



Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини

АНАЛІЗ

Передовий досвід держав-членів Ради Європи та стандарти Ради Європи щодо судового контролю за виконанням рішень національних судів

Липень 2020 року

Зміст

<i>Список скорочень</i>	3
<i>Резюме</i>	5
<i>1. Вступ</i>	9
<i>2. Міжнародні стандарти нагляду та контролю</i>	11
2.1. Вступ	11
2.2. Обсяг нагляду та контролю	11
2.3. Судовий контроль над примусовим виконанням	14
2.4. Нагляд у сфері примусового виконання	15
2.5. Кодекс професійної етики	17
2.6. Звіти про результати роботи	19
<i>3. Судовий контроль за примусовим виконанням судових рішень</i>	20
3.1. Судовий контроль в Україні	20
3.2. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Сербія.....	21
3.3. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Португалія	28
3.4. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Нідерланди.....	29
<i>4. Моніторинг і контроль у межах професії приватних судових виконавців</i>	35
4.1. Моніторинг і контроль	35
4.2. Які види діяльності контролюються і ким	37
<i>5. Висновки та рекомендації</i>	39

Список скорочень

ABC	Альтернативне вирішення спорів
АПВУ	Асоціація приватних виконавців України
СЕРЕJ	Європейська комісія з питань ефективності правосуддя
СЕРЕJ (2009) 11	Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання, Європейська комісія з ефективності правосуддя (СЕРЕJ), СЕРЕJ (2009) 11 REV
РЄ	Рада Європи
КМ РЄ	Комітет міністрів Ради Європи
СУС	Система управління справами
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс України
COMONEX	Глобальний кодекс примусового виконання; міжнародні принципи примусового виконання, розроблені Міжнародним союзом судових виконавців (UIHJ)
ЄКПЛ	Європейська конвенція з прав людини
ЕСJ	Європейський суд
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
Звіт ЄСПЛ щодо України	Звіт стосовно візиту до України з метою проведення двосторонніх консультацій з українською владою щодо вдосконалення виконавчого провадження, серпень 2018 року, у межах проекту «Підтримка України у виконанні рішень Європейського суду з прав людини»
ЄС	Європейський Союз
ІКТ	Інформаційно-комунікаційні технології
ІТ	Інформаційні технології
Інструкція	Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 року № 512/5.
Справа Іванова	Рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (<i>Yuri N. Ivanov vs. Ukraine</i>), 40450/04, 15 жовтня 2009 року
Закон «Про виконавче провадження»	Закон України «Про виконавче провадження», 2 червня 2016 року, № 1404–VIII.
Закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»	Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 року, № 1403/VIII
Мін'юст	Міністерство юстиції України, зокрема Відділ примусового виконання рішень
МіК	Моніторинг і контроль
Проект стратегії	Проект Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та рішення

Великої палати у справі «Бурмич та інші проти України» (травень 2019 року)	
НУО	Неурядова організація
ПСВ	Приватний судовий виконавець
ПЕ	показник(и) ефективності
ЗЯ	Забезпечення якості
Рекомендація 17(2003)	Рекомендація (2003)17 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про примусове виконання» (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів)
ДВС	Державна виконавча служба
СП	Суспільне підприємство
СПП	Стандарти професійної поведінки
АПН	Аналіз потреб у навчанні
UINJ	Міжнародний союз судових виконавців

Резюме

Міністерство юстиції України попросило провести аналіз кращої практики держав-членів Ради Європи та стандартів Ради Європи, що стосуються судового контролю за виконанням рішень національних судів. Цей аналіз було підготовано в межах проекту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проект), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Проект залучив пана Йоса Уйтдегаага, який раніше підготував аналіз нормативної бази у сфері примусового виконання в Україні, провести такий аналіз і взяти участь у наступних заходах у межах Проекту¹.

Мета цього аналізу – надати українським органам державної влади достатню основну інформацію щодо різних механізмів судового контролю в контексті впровадження загальних заходів, яких Україна має вжити на виконання судових рішень у групі справ «Юрій Миколайович Іванов проти»² та «Бурмич та інші проти України»³.

На цей час (2020 рік) уже досягнуто певного прогресу. Було розроблено проект Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та рішення Великої палати у справі «Бурмич та інші проти України»⁴.

Однак на своєму останньому засіданні 5 березня 2020 року Комітет міністрів Ради Європи (КМ РЕ) «... повторив, що вкрай занепокоєний відсутністю подальших відчутних дій щодо вжиття відповідних інституційних, законодавчих та інших практичних заходів для виконання рішень у цій групі справ, і висловив серйозне занепокоєння тим, що з часу попереднього вивчення ситуації Комітетом органи влади не подали жодної інформації про ухвалення Національної стратегії; він ще раз закликав Україну надати згадані вище дані»⁵.

Проект поставив конкретні завдання, здебільшого пов'язані з вивченням запроваджених державами-членами Ради Європи (РЕ) правил щодо судового контролю за виконанням судових рішень, способів застосування судового контролю, оцінювання завдань судових виконавців і суддів на стадії примусового виконання рішень, а також рекомендацій щодо

¹ Пан Йос Уйтдегааг є судовим виконавцем у Нідерландах, міжнародним спеціалістом з питань примусового виконання та секретарем Міжнародного союзу судових виконавців (UIHJ).

² Пілотне рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine) (№ 40450/04), рішення винесено 15.10.2009 р., рішення набрало чинності: 15.01.2010 р.

³ Справа «Бурмич та інші проти України» (Burmych and Others v. Ukraine) (№ 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 та 3653/14), рішення від 12.10.2017 р.

⁴ С Див. повний текст проекту Стратегії Комітету міністрів, 1348-ме засідання (червень 2019 року) (DH) – Правило 8.2а Повідомлення влади (31.05.2019) у справі «ЮРИЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (YURIY NIKOLAYEVICH IVANOV v. Ukraine) (Заява № 40450/04) [anglais unique] [DH-DD(2019)632] (2019).

⁵ 1369-те засідання заступників міністрів, проведене 3– 5 березня 2020 року, H46-36: справи Юрія Миколайовича Іванова, справи групи «Жовнер» і «Бурмич та інші проти України» (Заяви № 40450/04, 56848/00, 46852/13) (Нагляд за виконанням рішень Європейського суду). Документ CM/Del/Dec (2020)1369/H46-36

розробки процесуальних та інституційних інструментів судового контролю за примусовим виконанням судових рішень.

Однак цей аналіз фактично охопив більше коло питань, ніж було початково визначено в технічному завданні. Основна причина цього полягає в тому, що в більшості держав-членів РЄ, де діє система, схожа на українську (де примусове виконання є незалежним від судової влади), контроль за примусовим виконанням та професійною спільнотою фахівців у цій галузі лише частково перебуває в руках судової влади. Більшість тих країн-членів РЄ, у яких система примусового виконання використовує самозайнятих фахівців, передали наглядові функції певному органу виконавчої влади.

Зловживання виконавчим процесом є однією з основних проблем, на які вказує судова практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Це особливо стосується зловживання засобами правового захисту, як-от заперечення чи апеляція, під час примусового виконання. У всіх країнах рішення щодо таких засобів правового захисту ухвалює судова влада.

Міжнародні стандарти підкреслюють важливість запобігання зловживанням засобами правового захисту та стримування таких зловживань, які в минулому були основною причиною накопичення незавершених виконавчих проваджень у багатьох країнах. Рада Європи запропонувала цим державам створити механізми, що би запобігали процесуальним зловживанням, наприклад, надаючи суддям та/або судовим виконавцям більше повноважень карати сторони, які вчиняють зловживання (наприклад, шляхом накладання штрафів та розширення повноважень на розслідування): «Держави мають створити механізм запобігання випадкам зловживання процедурою примусового виконання однією зі сторін, який не вважатиметься переглядом справи;⁶ Суддя може внести зміни до рішення про примусове виконання та призупинити примусове виконання».⁷

Цей принцип підтверджує важливість уникнення зайвих затримок, які можуть бути спричинені непотрібним відкладенням примусового виконання. «Примусове виконання не повинне відкладатися, якщо для цього немає передбачених законом підстав. Відкладення примусового виконання може бути предметом оскарження в суді».⁸

У більшості країн, де існує система приватного примусового виконання, втручання судів обмежується лише випадками, у яких ідеться про доброчесність або справедливість виконавчого провадження. Хоча доступ до засобів правового захисту існує і в такій системі, вони обмежені, а головну увагу приділяють профілактичним аспектам системи моніторингу та контролю, тобто ефективному нагляду, кодексу етики, професійним стандартам і дисциплінарним провадженням.

«Бенефіціар судового рішення, що підлягає примусовому виконанню, не повинен бути змушений звертатися до інших юридичних процедур для досягнення примусового

⁶ Рекомендація 17/2003, пункт III.1.E

⁷ Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX), стаття 23

⁸ Рекомендація 17/2003, пункт III.1.F

виконання».⁹ Добрий приклад такого непотрібного залучення суду можна знайти в пункті 2 статті 19 Закону України «Про виконавче провадження»: «Мирова угода між сторонами затверджується судом».

Цей аналіз було підготовано на основі стандартів РЄ, що засновуються на Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи щодо примусового виконання, документах інших спеціалізованих органів Ради Європи (як-от Керівні принципи Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ) щодо примусового виконання¹⁰) та відповідній судовій практиці ЄСПЛ. Експерт також отримав від Проєкту інші необхідні документи. Письмові матеріали включають рішення ЄСПЛ, чинне українське законодавство та наявні висновки експертів, пов'язані з проблемою невиконання рішень національних судів в Україні.

Цей аналіз розглядає правила та передовий досвід таких трьох держав-членів Ради Європи:

- *Сербія*: однією з причин ухвалення у 2011 році Закону про примусове виконання та безпеку в Сербії (який запровадив процедуру приватного примусового виконання) було накопичення величезної кількості справ про примусове виконання. Станом на 2013 рік Сербія була п'ятою в списку держав із найбільшою кількістю справ на розгляді в ЄСПЛ після Росії, Туреччини, Італії й України. Більшість таких справ стосувалися недоліків у системі примусового виконання. Крім запровадження процедури приватного примусового виконання, закон зосереджувався на вдосконаленні системи засобів правового захисту: дуже часто і в багатьох випадках такі засоби правового захисту використовувалися не (лише) із матеріальних, але й із тактичних причин (затримка). Через це було реорганізовано судовий контроль за примусовим виконанням.
- *Португалія*: португальська система приватних судових виконавців була запроваджена у 2003 році. Однак недостатньо уваги було приділено створенню належної професійної нормативної бази або системи контролю. Крім того, приватний судовий виконавець і надалі мав отримувати дозвіл від суду для

⁹ Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX), стаття 4

¹⁰ Рекомендація (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 16/2003).

Рекомендація (2003) 17 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 17/2003).

Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ) включила примусове виконання судових рішень до переліку своїх пріоритетів. 17 грудня 2009 року СЕРЕJ опублікувала Керівні принципи для кращого впровадження наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання (далі – Керівні принципи СЕРЕJ, 2009).

Висновок №13 (2010) Консультативної ради європейських суддів Ради Європи щодо ролі суддів у примусовому виконанні судових рішень.

здійснення низки заходів у виконавчому процесі. Організація такої комунікації виявилася складним завданням, що ставало причиною численних затримок у виконавчому процесі.

- *Нідерланди*: ця країна традиційно має приватну систему примусового виконання. Однак і тут існує зв'язок між професійною спільнотою фахівців із примусового виконання та судовою владою. Судовий контроль помітний, коли йдеться про оцінювання етичності поведінки судового виконавця (дисциплінарне провадження). З іншого боку, Нідерланди також служать прикладом такого приватного виконання, коли втручання в процес виконавчого провадження має зосереджуватися на тих випадках, у яких ідеться про доброчесність або справедливість виконавчого провадження.

