

УДК 347.95(477:ЄС)

О.М. Гришко,  
здобувач ДНДІ  
МВС України, м. Київ

## ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*У статті розглядаються шляхи гармонізації законодавства України щодо визначення принципів діяльності органів та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів із законодавством ЄС, а саме з Рекомендаціями Rec (2003)17 Комітету Міністрів ради Європи державам-членам щодо примусового виконання та Рекомендаціями Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, що ухвалені Комітетом Міністрів 9 вересня 2003 року на 851 засіданні заступників міністрів. Проаналізовано доктринальний підхід до визначення таких принципів, визначено неоднозначність наукового підходу до визначення принципів виконавчого провадження. Сформульовано авторську думку щодо удосконалення національного законодавства стосовно визначення принципів діяльності органів та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень з урахуванням законодавства ЄС.*

**Ключові слова:** принципи, органи та особи, що здійснюють примусове виконання судових рішень, гармонізація, ЄС.

*В статье рассматриваются пути гармонизации законодательства Украины по определению принципов деятельности органов и лиц, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов с законодательством ЕС, а именно с Рекомендациями Rec (2003) 17 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно принудительного исполнения, и Рекомендациями Rec (2003) 16 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по выполнению решений административных и судебных органов в области административного права, принятые Комитетом Министров 9 сентября 2003 на 851 заседании заместителей министров. Проанализированы доктринальный подход к определению таких принципов, определены неоднозначность научного подхода к определению принципов исполнительного производства. Сформулирован авторский подход к вопросу о совершенствовании законодательства относительно определения принципов деятельности органов и лиц, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений, с учетом законодательства ЕС.*

**Ключевые слова:** принципы, органы и лица, осуществляющие принудительное исполнение судебных решений, гармонизация, ЕС.

*Paper examines the ways of harmonization of the legislation of Ukraine on the definition of the principles of the activity of bodies and persons carrying out enforcement of judgments and decisions of other bodies with EU legislation, namely Recommendations Rec (2003) 17 of the Committee of Ministers of the Council of Europe for Member States*

*on enforcement, and Recommendations Rec (2003) 16 of the Committee of Ministers of the Council of Europe for Member States on the implementation of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, adopted by the Committee of Ministers on September, 9, 2003 at the 851-st Meeting of Deputy Ministers. The doctrinal approach to the definition of such principles is analyzed, the ambiguity of the scientific approach to determining the principles of executive production is determined. An author's approach to the issue of the improvement of the legislation regarding the definition of the principles of the activity of bodies and persons carrying out enforcement of judicial decisions is formulated. taking into account EU legislation.*

**Keywords:** *principles, bodies and persons carrying out enforcement of judgments, harmonization, EU.*

У ст. 4 Закону України від 02.06.2016 № 1403-VIII “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” (далі – Закон №1403-VIII) [1] вперше в національному законодавстві, що спрямоване на регулювання виконавчого провадження, було закріплено визначення принципів діяльності органів виконавчої служби та приватних приставів. Згідно із зазначеною нормою до них належать принципи: 1) верховенства права; 2) законності; 3) незалежності; 4) справедливості, неупередженості та об'єктивності; 5) обов'язковості виконання рішень; 6) диспозитивності; 7) гласності та відкритості виконавчого провадження та його фіксування технічними засобами; 8) розумності строків виконавчого провадження; 9) співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями. Законодавче закріплення принципів діяльності органів і осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів у нормативно-правовому акті було відзначено як надзвичайно прогресивний крок, оскільки в чинному раніше законодавстві – Законі України “Про виконавче провадження” від 24.03.1998 № 202/98-ВР [2] принципів діяльності ДВС не закріплювалося, що постійно піддавалося критиці з боку наукової спільноти – як суттєва прогалина в законодавстві. Проте усунення зазначеної прогалини, хоч і отримало схвальну реакцію, викликало нові питання в науковців – з якою метою законодавець закріплює принципи діяльності органів і осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів у законодавстві, у чому полягають ці принципи, чому закріплені саме ці принципи, чи не створить це додаткових перепон у процесі виконання рішень унаслідок різного розуміння цих принципів тощо [3, с. 26].

