

Інформаційна довідка

з питань удосконалення системи примусового виконання рішень*

Анотація. В інформаційній довідці висвітлено ряд аспектів щодо удосконалення примусового виконання рішень на основі аналізу проекту Закону України «Про примусове виконання рішень» (реєстр. № 5660 від 14.06.2021), підготовленого в рамках реалізації євроінтеграційних зобов'язань України, зокрема в контексті формування належної практики виконання судових рішень в державах-членах Європейського Союзу.

Ключові слова: примусове виконання рішень, ефективність правосуддя.

Вступ. Питання удосконалення порядку примусового виконання рішень в Україні тривалий час визнається одним із найбільш актуальних як з точки зору ефективного функціонування системи правосуддя в державі – в контексті гарантій виконання судових рішень, а відповідно – належного забезпечення прав і свобод людини, що згідно зі статтею 3 Конституції України¹ становить позитивний обов'язок держави перед людиною. Забезпечення функціонування ефективної системи виконання рішень є також завданням щодо реалізації євроінтеграційних зобов'язань України за Угодою про асоціацію з ЄС² у рамках забезпечення співробітництва у сфері юстиції, що спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, у тому числі на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод (стаття 14). Водночас, це є обов'язком України як члена Ради Європи, передусім у контексті її зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини³ (ЄКПЛ). Адже примусове виконання судового рішення є невід'ємною частиною основоположного права людини на справедливий судовий розгляд упродовж розумного часу, закріпленого в статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, що неодноразово Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) визнав у своїх рішеннях (зокрема у справах: *Hornsby v. Greece* (№ 18357/91, 19 березня 1997 р.)⁴; *Lunari v. Italy* (№ 21463/93, 11 січня 2001 р.)⁵). Цей напрямок визначений одним із головних у роботі Ради Європи, що активно реалізується також у рамках діяльності Комісії Ради Європи з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ). На уніфікацію вимог та правил щодо примусового виконання

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована із заявою Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) : Міжнародний документ Ради Європи від 04.11.1950 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁴ Case of Hornsby v. Greece (Application no. 18357/91), Strasbourg, 19 March 1997. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58020%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58020%22]})

⁵ Affaire Lunari c. Italie (Requête n° 21463/93), Strasbourg, 11 Janvier 2001. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-63689%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-63689%22]})

рішень і формування належної практики правозастосування у цій сфері спрямовані, зокрема:

Рекомендація Rec(2003)16 Комітету міністрів державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права від 9 вересня 2003 року⁶;

Рекомендація Rec(2003)17 Комітету міністрів державам-членам щодо примусового виконання від 9 вересня 2003 р., спрямована на встановлення стандартів щодо примусового виконання в цивільному та господарському судочинстві⁷;

Рекомендація (2008) 2 Комітету міністрів державам-членам щодо швидкого й ефективного виконання рішень Європейського суду з прав людини на національному рівні⁸;

Керівні принципи щодо кращого впровадження існуючих рекомендацій РЄ щодо забезпечення виконання 2009 року, розроблені Європейською комісією з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ(2009), 11REV2, 17 грудня 2009 р., 14-е пленарне засідання, Страсбург, 9 і 10 грудня 2009 р.);

Посібник із належної практики виконання судових рішень, схвалений СЕРЕJ 2015 року з метою виробити нові стандарти на рівні РЄ шляхом сприяння прийняттю у системах національного законодавства принципів і рішень, закріплених у Керівних принципах 2009 р.⁹;

Висновок № 13 (2010) Консультативної ради європейських суддів про роль суддів стосовно виконання судових рішень, підготовлений за дорученням Комітету міністрів РЄ в 2010 році¹⁰;

Посібник з проведення судових електронних аукціонів, ухвалений СЕРЕJ на 40-му пленарному засіданні від 15 та 16 червня 2023 р.¹¹

Певними орієнтирами розвитку законодавства у цій сфері мають також слугувати підходи, впроваджені задля гармонізації колізійного законодавства держав-членів ЄС у контексті забезпечення ефективності примусового виконання

⁶ Рекомендація Rec(2003)16 Комітету міністрів державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права. URL : [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805df129%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805df129%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

⁷ Рекомендація Rec (2003) 17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання. URL : https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rec_2003_17_2003_09_09.pdf

⁸ Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights. URL : [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805ae618%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805ae618%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