Загальні висновки цього аналізу можна підсумувати так:

- процес виконавчого провадження має бути достатньо гнучким, щоб (приватний) судовий виконавець мав обґрунтований рівень автономії для укладення домовленостей із відповідачем. Такі домовленості повинні підлягати контролю для забезпечення об'єктивності, підзвітності, високої мотивації й ефективності діяльності судового виконавця, а також захищати інтереси (третіх) сторін;
- на судових виконавців мають поширюватися чітко встановлені правила етики та поведінки. Вимоги можна викласти в кодексах професійної етики. Дисциплінарні процедури повинні здійснювати незалежні органи, як-от судові установи;
- належний нагляд за процедурою виконавчого провадження передбачає відповідальність і зацікавленість усіх залучених органів влади: організації судових виконавців (Палати), органів виконавчої та судової гілок влади. Добре розвинена ІТ-система може покращити підзвітність через застосування показників та управлінську звітність. Така звітність повинна давати можливість залученим органам влади перевіряти, чи виконано судові рішення, а якщо певне рішення не виконано – перевіряти в розумні строки причини такого невиконання;
- сторони виконавчого провадження повинні мати змогу оскаржити невиконання або заходи примусового виконання в розумні строки. Таке оскарження не повинне зупиняти або затримувати виконавче провадження. Добре організована система судового контролю повинна уникати необґрунтованих зупинок або затримок у виконанні;
- для підвищення ефективності виконавчого провадження можна запровадити професійні стандарти (стандарти якості). Їх потрібно періодично переглядати за допомогою судового контролю або контролю з боку наглядових органів.

1. Вступ

У всій Європі національні та міжнародні зацікавлені сторони, які в минулому були зосереджені на реформі судових систем, а також навчанні й кар'єрному розвитку суддів, у цілому недооцінюють примусове виконання рішень у цивільних і адміністративних справах та інших судових рішень. У 1997 році ЄСПЛ у своїй історичній справі «Горнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*)¹¹ встановив, що право на справедливий судовий розгляд, згадане в статті 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), також стосується примусового виконання. Судочинство має зосереджуватися не лише на роботі суду та винесенні рішення, але й на розвитку ефективної та результативної системи виконання судових рішень, адже воно не завершується винесенням остаточного судового рішення, навіть якщо таке рішення можна вважати справедливим. Це також означає, що рішення виконано.

У сфері цивільного виконавчого провадження Україна ухвалила нове законодавство та запровадила приватне примусове виконання (самозайняті виконавці). Реформа виконавчого провадження була необхідною, оскільки чинна система примусового виконання мала серйозні недоліки.

Зміни до законодавства мають відповідати міжнародним стандартам і принципам у сфері примусового виконання, особливо зосереджуючись на захисті прав людини, створенні незалежної та справедливої судової системи, а також розвитку неупередженої, підзвітної й ефективної системи примусового виконання. Без сумніву, надійна система примусового виконання також має основне значення для фінансової системи держави та є наріжним каменем для інвестицій в економіку та її розвитку, а також для соціального добробуту України. Україна може отримати додаткову вигоду, звернувшись до передової практики й висновків, зроблених іншими державами.

У цьому документі проаналізовано правила, запроваджені в державах-членах Ради Європи, щодо судового контролю за примусовим виконанням судових рішень. Проєкт поставив конкретні завдання, здебільшого пов'язані з вивченням запроваджених державами-членами РЄ правил щодо судового контролю за виконанням судових рішень, способів застосування судового контролю, оцінювання завдань судових виконавців і суддів на стадії примусового виконання рішень, а також рекомендацій щодо розробки процесуальних та інституційних інструментів судового контролю за примусовим виконанням судових рішень. Однак цей аналіз фактично охопив більше коло питань, ніж було початково визначено в технічному завданні Проєкту. Основна причина цього полягає в тому, що в більшості держав-членів РЄ, де діє система, схожа на українську (де примусове виконання є незалежним від судової влади), контроль за примусовим виконанням перебуває не в руках судової влади, а в руках органу виконавчої влади.

Через це аналіз також зосереджується на моніторингу та контролі, оскільки вони відбуваються поза судовою системою. У цьому контексті статистика щодо контролю, згадана в розділах 4 і 5, детально описує, як організовано такий контроль. Для цієї

¹¹ Справа «Горнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*), ЄСПЛ, рішення від 19 березня 1997 року, № 107/1995/613/7

статистики в аналізі використовуються дані, зібрані Міжнародним союзом судових виконавців (UIHJ). Ці статистичні дані засновуються на результатах опитувальника, заповненого 48 країнами світу, серед яких 29 держав-членів Ради Європи: Албанія, Англія й Уельс, Бельгія, Болгарія, Греція, Грузія, Данія, Естонія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Північна Македонія, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція, Чорногорія, Швейцарія, Швеція та Шотландія. У випадку згаданої статистики дані стосуються лише результатів цих держав-членів Ради Європи.

Цей аналіз розглядає судовий контроль у таких трьох державах-членах Ради Європи:

- *Сербія*: однією з причин ухвалення у 2011 році Закону про примусове виконання та безпеку в Сербії (який запровадив процедуру приватного примусового виконання) було накопичення величезної кількості справ про примусове виконання. Станом на 2013 рік Сербія була п'ятою в списку держав із найбільшою кількістю справ на розгляді в ЄСПЛ після Росії, Туреччини, Італії й України. Більшість таких справ стосувалися недоліків у системі примусового виконання: тривалий судовий розгляд (справи, що нагромадилися), відсутність ефективних засобів правового захисту, відповідальність держави за виконання та невиконання судових рішень, винесених щодо компаній у суспільній/державній власності (держава була одним з основних боржників). Крім запровадження процедури приватного примусового виконання, закон зосереджувався на вдосконаленні системи засобів правового захисту: дуже часто і в багатьох випадках такі засоби правового захисту використовувалися не (лише) із матеріальних, але й із тактичних причин (затримка). Через це було реорганізовано судовий контроль за примусовим виконанням.
- *Португалія*: португальська система приватних судових виконавців була запроваджена у 2003 році. Однак недостатньо уваги було приділено створенню належної професійної нормативної бази або системи контролю. У більшості країн, що вводять приватну систему, також існують чіткі правила нагляду за виконанням професійних обов'язків і дисциплінарні санкції. Крім того, приватний судовий виконавець і надалі мав отримувати дозвіл від суду для здійснення низки заходів у виконавчому процесі. Організація такої комунікації виявилася складним завданням, що ставало причиною численних затримок у виконавчому процесі. Після фінансової кризи у 2011 році влада Португалії звернулася за фінансовою допомогою до Міжнародного валютного фонду (МВФ), Європейського центрального банку та Європейської комісії для підтримки своєї програми економічних реформ. Реформа виконавчої системи була необхідною для стимулювання економічного розвитку та зростання. Виникла значна кількість незавершених виконавчих проваджень, яка постійно збільшувалася; середня тривалість завершення виконавчих проваджень збільшилася з 15 місяців (1991 р.) до 45 місяців (2009 р.); багато проваджень тривали понад п'ять років, а в значній кількості проваджень не було дій понад 12 місяців.
- *Нідерланди*: ця країна традиційно має приватну систему примусового виконання. Однак і тут існує зв'язок між професійною спільнотою фахівців із примусового

виконання та судовою владою. Судовий контроль помітний, коли йдеться про оцінювання етичності поведінки судового виконавця (дисциплінарне провадження). З іншого боку, Нідерланди також служать прикладом такого приватного виконання, коли втручання суду в процес виконавчого провадження має зосереджуватися на тих випадках, у яких ідеться про доброчесність або справедливість виконавчого провадження.

2. Міжнародні стандарти нагляду та контролю

2.1. Вступ

Хоча організація примусового виконання судових рішень в державах-членах Ради Європи відрізняється, Рада Європи визначила її загальні стандарти й принципи:

- Рекомендація (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень та судових рішень в галузі адміністративного права» (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 16/2003);
- Рекомендація (2003) 17 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про примусове виконання» (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 17/2003);
- Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ) включила примусове виконання судових рішень у перелік своїх пріоритетів. 17 грудня 2009 року CEPEJ опублікувала Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання (далі – Керівні принципи CEPEJ від 2009 року)¹²;
- Висновок №13 (2010) Консультативної ради європейських суддів Ради Європи щодо ролі суддів у примусовому виконанні судових рішень.

Рекомендації Ради Європи № 16/2003 і 17/2003 містять ті ж принципи, що й судова практика ЄСПЛ, на яку вони прямо посилаються. Наголошуючи, що виконавче провадження має бути максимально ефективним і дієвим, Рекомендації пропонують заходи, яких можуть вжити держави, що хочуть підвищити ефективність процедур і практику примусового виконання.

2.2. Обсяг нагляду та контролю

Обов'язки судового виконавця стають усе складнішим. Судовий виконавець, як представник держави, у межах встановлених законом обмежень наділений

¹² Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання, Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ), CEPEJ (2009) 11 REV

повноваженнями вчиняти певні дії, що становлять суспільний інтерес. Водночас, хоча діяльність судового виконавця не має підприємницького характеру, як професійний юрист, він несе відповідальність за роботу свого офісу (Розділ 3 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»¹³). Суспільство (тобто держава та сторони) вимагає гарантій того, що судовий виконавець діятиме обачно, незалежно й сумлінно. Позивачі, відповідачі та суди уважно стежать за діяльністю судового виконавця. На тривалість його роботи може вплинути конкуренція.

Виконавці в Україні також діють як державні службовці або підприємці. Їхня діяльність як державних службовців регулюється суворими законодавчими обмеженнями (формальні обов'язки регулює закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та інше законодавство); як підприємець, судовий виконавець залежить від ситуації на (конкурентному) ринку. Судовому виконавцю необхідно знайти баланс між цими двома функціями. Збереження такого балансу – одна з цілей системи нагляду та контролю.

Розглядаючи систему нагляду та контролю потрібно розрізняти нагляд і контроль:

- *нагляд за діяльністю* – це процес, за допомогою якого орган влади робить зауваження виконавцеві щодо його методів роботи (проблеми з графіком дій, неввічливість *тощо*); це різновид спрощеного контролю, який не передбачає справжнього розгляду скарги, але має на меті гарантувати правильне здійснення правосуддя;
- *контроль за діяльністю* означає контроль за законністю дій, які вчиняють виконавці. Судовий контроль відноситься до цієї категорії.

Як бачимо на основі європейських стандартів, система моніторингу та контролю повинна бути прозорою й передбачуваною. Це означає принаймні таке:

1. Встановлення чіткого стандарту перевірки на відповідність.
2. Встановлення комплексного й чіткого розподілу функцій і обов'язків у межах системи моніторингу та контролю.
3. Постійне підвищення обізнаності громадськості з метою покращити розуміння механізму скарг та його використання громадськістю.

Звичайно, у зв'язку з цим законодавча база (Закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і «Про виконавче провадження»¹⁴) і нормативна база, наприклад Кодекс професійної етики й Інструкція з організації примусового виконання рішень,¹⁵ повинні служити довідковими

¹³ Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 року, № 1403/VIII

¹⁴ Закон України «Про виконавче провадження», 2 червня 2016 року, № 1404-VIII (далі – Закон «Про виконавче провадження»)

¹⁵ Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 року № 512/5 (далі – Інструкція)

документами, де буде визначено бажану поведінку та проступки. Крім того, важливо зазначити, що в низці європейських країн тим часом було (або буде) запроваджено професійні стандарти, набір норм якості, які потрібно впровадити в кожному окремому офісі судового виконавця, і основу для аудиту таких офісів.

Нормативно-правова база обов'язкова й застосовна в позовах стосовно всіх без винятку судових виконавців. Щоб це було можливо, дотримання нормативної бази контролюється національною організацією (як-от Асоціація приватних виконавців України (далі – АПВУ)), Міністерством юстиції та судами. Кожний орган має свою роль і відповідальність у системі моніторингу та контролю. В ідеалі координація діяльності з моніторингу здійснюється через обмін інформацією, спільне планування та спільну розробку політики представниками цих органів контролю.

Статус судових виконавців у державах-членах Ради Європи впливає на те, як організована система нагляду й контролю. Нагляд у державах-членах Ради Європи з такою ж системою, як і в Україні (з наявністю державних і самозайнятих судових виконавців), здійснюється і ззовні (зазвичай Міністерством юстиції), і зсередини (зазвичай Палатою приватних виконавців).