Особливу увагу слід звернути на питання щодо того, чому законодавець обрав саме зазначені вище принципи, бо протягом останнього десятиріччя в науковій площині в Україні питання щодо принципів діяльності таких органів слугувало предметом пильного наукового аналізу з боку О.В. Андрійчука, В.А. Бабича, Д.Х. Валєєва, Е.Б. Верби-Сидора, О. Зайчука, О. Кучинського, А.І. Кравченка, М.І. Іншина, Р.І. Ігоніна, С.Є. Ільїна, П.В. Макушева, В.М. Махоніна, В.М. Оганєсяна, М.П. Омельченка, Н. Оніщенко, Р.С. Калініна, Д. Сибилєва, О.М. Соловійової, Н. Сороки, С. Саване, Л. Тація, С.Я. Фурси, С.Е. Федика, О.М. Чашиної, М.І. Штефана, В.С. Щербака, С.І. Шандрука, А.А. Чумака та інших науковців, за результатами чого сформувався значний науковий доробок. Проте при формуванні правової норми, якою закріплювалися принципи діяльності органів і осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, а саме – ст. 4 Закону №1403-VIII, законодавцем не було враховано наукові підходи до цього питання, що, на думку науковців,

суттєво вплинуло на якість цієї правової норми в бік погіршення [3, с. 23; 4, с. 16; 5, с. 153; 6, с. 34].

Детально дослідивши роботи П.В. Макушева, В.М. Оганесяна, В.С. Щербака, А.М. Авторгова та інших науковців, можемо зазначити, що, по-перше, законодавець при розробленні положень ст. 4 Закону № 1403-VIII деякі з визначених науковцями принципів діяльності ДВС врахував. Це принципи, що найчастіше визначалися фахівцями – верховенства права, законності, неупередженості та об'єктивності, обов'язковості виконання рішень, диспозитивності, гласності виконавчого процесу. По-друге, деякі принципи, що пропонувалися фахівцями, були запроваджені законодавцем з урахуванням сучасних підходів до діяльності органів та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень (наприклад, принцип своєчасності виконання судових рішень, що визначався П.В. Макушевим, С.В. Щербаком, В.М. Оганесяном та іншими, закріплений як принцип розумності строків виконавчого провадження). І, по-третє, законодавець дійсно не врахував у ст. 4 Закону № 1403-VIII багато принципів, що визначалися науковцями як важливіші принципи діяльності органів ДВС. Проте така позиція законодавця, на наш погляд, є наслідком розгалуженості наукових підходів до цього питання, відсутності єдиної, чітко сформульованої наукової позиції щодо таких принципів. Науковці, що аналізували зазначену проблему, пропонували виключно власне бачення її вирішення, зумовлене напрямом їх наукової діяльності. В деяких наукових роботах нам зустрівся такий підхід до визначення принципів діяльності ДВС, за якого наукові думки з цього питання компілювалися і лише доповнювалися одним-двома принципами, що забезпечувало актуальність та наукову новизну наукової роботи, проте збільшувало наукову невизначеність у питанні формулювання принципів діяльності ДВС.

У результаті склалася ситуація, коли при розробленні нового законодавства, спрямованого на врегулювання діяльності органів та осіб, що здійснюють виконання судових рішень та рішень інших органів, законодавець розгубився у розмаїтті наукових підходів до питання визначення принципів такої діяльності. Крім цього, не можна не відмітити, що в наукових розробках з питання, що розглядається, є відверто слабкі місця – деякі з принципів діяльності ДВС, які позиціонуються науковцями, не можна визначити як керівні ідеї, основні положення, що визначатимуть напрями діяльності ДВС (наприклад, принципи розсудливості, обов'язковості сплати виконавчого збору); деякі з принципів, що пропонуються (іноді одним і тим самим науковцем) суперечать один одному (наприклад, принцип ефективності виконавчого провадження несумісний з принципом забезпечення прав боржника у виконавчому провадженні); деякі не витримують критики через оновлення законодавства та зміни в системі виконавчого провадження (наприклад, принцип покриття витрат виконавчого провадження за рахунок бюджетних коштів).

Саме через неоднозначність наукових підходів, відсутність єдності у наукових поглядах на питання визначення принципів діяльності ДВС, науковий доробок щодо визначення принципів діяльності органів та осіб, що здійснюють виконання судових рішень та рішень інших органів, став законодавцю при розробленні положень ст. 4 Закону № 1403-VIII у пригоді частково. Водночас не можна не відмітити, що, розробляючи принципи діяльності зазначених органів, законодавець зосередив увагу виключно на принципах виконавчого провадження. В.П. Макушев [5, с. 22] у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що ним виявлено майже повне дублювання принципами діяльності органів та осіб, що здійснюють виконання судових рішень та рішень інших органів засад виконавчого провадження, закріплених у ст. 2 Закону України від 22.07.2016 № 1404-VIII “Про виконавче

провадження” (далі – Закон № 1404-VIII) [38]. Дійсно, аналіз статей 4 Закону № 1403-VIII та 3 Закону 1404-VIII підтверджує його висновок.

