

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 477.356

О. В. Горбач

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

Л. В. Шевченко

кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ІНСТИТУТ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стаття містить аналіз законодавства щодо організації та функціонування в Україні змішаної системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб). Визначаються позитивні та негативні аспекти запровадження інституту приватних виконавців в Україні.

Ключові слова: приватні виконавці, державні виконавці, виконавче провадження, виконання судових рішень.

Постановка проблеми. Система органів державної виконавчої служби в Україні не повною мірою виконує покладені на неї завдання, що породжує почуття безкарності в суспільстві та неспроможності держави захистити й відновити порушені права громадян. Так, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України № 276 від 20.05.2015 року [1], визначається, що на сьогодні система правосуддя не виконує поставлені перед нею завдання на належному рівні. Особливо гостро це відчувається у системі виконання судових рішень. Серед основних істотних проблем можна виокремити такі: гранично низька частка фактичного виконання судових рішень, відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців, системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами тощо.

Мета статті полягає у дослідженні на основі чинного законодавства України та зарубіжного досвіду становлення інституту приватних виконавців в Україні та впливу останнього на систему виконання судових рішень в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремими питаннями розвитку інституту приватного виконавця займалися А. Колодій, Д. Штюдеман, Ю. Якименко, К. Гаджиев, Ю. Красін, А. Галкін та ін.

Виклад основного матеріалу. Згідно з оприлюдненими Міністерством юстиції України даними у 2016 році в органах державної виконавчої служби перебувало на виконанні близько 8 млн. виконавчих документів на загальну суму понад 440 млрд. грн., середній відсоток виконання за якими становить менше 25%. З огляду на зазначену статистику не дивним є те, що Україна посідає одне з перших місць за зверненнями до Європейського суду з прав людини у зв'язку з порушеннями прав людини на стадії виконання судових рішень [2].

На думку експертів, серед головних чинників, що впливають на таку негативну ситуацію, є завантаженість державних виконавців, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення та, як наслідок, корупційна складова, яка викликана низьким рівнем оплати праці державних виконавців.

З метою здійснення практичних кроків реформування системи виконання рішень та підвищення ефективності діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, забезпечення належної реалізації завершальної стадії судового розгляду – примусового виконання рішень в Україні було прийнято два законодавчих акта: «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» № 1403-VIII від 2.06.2016 року та «Про виконавче провадження» № 1404-VIII від 2.06.2016 року.

Одним із ключових нововведень цих законів є запровадження інституту приватних виконавців та введення так званої змішаної системи виконання судових рішень – одночасна діяльність як державних, так і приватних виконавців щодо примусового виконання судових рішень.

Слід зазначити, що така позиція національного законодавця не є новелою. Вивчення досвіду зарубіжних країн із зазначеного питання свідчить, що на сьогодні більшість із них використовують недержавні форми виконання судових рішень (Франція, Латвія, Естонія та ін.). Судові виконавці у цих країнах не є державними службовцями. Це приватні особи, що мають необхідну освіту, склали іспити та отримали ліцензію на здійснення відповідного виду діяльності. Координація, організація роботи та контроль за діяльністю таких судових виконавців покладається на регіональні (національні) органи самоврядування або ж на Міністерство юстиції і його територіальні підрозділи (наприклад, у Латвії). Однак у деяких країнах (наприклад, Королівство Нідерландів) судові виконавці поєднують у своїх функціональних обов'язках риси державного та приватного виконавця. Вони мають право займатися приватною практикою із повернення боргів за взаємною згодою сторін, надавати правові консультації, бути повіреними в суді та здійснюють свою діяльність на основі затвердженого бізнес-плану, який є обов'язковою вимогою.

Цікавим, на наш погляд, є досвід деяких європейських держав, які вирішують проблему неплатоспроможності боржника шляхом переведення боргу на себе. Тобто держава виплачує робітникам збанкрутілих підприємств призначені судом суми заборгованості із заробітної плати та інших платежів. За словами Міністра юстиції України, саме досвід країн Європейського Союзу було взято до уваги під час розробки вище-

згаданих законів, які покликані докорінно змінити систему органів виконання рішень в Україні з пострадянської на європейську модель [2].

Зокрема, Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [3] чітко розмежує державну виконавчу службу та приватних виконавців. Державні виконавці є державними службовцями, представляють державну владу та забезпечуються державним фінансуванням. Приватні виконавці уповноважені державою здійснювати діяльність із примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом, і є суб'єктами незалежної професійної діяльності (як адвокати чи приватні нотаріуси).