Що стосується цієї наглядової діяльності, розрізняють регулярні та позачергові перевірки. Регулярні перевірки проводяться періодично. Коли справа доходить до позачергової перевірки, додаткову роль отримує судова влада: наприклад, голова відповідного суду на території діяльності приватного судового виконавця може подати запит на такий позачерговий контроль на підставі отриманих сигналів. Зазвичай суд скеровує такі запити в зовнішні або внутрішні органи контролю.

У більшості країн приватні виконавці зобов'язані періодично подавати звіти про свою діяльність. У такому звіті можуть зазначати загальну кількість розглянутих справ, загальну кількість закритих справ або загальну кількість нерозглянутих справ на кінець року. Крім того, більшість країн зобов'язують судових виконавців подавати фінансові звіти про доходи, отримані в результаті примусового виконання, і загальну кількість позовів.

Суд втручається в процес виконання здебільшого у випадках, коли йдеться про добросовісність або справедливість виконавчих проваджень. У таких випадках, за наявності скарги (таких засобів правового захисту, як заперечення або оскарження рішення судового виконавця) суд має активну роль. Ця роль здійснюється **a posteriori** та стосується лише заходів примусового виконання або відмови від вжиття заходів примусового виконання, які оскаржує одна зі сторін. Це не ініціатива з боку судді.

Ті країни, які вибрали контроль над виконавчим процесом із боку судді (*a priori*), – це в основному держави, де судді також є судовими виконавцями (наприклад, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Данія) або де судові виконавці є державними службовцями. У такому випадку судді зазвичай розділяють свої завдання з іншими органами (наприклад, Міністерством юстиції, як-от у Хорватії). Деякі країни дозволяють судам контролювати процесуальну діяльність судових виконавців (наприклад, Молдова) або можуть накласти штраф на судових виконавців через затягування виконання.

2.3. Судовий контроль над примусовим виконанням

Стосовно взаємин між судами та судовими виконавцями Рекомендація 17/2003 Ради Європи зазначає, що повноваження й обов'язки судових виконавців щодо судді повинні бути чітко визначені, щоб забезпечити чітке розмежування повноважень під час здійснення процесу примусового виконання.¹⁶

Керівні принципи СЕРЕJ 9–12 також стосуються ролі судів у виконавчому провадженні. Принцип 10 підтверджує положення в Рекомендації Ради Європи 17/2003:

10. Якою б не була роль суду у процесі примусового виконання, між судом, судовим виконавцем, позивачем і відповідачем має бути ефективний зв'язок. Усі зацікавлені сторони повинні мати доступ до інформації про поточні процедури та їх перебіг.

Принципи 9 і 11 стосуються прозорості примусового виконання:

9. Держави-члени повинні вживати заходів для того, щоб забезпечити доступність інформації про виконавчий процес і прозорість діяльності суду та діяльності судового виконавця на всіх стадіях цього процесу, за умови, що при цьому захищено права сторін.

11. Держави-члени повинні надавати потенційним сторонам інформацію про ефективність виконавчих служб і процедур, установивши показники ефективності для конкретних цілей та зазначивши час, який можуть зайняти різні процедури.

Принцип 12 стосується нагляду (контролю) за виконанням професійних обов'язків:

12. Кожен орган влади повинен забезпечити належний нагляд (з урахуванням всієї відповідної практики ЄСПЛ) за процесом примусового виконання та має нести відповідальність за ефективність надання цієї послуги. Підзвітності можна досягнути за допомогою управлінської звітності та/або збирання відгуків від клієнтів. Така звітність повинна надавати можливість перевірити, чи рішення було виконано або (якщо його не виконано), чи дійсно було докладено зусиль для цього протягом розумного строку та з дотриманням рівності сторін.

Більшість держав-членів Ради Європи включили у своє законодавство про виконання судових рішень засоби правового захисту як метод судового втручання в разі порушень у виконавчому провадженні. У більшості країн судовий контроль над процесом примусового виконання обмежується цією роллю.

¹⁶ Рекомендація 17/2003 згідно IV.5 і пояснювальна записка згідно 58

Така роль судової влади як компетентного органу з вирішення спорів у виконавчому провадженні підтверджується міжнародними стандартами. У зв'язку з цим Рада Європи зазначає:

Процедура виконання рішень має реалізуватися відповідно до основоположних прав і свобод (статті 3, 5, 6, 8, 10, 11 [Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ)], захист даних тощо). Рішення, яке має бути виконане, повинно бути точним і чітким у визначенні обов'язків і прав, щоб уникнути будь-яких перешкод для його ефективного виконання. Для того, щоб судді могли виконувати свої повноваження, на судову владу мають покладатися такі завдання стосовно виконання рішень:

- *[...] звернення до судді, якщо виконання рішення не ініціюється або затримується відповідними органами; суддя також повинен залучатися в разі впливу на основні права сторін; у всіх випадках суддя повинен мати право призначити справедливую компенсацію;*
- *[...] звернення або скарга судді, якщо є будь-які зловживання в процедурі виконання;*
- *[...] звернення до судді щодо врегулювання судового процесу стосовно виконання та видачі розпоряджень державним органам та іншим відповідним органам стосовно примусового виконання рішень; на заключному етапі суддя повинен використовувати всі можливі способи забезпечити виконання;*
- *[...] визначення та належне врахування прав та інтересів третіх осіб і членів їх родин, у тому числі дітей.¹⁷*

Крім того, Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX) посилається на такі принципи: *лише суддя може виносити рішення в спорах, що виникають у результаті примусового виконання, і призначати заходи, необхідні для виконання цього рішення на запит однієї зі сторін або судового виконавця. Суддя, до якого подає заяву боржник, зацікавлена третя особа, судовий службовець або судовий виконавець, може тимчасово зупинити або скасувати захід примусового виконання, якщо для цього є вагома причина.¹⁸*

Хоча нагляд згадано в пункті про суди, його докладніше розглянуто в інших Керівних принципах (див. п. 2.4).

2.4. Нагляд у сфері примусового виконання

Законодавець грає важливу роль у створенні робочого середовища судового виконавця. Керівні принципи СЕРЕJ від 2009 року містять конкретні пропозиції, як-от визначення певних стандартів якості:¹⁹

¹⁷ Висновок №13 (2010) Консультативної ради європейських суддів при Раді Європи щодо ролі суддів у виконанні судових рішень ; п. 8, 9 і 18.

¹⁸ Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX), стаття 22

¹⁹ Принципи ЄКЕП 2009 75-77

Для здійснення контролю за якістю виконавчих проваджень кожна держава-член повинна запровадити європейські стандарти/критерії якості з метою щорічного оцінювання ефективності виконавчих служб за допомогою незалежної системи перегляду справ та випадкових перевірок на місцях. Ці стандарти повинні передбачати:

- a) чітку правову базу щодо виконавчого провадження, що встановлює повноваження, права й обов'язки сторін і третіх осіб;*
- b) швидкість, ефективність і розумну вартість проваджень;*
- c) повагу до всіх прав людини (до людської гідності через уникнення позбавлення відповідача мінімального рівня життя та відмову від непропорційного втручання в права третіх осіб тощо);*
- d) дотримання визначеної процедури та методів (а саме наявність засобів правового захисту в суді в значенні статті 6 ЄКПЛ);*
- e) процеси, які потрібно документувати;*
- f) форму та зміст документів, які потрібно стандартизувати;*
- g) збирання даних і створення національної статистичної системи, за можливості беручи до уваги Схему оцінювання CEPEJ та запропоновані CEPEJ визначення ключових даних про правосуддя;*
- h) компетенції судових виконавців;*
- i) показники ефективності судових виконавців;*
- j) щорічну процедуру:*

- кількість незавершених проваджень;*
- кількість нових справ;*
- кількість завершених справ;*
- відсоток завершення проваджень;*
- час, необхідний для завершення виконання;*
- показники успішності (стягнення боргів, успішні виселення, переказ непогашених сум тощо);*
- послуги, надані в процесі виконання (спроби виконання, витрати часу, постанови тощо);*
- витрати на виконання та способи їх покриття;*
- кількість скарг і засобів правового захисту у співвідношенні з кількістю закритих справ.*

Дані про ефективність мають ґрунтуватися на репрезентативних вибірках і публікуватися.

Ці критерії оцінювання може бути визначено на європейському рівні з метою зміцнення довіри між державами-членами, особливо з огляду на перспективу зростання кількості міжнародних справ про примусове виконання.

Крім визначення стандартів якості, важливий також контроль за діяльністю судових виконавців. У Керівних принципах CEPEJ від 2009 року наведено таке визначення контролю:

Контроль за діяльністю означає контроль за законністю дій, які вчиняють виконавці. «Дисциплінарний орган» може здійснювати його а priori (до дій виконавця) або а posteriori (після дій виконавця).²⁰

За необхідності такий нагляд або контроль можуть призвести до дисциплінарних стягнень.

Краще, щоб оцінювання проводили органи, які самі не є виконавцями:

Органи, відповідальні за нагляд та/або контроль за судовими виконавцями, також грають важливу роль у забезпеченні якості роботи виконавчих служб. Держави-члени повинні гарантувати, що їх діяльність у сфері примусового виконання постійно оцінюють. Це оцінювання має проводити орган, не пов'язаний із виконавчими службами (наприклад, професійна асоціація). Органи влади держав-членів повинні чітко визначити процедури контролю, які здійснюватимуться під час перевірок.

Держави-члени повинні вживати заходів для того, щоб механізм моніторингу діяльності судових виконавців не перешкоджає їм виконувати свою роботу.²¹

2.5. Кодекс професійної етики

В останні десятиліття загальноприйнятою практикою стала розробка стандартів професійної етики для різних груп фахівців у відповідь на різке зростання очікувань суспільства щодо етики державних службовців і підприємців. Безперечно, такий набір правил має ще більше значення скрізь, де держава надала фахівцям право втручатися в їх здійснення своїх прав (наприклад, права власності). Тому розробка та поширення кодексу професійної етики для судових виконавців є важливим інструментом на шляху до відповідності професії вищим стандартам і більшого її визнання серед населення.

Крім того, у рекомендаціях Ради Європи та принципах СЕРЕЖ чітко згадано про необхідність розробки обов'язкових етичних принципів.

«Етичні стандарти професії повинні бути сумісні зі спільною мораллю громадянського суспільства, але водночас виходити за межі цієї моралі в тому, як суспільство має тлумачити ці загальні правила у зв'язку з конкретними деталями роботи певної професійної групи. Сама собою розробка кодексу є доцільною; він змушує велику кількість людей по-новому осмислити свою місію й важливі зобов'язання, які вони мають як група та як окремі особистості стосовно усього суспільства. Разом із тим можна відзначити, що етичні норми, розроблені для конкретної професії, здатні «...посилити почуття єдності серед членів, приналежності до групи зі спільними цінностями та спільною місією».²²

²⁰ Керівні принципи СЕРЕЖ від 2009 року, глосарій

²¹ Принципи СЕРЕЖ від 2009 року, 78–79.

²² Култген Дж. (Kultgen J), 1988. Етичні норми та професійність. Філадельфія; University of Pennsylvania Press. С. 212–213.

Судовий виконавець може відповідно до своєї підготовки та призначення виконувати певні дії, які не може виконувати громадськість. Судовому виконавцю надано певні державні повноваження. Це означає, що важливо встановити, як ця влада та повноваження використовуються на службу кредитору, боржнику та суспільству. Щоб запобігти експлуатації кредитора чи боржника та зберегти професійну доброчесність, судові виконавці повинні розробити кодекси професійної етики за допомогою відповідного (приватного) сектору або національного уряду. Кодекси професійної етики мають встановлювати стандарти поведінки, які гарантуватимуть, що кожен судовий виконавець дотримуватиметься їх, а в разі недотримання або невідповідних дій стягуватимуться санкції.