⁹ Good practice guide on enforcement of judicial decisions. As adopted at the 26th CEPEJ Plenary Session 10-11 December 2015. URL : <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-good-practice-/16807477bf>

¹⁰ Висновок № 13 (2010) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про роль суддів у виконанні судових рішень, Страсбург, 19.11.2010 р. URL : https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/no13_of_pereklad.pdf

¹¹ Посібник з проведення судових електронних аукціонів. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/rizne/CEPEJ_2023_11_Pereklad_ukr.pdf

виконавчих документів в іноземних державах з загальною метою підтримувати та розвивати простір свободи, безпеки та правосуддя, серед іншого, шляхом полегшення доступу до правосуддя, зокрема через принцип взаємного визнання судових та позасудових рішень у цивільних та комерційних справах¹².

В Україні процес реформування системи виконання рішень у контексті євроінтеграційних поступів став частиною започаткованої на конституційному рівні комплексної реформи системи правосуддя 2016 року, щодо оновлення організаційно-інституційної системи судоустрою та процесуального законодавства різних видів судочинства. Відповідно до змін, внесених до Конституції України Законом України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII¹³, серед іншого, встановлено, що виключно законом визначається порядок виконання судових рішень (пункт 14 частини першої статті 92); судові рішення є обов'язковим до виконання; держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку; контроль за виконанням судового рішення здійснює суд (стаття 129-1). З метою реалізації завдань щодо удосконалення порядку примусового виконання рішень одночасно з конституційними змінами ухвалено Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»¹⁴, що визначив основи організації та діяльності органів державної виконавчої служби та інституту приватних виконавців, а також Закон України «Про виконавче провадження» (нова редакція)¹⁵, яким встановлено порядок примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

Нині подальше реформування системи виконання рішень покликано посилити довіру громадян до держави та правосуддя, підвищити ефективність процесу виконання рішень, зміцнивши основи утвердження принципу верховенства права та відповідальності держави перед людиною. На досягнення зазначених завдань у рамках реалізації євроінтеграційних зобов'язань України спрямований законопроект «Про примусове виконання рішень» (реєстр. № 5660 від 14.06.2021), прийнятий Верховною Радою України у першому читанні.

Основна частина.

Проект Закону «Про примусове виконання рішень» (реєстр. № 5660 від 14.06.2021) розроблено, як зазначено у пояснювальній записці до нього, з метою комплексного удосконалення процесу примусового виконання рішень та покликаний визначити загальні засади і порядок здійснення примусового виконання рішень, правовий статус, завдання та основи організації і діяльності

¹² REGULATION (EU) No 1215/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast). URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/1215/oj>

¹³ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>

¹⁴ Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text>

¹⁵ Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>

суб'єктів примусового виконання рішень. Новації законопроекту суб'єкт законодавчої ініціативи умовно поділяє за такими напрямками: 1) розширення повноважень приватних виконавців та полегшення доступу до професії приватного виконавця для збільшення їх загальної кількості, розширення повноважень помічника приватного виконавця; 2) цифровізація процесу примусового виконання рішень; 3) визначення особливостей виконання окремих категорій рішень; 4) нові підходи до звернення стягнення на майно боржника, визначення особливостей звернення стягнення на окремі види майна.

Водночас основними напрямками проекту фахівці визначають: перехід до повноцінної змішаної моделі, шляхом зрівняння повноважень державних і приватних виконавців; перегляд механізму державних гарантій виконання судових рішень; перегляд діючих мораторіїв на примусове стягнення боргу, у тому числі тих, які були запроваджені у період воєнного стану; запровадження ефективних сучасних інструментів виявлення майна боржника та забезпечення виконання судового рішення; запровадження ефективного механізму примусового виконання рішень немайнового характеру, зокрема державними органами; запровадження законодавчих стимулів для добровільної сплати боргу боржником¹⁶.

Проектом передбачено, що з набуттям ним чинності втрачають дію ряд законодавчих актів, зокрема: «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна», «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», а також «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження». Одночасно з цим комплексно вносяться зміни до 10 кодексів та 47 законів України.

Аналіз змісту законопроекту дає можливість висловити деякі міркування щодо нього.