Проте принципи діяльності органів та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (надалі – органи/особи, що здійснюють примусове виконання судових рішень), та принципи виконавчого провадження – це дві різні категорії, які співвідносяться як ціле з частиною, оскільки принципи діяльності органів/осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень, є ширшими за принципи виконавчого провадження. Аналіз наукових позицій з цього питання переконує, що в переважній більшості робіт науковці доходять згоди, що принципами діяльності органів виконавчої служби є керівні положення, які визначають організацію діяльності таких органів, зміст і спрямованість їх діяльності, правовий статус учасників виконавчого провадження, сутність, закономірність будови, особливості функціонування й розвитку тощо, а принципами виконавчого провадження є керівні положення, які визначають порядок здійснення такого провадження як стадії судового розгляду. Принципи виконавчого провадження визначаються науковцями як “процедурні принципи” [7], і органи виконавчої служби при здійсненні своєї діяльності повинні дотримуватися процедурних принципів виконавчого провадження, але організація їх діяльності включає й інші, крім процедурних, принципи, наприклад, статусні принципи (демократизму служби, підзвітності та підконтрольності, державної дисципліни, соціального і правового захисту, персональної відповідальності і т.ін.) чи державно-управлінські принципи (взаємодії суб’єкта і об’єкта управління, територіальності, розмежування владних повноважень тощо). Отже, принципи діяльності органів та осіб, що здійснюють виконання судових рішень та рішень інших органів, повинні включати не лише принципи виконавчого провадження (так звані процедурні принципи), але й статутні принципи та державно-управлінські принципи, отже не можна не відмітити однобокості законодавця при розробленні принципів діяльності вказаних вище органів/осіб та закріпленні їх у ст. 4 Закону України № 1403-VIII і неврахування ряду принципів, які є визначальними для діяльності таких органів/осіб.

Таким чином, незважаючи на значні наукові розробки із зазначеного питання, суттєве оновлення законодавства потребує подальшого дослідження принципів діяльності органів та осіб, що здійснюють виконання судових рішень та рішень інших органів та надання пропозицій щодо удосконалення норми ст. 4 Закону № 1403-VIII. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, подальший розвиток наукових досліджень у цьому напрямі має бути зосередженим на аналізі керівних принципів примусового виконання, визначених у нормативно-правових актах ЄС, оскільки подальший напрям удосконалення законодавства у сфері примусового виконання судових рішень в Україні повинен бути спрямований на гармонізацію вітчизняного законодавства із законодавством ЄС.

Керівні принципи примусового виконання, що застосовуються до цивільних справ (включаючи комерційні, споживацькі, трудові й сімейні спори) закріплюються у Рекомендаціях Rec (2003)17 Комітету Міністрів ради Європи державам-членам щодо примусового виконання, що ухвалені Комітетом Міністрів 9 вересня 2003 року на 851 засіданні заступників міністрів [8] (надалі – Рекомендації Rec (2003)17), а керівні принципи за адміністративними справами закріплено в Рекомендаціях Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, що ухвалені Комітетом Міністрів Ради Європи 9 вересня

2003 року на 851 засіданні заступників міністрів [9] (надалі – Рекомендації Rec (2003)16).

У Рекомендаціях Rec(2003)17 принципи розділяються за двома напрямками – ті, що мають бути притаманними процедурі примусового виконання (тобто введення в дію судових рішень, а також інших виконавчих документів, як судових, так і несудових, відповідно до закону) та ті, що повинні визначати правовий статус службовців, відповідальних за примусове виконання. У Рекомендаціях Rec (2003)16 принципи також розділяються за двома напрямками – ті, що мають бути притаманні процедурі примусового виконання, та ті, що встановлюються щодо виконання судових рішень щодо адміністративних органів. Зосередимо увагу, в першу чергу, на принципах примусового виконання, закріплених в Рекомендаціях Rec (2003)16 та Rec (2003)17, з метою порівняння з принципами виконавчого провадження, закріпленими у ст. 4 Закону № 1403-VIII і визначення напрямку розвитку вітчизняного законодавства у сфері виконавчого провадження з урахуванням європейських тенденцій законодавства в цій сфері.