Ще однією причиною розробки таких кодексів є той факт, що судовий виконавець має повну монополію в питаннях цивільного виконавчого провадження. Щоб уникнути приватного правосуддя та підтримати довіру суспільства до професії, важливо, щоб виконання обов'язків судового виконавця було предметом ретельного нагляду, а незалежний дисциплінарний комітет міг накладати санкції.

Водночас необхідно усвідомлювати, що професійна поведінка/етика охоплює набагато більшу частину життя фахівця. *«Якщо для фахівця передбачено етичні принципи, то він повинен дотримуватися такої поведінки у всіх своїх справах».*²³

Судовий контроль також здійснюють, коли мова йде про порушення етичних норм, встановлених для судових виконавців. Приватний виконавець несе дисциплінарну відповідальність, якщо під час здійснення своєї діяльності він порушує положення закону й інших нормативних актів і зневажає престиж професії приватних виконавців. Також дисциплінарну відповідальність передбачає діяльність поза професійною діяльністю. Див. з цього приводу пункт 80 Керівних принципів СЕРЕС від 2009 року: *«Порушення законів, нормативних актів або етичних норм, вчинені виконавцями навіть поза сферою їхньої професійної діяльності мають призводити до дисциплінарних санкцій проти них, без урахування можливих цивільно-правових та кримінально-правових санкцій»*. Наприклад, у Нідерландах більшість членів дисциплінарного органу є суддями. У Латвії суддю Верховного суду призначає дисциплінарний орган.

2.5. Професійні стандарти

В останні десятиліття стало загальноприйнятою практикою розробляти професійні (етичні) стандарти для багатьох різних груп (юридичних) фахівців. Безперечно, такий набір правил має ще більше значення скрізь, де фахівці, як-от судові виконавці, мають надане державою право втручатися в здійснення іншими особами своїх прав (наприклад, права власності). Тому розробка та поширення кодексу професійної етики для судових виконавців є важливим інструментом на шляху до відповідності професії вищим стандартам і більшого її визнання серед населення.

²³ Вікіпедія про професійну етику

Багато країн почали з розробки професійних стандартів – набору норм якості для судових виконавців, які повинні бути впроваджені в професії. Як зазначено в попередньому розділі 2, у рекомендаціях Ради Європи та Керівних принципах СЕРЕJ також чітко згадано про необхідність розробки обов'язкових етичних принципів і професійних стандартів.

І Кодекс етичних норм, і професійні стандарти, визначають загальноприйнятну та прийнятну поведінку в професії й підтримують стандарти практики. Таким чином створюється система професійної поведінки та відповідальності, яка служить еталоном для судових виконавців та яку вони можуть використовувати для самооцінювання.

Щойно цю систему буде впроваджено, вона також функціонуватиме як інструмент аудиту для наглядових органів, які перевіряють дотримання судовими виконавцями цих норм і за потреби ініціюють відповідні заходи в разі недотримання.

Такий огляд здійснюється через систему аудиту. За організацію й тестування регулярного аудиту відповідають наглядові органи. На регулярній основі (наприклад, кожні два роки) проводять офіційну перевірку дотримання професійних стандартів. Якщо за результатами оцінювання судовий виконавець не відповідає стандартам або висновок щодо нього негативний, це потрібно розглядати як дисциплінарне порушення.

2.6. Звіти про результати роботи

Щоб визначити прогрес і ефективність виконання, важливо збирати дані про процес примусового виконання. У більшості держав-членів Ради Європи правові норми також встановлюють для судового виконавця обов'язок подавати періодичні звіти в національну організацію (Палату) і/або Міністерство юстиції. Наглядові органи використовують ці звіти для моніторингу та контролю. Положення щодо звітів про результати можуть також включати зобов'язання розкривати інформацію про активи.

На відміну від більшості країн, в Україні приватні судові виконавці не зобов'язані подавати періодичні фінансові звіти (щоб контролювати грошові потоки та запобігати зникненню грошей зі спеціального рахунку), як-от річний фінансовий звіт і звіт про прибутки та збитки. Пункт 7 статті 27 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» лише в загальних формулюваннях згадує про зобов'язання приватних судових виконавців подавати інформацію в Міністерство юстиції.

Однак важливо регулярно контролювати фінансове становище судових виконавців. Як побачимо в наступному розділі, у Нідерландах приватні судові виконавці періодично (щокварталу) зобов'язані звітувати перед наглядовим органом про грошові потоки всередині офісу. Це робиться за допомогою шаблону, обов'язкового для всіх приватних виконавців, який має гарантувати:

- що гроші, передані приватному виконавцю у зв'язку з примусовим виконанням, передано кредиторам;

- відсутність дефіциту балансу на спеціальному рахунку (зараз не передбачено законодавством України);
- що приватний судовий виконавець не бере на себе жодних фінансових ризиків.

Якщо приватний судовий виконавець не виконує ці зобов'язання, це вважається дисциплінарним порушенням (у більшості країн, зокрема в Нідерландах, це призводить до негайного усунення приватного судового виконавця від виконання обов'язків). У зв'язку з цим рекомендовано додати це положення як дисциплінарне порушення в Закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

3. Судовий контроль за примусовим виконанням судових рішень

3.1. Судовий контроль в Україні

У пілотному рішенні в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine*, 2009 р.)²⁴ Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) наголосив на необхідності ухвалення конкретних законодавчих і адміністративних реформ для розв'язання системної проблеми невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів в Україні. Терміни, встановлені для створення ефективних національних засобів правового захисту, не дають результату.

12 жовтня 2017 року іншим рішенням ЄСПЛ виніс нове рішення проти України в справі «Бурмич та інші проти України» (*Burmych and Others v. Ukraine*)²⁵. 12 148 справ типу справи Іванова було викреслено з переліку справ проти України, що очікують розгляду в ЄСПЛ. ЄСПЛ дійшов висновку, що після рішення в справі Іванова необхідні загальні заходи все ще не було впроваджено, а ефективного засобу правового захисту щодо невиконання судових рішень досі немає. ЄСПЛ також зазначив, що основоположні причини цих проблем мають принципово фінансовий і політичний характер.

На цей час (2020 р.) уже досягнуто певного прогресу. *Проект Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та рішення Великої палати у справі «Бурмич та інші проти України»* було розроблено у 2019 році.

Однак, у висновку Комітету міністрів Ради Європи від 5 березня 2020 року²⁶ зазначено: «...відзначив нещодавні законодавчі зміни й інші вжиті заходи; проте повторив свою крайню стурбованість у зв'язку з відсутністю подальших відчутних дій щодо

²⁴ Пілотне рішення в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine*) (№ 40450/04), рішення винесено 15.10.2009 р., рішення набрало законної сили 15.01.2010 р.

²⁵ Справа «Бурмич та інші проти України» (*Burmych and Others v. Ukraine*) (№ 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 та 3653/14), рішення винесено 12.10.2017 р.

²⁶ 1369-те засідання заступників міністрів, проведене 3–5 березня 2020 року, H46-36: справа Юрія Миколайовича Іванова, справи групи «Жовнер» і «Бурмич та інші проти України» (Заява № 40450/04, 56848/00, 46852/13) (Нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ). Документ CM/Del/Dec (2020)1369/H46-36.

ухвалення відповідних інституційних, законодавчих та інших практичних заходів для виконання рішень у цій групі справ і висловив серйозне занепокоєння тим, що з моменту попереднього розгляду Комітетом влада не надала жодної інформації про затвердження Національної стратегії, повноваження Комісії з питань правової реформи й органу на найвищому політичному рівні, який повинен нести відповідальність за керівну роль у цьому питанні; повторив свій заклик надати згадану вище інформацію».

Як було згадано в пункті 2.2, роль судової влади у виконавчому провадженні в більшості держав-членів Ради Європи обмежується рішеннями в разі порушень у виконавчому провадженні, запереченням проти примусового виконання або арешту, ухваленням рішення в разі проблем із судовим виконавцем або рішенням щодо інших питань, піднятих судовим виконавцем, сторонами або третіми особами.

Основні положення щодо використання засобів правового захисту в Україні можна знайти в Розділі 10 Закону України «Про виконавче провадження». Засоби правового захисту і роль судів мають бути чіткими. Затримка у виконанні судового рішення може бути виправдана за певних обставин, але вона не може бути такою, що обмежує суть права, захищеного відповідно до пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.²⁷

У зв'язку з цим необхідно відзначити широкі дискреційні повноваження Державної виконавчої служби України. Це не відповідає практиці інших країн. Питання про помилки або відсутність інформації в документах, поданих до Державної виконавчої служби, або «нечіткі» формулювання в судових рішеннях (як зазначено в проєкті стратегії) не потрібно скеровувати до суду. Це не має бути причиною для негайної відмови у виконанні судових рішень.

3.2. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Сербія

3.2.1. Вступ

Систему примусового виконання в Сербії можна порівняти з такою ж системою в Україні. У 2011 році Сербія запровадила новий Закон про примусове виконання та безпеку (далі – Закон). Він ввів паралельну систему самозайнятих (приватних) судових виконавців на додаток до наявної системи примусового виконання через суди. Закон покликаний запровадити ефективнішу та дієвішу систему примусового виконання. Новопризначені судові виконавці почали свою діяльність у травні 2012 року. Із введенням у дію нового закону стали помітні покращення, зменшилася кількість незавершених виконавчих проваджень, однак було також очевидно, що цей закон потребує подальшого вдосконалення. Попри новий закон, залишилися деякі серйозні проблеми.

²⁷ Див. справи «Фуклев проти України» (*Fuklev v. Ukraine*), ЄСПЛ, 7 червня 2005 року, № 71186/01; «Янкуловські проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (*Jankulovski v. FYROM*), ЄСПЛ, 3 липня 2008 року, №. 6906/03. Іншим прикладом є справа «Паком Слободан Дуел проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (*Pakom Slobodan Dooel v. FYROM*), ЄСПЛ, 21 липня 2010 року, № 33262/03.

3.2.2. Закон про примусове виконання та безпеку, ухвалений у 2011 році («Закон від 2011 року»)

Однією з причин ухвалення Закону від 2011 року була необхідність підвищення ефективності судової системи у світлі величезної кількості справ, що перебували на розгляді, особливо виконавчих проваджень. Необхідність у цьому була очевидна з огляду на практику ЄСПЛ у справах проти Сербії. У 2013 році Сербія була п'ятою в списку держав із найбільшою кількістю справ після Росії, Туреччини, Італії й України (станом на 31 грудня 2013 року налічувалося 11 250 незавершених справ або 11,3% від загальної кількості незавершених справ). Усі ці справи належать до періоду, що передував запровадженню системи виконання судових рішень із залученням самозайнятих судових виконавців. Велика частина справ ЄСПЛ пов'язана з недоліками в системі примусового виконання: тривалі провадження (накопичення справ)²⁸, відсутність ефективних засобів правового захисту²⁹, відповідальність держави за виконання³⁰ та невиконання судових рішень, винесених щодо державних/приватних компаній (одним з основних боржників була Сербія).

Закон зосереджувався на вдосконаленні системи засобів правового захисту: дуже часто і в багатьох випадках такі засоби правового захисту використовувалися не (лише) з матеріальних причин, а й з тактичних (для затримки виконання). Через це судовий контроль за примусовим виконанням було реорганізовано.

