

ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

PROBLEMS OF THE ENFORCEMENT OF JUDGEMENTS UNDER REFORMS IN UKRAINIAN JUDICIARY

Шуміло О.О.,
к.ю.н., асистент кафедри
кримінології та кримінально-виконавчого права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Аракелян А.Д.,
студентка ІV курсу
Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено питання становлення та розвитку інституту виконання судових рішень. Розглянуто основні історичні етапи становлення виконавчого провадження в Україні. Проаналізовано статистичні дані щодо невиконання судових рішень у примусовому порядку. Проведено огляд основних недоліків сучасної моделі виконання судових рішень. Зроблено висновки щодо можливих шляхів удосконалення інституалізації виконавчого провадження.

Ключові слова: виконавче провадження, державна виконавча служба, приватні виконавці, право на справедливий судовий розгляд, верховенство права.

В статье исследованы вопросы становления и развития института исполнения судебных решений. Рассмотрены основные исторические этапы становления исполнительного производства в Украине. Проанализированы статистические данные относительно невыполнения судебных решений в принудительном порядке. Проведен обзор основных недостатков современной модели исполнения судебных решений. Сделаны выводы о возможных путях совершенствования институализации исполнительного производства.

Ключевые слова: исполнительное производство, государственная исполнительная служба, частные исполнители, право на справедливое судебное разбирательство, верховенство права.

The article is focused on a comprehensive functionary study of the State Executive Service in Ukraine. The historical and social determinants of the State Executive Service in Ukraine, the main stages of the formation of the legal foundations of its activities have been identified and characterized. Characterized in a historical retrospective and specifics of the model of the State Executive Service in Ukraine in the system of public authority. The place, role and basic principles of enforcement of decisions in the activities of the State Executive Service in Ukraine are determined. The peculiarities of the foreign experience of the legal regulation of the activity of representatives of state bodies in enforcement proceedings are studied.

The essence of the modern legal regime of enforcement proceedings and guarantees of observance of human rights is theoretically substantiated. Elements of executive production and their implementation by the State Executive Service in Ukraine are characterized. The executive documents on decisions subject to compulsory execution of the State Executive Service in Ukraine are systematized and considered. The content of legal guarantees for the activities of state executors and the procedure for bringing them to justice are disclosed.

The main provisions of the modern concept of development of the State Executive Service in the conditions of the domestic mixed system of execution of decisions are developed. The directions of increasing the effectiveness of the organization of the State Executive Service in Ukraine in modern conditions are proposed. Prospects for improving the regulatory and legal regulation of the activities of the State Executive Service in Ukraine are determined.

Key words: law enforcement, State Executive Service, private executors, right to fair trial, rule of law.

Постановка проблеми. Четверта річниця точки відліку буремних подій Революції Гідності в Україні пройшла під знаком продовження глибинних суспільних реформ, спрямованих на втілення демократичних цінностей, всебічний захист прав людини та встановлення верховенства права. Безперечно, амбітні зміни, передусім, стосуються державних інститутів, багато з яких досі функціонують радше на радянських, а не європейських засадах і гальмують чимало позитивних перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема захисту права на справедливий суд у найширшому контексті не є новою для вітчизняної науки. Проблеми ефективного виконавчого провадження вивчали такі науковці, як: З. Бортновська, М. Булгакова, М. Жущман, Ю. Зайцев, Г. Фединяк, Н. Шелевер, С. Якимчук та ін., проте деякі його аспекти недостатньо розкриті й потребують подальшого дослідження, з огляду на вагомі законодавчі новели, зокрема й запровадження інституту приватних виконавців і пробації тощо.

Мета статті. Головною метою роботи є узагальнення й аналіз основних засад і недоліків функціонування інституту примусового виконання судових рішень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, однією з головних засад здійснення судочинства є обов'язковість судового рішення (що зокрема гарантує невідворотність

покарання за вчинений злочин). На жаль, реалії сьогодення показують, що виграш справи в суді ще не є запорукою відновлення порушеного права, оскільки примусити боржника виконати рішення суду виявляється досить складно. Однак за такої ситуації діяльність правоохоронних органів на етапі досудового розслідування, судовий розгляд і винесене в його результаті рішення зводяться нанівещь через неналежне виконання своїх функцій державними виконавцями.

Сукупність таких чинників, як відсутність належної матеріальної бази (автомобілів, оргтехніки, канцелярських приладів), недостатність юридичних знань у судових виконавців, нестабільне економічне становище в Україні, зростання звернень громадян до суду щодо захисту їхніх законних прав та свобод і, як наслідок, зростання чисельності виконавчих документів, спрямованих на виконання, призвели до кризи функціонування Державної виконавчої служби.

