and examines the effectiveness of judicial and administrative oversight within enforcement proceedings. It also explores the consequences of structural reforms, including the introduction of private enforcement officers since 2017. Particular attention is paid to the legislative developments after 2022 and the impact of wartime challenges on the enforcement system (e.g., restricted access to state registries, moratoria, etc.). Based on comparative analysis of foreign experience (EU countries with varying models of enforcement services), the article proposes directions for improving the Ukrainian enforcement system – in particular, equalizing the powers of state and private bailiffs, introducing effective oversight and full digitalization of procedures, and expanding enforcement officers' authority in line with European standards. The conclusions offer specific proposals for the structural reform of state enforcement bodies with the goal of increasing their efficiency, ensuring the effective execution of court verdicts, and aligning Ukraine's enforcement system with international rule-of-law standards.

Key words: public officials, public authorities, extra-judicial appeal, martial law, enforcement of court decisions, legal regulation, legal grounds, administrative and legal framework, enforcement mechanism.

Актуальність теми. Гарантування виконання судових рішень є невід'ємною складовою права на справедливий судовий захист і фундаментальною функцією правової держави. Правосуддя фактично завершується лише на етапі виконання рішення, адже без реального втілення судового вердикту юридичний захист прав залишається декларативним. Відтак, ефективна система примусового виконання рішень суду визначає дієвість усього правосуддя та рівень довіри до судової влади. Для України питання належного виконання рішень є особливо актуальним з огляду на хронічно низьку результативність виконавчого провадження та значний масив невиконаних судових рішень, у тому числі рішень проти державних органів. Європейська комісія також серед пріоритетів правової реформи України виокремила необхідність підвищення рівня виконання судових рішень як умову євроінтеграції [1; 4].

Після запровадження у 2017 р. змішаної системи виконання (державні й приватні виконавці) очікувався суттєвий прогрес, однак сподівання повною мірою не виправдалися. Навіть до повномасштабної війни показники залишалися критично низькими – менше 3% стягнення від присудженого. Повномасштабне вторгнення у 2022 р. поставило

систему на межу колапсу: роботу виконавців було фактично зупинено, а економічна криза ще більше ускладнила реалізацію судових рішень. У воєнний час проявилися як нові перешкоди (територіальні обмеження, ризики для виконавців, мораторії), так і загострилися старі системні проблеми (неефективність бюрократичного апарату, правові прогалини). Таким чином, нині постала нагальна потреба комплексної структурної реформи державної виконавчої служби, адаптації її роботи до умов воєнного та післявоєнного періоду, впровадження сучасних технологій та найкращих європейських практик. Актуальність теми підсилюється стратегічним курсом України на вступ до ЄС: забезпечення дієвого механізму виконання судових рішень є однією з вимог верховенства права, необхідних для інтеграції у європейський правовий простір.

Постановка проблеми. Основна проблема, на розв'язання якої спрямована дана стаття, полягає у неефективній реалізації державою своїх функцій у сфері виконання судових рішень та необхідності структурного реформування цієї сфери. В умовах воєнного стану до існуючих проблем додалися нові виклики: тимчасове припинення роботи виконавчих органів на початку втор-

гнення, недоступність реєстрів, законодавчі обмеження на відкриття проваджень в зонах бойових дій, необхідність захисту прав військовослужбовців-боржників тощо. Таким чином, постає комплексне завдання: як удосконалити правовий та інституційний механізм примусового виконання рішень суду, щоб держава належно виконувала свої функції у цій сфері – навіть за умов надзвичайних обставин – і забезпечувала повне і своєчасне виконання судових вердиктів.