Що стосується засобів правового захисту, сербський законодавчий орган вибрав загальним засобом правового захисту заперечення проти рішення. Перегляд і вимога про повторний розгляд справи (надзвичайні засоби правового захисту) не передбачалися (пункт 6 статті 39 Закону від 2011 року). Основними особливостями заперечення як засобу правового захисту був ефект обґрунтування неправомірності: рішення щодо заперечення ухвалював не вищий суд, а той самий суд, який виніс рішення про примусове виконання. До того ж, заперечення зазвичай не припиняли примусове виконання. Виконання припинялося лише в тому випадку, якщо це було зазначено в законі (скарга на рішення про примусове виконання на підставі справжнього документа, за винятком випадків, коли рішення було винесено на підставі векселя (пункт 2 статті 42

²⁸Накопичення невиконаних проваджень було одним з аргументів, які сербська влада використовувала в справі «Самарджич і АД Пластика проти Сербії» (*Samardžić and AD Plastika v. Serbia*), 17 липня 2007 року (заява № 28443/05). ЄСПЛ дійшов висновку: «[...] хронічне накопичення невиконаних рішень не може служити поясненням надмірної затримки [...]. Крім того, пункт 1 статті 6 зобов'язує Договірні держави організувати свої судові системи таким чином, щоб їхні суди могли виконувати кожну з її вимог». Інші справи: «Іліч проти Сербії» (*Ilić v. Serbia*), ЄСПЛ, 9 жовтня 2007 року, № 30132/04; «Димитрієвіч і Яковлевич проти Сербії» (*Dimitrijević and Jakovljević v. Serbia*), ЄСПЛ, 19 січня 2010 року, № 34922/07; «Марчіч та інші проти Сербії» (*Marčić and others v. Serbia*), № 17556/05, 30 жовтня 2007 року; «Буловіч проти Сербії» (*Bulović v. Serbia*), ЄСПЛ, 1 квітня 2008 року, № 14145/04; «Костіч проти Сербії» (*Kostić v. Serbia*), 25 листопада 2008 року, № 41760/04.

²⁹Для прикладу, див. справи «V.A.M. проти Сербії» (*V.A.M. v. Serbia*), остаточне рішення від 13 червня 2007 року (заява № 39177/05); див. також справи: «M.V. проти Сербії» (*M.V. v. Serbia*), 22 вересня 2009 року (заява № 45251/07); «Компанія EVT проти Сербії» (*EVT Company vs. Serbia*), 21 червня 2007 року (заява № 3102/05).

³⁰Для прикладу, див. справу «Компанія EVT проти Сербії» (*EVT Company vs. Serbia*), ЄСПЛ, 21 червня 2007 року (заява № 3102/05), де ЄСПЛ вирішив, що незалежно від того, чи є боржник приватним або державним суб'єктом, держава повинна вжити всіх необхідних заходів для виконання остаточного судового рішення. Щодо цього ЄСПЛ підкреслив, що держава несе відповідальність за забезпечення підтримки всього свого апарату, включно з поліцією, а також іншими органами, як-от земельний кадастр або національний банк.

Закону від 2011 року); скарга на рішення про реєстрацію в реєстрі боржників (пункт 4 статті 63 Закону від 2011 року); скарга на рішення про накладення штрафу в процесі отримання декларації про активи (пункт 3 статті 59 Закону від 2011 року) і скарга на рішення про зустрічний позов у виконавчому провадженні за умови, що гарантію було депоновано (пункт 4 статті 79 Закону від 2011 року).

Заперечення було прийнятним лише у випадку рішення (не висновку) і лише тоді, коли це було спеціально передбачено законом (пункт 2 статті 39 Закону від 2011 року). Крім того, Закон містив спеціальні положення щодо прийнятності для конкретних ситуацій (наприклад, заперечення проти рішення про примусове виконання на підставі документа, що підлягає виконанню, може подати лише боржник у справі про примусове виконання), а кредитор може зробити це лише в питаннях про скасування рішення про судові витрати (пункти 1 і 2 статті 40 Закону від 2011 року); заперечення проти рішення про відмову або відхилення пропозиції щодо виконання може подати тільки кредитор у справі про примусове виконання (пункт 3 статті 40 Закону від 2011 року).

Загальний термін подання заперечення становив п'ять робочих днів із дня вручення рішення стороні, що подала заперечення (пункт 3 статті 39 Закону від 2011 року). У разі несвоєчасної скарги закон дозволяє тільки *restitutio in integrum* за наявності поважної причини (пункт 2 статті 30 Закону від 2011 року).

З міркувань ефективності можливість оскарження було виключено із закону.

Чи позначився на практиці результат підвищення ефективності судового контролю?

Що стосується скасування можливості апеляції, експерти порадили знову запровадити апеляцію через суд вищої інстанції як засіб правового захисту, що не зупиняє виконання, щоб забезпечити:

- узгодження судової практики в ширшій сфері;
- ефективніший захист боржників у випадках, коли документ про примусове виконання було видано поза межами судового провадження;
- уникнення ситуацій, коли судді однієї й тієї ж інстанції «перехресно ухвалюють рішення» за скаргами на їхні ж рішення;
- усунення можливості для суддів, які не беруть участі у виконавчому провадженні або не мають достатнього судового досвіду, ухвалювати рішення щодо скарг.

Загальне правило про неприйнятність скарг (наприклад, рішення про припинення або завершення примусового виконання не можна оскаржити) призвело до того, що суди знайшли різні способи обходу цього правила, що призвело до неузгодженої судової практики щодо тих самих процесуальних питань³¹.

³¹ Деякі суди вирішують подавати заперечення проти рішення про тимчасове або повне припинення примусового виконання, коли інші суди відхиляють такі скарги, але допускають скасування рішення через подання заяви про усунення порушень під час здійснення примусового виконання. Неузгоджена судова практика створює правову невизначеність.

Конкретні причини заперечення обмежувалися кількома типовими випадками припинення зобов'язань, але не охоплювали всі ситуації, які були суттєвими та значущими для виникнення або припинення зобов'язання згідно з нормами цивільного права, що значно знижує ефективність цього засобу правового захисту, навіть за наявності документів, що підлягають виконанню, чи оригіналів документів.

Підхід до засобів правового захисту в Законі від 2011 року був дуже обмежувальним. Причини подання заперечення також були вказані в обмеженому порядку. Можна було б очікувати, що запровадження таких обмежень призведе до ефективнішого виконавчого провадження та скоротить кількість невиконаних рішень. Однак це виявилось неефективним:

- правила щодо доведення наявності причин для заперечення значно знизили ефективність цього засобу правового захисту, оскільки вони не враховували той факт, що не всі документи, які підлягають виконанню, виникають у результаті судового провадження, а тому необхідно дати боржнику можливість ефективного скасування та перегляду таких документів;
- правила не враховували той факт, що крайній термін подання скарги становить п'ять робочих днів і протягом цього періоду часто неможливо зібрати й надати деякі докази;
- система спиралася на налагоджену систему вручення документів. Однак на практиці з питаннями правильного вручення документів виникає безліч проблем;
- закон забороняв експертам подавати докази (стаття 30 Закону від 2011 року). Однак було цілком очевидно, що суд не мав досвіду для розв'язання спірних питань, які зазначено в скарзі або які необхідно визначити під час виконавчого провадження (наприклад, оцінка нерухомості або іншого об'єкта/права; перевірка точності розрахунку дебіторської заборгованості, якщо потрібен припис щодо виконання; визначення геодезичних точок для перевірки розмірів і меж нерухомого майна, щодо якого проводиться стягнення, тощо);
- компетенція ухвалювати рішення щодо питань заперечення належить тому ж суду, який виніс рішення, яке оскаржується. Постало питання про неупередженість рішення після заперечення про те, що його виносять колеги судді, який ухвалив оскаржуване рішення. Виходить, що ті самі судді, які допускаються помилок під час ухвалення рішення в першій інстанції, повторять ці помилки під час ухвалення рішення в другій інстанції. Крім того, існує дуже важлива проблема суперечливих рішень, ухвалених одними й тими ж основними та господарчими судами, оскільки немає можливості створити однакову практику.

3.2.3. Закон про примусове виконання та безпеку, ухвалений у 2015 році (Закон від 2015 року)

З моменту їх запровадження все більша кількість (самозайнятих) судових виконавців (починаючи з 59 у 2012 році) працювали паралельно зі старою системою судових виконавців. Відповідно до Закону від 2011 року, приватні судові виконавці мали виключну компетенцію щодо грошових позовів стосовно боргів перед комунальними підприємствами, а державні судові виконавці несли особисту відповідальність за виконання рішень у сімейних справах і рішень щодо повернення працівників на роботу. У всіх інших сферах примусового виконання кредитори мали можливість вибирати між судовим і «приватним» виконанням. Запровадження самозайнятості в системі примусового виконання призвело до скорочення невиконаних рішень. Проте той факт, що Верховний касаційний суд у 2012 році видав Правову позицію, означав, що справи про комунальні послуги, які підлягали виконанню до вступу в силу Закону (тобто всі справи до 1 червня 2012 року, що становило приблизно 1,9 мільйона справ), не можна було перенести в нову виконавчу систему приватних виконавців.³²

Отже, у судовій системі залишалася велика кількість незавершених справ, що знизило ефективність всієї системи. Це означало, що суди продовжували стикатися з величезними проблемами, пов'язаними зі скороченням невиконаних рішень (класифікація справ, створення баз даних, забезпечення необхідної інфраструктури, фізична й електронна реєстрація справ, доступні людські ресурси) і переданням справ із судів у систему приватного примусового виконання.

Ще одна спроба посилити судовий контроль була зроблена з ухваленням Закону про примусове виконання та безпеку від 2015 року. Законодавчі органи Сербії й раніше вважали, що законодавство можна покращити, тому вирішили передати виняткову юрисдикцію в питаннях примусового виконання приватним судовим виконавцям (за винятком питань спільного продажу нерухомого та рухомого майна, забезпечення дотримання документів, що підлягають виконанню й зобов'язують боржника у виконавчому провадженні вчиняти, утримуватися від вчинення чи бути об'єктом дій і виконання відповідних документів, пов'язаних із сімейними відносинами та поновленням працівника на роботі) (стаття 4 Закону від 2015 року).

Це рішення позитивно позначилося на скороченні кількості справ про примусове виконання в сербських судах: Верховний касаційний суд повідомляє, що протягом 2016 року кількість справ про примусове виконання в судах скоротилася на 811 322 справи.

Законом від 2015 року частину повноважень щодо ухвалення рішень передано самозайнятим судовим виконавцям. Це можна вважати позитивним моментом, оскільки система приватного виконання може бути ефективною лише в тому випадку, якщо виконавця також наділено повноваженнями. Проте передання повноважень було обмеженим, оскільки все ще помітно загальну роль суду.

За допомогою загального (повторного) запровадження апеляції й позитивного принципу щодо дозволу на апеляцію (статті 24–27 Закону від 2015 року) законодавчі органи запровадили засіб правового захисту, що передбачає втручання суду в процес примусового виконання. Водночас зберігається можливість заперечення як засобу правового захисту. Проте правові положення щодо засобів правового захисту в Законі

³² Верховний касаційний суд, Правова позиція № 8/2012; 25 вересня 2012 року.

від 2015 року доволі складні, незрозумілі та непрозорі. На відміну від Закону від 2011 року, існує значна кількість видів позовів (апеляція та заперечення), які можна подати проти судових рішень про примусове виконання практично в будь-який момент виконавчого провадження.

У Законі від 2015 року передбачено виключно короткі терміни й навіть дисциплінарні стягнення для суддів, які порушують установлені терміни. Однак ці терміни не можна вважати обґрунтованими. Беручи до уваги накопичення справ про заперечення, зростання кількості засобів правового захисту, наявних у розпорядженні сторін, виключно короткі терміни й розгляд у другій інстанції, система призвела до більшої тривалості проваджень.³³

3.2.4. Судовий контроль і нагляд

За допомогою «стандартів професійної етики» (стаття 497 Закону від 2015 року) сербські органи законодавчої влади прагнули запровадити систему якості, яка визначатиметься через підзаконний акт Міністерства юстиції (див. також розділ 4). Мета підвищення якості надання послуг із примусового виконання тісно пов'язана зі зміною положень Кодексу професійної етики Палатою приватних судових виконавців, удосконаленням заходів, пов'язаних із дисциплінарними порушеннями, і застосуванням дисциплінарних санкцій. Розробка положень, що стосуються координації та компетенції Міністерства й Палати приватних судових виконавців із нагляду за професією, була важливим кроком на шляху до створення повністю дієвої й ефективної системи примусового виконання, яка є достовірною, прозорою та надійною.

Визначення стандартів якості для професії судового виконавця є потужним інструментом контролю, якщо його застосовувати відповідним чином. Він забезпечує контроль за межами засобів правового захисту, а отже, виконує профілактичну функцію: система якості, що ефективно та дієво впроваджується й контролюється, повинна мати позитивний вплив на використання засобів правового захисту в системі примусового виконання.