1. Насамперед, слід відзначити, що законопроект передбачає комплексну оптимізацію законодавчого регулювання у сфері примусового виконання рішень шляхом консолідації положень чинних законів «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження», що має на меті об'єднання в одному законодавчому акті положень інституційно-організаційного та процесуального змісту щодо організації та функціонування системи примусового виконання рішень, з одночасним внесенням змін, спрямованих на подальше її вдосконалення.

Науково обґрунтовано, що в рамках виконавчого провадження доцільно виділяти два умовно самостійних блоки інформації, які стосуються організаційної структури виконавців та процесуальних питань їх діяльності¹⁷. Примусове

¹⁶Баконіна О. Визначено напрями реформування системи примусового виконання рішень. URL : https://jurliga.ligazakon.net/news/229756_viznachenno-napryami-reformuvannya-sistemi-primusovogo-vikonannya-rshen

¹⁷ Фурса С. Я., Фурса Є. І. Система науки виконавчого процесу: актуальні питання. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2022. Серія ПРАВО. Випуск 72: частина 1. С.177-182. URL : <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/266961/262949>

виконання рішень є функцією держави, тобто одним із основних напрямків її діяльності, що з метою забезпечення належного правопорядку в країні здійснюється шляхом державного впливу (примусу) на суспільні відносини через відповідний державний механізм, який у даному разі поєднує нормативно-правові, інституційно-організаційні та процесуальні засоби. Тож ухвалення єдиного комплексного законодавчого акту з питань примусового виконання, так само як і ідея систематизації законодавства, заслуговує на підтримку. Водночас досвід законодавчого регулювання у цій сфері в європейських державах засвідчує різноманітність підходів, при цьому поширеною є практика регулювання інституційних та процесуальних питань виконавчого провадження окремими спеціальними актами (Естонія¹⁸, Італія¹⁹, Німеччина²⁰, Польща²¹, Фінляндія²², Франція²³)²⁴.

Слід також звернути увагу, що чинне законодавство з примусового виконання рішень прийнято у ході останнього конституційного реформування судової системи та є порівняно новим і його комплексне удосконалення за відсутності сформованої сталої й тривалої практики правозастосування, тим більше в сучасних умовах системного проведення євроінтеграційних реформ, може спричинити розбалансування системи виконання та зниження її ефективності при тому, що загальна ситуація у цій сфері заслуговує на покращення. Варті уваги і відповідні позиції Конституційного Суду України з аналогічних питань у справах, в яких Судом зазначено, що особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання. Тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування

¹⁸ Täitemenetluse seadustik. URL : <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032021003>; Kohtutäituri seadus. Vastu võetud 09.12.2009. URL : <https://www.riigiteataja.ee/akt/KTS>

¹⁹ Ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari : DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 15 dicembre 1959, n. 1229. URL : https://www.edizionieuropee.it/law/html/38/zn71_03_085.html#_ART0001; Italy. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/wp-content/uploads/2021/07/eu-enforcement-atlas-italy-report.pdf>

²⁰ Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/zvg/BJNR000970897.html>; Rechtsstellung und Aufgaben von Gerichtsvollziehern in Deutschland. URL : <https://www.bundestag.de/resource/blob/584344/97abc3a5a67c9bcb2bdb99ba78ed545f/WD-7-104-18-pdf.pdf>; Zivilprozessordnung. URL : <https://dejure.org/gesetze/ZPO>

²¹ USTAWA z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych. URL : <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/komornicy-sadowi-18712992>; USTAWA z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. URL : <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/postepowanie-egzekucyjne-w-administracji-16786731>

²² 13 Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä (1322/2007). URL : <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071322>; Valtioneuvoston asetus ulosottotoimen hallinnosta (285/2020). URL : <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200285#Pidp446030736>

²³ Décret n°56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000686521/>; Code des procédures civiles d'exécution. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025025642

²⁴ Home Court procedures Civil cases Recognition & enforcement of court decisions
Recognition & enforcement of court decisions. URL : https://e-justice.europa.eu/51/EN/recognition_amp_enforcement_of_court_decisions

осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів²⁵.

Так само і стратегічні цілі держави мають пріоритетне значення. За результатами ухваленого Європейською комісією звіту про розширення ЄС за 2024 рік щодо України зазначено, що процес розширення базується на заслугах і залежить від прогресу, здійснення незворотних реформ в усіх сферах права ЄС, з особливим наголосом на основах процесу розширення. У висловлених Комісією рекомендаціях Україні щодо реалізації реформ у наступному році, відповідно до Звіту «Україна 2024», зазначено прийняття Закону про примусове виконання судових рішень щодо грошових та негрошових зобов'язань та подальшу цифровізацію виконавчого провадження²⁶. Тож це завдання є пріоритетним, як, власне, і доопрацювання проекту закону в контексті стандартів права ЄС.