Виклад основного матеріалу. Проблеми виконання судових рішень в Україні неодноразово ставали об'єктом досліджень вітчизняних науковців і міжнародних експертів. Загалом у науці панує консенсус щодо вирішального значення ефективного виконання для реалізації верховенства права. У працях українських правників (С. Фурса, Є. Фурса, В. Гьордйай, А. Іванцова та ін.) висвітлено теоретичні та прикладні аспекти виконавчого провадження: формування змішаної системи, правовий статус приватних виконавців, проблеми примусового виконання рішень, що зобов'язують державу, тощо. Зокрема, у дослідженнях підкреслено, що запровадження інституту приватних виконавців у 2017 р. започаткувало нову парадигму у системі примусового виконання рішень, однак потребує подальшого розвитку та належного нормативного врегулювання для досягнення повноцінної «змішаної» моделі виконання. На думку багатьох експертів, приватні виконавці продемонстрували вищу ефективність у стягненні боргів порівняно з державною службою, що підтверджує статистика (в середньому один приватний виконавець повертає у кілька разів більше коштів, ніж державний). Разом з тим науковці відзначають, що потенціал змішаної системи стримується нерівністю повноважень та надмірною зарегульованістю приватного сектору з боку держави. Так, *Fursa & Fursa* (2022) наголошували на необхідності формування цілісної «науки виконавчого процесу», що поєднує правові та організаційні аспекти виконання рішень. *Gyordyai* (2022) проаналізувала адміністративно-правові засади функціонування інституту приватних виконавців та вказала на прогалини в регулюванні їх діяльності. *Savchyn et al.* (2022) дослідили питання судового контролю за виконанням рішень, підкресливши значення прямої дії конституційних норм у забезпеченні права на виконання рішення суду [4]. Крім того, ряд робіт присвячено порівняльному аналізу зарубіжного досвіду. Зокрема, дослідження *Sergienko N. et al.* (2025) містить комплексний аналіз ефективності механізмів виконання в Україні у світлі європейських норм. За результатами цього дослідження зроблено висновок, що змішані та приватизовані моделі виконання судових рішень є ефективнішими порівняно з цілком державними системами. У роботі проведено порівняння досвіду Естонії, Литви, Німеччини та Великої Британії, що підтвердило: приватні виконавці, належним чином інтегровані у систему та контролювані державою, здатні істотно підвищити результативність виконання [1]. Одночасно виявлено основні інституційні перешкоди для України – а саме неефективність бюрократичного апарату державної виконавчої служби та занадто обмежені повноваження приватних виконавців.

Історично система виконання судових рішень в Україні була зосереджена у державній виконавчій службі (ДВС), що діяла як єдиний уповноважений орган. Ефективність такої монополізованої системи залишалася низькою: за офіційними даними, станом на 2015 р. виконувалося лише близько 20% судових рішень. Усвідомлюючи необхідність змін, у 2016 р. законодавець здійснив перший етап реформи – було прийнято закони України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень...», що запровадили змішану систему примусового виконання. З 2017 р. поряд із державними виконавцями розпочали діяльність приватні виконавці, які отримали державний мандат на вико-

нання судових рішень у межах визначеної компетенції. Цей крок був покликаний якісно змінити ситуацію, адже поява конкуренції та матеріальної зацікавленості виконавців мала б підвищити відсоток виконаних рішень. Для стимулювання результативності навіть було впроваджено систему винагороди: державні виконавці почали отримувати 2% від стягнутої суми, а приватні – 10%.

Запровадження приватних виконавців дало певний позитивний ефект. У 2017–2021 рр. їхня кількість поступово зростала, а нормативні зміни дозволили розширити доступ виконавців до інформації про боржників (наприклад, з 2021 р. банки зобов'язано надавати виконавцям дані про рахунки боржників). Як наслідок, дещо покращилися статистичні показники: якщо у 2016 р. державні виконавці стягували лише ~2,4% заборгованостей, то до 2023 р. цей показник зріс до 7,3% (для приватних – з 3,2% до 4,6% відповідно). Проте таких результатів все одно недостатньо, а роль приватного сектору у виконанні судових рішень залишається обмеженою. Головна причина – нерівність повноважень та сфер діяльності державних і приватних виконавців, закладена ще у законодавстві 2016 р. Як зазначають фахівці, приватних виконавців фактично усунуто від виконання рішень, де боржником або стягувачем є держава, а також від ряду інших виконавчих документів (наприклад, щодо відібрання дитини, виселення тощо) [6]. Це не дозволило сформувати повноцінну конкуренцію – «змішаність» системи поки що номінальна. Крім того, приватні виконавці з моменту створення інституту стикнулися з суттєвими адміністративними і бюрократичними бар'єрами у своїй роботі, зокрема з боку регулятора (Міністерства юстиції). Про ці проблеми детальніше йтиметься далі.