Ось чому баланс між моніторингом і контролем системи саморегулювання за допомогою профілактичних заходів (запровадження професійних стандартів, ефективних дисциплінарних заходів, моніторингу й контролю, етичних стандартів) з одного боку, і ефективним захистом через судовий контроль і засобами правового захисту (апеляція та заперечення, зустрічний позов у виконавчому провадженні тощо) з іншого боку, мають велике значення для функціонування ефективної системи примусового виконання.

³³ На основі Закону від 2011 року у 2013 році до судів першої інстанції надійшло 36 945 заперечень. Рішення було ухвалено лише щодо 28 703 проваджень про заперечення (78%). У 2016 році до судів надійшло 18 741 заперечень. Рішення було ухвалено лише в 7312 справах (Джерело: звіт *Analiza Sistema Izvršenja U Postupcima Pred Javnim Izvršiteljima U 2016. Godini* та щорічні звіти приватних виконавців. Закон зобов'язує судових виконавців щорічно подавати такі звіти).

Профілактичний періодичний перегляд потоку справ буде набагато ефективнішим для уникнення тривалих судових проваджень, ніж судовий контроль за допомогою широкої системи засобів правового захисту.

На нашу думку, втручання суду у процес примусового виконання має зосереджуватися на справах, де йдеться про чесність або справедливість виконавчих проваджень.³⁴ Надаючи обмежені засоби правового захисту (запровадження апеляцій), основну увагу потрібно приділяти профілактичній стороні системи контролю – професійним стандартам, ефективному нагляду, кодексу професійної етики й дисциплінарним процедурам. Втручання суду має обмежуватися справами, де йдеться про чесність або справедливість виконавчого провадження.

Загальний висновок полягає в тому, що попри ясний і законний намір сербських органів законодавчої влади розширити контроль над процедурами, які здійснюють органи першої інстанції (суд і судовий виконавець), і намір об'єднати судову та виконавчу практику, ретельний баланс між профілактичними інструментами (професійні стандарти тощо) та інструментами реагування (засоби правового захисту) як методами контролю за системою (яка саморегулюється), імовірно, матимуть більш позитивний системний результат як для виконавчої, так і для судової системи, ніж запровадження засобів правового захисту щодо практично будь-якого рішення, ухваленого у процесі примусового виконання.

Судовий контроль, як це визначено в Законах від 2011 та 2015 років, вказує на слабкість системи, яка значною мірою зосереджується на судовому контролі за допомогою засобів правового захисту:

- виконавче провадження стало більш неефективним через численні можливості боржника втручатися у процес примусового виконання не з матеріальних причин, а дуже часто й з тактичних причин (затримка);
- судова система (яка зараз характеризується високим ступенем неефективності й великою кількістю справ про примусове виконання) була перевантажена провадженнями, заснованими на новій системі засобів правового захисту. Це призводить до зростання неефективності;
- сторони виконавчого провадження зіткнулися з додатковими витратами у зв'язку із судовими провадженнями, пов'язаними із засобами правового захисту;
- терміни, встановлені для ухвалення рішень у процесі використання засобів правового захисту, були нереалістичними, враховуючи тривалість звичайних судових проваджень і проваджень щодо заперечення;

³⁴ Гарним прикладом непотрібного втручання судів у процес примусового виконання в Україні є пункт 2 статті 19 Закону України «Про виконавче провадження»: «Мирова угода між сторонами затверджується судом».

- зацікавленість кредиторів у швидкому задоволенні позовних вимог перебуває під загрозою. Це впливає (переважно) на покращення ділового й інвестиційного клімату.

3.3. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Португалія

Португальська система приватних виконавців була запроваджена у 2003 році. Однак недостатньо уваги було приділено створенню належної професійної нормативної бази або системи контролю. У більшості країн, що вводять приватну систему, також існують чіткі правила нагляду за виконанням професійних обов'язків і дисциплінарні санкції. Крім того, приватний виконавець і надалі мав отримати дозвіл від суду для здійснення низки заходів у процесі примусового виконання. Організація такої комунікації виглядала складним завданням, що ставало причиною численних затримок.

Після фінансової кризи у 2011 році влада Португалії звернулася за фінансовою допомогою до Міжнародного валютного фонду (МВФ), Європейського центрального банку (ЄЦБ) та Європейської комісії (ЕК) для підтримки своєї програми економічних реформ. Заходи, які Португалія взяла на себе зобов'язання здійснити, щоб отримати фінансову підтримку, стосувалися реструктуризації системи примусового виконання.

Реформа виконавчої системи була необхідною для стимулювання економічного розвитку та зростання. Виникла значна кількість незавершених виконавчих проваджень, яка постійно збільшувалася; середня тривалість завершення виконавчих проваджень збільшилася з 15 місяців у 1991 році до 45 місяців у 2009 році; багато проваджень тривали понад п'ять років, а в значній кількості проваджень не було дій понад 12 місяців. Позитивним моментом є наявність добре розвиненої IT-інфраструктури (Citius) у правовій системі. Ця система дозволила аналізувати роботу судової системи, зокрема виконання судових рішень.

За підтримки працівників МВФ, ЕК і ЄЦБ португальська влада почала реформу судової системи, зокрема процедури виконання судових рішень. Основна увага приділялася не лише вдосконаленню правової бази, але й організації залучених установ і управлінню ними.

Це питання також пов'язане із судовим контролем.³⁵ Португальська система грає керівну роль у виконанні судових рішень. Це стало основною причиною затримок: судова практика та правові норми були досить складними. Наприклад, певні заходи примусового виконання вимагали (безперервного) втручання суду (наприклад, у разі арешту банківського рахунку).

Після реформи судовий контроль залишився, але став ефективнішим.

- Щодо незавершених справ про примусове виконання (у травні 2011 року їх було 1,2 мільйона):

³⁵ Варто зазначити, що реформа стосувалася не лише виконавчого процесу. Суттєву реформу провели і в цивільному судочинстві.

- було створено робочу групу, до якої ввійшли представники Вищої судової ради, Палати приватних судових виконавців і Міністерства юстиції;
 - робоча група розглядала всі незавершені справи про примусове виконання в індивідуальному порядку. Усі справи, які були неактивними або очікували на розгляд протягом більш тривалого періоду (через відсутність активів), були закриті;³⁶
 - було покращено деякі адміністративні процедури: наприклад, було скасовано вимогу щодо наявності судового наказу, який засвідчує несплату за повернення ПДВ.
- Підвищення ефективності виконавчого провадження в нових справах про примусове виконання:
- у 2015 році було запроваджено новий виконавчий інструмент (PEREX). Він дозволяє кредитору ще до примусового виконання перевірити активи боржника. У разі відсутності в боржника (цінних) активів примусове виконання не буде ініційовано;
 - доступ до системи управління справами (про примусове виконання) CITIUS як і раніше дозволяє судам цілодобово контролювати такі справи загалом і в кожному конкретному випадку;
 - приватні судові виконавці можуть працювати більш незалежно, ніж суди. Зменшено кількість судових постанов;
 - створено нове незалежне агентство (CAAJ) для нагляду й контролю за діями виконавців. Доступ агентства до системи управління справами Citius дає змогу здійснювати постійний контроль за роботою виконавців.

3.4. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Нідерланди

Судовий контроль

³⁶ Законодавчий декрет № 4 від 2013 року

У питаннях судового контролю за примусовим виконанням у Нідерландах необхідно усвідомлювати різницю між:

1. Роллю судів у врегулювання спорів у процесі примусового виконання;
2. Роллю судової влади у зв'язку з поведінкою судового виконавця.

1. Роль судів у врегулюванні спорів у процесі примусового виконання

Спори в процесі примусового виконання регулюються статтею 438 Цивільного процесуального кодексу Нідерландів. Згідно з цим положенням, боржник може вимагати припинити або тимчасово зупинити примусове виконання. Для прикладу, спір може стосуватися значущості та сфери дії документа, що підлягає виконанню, впливу фактів, виявлених після винесення судового рішення (документа, що підлягає виконанню), чинності арешту або питання про право власності на заарештовані активи.

Спір про примусове виконання може стосуватися тільки фактів і обставин, пов'язаних із примусовим виконанням (у тому числі заяви про те, що борг вже сплачено).

У спорі про примусове виконання боржник може стверджувати, наприклад, що судовий виконавець зловживає своїми правами або що арешт непропорційний судовому рішення. На цьому етапі боржник (сторона, стосовно якої вживають заходів примусового виконання) не може висувати ніяких подальших істотних заперечень проти судового рішення. Для цього він повинен ініціювати провадження за запереченням, апеляційною або касаційною скаргою, які є засобами правового захисту.

Важливо відзначити, що судовий виконавець також може звернутися безпосередньо до судових органів, якщо в процесі примусового виконання виник спір, що вимагає рішення суду.

Суд із територіальною юрисдикцією – це суд, який компетентний відповідно до загальних норм закону про юрисдикції. Це суд у територіальній юрисдикції, у межах якої накладено або буде накладено арешт, суд у територіальній юрисдикції, у межах якої розташоване відповідне майно, або суд у територіальній юрисдикції, у межах якої відбуватиметься примусове виконання.

Окружний суд має юрисдикцію розглядати всі спори про примусове виконання, незалежно від того, який суд виніс рішення, що має бути виконано. Це означає, що окружний суд також компетентний у разі винесення рішення Апеляційним судом або Верховним судом Нідерландів.

Спори про примусове виконання зазвичай врегульовуються в порядку спрощеного провадження. Рішення ухвалюють відразу або протягом кількох днів.

2. Роль судової влади у зв'язку з поведінкою судового виконавця

Судовий виконавець і його заступник у Нідерландах підпадають під дію дисциплінарного закону у зв'язку з будь-якою дією чи бездіяльністю в разі порушення положень Закону Нідерландів про судових виконавців, а також будь-якою дією чи бездіяльністю, які не

відповідають нормам діяльності судового виконавця або заступника судового виконавця. У першій інстанції ці дисциплінарні провадження здійснює Дисциплінарний комітет.

Дисциплінарний комітет (стаття 35 Закону Нідерландів про судових виконавців) складається з п'яти членів, включно з головою, і десяти заступників членів, зокрема двох або більше заступників голови. Трьох членів, включно з головою, а також шість заступників, включно із заступником голови, призначає міністр юстиції з-поміж працівників судової системи.

Роль судової влади в дисциплінарних провадженнях значна:

- рішення має ухвалювати комісія, що складається принаймні з трьох членів, з яких щонайменше два члени повинні бути працівниками судової системи (стаття 37 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- якщо голова (який є працівником судової системи) вважає, що скаргу або заяву можна врегулювати мировою угодою, він збирає разом скаржника, міністра юстиції та відповідного судового виконавця, щоб спробувати цей вид урегулювання (стаття 37 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- Дисциплінарний комітет (більшість членів якого є працівниками судової системи) уповноважений, незалежно від того, чи це відбувається на запит міністра юстиції, ради Нідерландської палати приватних судових виконавців або наглядового органу, ще до ухвалення рішення щонайбільше на шість місяців (цей період можна продовжити ще на шість місяців) усунути від виконання обов'язків судового виконавця, щодо якого виникла серйозна підозра в тому, що він учинив одну з дій або бездіяльність, які не відповідають нормам щодо діяльності судового виконавця або його заступника (Стаття 38 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- без подальшого розслідування Дисциплінарним комітетом голова (член судової системи) може своїм мотивованим рішенням відхиляти явно неприйнятні та явно необґрунтовані скарги, а також скарги, які, на його думку, не мають достатніх наслідків (стаття 39 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- апеляцію на рішення Дисциплінарного комітету щодо скарги на судового виконавця розглядає відділ Апеляційного суду Амстердаму, якому доручено слухати цивільні справи. Членами Апеляційного суду є тільки представники судової системи (стаття 45 Закону Нідерландів про судових виконавців).