2. Беручи до уваги загальну концепцію законопроекту щодо об'єднання в одному законодавчому акті положень інституційно-організаційного та процесуального змісту для цілей регулювання питань організації та функціонування системи примусового виконання рішень, що охоплено його назвою «Про примусове виконання рішень», вважаємо, що уточнення потребує преамбула та деякі визначення, що мають ключове значення з міркувань додержання системності та загальної логіки нормативного регулювання. Так у преамбулі доцільно зазначити, що цей Закон визначає загальні засади та завдання примусового виконання рішень, організацію і діяльність суб'єктів, уповноважених на здійснення примусового виконання рішень, а також порядок вчинення виконавчого провадження.

Слушно дати дефінітивне визначення поняття «примусове виконання» як введення в дію судових рішень, інших виконавчих документів в порядку, визначеному цим Законом, шляхом забезпечення виконання зобов'язання боржника діяти, утриматися від дії або сплатити присуджене. Уточнення потребують також положення щодо визначення завдань примусового виконання рішень (частина перша статті 4) як певного виду державної функції, що не може зводитися до завдань виконавця, діяльність якого спрямована, по суті, на використання відповідно до Закону засобів та методів примусового характеру для досягнення максимально ефективного виконання своїх обов'язків щодо забезпечення повного, всебічного та своєчасного виконання рішення.

²⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 22 травня 2018 року № 5-п/2018). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v005p710-18#Text>

²⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024. Report 30.10.2024. SWD(2024) 699. Accompanying the document. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF REGIONS. 2024. Communication on EU enlargement policy. P. 6. URL : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

Слідуючи юридичній логіці викладу нормативного матеріалу, у законопроекті загальні питання щодо визначення завдань, функцій та основних засад (принципів) примусового виконання рішень (статті 4-6) мають передувати положенням, якими визначено суб'єктів, уповноважених на функції примусового виконання рішень (стаття 3).

3. Щодо новацій законопроекту стосовно подальшого розвитку інституту приватних виконавців в Україні, то за загальною міжнародною практикою вибір інституційної моделі примусового виконання рішень віднесений до дискреційних повноважень держави.

Відповідно до Rec 17/2003 і Керівних принципів СЕРЕІ 2009 примусове виконання здійснює «виконавець» («enforcement agent»). Це слово охоплює широкий спектр осіб («bailiff», «huissier de justice», «enforcement judge»), які в різних правових системах характеризують уповноважену державою на здійснення функцій примусового виконання посадову особу. Виконавець («enforcement agent») є загальним терміном. Ні Рада Європи, ні Європейський Союз не прийняли офіційної позиції щодо професійного та інституційного статусу судових виконавців. У державах ЄС роль, професійний статус, обов'язки, організація діяльності, умови праці та винагороди виконавців значно відрізняються. Виділяють три домінуючі моделі інституту виконавців:

1) судове виконання - модель, де спеціалісти з примусового виконання є судовими виконавцями, якими керує суддя, а виконавча діяльність здійснюється, як правило, судами з втручанням або без втручання виконавчої влади;

2) примусове виконання віднесено до функції виконавчої влади - модель, за якої спеціалісти з примусового виконання є державними службовцями, а організація виконавчої діяльності здійснюється поза судами (наприклад, через Міністерство юстиції);

3) самозайнятість - альтернативна модель, у якій професіонали з примусового виконання є незалежними, а правозастосування здійснюється поза судами на самозайнятому, підприємницькому та конкурентному ринковому рівні.²⁷

В залежності від обраної моделі інституту виконавців вирізняють моделі національних систем примусового виконання: державну, приватну та змішану. Утім, ця класифікація є досить умовною, оскільки певні повноваження з примусового виконання можуть розподілятися між різними інститутами службовців. Згідно з цією класифікацією серед 27 країн ЄС 8 характеризують, як такі, що мають державну, 9 – приватну і 10 – змішану модель примусового виконання рішень (Див.: *додаток «Основні моделі інституалізації примусового виконання»*). У країнах із державною моделлю державні органи або службовці з примусового виконання судових рішень входять до системи органів виконавчої