Для усунення законодавчих прогалин та переходу до якісно нової моделі виконання рішень у 2021 р. було розроблено проект Закону № 5660 «Про примусове виконання рішень», який покликаний об'єднати чинні акти і замінити собою вищезгадані закони 2016 р. Нормами законопроекту передбачено комплексне удосконалення системи виконання: створення єдиного кодифікованого акта замість двох законів, поступове зрівняння повноважень державних і приватних виконавців, зняття штучних обмежень у діяльності останніх, спрощення доступу до професії та посилення відповідальності виконавців (удосконалення дисциплінарних процедур), оптимізація і цифровізація виконавчого процесу [5]. Законопроект № 5660 є ключовим елементом продовження реформи, однак його остаточне ухвалення було загальмоване через початок широкомаштабної війни. Лише наприкінці 2023 р. законодавці повернулися до його розгляду: на комітетських слуханнях підтверджено актуальність доопрацювання та якнайшвидшого прийняття цього системного акту.

Окремо слід згадати законодавчі ініціативи, пов'язані з викликами воєнного часу. Через бойові дії та окупацію частини територій у 2022 р. виникла ситуація, коли на окремих територіях заборонено відкривати виконавчі провадження (йдеться про зони, де ведуться активні бойові дії). У результаті стягувачі не можуть реалізувати свої права навіть маючи виконавчий документ на руках. Для розв'язання цієї проблеми розроблено проект Закону № 7717 від 30.08.2022, що мав запровадити механізм передання виконавчих документів з небезпечних регіонів до виконання в інших областях та загалом спростити примусове виконання в умовах війни [6]. Однак, на жаль, станом на середину 2023 р. цей проект ще не був розглянутий парламентом. Інше чутливе питання – захист боржників-військовослужбовців. Омбудсмен пропонує запровадити тимчасовий мораторій на виконання рішень проти військових, які перебувають на передовій або в полоні, адже такі особи об'єктивно не можуть виконати зобов'язання в строк. Нині закон таких пільг не містить, але ця ідея підтримується правозахисниками й потребує законодавчого оформлення.

Через невиконання значної кількості судових рішень громадяни все частіше звертаються по захист до національних судів та ЄСПЛ. На рівні Конституційного Суду України ще у 2003 р. було розглянуто питання про конституційність мораторію на примусову реалізацію майна: КСУ підтвердив, що обов'язковість судових рішень не порушується введенням тимчасового мораторію, але такі обмеження мають винятковий і перехідний характер [2]. Попри це, деякі мораторії діють десятиліттями, що призводить до програвів України в ЄСПЛ (показова справа «Бурмич та інші проти України», де Європейський суд фактично констатував невиконання Україною свого пілотного рішення щодо системної проблеми невиконання національних рішень). Станом на сьогодні на контролі Комітету міністрів Ради Європи залишається т.зв. «група справ Іванова/Бурмича», і Україна зобов'язана вжити заходів загального характеру для вирішення цієї проблеми. Отже, судова практика на міжнародному рівні однозначно фіксує наявність структурної проблеми у сфері виконання судових рішень.

