

УДК 340.5

НОВАЦІЇ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Марченко М.Г., Шматко Є.В.

Інститут права та суспільних відносин,
Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

У наведеній статті досліджено специфіку інституту приватного виконання рішень суду та інших органів і осіб. Розмежовано централізовану та децентралізовану системи виконавчого провадження. Розглянуто дослідження провідних науковців та політиків у цій сфері. Обґрунтовано необхідність переходу України на децентралізовану систему здійснення виконавчого провадження.

Ключові слова: децентралізація, виконавче провадження, приватний виконавець, примусове виконання, централізація.

Актуальність дослідження. Центральним критерієм дієвості будь-якої гілки державної влади, безумовно, є повне і своєчасне виконання її рішень. Спроможність влади ліквідувати розрив між проголошеним і здійсненим – це не тільки найкоротший шлях завоювати повагу власного народу, але й вагомий аргумент наведення належного правопорядку в державі. Нерозробленість та неузгодженість деяких питань у зазначеній сфері на теоретичному рівні обумовлюють актуальність цієї статті.

Стан дослідження. Виконавче провадження розглядалось досить широко та досить уважно радянськими та сучасними науковцями. Аналіз наукових досліджень та публікацій останніх років показує, що проблемі питання, що склалися в науковій літературі здійснювався в працях М. Гурвича, М. Юкова, М. Треушнікова, В. Шерстюка, В. Беляневича, Д. Притики, В. Сухонос, М. Титова, В. Щербини, С. Фурса, С. Щербак, В. Чернадчук, А. Авакяна, Г. Ткачової, В. Кузнецова, А. Авторова, В. Тісногуз, Є. Новосельцева, Н. Вареник та інших науковців та висококваліфікованих практиків. Проте дослідження децентралізації примусового виконання рішень в Україні на сьогодні є недостатнім.

Метою статті є комплексний аналіз теоретико-методологічних засад, нормативних основ та практичної діяльності у сфері виконавчого провадження дослідити сутність інституту приватного виконання рішень суду та інших органів і осіб в Україні.

Об'єктом дослідження є новації виконавчого провадження в Україні.

Предметом дослідження є децентралізація примусового виконання рішень в Україні.

Виклад основного дослідження. Виконавче провадження – важлива стадія на шляху відновлення порушених прав та свобод особи. Для здійснення цього процесу у державах діють спеціальні служби, на які покладено примусове виконання рішень судів. Кожна країна має своє виконавче провадження, по-різному сформовані інституції примусового виконання, вони мають визначені законом повноваження. Право будь-якої держави відповідає тим правовим традиціям та особливостям соціально-економічного та політичного життя суспільства, котрі склалися на певному етапі його розвитку. Тому і виконавче провадження кожної країни має свої особливості [1].

У різних країнах світу, в залежності від судової та виконавчої гілок влади, розвинулися різні системи примусового виконання.

Як правило, в юридичній літературі виокремлюють три моделі примусового виконання рішень, а саме: державна (централізована), приватна (децентралізована) та змішана (комбінована).

Враховуючи характерні ознаки та форми перерозподілу владних повноважень у сфері примусового виконання рішень, доцільно виокремити централізовані та децентралізовані системи виконавчого провадження. В.О. Селєзньов для централізованої системи виконавчого провадження виокремлює такі елементи: наявність єдиного державного органу примусового виконання; наявність механізму правового регулювання процесу виконання судових актів та актів інших органів [2]. Серед країн з централізованою системою виконавчого провадження можна виокремити: Україну, Республіку Вірменію, Швецію, Фінляндію, Іспанію, Данію та інші.

Як зазначає П.В. Макушев, за централізованої системи примусового виконання створюється самостійно організаційний орган, уповноважений у сфері примусового виконання, із вертикально-інтегрованою системою управління, яка, як правило, відрізняється складністю та багаторівневістю [3]. Зазвичай, функції з примусового виконання покладаються на посадових осіб, котрі працюють у органах судової влади. Вони є посадовими особами судової або виконавчої влади при органах юстиції.

Для децентралізованої системи характерне навпаки делегування державою повноважень щодо виконавчого провадження недержавним організаціям та приватним особам. Такі системи функціонують, наприклад, в США, Канаді, Франції, Німеччині та деяких інших державах.

В Україні на сучасному етапі примусове виконання рішень юрисдикційних органів є виключною компетенцією Державної виконавчої служби України, яка є центральним органом виконавчої влади та діє в системі Міністерства юстиції України. Державні виконавці в Україні, які реалізують повноваження з примусового виконання рішень, на сьогодні є державними службовцями.

Україна ж «йдучи в ногу» з європейським розвитком поступово відмовляється від застарілого пострадянського законодавства. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 року, який через постійні зміни та поправки проявив себе, як неефективний, не є виключенням.

Аналіз поточної ситуації з примусовим виконанням судових рішень Державною виконавчою службою України наводить на невтішні висновки. Так, на початок 2015 р. в органах Державної виконавчої служби України залишаються невиконаними майже три мільйони виконавчих документів. Рівень виконання судових рішень упродовж останніх 8 років не перевищує третини [4].

Ефективність діяльності державної виконавчої служби, на яку держава поклала обов'язок примусового виконання рішень, нині викликає ряд нарікань, причиною яких є низька результативність роботи по виконанню рішень. На це впливають як суб'єктивні, так і об'єктивні фактори. Серед останніх є, безумовно, недосконалість законодавства про виконавче провадження, його надмірна розгалуженість, численні прогалини та колізії [9].

Так, на шляху модернізації 14 серпня 2015 року Верховною Радою України зареєстровано проект Закону «Про виконавче провадження» № 2507а та проект Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» № 2506а, ініціатором яких виступив Президент України Петро Олексійович Порошенко.