²⁷ Civil enforcement in the EU: a comparative overview. Comparative Report. Project Deliverable D.8. February 2021. P.13.
URL : <https://www.enforcementatlas.eu/wp-content/uploads/2021/03/EU-Enforcement-Atlas-Comparative-Report.pdf>

(Фінляндія²⁸, Швеція²⁹, Мальта) або судової (Австрія, Німеччина) влади. У деяких країнах інститут судових виконавців заснований на принципі судової монополії примусового виконання. Зокрема в Австрії судовий виконавець працює в суді під керівництвом юрисдикційного офіцера (Rechtspfleger) або (у деяких випадках) судді. Іншим прикладом є Хорватія, де виконавці наймаються як судові виконавці, які є державними службовцями, котрі приймаються на роботу судом за попереднім погодженням з Міністерством юстиції.³⁰ Обидві ці системи належать до державної моделі примусового виконання.

Водночас поширеною є практика організації інституту судових виконавців на основі державної моделі (Італія³¹, Австрія³², Данія³³, Німеччина³⁴, Хорватія³⁵), приватної (Естонія³⁶, Бельгія³⁷, Словенія³⁸, Румунія³⁹, Франції⁴⁰), а також змішаної (Іспанія⁴¹, Нідерланди⁴², Чехія⁴³). Наприклад, у Чехії система примусового виконання виділяє два інститути: судове примусове виконання (службовими особами суду) та примусове виконання напівприватними судовими приставами

²⁸ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621). URL :

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>; Pakkokeinolaki (22.7.2011/806). URL :

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110806>; Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä (20.12.2007/1322). URL : <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071322>; Finland. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/finland/>

²⁹ Sweden. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/sweden/>

³⁰ Civil enforcement in the EU: a comparative overview. Comparative Report. Project Deliverable D.8. February 2021. P.13. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/wp-content/uploads/2021/03/EU-Enforcement-Atlas-Comparative-Report.pdf>

³¹ Italy. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/wp-content/uploads/2021/07/eu-enforcement-atlas-italy-report.pdf>

³² Austria. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/austria/>

³³ Denmark. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/denmark/>

³⁴ Sachstand. Rechtsstellung und Aufgaben von Gerichtsvollziehern in Deutschland. URL : <https://www.bundestag.de/resource/blob/584344/97abc3a5a67c9bcb2bdb99ba78ed545f/WD-7-104-18-pdf.pdf>

³⁵ Croatia. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/croatia/>

³⁶ Updates of national information. Phase I. Project Deliverable D.11 April 2021. P.10-12. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/wp-content/uploads/2021/07/d11-updates-of-national-information-phase-1.pdf>

³⁷ Reform des Status der Gerichtsvollzieher. URL : <https://www.gerichtsvollzieher-belgien.be/nachrichten/reform-des-status-der-gerichtsvollzieher>

³⁸ Slovenia. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/slovenia/>

³⁹ Romania. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/romania/>

⁴⁰ Décret n°56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000686521/>

⁴¹ Spain. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/spain/>

⁴² Netherlands. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/netherlands-the/>

⁴³ Czech Republic. Narrative National Report. EU Enforcement Atlas. URL : <https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/czech-republic/>

(виконавцями)⁴⁴. В країнах зі змішаною системою почасти встановлюються різні підходи до розподілу повноважень між різними інститутами, зокрема з перевагою на користь приватних виконавців, коли державні службовці виконують лише окремі категорії рішень (наприклад, у Нідерландах державні виконавці опікуються стягненням заборгованості з податків, у Чехії – виключно на них покладається виконання рішень про відібрання дитини)⁴⁵.

Відповідно до Рекомендації Rec (2003) 17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання, держави можуть установлювати на власний розсуд професійний статус службовців, відповідальних за примусове виконання, якщо ж примусове виконання здійснюється компетентними службовцями, то держави мають дотримуватися принципів, що містяться в цій Рекомендації (розділ IV (1)), зокрема щодо вимог компетентності, чесності, високих професійних і етичних стандартів, а також початкової підготовки, підвищення кваліфікації тощо. При цьому встановлення та визначення статусу, ролі, прав й обов'язків службовців, відповідальних за примусове виконання, має бути здійснено на рівні закону.