Приватним виконавцем може бути громадянин України віком від 25 років, який має вищу юридичну освіту (не нижче другого рівня), володіє державною мовою, має стаж роботи у галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років та склав кваліфікаційний іспит (на зразок адвокатів чи нотаріусів). Державним виконавцем може стати громадянин України, який має вищу юридичну освіту (не нижче другого рівня), володіє державною мовою і здатний за своїми особистими і діловими якостями здійснювати повноваження державного виконавця. При цьому приватним виконавцем не може бути особа, яка визнана судом обмеженою у цивільній дієздатності або недієздатною; має не зняту або не погашену в установленому законом порядку судимість; вчинила корупційне правопорушення або порушення, пов'язане з корупцією, протягом трьох років із дня вчинення; якій за порушення вимог законодавства анульовано свідоцтво про право на зайняття нотаріальною чи адвокатською діяльністю або діяльністю арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора); яку позбавлено права на здійснення діяльності приватного виконавця, протягом трьох років із дня прийняття відповідного рішення; була звільнена з посади судді, прокурора, працівника правоохоронного органу, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності протягом трьох років із дня звільнення.

Приватний виконавець під час здійснення своєї діяльності не може займатись іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого

санацією, ліквідатора), інструкторської та суддівської практики із спорту та роботи в органах Асоціації приватних виконавців України) або підприємницькою діяльністю. Також для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір здійснювати діяльність приватного виконавця, та вирішення питання щодо надання права на здійснення діяльності приватного виконавця при Міністерстві юстиції України утворюється Кваліфікаційна комісія приватних виконавців.

Кожен приватний виконавець має власну печатку та здійснює свою діяльність на підставі посвідчення, виданого Міністерством юстиції України. Чинним законодавством передбачено створення Єдиного реєстру приватних виконавців України, де буде міститись інформація про вказаних осіб, про видані чи переоформлені їм посвідчення та інші дані [4]. Як і нотаріуси, приватні виконавці матимуть свої відповідні виконавчі округи.

За свою діяльність приватний виконавець отримує винагороду. Основна винагорода може встановлюватись у відсотках або у вигляді фіксованої суми. Угодою між приватним виконавцем і стягувачем може бути передбачена додаткова винагорода. Однак із боржника забороняється стягувати таку додаткову винагороду, а також додаткові витрати, крім тих, які визначені Міністерством юстиції України.

Обов'язковою умовою діяльності приватного виконавця є страхування його цивільно-правової відповідальності, що, на наш погляд, є досить позитивним в аспекті сумлінного ставлення останніх до своєї діяльності. Якщо вказаного договору немає, або він нечинний, здійснювати діяльність приватного виконавця заборонено.

Окрім того, громадяни чи юридичні особи можуть самостійно обирати приватного виконавця, який здійснюватиме примусове виконання рішень, серед тих, відомості про яких внесено до Єдиного реєстру приватних виконавців України, що, у свою чергу, призведе до виникнення добросовісної конкуренції. Але при цьому потрібно враховувати місце виконання рішення, яке визначається ст. 24 Закону України «Про виконавче провадження». У разі подання заяви про примусове виконання рішення, до неї необхідно додати квитанцію про сплату авансового внеску, порядок визначення розміру якого також передбачається законодавством [5].

Однак, необхідно зазначити, що, маючи ідентичні права з державними виконавцями,

приватні виконавці зможуть виконувати не всі судові рішення. Юрисдикція приватних виконавців, порівняно з державними виконавцями, є обмеженою. Так, відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» приватний виконавець не зможе здійснювати примусове виконання рішень, які стосуються відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною; рішень, за якими боржником є держава, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, які фінансуються виключно за кошти державного або/та місцевого бюджету, або частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25%; рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи; рішень про конфіскацію майна; рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини; рішень про виселення та вселення фізичних осіб; рішень про конфіскацію майна та ін. Такі категорії рішень будуть виконуватись виключно державними виконавцями, що передбачено Законом України «Про виконавче провадження». Вважаємо, що така позиція законодавця є повністю виправданою, оскільки визначені обмеження можуть суттєво зачіпати права і свободи фізичних чи юридичних осіб, права і свободи громадян, які з огляду на певні обставини не можуть самостійно чи на належному рівні їх захистити, а тому це є основним обов'язком саме держави.

Отже, запровадження інституту приватних виконавців в Україні має низку переваг. Чи не найголовніша серед них це мотивація судового виконавця на повне та своєчасне виконання судового рішення, оскільки саме від цього залежатиме винагорода, яку він отримує.

Значною перевагою є і те, що запровадження такого інституту слугуватиме зменшенню завантаженості органів державної виконавчої служби, оскільки стягувач матиме змогу самостійно обирати, куди подавати документ для примусового виконання – до державного виконавця чи до приватного.

Змішана система виконання рішень дозволить державі скоротити й оптимізувати систему органів державної виконавчої служби, залишивши працювати на посадах найбільш кваліфікованих працівників, які будуть отримувати гідне матеріально-технічне забезпечення завдяки коштам, котрі вивільняться внаслідок

проведення скорочення кількості державних виконавців [3].

Є досить позитивним і те, що новий інститут забезпечить заощадження бюджетних коштів, оскільки приватні виконавці не потребуватимуть бюджетного фінансування. Те, що вони працюватимуть за певний відсоток, у свою чергу, буде стимулом працювати на результат та оперативно виконувати функціональні обов'язки. Запровадження інституту приватних виконавців в Україні дозволить збільшити надходження до державного бюджету через сплачені такими виконавцями податки, що в умовах тривалої економічної кризи в Україні, безперечно, матиме позитивний ефект.