Нагляд

Управління з фінансового нагляду

Нідерландська система покладає відповідальність за моніторинг бухгалтерського обліку та фінансової поведінки судових виконавців на незалежний державний орган (Управління з фінансового нагляду), а не тільки на професійну асоціацію судових виконавців. Службі з фінансового нагляду доручають усі розслідування ділової й особистої документації судових виконавців (стаття 32 Закону Нідерландів про судових виконавців). Відповідно до законодавства Нідерландів (стаття 30А Закону Нідерландів про судових виконавців), цей наглядовий орган уповноважений вимагати надання відомостей про особисті дані й документи тією мірою, у якій вони пов'язані з веденням особистих фінансових справ судового виконавця.

Якщо під час здійснення перевірки Управління з фінансового нагляду помічає факти або обставини, що дають підстави для застосування дисциплінарних заходів, воно може подати скаргу до Дисциплінарного комітету (який, як уже згадувалося, здебільшого складається з представників судової системи). На порушника також може бути накладено адміністративний штраф і видано постанову про накладення штрафу. Штрафи відповідають тим, що зазначені в Кримінальному кодексі (стаття 30В Закону Нідерландів про судових виконавців).

Функції аудитора

У статтях 17 і 31 Закону Нідерландів про судових виконавців зазначено:

Стаття 17

Судовий виконавець повинен вести записи щодо своєї роботи й комерційних активів. Ці записи завжди мають відповідати його правам і обов'язкам. Він також повинен вести записи щодо свого особистого майна із зазначенням загальної вартості спільного майна в шлюбі або зареєстрованому партнерстві. Щорічно судовий службовець складає баланс своїх комерційних і особистих активів, а також звіт про доходи та витрати у зв'язку зі своїм бізнесом.

Стаття 31

Протягом шести місяців після закінчення кожного фінансового року судовий виконавець повинен подати в Управління з фінансового нагляду документи, зазначені в Розділі 17, [...], які повинні мати принаймні характер оцінки щорічних активів компанії.

Важливо відзначити, що ці положення *також стосуються особистих записів* судового виконавця. Судовий виконавець повинен розкривати свої особисті фінансові активи та зобов'язання, а також активи свого бізнесу. Оскільки кредитори дуже покладаються на судового виконавця, дозволяючи йому розпоряджатися належними їм коштами, фінансова чесність судового виконавця повинна бути безсумнівною. Якщо особисті активи судового виконавця стають неналежними, існує ризик того, що він може тимчасово привласнити кошти клієнтів для покриття своїх особистих боргів або витрат. Через це судові виконавці, які відчувають особисті фінансові труднощі, потребують пильнішої уваги та викликають занепокоєння в регуляторних органах. Потребу в

ретельнішому вивченні не можна виявити без знання особистого фінансового становища виконавця. Отже, деяка інформація про особистий фінансовий стан виконавця має вирішальне значення для гарантування безпеки коштів клієнтів і суспільної довіри до виконавця. Через це судовий виконавець повинен розкривати свої особисті фінансові активи й зобов'язання, а також фінансові активи свого бізнесу.

Зобов'язання щодо звітності

Крім річних звітів, у Нідерландах також запроваджено частішу звітність. Вона також є обов'язковою, хоча й передбачає інший зміст.

Хоча зараз нідерландське законодавство не вимагає частішої звітності, Національна палата приватних судових виконавців вирішила, що необхідний постійний контроль за (фінансовою) звітністю судових виконавців. Палата приватних судових виконавців Нідерландів ухвалила регламент, згідно з яким кожен судовий виконавець повинен кожних три місяці подавати в Управління з фінансового нагляду:

- (1) огляд ліквідності і платоспроможності офісу;
- (2) огляд коштів, отриманих від імені кредиторів.

Внутрішній облік і організацію кожного офісу також регулярно перевіряє Управління з фінансового нагляду; цю офіційну перевірку проводять частіше, якщо виникають проблеми зі звітами про ліквідність і платоспроможність, тож звіти за три місяці є важливим доповненням до системи щорічної звітності.

Коли нагляд за фінансами судових виконавців здійснюється тільки на щорічній основі, існує значна небезпека того, що громадськості загрожуватиме небезпека з боку виконавців у зоні ризику банкрутства, загроза неналежного використання коштів і шахрайства. Таким чином, доповнення обов'язкових за законом звітів вимогою щодо частішої звітності на вимогу асоціації грає значну роль у забезпеченні довіри громадськості до системи примусового виконання.

У разі виникнення проблем Управління з фінансового нагляду може подати скаргу до Дисциплінарного комітету.

Професійні стандарти

Нідерланди вже кілька років тому запровадили професійні стандарти в цій професії. Ці стандарти перевіряють кожних 2 роки. Аудит завершується видачею аудиторського висновку, який дійсний протягом двох років. Аудиторський висновок буває позитивним або негативним. У разі негативного результату виконавцю дають час для виправлення та коригування недоліків. Для максимальної прозорості та системності аудити проводить незалежна організація. Національна палата уповноважила цю організацію проводити індивідуальні аудити.

Призначення неназваного адміністратора (стаття 33А Закону Нідерландів про судових виконавців)

Якщо безперервність діяльності судового виконавця може бути порушено через спосіб операційного управління, голова Дисциплінарного комітету може *ex officio*, після подання скарги або на запит Палати чи Управління з фінансового нагляду, вислухавши судового виконавця, призначити неназваного адміністратора на термін до одного року.

Цей неназваний адміністратор дає поради й консультує судового виконавця під час його операційного управління, а також уповноважений давати судовому виконавцю обов'язкові вказівки у зв'язку з цим. Гонорар неназваного адміністратора оплачує судовий виконавець.

Голова Дисциплінарного комітету, який є представником судової системи, може давати неназваним адміністраторам вказівки щодо адміністрування. Він завжди має право тимчасово або повністю припинити адміністрування, незалежно від того, чи просить про це судовий виконавець.

4. Моніторинг і контроль у межах професії приватних судових виконавців.

4.1. Моніторинг і контроль

Як описано в розділі 2, обговорюючи систему нагляду й контролю, потрібно розрізняти нагляд і контроль:

- *нагляд за діяльністю* – це процес, за допомогою якого орган влади робить зауваження виконавцеві щодо його методів роботи (проблеми з графіком дій, невивічливість *тощо*); це різновид спрощеного контролю, який не передбачає справжнього розгляду скарги, але має на меті гарантувати правильне здійснення правосуддя;
- *контроль за діяльністю* означає контроль за законністю дій, які вчиняють виконавці.

Виникає запитання: хто відповідає за нагляд і контроль? З міжнародного погляду, до моніторингу і контролю можна залучити різні органи.

Коли мова йде про *зовнішній* нагляд (поза професією), міністерство юстиції або суди, здається, є найпоширенішим органом. Однак можливе залучення й інших органів влади. Наприклад, у Нідерландах існує незалежне державне агентство (Управління з фінансового нагляду), яке відповідає за контроль над професією.

Оскільки в більшості країн професійний орган (Палата) є самоврядним і регулятивним органом, другим, *внутрішнім* органом, зазвичай є професійна асоціація. Передумовами для такої ролі Палати: (1) обов'язкове членство всіх (заступників) судових виконавців; (2) повноваження Палати на спостереження й контроль регулюються законом.

Необхідна координація між органами зовнішнього та внутрішнього контролю. Координація не обов'язково передбачає співпрацю. Обидва органи можуть працювати незалежно або паралельно один одному. У державах-членах Ради Європи із системою приватного виконання модель переважно заснована на поділі обов'язків із моніторингу та контролю між двома різними органами: внутрішнім механізмом (професійним органом) і зовнішнім механізмом (Міністерством юстиції або спеціальним органом). Таким чином, навіть, якщо це й не зможе запобігти можливому протекціоністському ставленню та практиці (принаймні внутрішній) або зловживанням з боку органу моніторингу та контролю (принаймні зовнішній), то хоча б зменшить такі явища.

Внутрішній і зовнішній органи повинні координувати свої зусилля для досягнення більшої ефективності, але разом з тим мають працювати незалежно та паралельно, зберігаючи свою автономію.

У кожному органі, як і в кримінальному праві, має бути поділ на тих, які займаються розслідуванням (збір даних), і тих, які ухвалюють рішення на основі зібраних даних (коригувальні заходи).

Хто здійснює контроль? Як правило, в одній країні залучені різні органи.

	Європа
Самі представники цієї професії через професійний орган, що складається лише із судових службовців	16
Професійний орган, що складається із судових службовців та інших фахівців	5
Професійна організація, до складу якої не входять судові службовці	2
Міністерство юстиції	17
Прокурор або аналогічний орган	6
Компетентний суддя	11
Спеціальна юрисдикція	2
Органи поліції	2
Спеціальний орган чи адміністрація	2
Інші	2

* Кількість країн; можливі різні відповіді

Таблиця 1. Хто здійснює контроль за діяльністю?

	Європа
Самі представники цієї професії через професійний орган, що складається лише із судових службовців	Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Шотландія, Іспанія, Франція, Угорщина, Латвія, Литва, Люксембург, Північна Македонія, Молдова, Румунія, Російська Федерація, Словаччина, Словенія
Професійний орган, що складається із судових службовців та інших фахівців	Естонія, Грузія, Молдова, Словенія, Чеська Республіка
Професійна організація, до складу якої не входять судові службовці	Словенія, Швейцарія (кантон Женева)
Міністерство юстиції	Німеччина, Англія та Уельс, Болгарія, Шотландія, Фінляндія, Грузія, Італія, Литва, Північна Македонія, Молдова, Румунія, Російська Федерація, Словаччина, Словенія, Швейцарія (кантон Женева), Чехія
Прокурор або аналогічний орган	Бельгія, Шотландія, Грузія, Італія, Люксембург, Швейцарія (кантон Женева)
Компетентний суддя	Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Шотландія, Грузія, Угорщина, Північна Македонія, Португалія, Румунія, Словенія, Чеська Республіка
Спеціальна юрисдикція	Португалія, Словенія, Швейцарія (кантон Женева)
Органи поліції	Грузія, Словаччина
Спеціальний орган чи адміністрація	Норвегія, Нідерланди, Швеція
Інші	Фінляндія, Швеція

* Кількість країн; можливі різні відповіді

Таблиця 2. Хто здійснює контроль за діяльністю?

Роль судів в основному стосується суперечок щодо примусового виконання (засобів правового захисту) і дисциплінарних проваджень. Винятком є Латвія, де активно залучений окружний суд. З 2012 року справи судового виконавця контролює суддя, призначений головою окружного суду. Суд може доручити судовому виконавцю усунути будь-які упущення або помилки.

4.2. Які види діяльності контролюються і ким

У виконавчій системі важливе значення має завоювання й підтримання довіри громадськості. Це означає, що надійність моніторингу та контролю є важливим елементом надійності судового виконавця. Відповідно до європейських стандартів, це означає, що система моніторингу та контролю повинна бути прозорою й передбачуваною:

- необхідно встановити чіткі стандарти, на які можна буде орієнтуватися;
- комплексний і чіткий розподіл ролей і обов'язків у системі моніторингу та контролю;
- постійне підвищення обізнаності громадськості, щоб полегшити розуміння та використання механізмів подання скарг громадськістю.

Кодекси професійної етики використовуються як довідковий інструмент для визначення проступків. Однак держави також можуть зробити інші законодавчі та внутрішні правила, що регулюють систему моніторингу й контролю, загальнодоступними. Те саме стосується звітів про висновки органів контролю.

	Європа
Уся професійна діяльність згідно із законом	23
Частина професійної діяльності згідно із законом	2
Помилки або зловживання, які могли бути здійснені під час професійної діяльності	16
Невиконання або надмірно тривале виконання обов'язків	15
Невиконання рішень, ухвалених проти органів державної влади	8
Надмірні витрати або збори	18
Незаконні дії	19
Відсутність або брак інформації	9
Бухгалтерський облік судового виконавця	14
Інше (укажіть):	1

* Кількість країн; можливі різні відповіді

Таблиця 3: Які види діяльності підлягають контролю?

Як здійснюється контроль?