4. Визначений у пункті 9 частини другої статті 4 проекту принцип співмірності примусового виконання, заслуговує уточнення, зокрема в контексті домірності застосованих заходів примусового виконання інтересам боржника та з огляду на положення пункту 4 розділу III Рекомендації Rec (2003) 17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання, згідно з яким спроби провести процедуру примусового виконання мають бути домірні позовній вимозі, сумі позову й інтересам відповідача.

5. Законопроектом пропонується визначити зміст державного регулювання примусового виконання рішень через забезпечення «нормативно-правових, організаційно-управлінських, інформаційних засад примусового виконання рішень» (частина перша статті 10), що суттєво звужує зміст цього поняття. На нашу думку, це поняття охоплює комплекс заходів щодо реалізації державної політики у сфері примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що полягає у нормативно-правовому, організаційно-управлінському, інформаційному забезпеченні та здійсненні контролю щодо примусового виконання рішень.

6. Відповідно до Рекомендації Rec (2003) 17 правова регламентація примусового виконання має бути чітко визначеною й підкріпленою чіткими правовими нормами, що встановлюють повноваження, права та обов'язки сторін і третіх осіб (пункт 1(a) розділу III). Однак, у проекті відсутня вказівка на таку категорію учасників виконавчого провадження як треті особи (стаття 73), що, на нашу думку, є упущенням.

⁴⁴ Enforcement of Foreign Judgments 2022 : Practical cross-border insights into the enforcement of foreign judgments. Seventh Edition. P.57. URL : <https://www.prkpartners.com/files/enf22-chapter-10-czech-republic.pdf>

⁴⁵ Мальський М.М. Міжнародний виконавчий процес : теорія і практика: монографія. Дрогобич : Коло, 2019. С. 333-334

7. Для належного законодавчого забезпечення процедури примусового виконання нормативного врегулювання потребують заходи щодо стримування від процесуальних зловживань або запобігання їм, що передбачено пунктом 2(е) розділу III вказаних Рекомендацій. Відповідне інструментальне значення, на нашу думку, можуть мати механізми розподілу витрат за примусове виконання. Якщо за загальним правилом обов'язкові витрати на примусове виконання зазвичай несе відповідач (пункт 3 частини 1 статті 92 проекту), у разі зловживань процедурою з боку інших сторін обов'язок покриття витрат може бути покладений на учасників, відповідальних за зловживання в процесі (що за правовою суттю, власне, має ознаки виконавчої санкції). Такий підхід кореспондує настановам пункту 5 розділу III Рекомендації Rec (2003) 17.

8. У контексті вище зазначеного вважаємо, що використана в проекті конструкція «виконавча санкція» потребує доопрацювання. Відповідно до термінологічного визначення у статті 1, виконавча санкція – це збір за примусове виконання рішення органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями. Виконавча санкція стягується також із боржника, який до відкриття виконавчого провадження не виконав рішення суду та вимоги виконавчого документа добровільно (самостійно) (частина перша статті 93). Із таким підходом важко погодитися, оскільки термін «санкція» в юриспруденції традиційно застосовується до особи у разі вчинення правопорушення, а формально-юридично – як частина структури правової норми, що встановлює невігідні наслідки у разі порушення правила, визначеного диспозицією. Отже, за відсутності юридичної кваліфікації правопорушення застосування санкції сприймається спірно. Виконання ж рішення суду необхідно розглядати як важливу частину «судового провадження» відповідно до статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини (Hornsby v. Greece (Горнсбі проти Греції); Romańczyk v. France (Romańczyk проти Франції)). До того ж, у проекті категорія «санкція» застосовується також у значенні дисциплінарного стягнення (пункт 4 частини першої статті 41, частина четверта статті 46).

9. Доцільно додати більшої конкретизації визначенню категорії «витрати виконавчого провадження», що відповідно до пункту 6 частини першої статті 63 проекту можуть диференціюватися на основні та додаткові.