Згідно з пп. “а”, “б” п. 1 розділу III Рекомендацій Rec (2003)17 примусове виконання має бути чітко визначеним і підкріплене недвозначними правовими нормами, що встановлюють повноваження, права та обов’язки сторін і третіх осіб; примусове виконання має здійснюватися на підставі норм відповідного права й судових рішень [71]. У пп. “і” п. “а” ст. 2 Рекомендацій Rec (2003)17 закріплюється, що примусове виконання має бути спеціально передбачене законом. Отже, одним із принципів діяльності органів/осіб, що здійснюють примусове виконання, відповідно до законодавства ЄС є принцип законності.

Принцип законності як принцип діяльності державних/адміністративних органів визначається і як “суворе та неухильне слідування державними органами та посадовими особами закону в процесі застосування права [10, с. 687], і як “слідування закону органами держави [11, с. 201], і як “суворе дотримання всіма суб’єктами правовідносин правових норм, верховенства закону щодо інших нормативно-правових актів” [12, с. 6]. Найбільш повно, на нашу думку, принцип законності розкритий у роботі Є.О. Гіди, який вважає, що принцип законності включає в себе три складових елементи: а) органи державної влади та посадові особи при здійсненні своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи та вимоги законності; б) при організації реалізації прийняття рішень вони не виходять за межі своєї компетентності; в) при здійсненні контролю і нагляду за законністю дій учасників суспільних відносин вони дотримуються правових процедур, використовують правові методи і способи [13, с. 453]. Принцип законності як принцип діяльності органів та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень, закріплений і в ст. 4 Закону № 1403-VIII.

У п. “іі” п. “і” ст. 1 розділу 2 Рекомендацій Rec (2003)16 зазначається, що застосовувані примусові заходи, включаючи будь-які супровідні фінансові санкції, мають відповідати принципам пропорційності [9]. Отже, як процедурний принцип примусового виконання судових рішень законодавство ЄС визначає принцип пропорційності.

Принцип пропорційності (співрозмірності) виконавчого провадження виходячи з нормативного врегулювання в ЄС та практики розгляду в Європейському суді по правах людини (надалі – ЕСПЛ) розглядав у своїх роботах Р.А. Майданик, який зазначав, що цей принцип відповідає сучасному праворозумінню ліберального типу в Європі і полягає в тому, що, виходячи з практики ЕСПД, одна й та сама ситуація або обставина залежно від того, в який

час вони настали, можуть тлумачитися по-різному і мати різний правовий результат, що дає можливість втілити у праві ідею інтегрального суспільства, в якому протилежні чи суперечливі інтереси не протиставляються одне одному, а взаємодіють на партнерській основі, що сприяє посиленню ринкової стратегії соціально відповідальної держави, яка в сучасних постіндустріальних суспільствах є переважаючою юридичною формою здійснення концепції основних (природних) прав людини [14, с. 15]. З огляду на це, визначає науковець, публічними інтересами визнаються інтереси держави та інтереси суспільства, а приватними, зокрема, інтереси, що становлять суму інтересів окремих приватних осіб, тому суспільний інтерес становить гармонізований інтерес публічних та приватних партнерів і може кваліфікуватися як суспільна користь, соціальний ефект від здійснення партнерства в будь-якій сфері права, яке має ґрунтуватися на принципі пропорційності (англ. principle of proportionality), що часто називають принципом співрозмірності [14, с. 15]. Автор наголошує, що цей принцип передбачає співрозмірне обмеження прав та свобод людини для досягнення публічних цілей, проте органи влади, не можуть покладати на громадян зобов'язання, що перевищують межі необхідності, які випливають із публічного інтересу, для досягнення цілей, яких необхідно досягти за допомогою застосовуваної міри (або дій владних органів), і, відповідно, застосовувана міра має бути пропорційною (відповідати) цілям [14, с. 16]. Принцип пропорційності закріплюється у ст. 4 Закону України № 1403-VIII як принцип “співрозмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями”.