	Європа
Його можна здійснювати в будь-який час	18
За певних обставин контроль може відбутися позачергово	13
Заходи контролю, що ґрунтуються на законі, здійснюються в установленому порядку	10
Контроль здійснюють на запит	22

* Кількість країн; можливі різні відповіді

Таблиця 4: Як здійснюється контроль?

У всіх країнах контроль можна здійснювати в будь-який час (регулярний контроль). Проте його також можна здійснювати на запит сторін виконавчого провадження, суду або Міністерства юстиції тощо:

Отримано від	Європа
Громадянина, за звичайним запитом	Шотландія, Іспанія, Естонія, Грузія, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Словенія, Швеція
Громадянина за детальним і мотивованим запитом (тобто після подання скарги)	Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Іспанія, Естонія, Фінляндія, Угорщина, Латвія, Литва, Північна Македонія, Молдова, Нідерланди, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Словаччина, Словенія, Швеція, Швейцарія (кантон Женева)
Іншого судового виконавця за детальним і мотивованим запитом	Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Естонія, Грузія, Литва, Молдова, Нідерланди, Португалія, Румунія, Словенія
Професійного органу судових виконавців	Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Естонія, Франція, Грузія, Угорщина, Латвія, Молдова, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Словенія,
Професійної організації, що не є організацією судових виконавців	Бельгія, Іспанія, Естонія, Португалія, Словенія
Прокурора або аналогічного органу	Естонія, Франція, Грузія, Угорщина, Латвія, Литва, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Словенія, Швейцарія (кантон Женева)
Компетентної юрисдикції	Естонія, Угорщина, Литва, Північна Македонія, Португалія, Словенія, Чехія
Спеціальної юрисдикції, що відповідає за контроль діяльності судового виконавця	Естонія, Грузія, Нідерланди, Португалія, Словенія
Міністерства юстиції	Англія та Уельс, Болгарія, Шотландія, Естонія, Франція, Угорщина, Латвія, Північна Македонія, Молдова, Нідерланди, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія
Органів поліції	Шотландія, Естонія, Грузія, Литва, Румунія, Словенія, Чехія

Таблиця 5: Хто здійснює контроль?

5. Висновки та рекомендації

Роль суду у виконавчих провадженнях

У більшості держав-членів Ради Європи, де діє система примусового виконання самозайнятими судовими виконавцями, відповідно до міжнародних стандартів (наприклад, керівних принципів СЕРЕС 78–79), завдання нагляду покладено на орган виконавчої влади. У країнах із системою, що аналогічна українській (з державними та самозайнятими судовими виконавцями), роль судів у процесі примусового виконання досить обмежена й переважно зосереджується на справах, де йдеться про чесність або справедливість виконавчого провадження.

З метою ухвалення рішення про таку чесність або справедливість виконавчого провадження держави запровадили системи засобів правового захисту *a posteriori*, а саме винесення рішення в разі порушень під час процесу примусового виконання, заперечення проти примусового виконання або арешту, рішення щодо оскарження дій судового виконавця або інших питань, піднятих судовим виконавцем, сторонами або третіми особами.

Основні положення про засоби правового захисту в Україні можна знайти в розділі 10 Закону «Про виконавче провадження» та статті 36 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Дійсно, сторони виконавчого провадження, використовуючи засоби правового захисту, повинні мати можливість оскаржувати невиконання або заходи з примусового виконання. Однак такі оскарження не повинні зупиняти або затримувати виконавче провадження: неправильне використання засобів правового захисту є основною причиною накопичення невиконаних рішень і однією з основних проблем, визначених у судовій практиці ЄСПЛ. Чіткими мають бути і засоби правового захисту, і роль судів. За певних обставин затримка у виконанні судового рішення може бути виправдана, але вона не може бути такою, що обмежує суть права, яке захищається відповідно до пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.³⁷ У зв'язку з цим важлива роль судів і обов'язково необхідна чітка нормативно-правова база.

Законодавчий орган України може розглянути питання про перегляд положень, що стосуються використання засобів правового захисту. У зв'язку з цим корисним може бути досвід перегляду засобів правового захисту в Сербії.

- Відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» (пункт 1 статті 72), суд, який видав документ, що підлягає виконанню, також має право оскаржити

³⁷ Див. рішення в справах «Фуклев проти України» (*Fuklev v. Ukraine*), ЄСПЛ, 7 червня 2005 року, № 71186/01 і «Янкуловські проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (*Jankulovski v. FYROM*), ЄСПЛ, 3 липня 2008 року, №. 6906/03. Іншим прикладом є справа «Паком Слободан Дуел проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (*Pakom Slobodan Dooel v. FYROM*), ЄСПЛ, 21 липня 2010 року, № 33262/03. Також див.: Рекомендацію 17/2003 відповідно до пункту III.1.F: «Виконавче провадження не має відкладатися, якщо для цього немає причин, передбачених законом. Відкладення виконання може бути предметом оскарження в суді».³⁷

рішення про виконавче провадження. Це може поставити під сумнів неупередженість рішення за апеляційною скаргою, його ухвалюватимуть колеги судді, який виніс оскаржуване рішення. Очевидно, ті самі судді, які допустилися помилок під час ухваленні рішення в першій інстанції, повторять ці помилки, виносячи рішення в другій інстанції. Крім того, існує дуже важливе питання суперечливих рішень, ухвалених тим самим судом, оскільки немає можливості створити єдину практику.

- Добре організована система судового контролю повинна уникати необґрунтованих зупинок або затримок виконання. Але такі терміни мають бути розумними: у Сербії термін у 5 робочих днів здавався обмежувальним. Зібрати й надати докази в такий період часто було неможливо. До такого ж висновку можна дійти й у випадку крайнього терміну тривалістю 10 днів в Україні.
- Система в Сербії спиралася на налагоджену систему вручення документів. Однак на практиці з правильним врученням документів виникає безліч проблем. Така сама ситуація в Україні. Відповідно до статті 28 Закону України «Про виконавче провадження», судовий виконавець передає сторонам та іншим учасникам виконавчого провадження копії постанов та інших документів виконавчого провадження за допомогою звичайної пошти або кур'єрської доставки. Винятком є документи про відкриття виконавчого провадження, рішення про повернення виконавчого листа кредитором, повідомлення кредитора про повернення виконавчого листа без прийняття його до виконання: ці документи надсилаються рекомендованим листом із повідомленням про вручення. Боржник *вважається повідомленим* про відкриття виконавчого провадження, якщо *«на адресу, указану у виконавчому документі, було надіслано повідомлення»*. Немає гарантії, що сторони дійсно отримали документи, а це суперечить міжнародним стандартам.

Суд має втручатися в процес примусового виконання здебільшого у випадках, коли йдеться про доброчесність або справедливість виконавчих проваджень.³⁸ Надаючи засоби правового захисту, основну увагу потрібно приділяти *профілактичній* стороні системи контролю – професійним стандартам, ефективному нагляду, кодексу професійної етики й дисциплінарним провадженням.

Ретельний баланс між профілактичними інструментами (професійні стандарти тощо) та інструментами реагування (засоби правового захисту) як методами контролю за системою (яка саморегулюється), імовірно, матиме більш позитивний системний результат як для виконавчої, так і для судової системи, ніж запровадження засобів правового захисту щодо практично будь-якого рішення, ухваленого у процесі примусового виконання.

Насамкінець, додамо зауваження щодо дискреційних повноважень Державної виконавчої служби України. Такі повноваження не відповідають досвіду інших країн. Помилки або відсутність інформації в документах, поданих до Державної виконавчої служби, або «нечіткі» формулювання в судових рішеннях (як зазначено в проєкті

³⁸ Гарним прикладом непотрібного втручання судів у процес примусового виконання в Україні є пункт 2 статті 19 Закону України «Про виконавче провадження»: «Мирова угода між сторонами затверджується судом».

стратегії) потрібно адресувати суду. Це не має бути приводом для негайної відмови у виконанні судових рішень.

Механізми моніторингу й управління

У більшості країн приватні виконавці зобов'язані періодично подавати звіти про свою діяльність. У такому звіті може бути зазначено загальну кількість розглянутих справ; загальну кількість закритих справ або загальну кількість нерозглянутих справ на кінець року. Крім того, більшість країн зобов'язують судових виконавців подавати (фінансові) звіти про доходи, отримані в результаті примусового виконання, і загальну кількість позовів. Профілактичний періодичний перегляд потоку справ буде значно ефективнішим для уникнення тривалих судових проваджень, ніж судовий контроль за допомогою масштабної системи засобів правового захисту.

На противагу іншим державам-членам Ради Європи українські приватні судові виконавці не зобов'язані подавати періодичні звіти. Пункт 7 статті 27 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» у загальних формулюваннях стосується зобов'язання приватних судових виконавців подавати інформацію в Міністерство юстиції. Тут також потрібно відзначити важливість контролю над грошовими потоками/фінансовим становищем судового виконавця, щоб гарантувати:

- що гроші, передані приватному виконавцю у зв'язку з примусовим виконанням, передано кредиторам;
- відсутність дефіциту балансу на спеціальному рахунку (зараз не передбачено законодавством України);
- що приватний судовий виконавець не бере на себе жодних фінансових ризиків.

Якщо приватний судовий виконавець не виконує ці зобов'язання, це вважається дисциплінарним порушенням (у більшості країн це призводить до негайного усунення приватного судового виконавця від виконання обов'язків). У зв'язку з цим рекомендовано додати це положення як дисциплінарне порушення в Закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Запровадження професійних стандартів

Законодавча база (Закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і «Про виконавче провадження») і нормативна база, наприклад Кодекс професійної етики й Інструкція з організації примусового виконання рішень,³⁹ повинні служити довідковими документами для визначення бажаної поведінки та проступків. Крім того, важливо зазначити, що в низці європейських країн тим часом було (або буде) запроваджено професійні стандарти, набір норм якості, які потрібно впровадити в кожному окремому офісі судового виконавця, і основу для аудиту таких офісів. Завдяки прискореному запровадженню

³⁹ Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 року № 512/5 (далі – Інструкція)

«стандартів професійної поведінки» український законодавчий орган міг би запровадити систему, яка гарантує мінімальний рівень якості в кожному офісі.

Визначення стандартів якості для професії судового виконавця є потужним інструментом контролю, якщо здійснюється відповідним чином. Він забезпечує контроль за межами засобів правового захисту, а отже, виконує профілактичну функцію: система якості, що ефективно та дієво впроваджується й контролюється, повинна мати позитивний вплив на використання засобів правового захисту в системі примусового виконання.

Ось чому баланс між моніторингом і контролем системи саморегулювання за допомогою профілактичних заходів (запровадження професійних стандартів, ефективних дисциплінарних заходів, моніторингу й контролю, етичних стандартів) з одного боку, і ефективним захистом через судовий контроль і засобами правового захисту (апеляція та заперечення, зустрічний позов у виконавчому провадженні тощо) з іншого боку, мають велике значення для функціонування ефективної системи примусового виконання.

Співпраця та координація в наглядовій діяльності

Статус судових виконавців у державах-членах Ради Європи впливає на те, як організована система нагляду й контролю. Нагляд у державах-членах Ради Європи з такою ж системою, як і в Україні (з наявністю державних і самозайнятих судових виконавців), здійснюється і ззовні (зазвичай Міністерством юстиції), і зсередини (зазвичай Палатою приватних виконавців).

Дійсно, належний нагляд за процесом примусового виконання означає відповідальність і зусилля всіх залучених органів: національної організації (як-от Асоціація приватних судових виконавців), Міністерства юстиції та судів. Кожний орган має свою роль і відповідальність у системі моніторингу та контролю. В ідеалі координація діяльності з моніторингу здійснюється за допомогою обміну інформацією, спільного планування та спільної розробки політики представниками цих контрольних органів. Голова відповідного суду на території, на якій діє приватний судовий виконавець, може вимагати позачергового контролю на підставі отриманих сигналів. Зазвичай суд скеровує такі запити про контроль у зовнішні або внутрішні органи контролю.

Добре розвинена ІТ-система може покращити підзвітність через застосування показників та управлінської звітності.