Водночас, попри всі можливі переваги, є і певні побоювання щодо запровадження такої системи виконання рішень в Україні. Той факт, що приватні виконавці мають власним коштом забезпечувати себе матеріально-технічними засобами (офісне приміщення, витратні матеріали, офісна техніка тощо), може позначитись на вартості таких послуг.

Одним із недоліків запровадження змішаної системи виконання рішень може стати і те, що приватні виконавці, бажаючи якнайшвидше завершити виконавче провадження, можуть перевищувати свої повноваження, нехтуючи правами боржників, намагаючись будь-якою ціною виконати рішення, оскільки вони мотивовані на досягнення результату, а етичні засади можуть відійти на другий план.

Також як серед науковців, так і серед пересічних громадян існують неоднозначні погляди щодо проведення реформи цієї сфери, побоювання, що це стане узаконенням колекторів і рейдерів, які, отримавши ліцензію, на законних підставах зможуть забирати майно, вибивати гроші, залякувати тощо. Проте такі побоювання, на нашу думку, є зовсім безпідставними. Адже, по-перше, приватні виконавці здійснюватимуть виконання рішень юрисдикційних органів відповідно до передбаченої законом процедури, за якою нині діють державні виконавці. Тобто стягнення виплат або примусення боржника до вчинення певних дій буде відбуватись за єдиною визначеною процедурою як приватними, так і державними виконавцями. Приватні виконавці матимуть такі ж повноваження як і органи державної виконавчої служби. По-друге, приватний виконавець несе за свої рішення, дії чи бездіяльність та завдану третім особам шкоду цивільно-правову, адміністративну

чи кримінальну відповідальність у порядку та обсягах, установлених законом, а також дисциплінарну відповідальність у встановленому порядку [2]. Законом передбачено можливість подання скарги на дії приватного виконавця у разі перевищення ним своїх повноважень. Їхня діяльність контролюватиметься Міністерством юстиції України та Радою приватних виконавців України, що сприятиме забезпеченню захисту інтересів боржника у виконавчому провадженні [2]. Крім того, відповідно до п. 7 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України рішення, дії або бездіяльність приватного виконавця щодо виконання рішень органів (посадових осіб) можна також оскаржити до адміністративного суду [6].

Для позитивного прикладу можемо згадати появу приватних нотаріусів, яким громадськість спочатку неохоче довіряла, розраховуючи лише на представників державної установи, але нині навіть найконсервативніші особи погоджуються із доцільністю створення саме приватного сервісу. Тому, на нашу думку, перевага приватних виконавців буде не лише у швидкості надання послуг, а й у якості обслуговування. До того ж з'явиться конкуренція, а це, як відомо, завжди сприяє розвитку та процвітанню. А головне, поява приватних виконавців та зміни, які запроваджуються у сфері примусового виконання судових рішень, є невід'ємною частиною судової реформи. А це саме те, чого очікує наша держава та її громадяни останні роки.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, можна стверджувати, що запровадження в Україні змішаної системи виконання рішень, попри всі недоліки та можливі ризики, має стати першим кроком на шляху реформування системи виконання як судових рішень, так і рішень інших органів. Поява приватних виконавців, які будуть здійснювати свою діяльність на професійній основі та володітимуть достатнім рівнем знань, підвищить конкуренцію у сфері примусового виконання рішень, сприятиме зниженню корупції в органах державної виконавчої служби, створить ефективну систему органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні, а також дозволить удосконалити українське законодавство.

Список використаної літератури:

1. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України № 276 від

- 20.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Петренко Ю. Перспективи та доцільність введення приватних виконавчих служб в Україні / Ю. Петренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/jurclub/article/3102.aspx>.
 3. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України № 1403-VIII від 02.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
 4. Порядок формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України : наказ Міністерства юстиції України № 2431/5 від 5.08.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
 5. Про виконавче провадження : Закон України від 2.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 30.
 6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України № 2747-IV від 6.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. Ст. 446.
-

Горбач О. В., Шевченко Л. В. Институт частного исполнителя: теория и практика

Статья содержит анализ законодательства по организации и функционированию в Украине смешанной системы принудительного исполнения судебных решений и решений других органов (должностных лиц). Определяются положительные и отрицательные стороны введения института частных исполнителей в Украине.

Ключевые слова: *частные исполнители, государственные исполнители, исполнительное производство, исполнение судебных решений.*

Gorbach O. V., Shevchenko L. V. Institute of private enforcement: theory and practice

The article includes analysis of the legislation on the organization and functioning in Ukraine of a mixed system of enforcement of judgments and decisions of other organs (officials). Identify positive and negative aspects of the introduction of private enforcement in Ukraine.

Key words: *private enforcement, public performers, enforcement proceedings, enforcement of judgments.*