Як зазначає Н. Стеценко, наприкінці 1990-х рр. зміст заходів примусового виконання застарів, що призвело до радикального зниження авторитету судових виконавців і звернення кредиторів до кримінальних структур. Результатом проведення реформи органів юстиції в Україні став фактичний початок роботи з лютого 1999 р. районних, міських (міст обласного значення), районних у містах

управлінні юстиції та відповідних відділів державної виконавчої служби.

Державна виконавча служба (далі – ДВС) – це орган, який було створено відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р., основною метою якого є примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб). До набрання чинності зазначеним Законом ця робота була покладена на судових виконавців загальних судів України. Згідно зі ст. 373 Цивільного процесуального кодексу України, контроль за правильним і своєчасним виконанням судових рішень було покладено на суддю того ж суду, при якому перебував судовий виконавець. Як відомо, Кабінет Міністрів України 21 січня 2015 р. ухвалив рішення про ліквідацію ДВС, приєднавши її до Мін'юсту. Останніми змінами було позбавлено прокуратуру функції нагляду за виконанням судових рішень, а діяльність ДВС була врегульована законами України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження» від 2016 р.

Незважаючи на історичну мінливість організаційних форм інститутів виконання судових рішень, не буде перебільшенням стверджувати, що кожен рік кількість виконавчих документів, що підлягали виконанню, збільшувалася в середньому на 25–30%. Так, 2010 р. Міністерство юстиції України відобразило на офіційному сайті статистику, відповідно до якої можна було спостерігати кількісні показники діяльності Державної виконавчої служби, а саме – якщо порівняти кількість виконавчих проваджень у 2010 та 1999 рр., то вона збільшилася протягом 11 років у 3,9 рази. Цей стрибок можна пояснити, з одного боку, поступовим збільшенням довіри населення до суду як інституту розв'язання конфліктів (зокрема й боргових), з другого – загальним підвищенням рівня ділової активності населення у зв'язку з переходом на ринкову економіку.

Як видно із другого рисунка, в абсолютних числах кількість завершених виконавчих проваджень мала позитивну динаміку з 1999 р., тобто з часу створення державної виконавчої служби. Кожним державним виконавцем із року в рік забезпечувалося завершення все більшої кількості виконавчих проваджень. Проте відсоток виконаних судових рішень в Україні коливався в надзвичайно низьких межах – зокрема, у 2008 р. фінансової судові рішення щодо стягнення були виконані лише на 8%.

З настанням економічної кризи, початком антитеористичної операції 2014 р. та стрімким зубожінням великої частини населення (за критеріями Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) понад 60% українців живуть за межею бідності) масове невиконання судових рішень стало тенденцією, яка набуває загрозливого характеру. Зокрема, за словами керівництва Міністерства юстиції України, сьогодні понад 70% судових рішень не виконуються, що підриває довіру населення до системи судоустрою. Як стверджує Максим Щербатюк, програмний директор Української Гельсінської спілки із прав людини, невиконання рішень судів стало чи не національною традицією, особливо коли йдеться про стягнення коштів із

держбюджету. Процедура виконання таких судових актів зазвичай затягується на роки. Причинами такої ситуації правозахисники називають: мораторій на продаж майна державних підприємств, відсутність належного контролю за виконанням судових рішень і відсутність ефективного судового захисту прав власників.

Україна протягом останніх трьох років посідає перше місце серед держав-членів Ради Європи за кількістю поданих проти неї скарг до Європейського суду із прав людини (далі – ЄСПЛ). Прикметно, що більшість заяв проти України, за якими 2013 р. були ухвалені рішення по суті, стосувалися системної проблеми невиконання (тривалого невиконання рішень національних судів).

Для підвищення продуктивності діяльності державних виконавців у 2009 р. до системи виконавчого провадження навіть імплементували прокурорський нагляд. Прокурор у виконавчому провадженні мав подвійне становище. З одного боку, можливість здійснення нагляду за законністю актів і дій державного виконавця, інших учасників виконавчого провадження, а також осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, а з другого – можливість звернення прокурора (на підставі виконавчого документа) до державного виконавця із заявою про відкриття виконавчого провадження у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді. Діяльність прокурора у виконавчому провадженні в цьому ракурсі набуває значення додаткової гарантії захисту прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб.

Однак після проведення конституційної реформи прокурора було позбавлено такої функції, хоча вона досі зберігається в п. 9 Перехідних положень Конституції України, відповідно до якого прокуратура дотепер виконує відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Чи не найпотужнішим чинником кризових явищ у системі юстиції традиційно називають брак фінансування. Зарплати державних виконавців на місцях ледь сягають 4 тисяч гривень. Водночас у провадженні можуть перебувати виконавчі провадження зі стягнення мільйонних сум, а у відділі примусового виконання рішень – мільярдних заборгованостей. Чи будуть вони стягнуті, залежить від оперативності та сумління конкретного державного чиновника. Тому нікого не дивує, коли виконання рішень відбувається роками, що не влаштовує громадян, які успішно відновили свої права через суд. У виграші залишаються державні заклади та великі приватні гравці ринку, які не мають наміру виконувати рішення.