Щодо національної судової практики, то контроль за діяльністю виконавців здійснюється судами двох юрисдикцій: суди розглядають скарги сторін виконавчого провадження на дії або бездіяльність державних і приватних виконавців, а також адміністративні суди вирішують спори за позовами самих виконавців до Мін'юсту чи інших органів. Наприклад, у 2019–2021 рр. кілька приватних виконавців успішно оскаржили в судах рішення Дисциплінарної комісії, які незаконно припиняли їхню діяльність. Є випадки, коли приватні виконавці позивалися до Міністерства юстиції через непропорційні обмеження їх діяльності під час війни – і суди ставали на їх бік, визнаючи бездіяльність Мін'юсту протиправною [3]. Таким чином, суди відіграють важливу роль у коригуванні дисбалансів і захисті прав як стягувачів, так і самих виконавців в умовах реформи. Більше того, існує інститут судового контролю за виконанням судових рішень, передбачений процесуальним законом: суд, який видав виконавчий документ, може заслуховувати звіти виконавців та вживати заходів для забезпечення виконання. Проте на практиці цей механізм використовується рідко і переважно в адміністративному судочинстві (щодо рішень зобов'язального характеру, де відповідач – державний орган).

Заслугує на увагу також питання позасудового оскарження дій виконавців. Для забезпечення оперативності та дисципліни у роботі приватних виконавців ще 2016 р. було створено Дисциплінарну комісію приватних виконавців при Мін'юсті. Цей орган покликаний розглядати скарги на приватних виконавців і застосовувати до них стягнення. Формально його склад паритетний (4 представники від Мін'юсту, 4 від Асоціації приватних виконавців України, 1 від судової влади). Однак практика показала, що баланс відсутній: представник судової влади майже завжди підтримує позицію Мін'юсту, тож у головуваннях вирішальну більшість має сторона міністерства. Як наслідок, у 2019–2020 рр. спостерігалось різке зростання притягнень приватних виконавців до відповідальності (включно з масовими відстороненнями та анулюванням посвідчень). Асоціація приватних виконавців навіть приймала у 2020 р. резолюцію про незадовільність роботи дисциплінарної системи та звертала увагу на її упередженість. Фактично, позасудовий механізм контролю перетворився на інструмент тиску на приватних виконавців з боку регулятора. Це негативно позначається на мотивації виконавців та створює конфлікт інтересів, коли державний орган, що керує державною виконавчою службою, водночас карає їхніх приватних конкурентів.

Повномасштабна війна 2022 р. виявила слабкі місця та ризики в організації системи примусового виконання, надавши імпульс для переосмислення її структури. Першим ударом стало зупинення роботи виконавчих органів

у перші місяці вторгнення: з міркувань безпеки у лютому 2022 р. Мін'юст повністю відключив всіх виконавців від Автоматизованої системи виконавчого провадження (АСВП) та інших державних реєстрів. Цей крок захистив дані, але паралізував виконання рішень – фактично на півроку діяльність приватних виконавців була заморожена. Доступ держвиконавців відновили вже навесні 2022 р., натомість приватні повернулися до роботи лише влітку, та й то не всі (проблеми з доступом залишались у виконавців з окупованих і прифронтових областей). Така диференціація за ознакою статусу виконавця призвела до дискримінації сторін виконавчого провадження – тисячі стягувачів, чиї справи вели приватні виконавці, на місяці втратили можливість домогтись справедливості. Це негативно позначилося і на показниках стягнень, і на довірі до інституту приватних виконавців. Водночас сама ситуація висвітлювала конфлікт інтересів у структурі управління сферою: рішення щодо доступу приймали посадовці Мін'юсту, відповідальні за державну виконавчу службу, що конкурує з приватними виконавцями. Як відзначив А. Телявський (заступник голови АПВУ), керівництво Міністерства отримує премії залежно від результатів роботи саме держвиконавців, тому об'єктивно не зацікавлене у посиленні приватного сектора [6]. Ця проблема не нова, але в умовах війни проявилася особливо гостро. Отже, структурна реформа має усунути такий конфлікт інтересів. Один із варіантів – запровадити окрему посаду заступника міністра юстиції з питань приватного виконання або навіть створити незалежний регулятор (агентство) у сфері виконання рішень. Такі кроки розведуть підзвітність і знімуть спокуску штучного стримування приватних виконавців з боку держорганів.