Згідно з пп. “а”, “б” п. 1 розділу III Рекомендацій Rec (2003)17 норми законодавства мають бути достатньо детальними, щоб процедура примусового виконання характеризувалася правовою передбачуваністю й прозорістю, а також, наскільки можливо, прогнозованою й ефективною [9]. Отже, як процедурний принцип примусового виконання судових рішень законодавство ЄС визначає принцип прозорості процедури примусового виконання. Відповідно до п. “b” ст. 1 розділу III Рекомендацій Rec (2003)17 процедура примусового виконання повинна бути якомога дієвішою та ефективнішою [9]. Отже, як процедурний принцип примусового виконання судових рішень законодавство ЄС визначає принцип ефективності. У п. “с” ст. 1 розділу III Рекомендацій Rec (2003)17 зазначається, що на сторони має бути покладено обов'язок належним чином співпрацювати в рамках виконавчого провадження; до того ж такій співпраці мають сприяти відповідні органи влади [9]. Отже, як процедурний принцип примусового виконання судових рішень законодавство ЄС визначає принцип співпраці сторін при примусовому виконанні судових рішень. Згідно з п. “h” ст. 1 розділу III Рекомендацій Rec (2003)17 слід забезпечити захист певного майна й доходів відповідача, таких як основні господарські товари, базові види соціальної допомоги, кошти на задоволення найважливіших медичних потреб та необхідних засобів трудової діяльності [9]. Отже, як процедурний принцип примусового виконання судових рішень законодавство ЄС визначає принцип забезпечення прожиткового мінімуму відповідача при виконанні судового рішення.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що законодавство ЄС передбачає, що процедурними принципами примусового виконання судових рішень є принципи законності, співрозмірності, прозорості, ефективності, співпраці сторін, забезпечення прожиткового мінімуму відповідача при виконанні судового рішення. Ст. 4 Закону України № 1403-VIII не закріплює принципи ефективності, співпраці сторін, забезпечення прожиткового мінімуму відповідача при виконанні судового

рішення, отже, доцільним є її розширення зазначеними принципами з метою гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України № 1403-VIII від 02.06.2016. Відомості Верховної Ради. 2016. № 30. Ст. 542.
2. Про виконавче провадження : Закон України від 24.03.1998 № 202/98-ВР. Відомості Верховної Ради. 2016. № 30. Ст. 542.
3. Верба-Сидор О.Б., Федик С.Є. Принципи виконавчого провадження за новими законопроектами № 2507 та 2506а. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 2. С. 21–24.
4. Чумак О.О. Адміністративно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні в умовах реформування органів виконавчої влади : автореф. дис... докт. юрид. наук. Д., 2016. 36 с.
5. Макушев П.В. Адміністративно-правовий статус державної виконавчої служби в Україні: становлення та перспективи: монографія. Запоріжжя, 2016. 512 с.
6. Науково-практичний коментар Закону України “Про виконавче провадження”. Станом на 5 вересня 2017 року : практичний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 304 с.
7. Саване С. Принципи організації та діяльності державної виконавчої служби в сучасній Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_01\(8\)/11ssmsu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11ssmsu.pdf) (дата звернення: 21.11.2017).
8. Рекомендації № Rec (2003) 17 Комітету Міністрів ради Європи державам-членам щодо примусового виконання, що ухвалені Комітетом Міністрів 9 вересня 2003 року на 851 засіданні заступників міністрів. URL: [https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU\\_Standarts\\_book\\_web-1.pdf](https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf) (дата звернення: 21.11.2017).
9. Рекомендації № Rec (2003) 16 Комітету Міністрів ради Європи державам-членам щодо примусового виконання, що ухвалені Комітетом Міністрів 9 вересня 2003 року на 851 засіданні заступників міністрів. URL: [https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU\\_Standarts\\_book\\_web-1.pdf](https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf) (дата звернення: 21.11.2017).
10. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Москва: Проспект, 2001. 887 с.
11. Теория права и государства / Под ред. Г. Н. Манова. Москва: Изд-во БЕК, 1995. 334 с.
12. Гринюк Р. Ф. Поняття законності та її вплив на процес розбудови правової держави. Правничий часопис Донецького ун-ту. 2003. № 1 (9). С. 6–7.
13. Теорія держави та права / За заг. ред. О. Є. Гіди. Київ: ФОП О.С. Ліпкан, 2011. С. 452–453.
14. Майданик Р.А. Співрозмірність виконавчого провадження. Вісник Верховного суду України. 2015. № 11. С. 15–17.

Отримано 01.12.2017