Як свідчить сучасна юридична практика, державні органи та посадові особи, програючи справу в суді й маючи на руках справедливе рішення суду, всляко ухиляються та

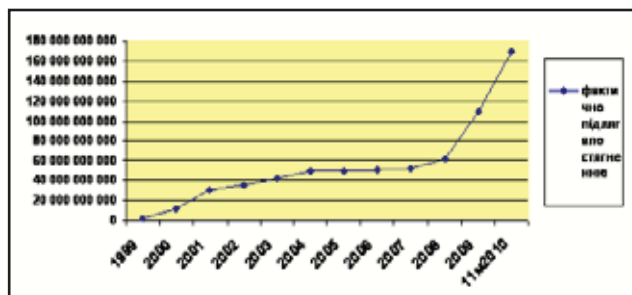


Рис. 1

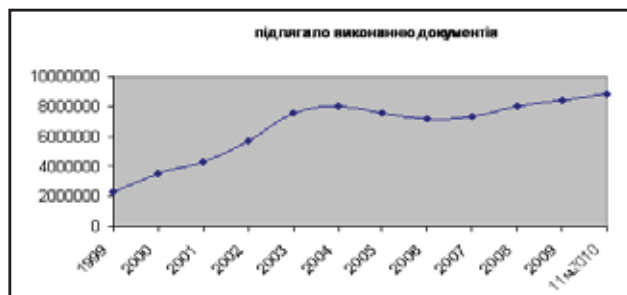


Рис. 2

затягують його виконання, звертаючись до всіх можливих інстанцій. І навіть після остаточного програшу не хочуть виконувати рішення добровільно. Через це обов'язок виконати рішення покладається на державну виконавчу службу, що збільшує навантаження на кожного працівника в кілька тисяч проваджень.

Суттєвим негативом, що також впливає на виконання рішень судів, є наявність в Україні мораторіїв щодо стягнень на майно. Так, державою було продовжено мораторій на порушення справ про банкрутство підприємств паливно-енергетичного комплексу, який офіційно дозволив таким підприємствам не сплачувати борги за своїми зобов'язаннями, ухилятися від сплати податків, зловживати конкурентними перевагами тощо. Уряд, незважаючи на наявність запитів, дотепе не надав до Верховної Ради переліку підприємств, які мають такі привілеї.

Для того, аби змінити ситуацію, представники громадськості запропонували вдосконалити судовий контроль за виконанням рішень судів, припинити дію мораторіїв щодо примусового продажу майна державних підприємств, а також забезпечити якнайшвидшу реалізацію положень Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» і виділення достатніх фінансових ресурсів на його виконання, стимулювати розширення мережі приватних виконавців. За словами колишнього заступника міністра юстиції Гіи Гецадзе, «на даний час <...> [приватні виконавці] дуже зацікавлені в належному виконанні своїх професійних обов'язків, бо їхня заробітна плата залежить від кількості виконаних рішень і може сягати 100–150 тис. грн. на місяць».

Такий підхід виглядає позитивним із боку мотивації щодо виконання якомога більшої кількості рішень, однак тим часом постає питання щодо методів здійснення такої діяльності приватними виконавцями, відповідальності, яку вони можуть нести за неналежне виконання своїх обов'язків. Наприклад, Євген Захаров, директор Харківської правозахисної групи, зауважує, що «за умов ведення бізнесу в Україні, за її судової системи, яка в бізнес-сфері є доволі корупційною, – цей інститут [приватних виконавців] ще більше сприятиме свавіллям щодо слабких <...>. Ми ще не готові. Поки не реформована сама судова система, поки бізнес у нас ведеться так, як ведеться, – нецивілізовано і грубо». Дійсно, не можна забувати чинний приклад приватного нотаріату, який, по суті, став одним із найпопулярніших інструментів рейдерства.

Ліквідація ж ДВС України і передача її функцій Мін'юсту України, на нашу думку, є абсолютно логічною, оскільки, як мінімум, узгоджує діяльність виконавчої служби із Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», яким однозначно передбачено, що ДВС є департаментом у складі Мін'юсту України, а не окремим центральним органом виконавчої влади. Такий крок економить бюджетні кошти на утримання апарату, його кількість і територіальні підрозділи виконавчої служби. Також це полегшить процедуру призначення керівника Департаменту державної виконавчої служби, оскільки в такому разі це є рішенням міністра, яке не потрібно проводити через Кабінет Міністрів України. Водночас з оптимізацією центрального апарату варто збільшувати матеріальне забезпечення державного виконавця низових рангів (зокрема й запроваджувати преміювання ефективних виконавців), посилювати соціальний захист, здійснити перехід на електронний документообіг.