Наступний напрям структурних змін – цифровізація та автоматизація виконавчих процедур. Попри наявність АСВП, наразі цифрові інструменти використовуються лише частково. Приміром, запроваджений електронний обмін інформацією з банками передбачає, що виконавець може онлайн надіслати запит про рахунки боржника і отримати відповідь про їх наявність та залишок коштів. Також в електронному вигляді надсилаються постанови про арешт коштів на рахунках. Однак автоматичного списання коштів не відбувається – кінцеве рішення про стягнення коштів приймає працівник банку, який отримав паперову платіжну вимогу від виконавця. Такий людський фактор значно уповільнює процес і дає боржнику шанс вжити заходів для уникнення сплати. До того ж далеко не всі банки підключені до системи електронної взаємодії: лише близько 20 із ~70 діючих банків. Решта фактично не зобов'язані оперативно реагувати на запити виконавців. У результаті процес арешту і стягнення коштів затягується, що знижує ефективність виконання. Очевидно, що повноцінна автоматизація арешту і списання коштів – один із найважливіших структурних кроків, без яких сучасна виконавча служба не може бути ефективною.

Висновки. Аналіз стану української системи примусового виконання судових рішень свідчить, що на сьогодні вона потребує суттєвого вдосконалення як на нормативному, так і на інституційному рівнях. Попри започатковану у 2016–2017 рр. реформу, яка ввела приватний елемент у виконавчу службу, більшість хронічних проблем залишаються невирішеними. Рівень виконання судових рішень залишається одним з найнижчих у Європі (близько 1,6% стягнутих сум у 2022 р.), що підриває дієвість правосуддя та негативно впливає на міжнародний імідж України. Повномасштабна війна ще більше ускладнила ситуацію, виявивши необхідність адаптації системи до надзвичайних умов. Для забезпечення реалізації державою своїх функцій у цій сфері та виконання міжнародних зобов'язань України потрібен комплекс скоординованих заходів та прийняття нової редакції законодавства про виконання рішень.

Таким чином, тема вдосконалення системи виконання судових рішень є багатогранною і матиме продовження як у наукових дослідженнях, так і у практичній площині реалі-

зації реформ. Подальші дослідження сприятимуть глибшому розумінню оптимальних шляхів забезпечення дієвості судових рішень – а отже, й утвердженню верховенства права в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Sergiienko N. A., et al. Modernising Ukraine's enforcement system: Insights from European practices. 2025. URL: <https://www.pravojustice.eu/files/Modernising-Ukraine-Enforcement-System-2025.pdf> (дата звернення: 10.03.2025).
2. Верховний Суд. Постанова від 27 січ. 2025 р. у справі № 685/1196/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 30.01.2025).
3. Виконавче провадження в умовах війни: нові виклики і давні проблеми. *Протокол*. 10 лют. 2023. URL: https://protocol.ua/ua/vikonavche_provadgennya_v_umovah_viyni_novi_vikliki_i_davni_problemi/ (дата звернення: 10.03.2025).
4. Експерти проєкту ЄС "Право-Justice" на комітетських слуханнях щодо виконання судових рішень. 8 груд. 2023. URL: <https://www.pravojustice.eu/post/eksperti-na-komitetskih-sluhannyah-2023> (дата звернення: 10.03.2025).
5. Законопроект про примусове виконання рішень : № 5660 від 14.12.2021. *Верховна Рада України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38663> (дата звернення: 10.03.2025).
6. Телявський А. Реформа наполовину. Якою має стати система примусового виконання рішень в Україні. *Юридична газета*. 31 серп. 2023. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/reforma-napolovinu.html> (дата звернення: 10.03.2025).
7. Тертична А. А. Невиконання судового рішення у кримінальному законодавстві пострадянських держав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2019. Вип. 56, т. 2. С. 112–117.