10. Слід звернути увагу на аспекти взаємодії проекту з приписом частини третьої статті 129-1 Конституції України, згідно з якою контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. При тому, що положення про судовий контроль за виконанням судових рішень включено до відповідних процесуальних кодексів, зокрема розділ VII Цивільного процесуального кодексу України, вони ґрунтуються на концепції встановлення гарантій загального права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта, уповноваженого на здійснення державних функцій (стаття 447 ЦПК України, частина друга статті 55 Конституції України). Аналогічний характер мають положення проекту, включені до частини другої статті

5, глави 13 – Оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців та посадових осіб органів державної виконавчої служби. Втім, у контексті пункту 1(f) розділу III Рекомендації Rec (2003) 17 для забезпечення більшої ефективності регламентації процедури примусового виконання слухним видається законодавчо конкретизувати певні виконавчі дії, що можуть бути предметом оскарження в суді. До таких, наприклад, належить стадія відкладення примусового виконання (стаття 128 проекту).

11. Щодо виключення дії окремих норм, що передбачено у пункті 2 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення», яким серед актів, що пропонується визнати такими, що втратили чинність з дня набрання чинності цим Законом, визначено: «пункт 14 § 1 розділу 4 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 48, ст.436)», слід звернути увагу на таке. Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що приписи закону, якими до іншого закону внесено зміни, після набрання ними чинності стають невід’ємною частиною закону, до якого внесено зміни⁴⁶. Такий підхід не відповідає також Правилам оформлення проектів законів та основним вимогам законодавчої техніки⁴⁷.

Висновки. Ефективне виконання судових рішень є фундаментальною засадою верховенства права та ключовою вимогою для функціонування Європейського простору правосуддя. Відповідно, примусове виконання судових рішень має підпорядковуватися основним стандартам прав і свобод людини та загальним принципам судочинства щодо справедливості, законності, ефективності, прозорості, правової визначеності, зрозумілості, пропорційності тощо. Євроінтеграційні перспективи розширення потребують розвитку тісних зв’язків із правовими системами держав-членів ЄС, зокрема в контексті примусового виконання рішень. Разом із тим, виконання судових рішень та позасудових документів у ЄС залишається національною справою, оскільки належить до внутрішньої національної дискреції держав, а відтак – одним із найбільш складних елементів судових систем в державах-членах ЄС. Це пояснюється широкою варіативністю національних моделей примусового виконання в ЄС, особливості функціонування яких зумовлені національними властивостями інституалізації

⁴⁶ Рішення Конституційного Суду України від 03.04.2024 р. № 4-р(І)/2024 у справі за конституційними скаргами Водолігіна Сергія Миколайовича, Некрилова Володимира Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 розділу I Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 29 червня 2021 року № 1584-ІХ, частини третьої статті 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v004p710-24/find?text=%ED%E5%E2%B3%E4>

⁴⁷ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання четверте, виправлене і доповнене /Апарат Верховної Ради України. Київ, 2014. URL : https://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

корпусу виконавців на основі суду, державних службовців, самозайнятих осіб/професіоналів, у тому числі в поєднанні цих елементів у системі організації процедур виконавчого провадження.

Підготовлений у рамках реалізації євроінтеграційних зобов'язань України проект Закону «Про примусове виконання рішень» (реєстр. № 5660 від 14.06.2021) спрямований на проведення комплексної оптимізації законодавчого регулювання системи примусового виконання і може слугувати основою для подальшого її реформування. Беручи до уваги, що сфера правового регулювання традиційно належить до національної юрисдикції, у ході доопрацювання проекту з метою наближення до процесу формування належної практики правозастосування у цій сфері в ЄС слід більшою мірою врахувати відповідні вимоги та правила, що розроблені Комісією Ради Європи з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ), а також тенденції з уніфікації колізійного законодавства держав-членів щодо забезпечення ефективності примусового виконання в ЄС.

Основні моделі інституалізації примусового виконання

Публічно-правова (державна) виконання рішень здійснюють виключно державні службовці/ органи	Небюджетна (приватно-правова) функція виконання рішень делегована приватним виконавцям з відповідними повноваженнями	Змішана виконання рішень здійснюють державні службовці/ органи та приватні виконавці
Державні органи/ службовці примусового виконання входять до системи органів державної влади (виконавчої або судової): Австрія Данія Італія Мальта Німеччина Фінляндія Хорватія Швеція	Інститут приватних виконавців, які працюють за ліценцією/дозволом : Бельгія Греція Латвія Литва Люксембург Словаччина Угорщина Франція Естонія	Державні та приватні виконавці працюють паралельно/ за визначеними повноваженнями : Болгарія Ірландія Іспанія Кіпр Нідерланди Польща Португалія Румунія Словенія Чехія

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*