Справедливий подив громадськості нещодавно викликала ідея керівників Мін'юсту запровадити додаткову винагороду державного виконавця, з огляду на суму ко-

штів, які вони «приносять до бюджету», через яку службовці відповідного структурного підрозділу Міністерства отримували мільйонні зарплати. Зазначена новація по суті перетворює державного виконавця на приватного підприємця, метою якого є отримання прибутку. Це викличе непорозуміння із представниками органів фіскальної служби, Пенсійного фонду, митниці, правоохоронних органів та інших, які позбавлені подібних привілеїв.

Лише ці два кроки не дозволять підняти ефективність діяльності виконавчої служби з 4% до середньо-європейської позначки в 70% без значного збільшення кількості державних виконавців (навантаження на одного виконавця сягає до 130 виконавчих проваджень на місяць), що також нівелює ефект від попередніх кроків і призведе до значного зростання видатків державного бюджету.

Проблема ефективності виконавчої служби в Україні є одним із головних недолків системи вітчизняної юстиції і відома за межами України. Так, у резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» зазначається існуванням основних системних недолків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і серйозно підривають верховенство права. Щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема, із хронічним невиконанням рішень національних судів. У резолюції також зазначено, що Україна повинна терміново ухвалити комплексну стратегію щодо виправлення ситуації, за якої значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також впровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту у відповідь на пілотне рішення в справі «Іванов проти України».

Відповідно до практики ЄСПЛ, виконання судових рішень розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Європейський суд неодноразово робив висновок, що це право стало б ілюзорним у разі, коли б правова система держави допускала, щоб остаточне, обов'язкове судові рішення залишалося невиконаним. Це призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права.

Висновки. Дослідивши сучасне становище державної виконавчої служби, можна дійти висновку, що ефективного механізму реалізації повноважень цим органом, зважаючи на постійні зміни, так і не знайдено. Однак пошук у цьому напрямі триває, наводиться низка заходів, які потенційно зможуть підвищити якість виконання службовцями своїх повноважень, а саме: підвищення заробітної плати, отримання відсотка за кожне виконане рішення, що мотивуватиме до виконання якомога більшої кількості рішень, створення належної матеріально-технічної бази для виконання своїх функцій.

Що стосується приватних виконавців, до цього питання треба підходити дуже обережно, а їхня діяльність має бути чітко регламентована, адже законність виконання ними своїх повноважень має стояти на першому місці. Переведення виконавчої служби в приватну площину дійсно може підвищити ефективність виконання судових рішень, однак постає питання щодо методів приведення їх в дію, адже така діяльність не повинна перетворюватися на свавілля, в якому мета буде виправдовувати засоби. Тому такий механізм повинен бути чітко прописаний у законі, а приватні виконавці повинні нести відповідальність у разі неправомірної діяльності. У такому разі, знову ж таки, виникає потреба у створенні контролюючих органів або покладенні відповідних повноважень на ті, що вже працюють.

ЛІТЕРАТУРА

1. Автухов К. Відомчі нормативно-правові акти у процесі реформування правового регулювання діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України / К. Автухов // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Харків. – 2014. – Вип. 27. – С. 174–181
2. В Мінюсті мільйонні зарплати чиновників відомства аргументували винагородою за виконану роботу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.unian.ua/politics/2092266-v-minyusti-milyonni-zarplati-chinovnikiv-vidomstva-argumentovali-vinagorodoyu-za-vikonanu-robotu.html>.
3. В Україні не виконують 70% рішень судів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/112922-v_ukraini_ne_vikonuyut_70_rishen_sudiv.html.
4. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Кравцов С. Деякі проблемні питання виконавчого провадження / С. Кравцов // Цивільний процес на зламі століть : матеріали наук.-практ. конф., присвяч. 50-річчю заснування каф. цив. процесу, м. Харків, 20–21 жовтня 2016 р. – Харків, 2016. – С. 79–82.
7. Про реформу державної виконавчої служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radako.com.ua/news/pro-reformu-derzhavnoyi-vikonavchoyi-sluzhbi-yurgazeta>.
8. Виконання рішень Європейського суду з прав людини : Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm.
9. Стеценко Н. Правове регулювання виконання судових рішень у перші роки незалежності України / Н. Стеценко // Теорія та практика сучасної юриспруденції : матеріали VIII Всеукр. наук. конф. : 10 травня – 10 червня 2016 р. – Харків, 2016. – С. 53–57.
10. Якимчук С. Виконання судових рішень як частина судового розгляду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право; цивільний процес; сімейне право та міжнародне приватне право» / С. Якимчук ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2015. – 20 с.