Пояснювальною запискою обґрунтовується необхідність вищенаведених законопроектів тим, що виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, законодавчо визначений комплекс дій, спрямованих на захист і відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави. В свою чергу, невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2013 року № 5-рп/2013) [5].

Окрім того, виконання судового рішення є невід'ємним елементом права на судовий захист,

передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, для цілей якої виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина судового розгляду.

Метою законопроектів є запровадження в Україні змішаної системи виконання рішень, зокрема, шляхом модернізації органів державної виконавчої служби, а також уведення інституту приватних виконавців.

Таким чином, можна стверджувати, що відмова України від централізованої системи виконавчого провадження вже спровокувала низку обговорень як між звичайними громадянами, так між практикуючими юристами.

Зокрема, в юридичній літературі ведуться постійні дискусії з приводу виконавчого провадження та його проблем. Обґрунтовані наукові положення, щодо виконавчого провадження містяться в працях Ю.В. Білоусова, С.Я. Фурси, М.Й. Штефана, С.В. Щербак та ін.

Слід зазначити, що одночасно з прийняттям народними обранцями за основу законопроектів в першому читанні (08 жовтня 2015 р.) член фракції «Батьківщина» Іван Крулько наголосив на тому, що Законопроект про впровадження інституту приватних виконавців (№ 2570а) є революційним, однак потребує серйозного доопрацювання при підготовці його до другого читання, особливої уваги робочої групи потребує усунення можливих корупційних факторів [6].

Не залишила без уваги проекти зазначених законів й зустріч Асоціації правників України, під час якої пролунала пропозиція дозволити державним виконавцям суміщення посад. Член Правління Асоціації правників України Юліан Хорунжий у своїх коментарях до проекту № 2506а звернув увагу на доцільності існування можливості суміщення діяльності приватного виконавця з деякими видами юридичних професій (арбітражний керуючий, можливо й адвокат), проте вказав на те, що необхідно забезпечити відсутність конфлікту інтересів [7].

Представник Мін'юсту Сергій Шкляр наголосив на тому, що міністерство постійно отримує пропозиції щодо удосконалення законопроекту, але, разом з тим, принципи для себе позиції буде в подальшому відстоювати. «У законопроектах містяться положення, які для нас є принциповими, і ми будемо їх відстоювати. За декілька днів міністерство остаточно опрацює пропозиції, але зазначу, що суттєвих відмінностей не передбачається. Ми впевнені, що рухаємося у правильному напрямку. За той час, як законопроект був зареєстрований у парламенті, ми постійно отримуємо пропозиції від експертів і враховуємо усі слушні», – наголосив пан Шкляр [8].

З вищенаведених законопроектів впливає, що в Україні система виконавчого провадження має трансформуватися з централізованої в децентралізовану. Цій новітній присвячений розділ 3 проекту Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Законодавець надає чітке визначення приватного виконавця, яким є громадянин України, що уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом.

Законодавець встановлює чіткі умови здійснення приватним виконавцем своєї діяльності, а саме: визначено віковий ценз приватного ви-

конавця – 25 років, а також стаж роботи у галузі права після отримання диплома магістра не менше 2-х років; складання кваліфікаційного іспиту, до якого, в свою чергу, майбутній спеціаліст зобов'язаний пройти навчання та стажування; заборона приватного виконавця займатися іншою комерційною діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту та роботи в органах Асоціації приватних виконавців України); створюється Єдиний реєстр приватних виконавців, до якого заносяться відомості щодо останніх після успішного складання кваліфікаційного іспиту та отримання свідоцтва; приватний виконавець зобов'язаний до початку здійснення своєї діяльності застрахувати цивільно-правову відповідальність перед третіми особами; до початку здійснення діяльності приватний виконавець зобов'язаний організувати офіс для належного здійснення своєї професійної діяльності; приватний виконавець має право мати помічників, які працюють на підставі трудового договору (контракту), укладеного з приватним виконавцем; приватний виконавець зобов'язаний постійно підвищувати кваліфікацію та кожні п'ять років з дня отримання свідоцтва про право на здійснення діяльності приватного виконавця складати іспит шляхом автоматизованого анонімного тестування [9].

Як бачимо, законопроекти згідно європейському досвіду, пропонуються встановити доволі високі кваліфікаційні вимоги, до осіб, які збираються здійснювати такий вид діяльності. Запроваджується жорсткий та багатосторонній контроль за діяльністю приватних виконавців.

Але, на нашу думку, такі доволі жорсткі вимоги до приватних виконавців не мають обмежуватись. Вони потребують більш широкого та детального доповнення, насамперед це стосується «нечистих на руку» та недобросовісних працівників, для котрих має бути накладено табу професійної діяльності у сфері чи то приватного, чи то державного виконання рішень.

Для кращого сприйняття відмінностей повноважень державного та приватного виконавця доцільно розглянути перелік рішень встановлених Комітетом з питань правової політики на підставі яких здійснюється примусове виконання рішень суду: 1) виконавчих листів та наказів, що видаються судами у передбачених законом випадках на підставі судових рішень, рішень третейського суду, рішень міжнародного комерційного арбітражу, рішень іноземних судів та на інших підставах, визначених законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України; 2) ухвал, постанов судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення, кримінальних провадженнях у випадках, передбачених законом; 3) виконавчих написів нотаріусів; 4) посвідчень комісії по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій; 5) постанов державних виконавців про стягнення виконавчого збору, постанов державних виконавців чи приватних виконавців про стягнення витрат виконавчого провадження, про накладення штрафу; 6) постанов органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; 7) рішень інших державних органів, Національного банку України, які зако-

ном визнані виконавчими документами; 8) рішень Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», а також рішень інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України; 9) рішень (постанов) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за законом покладено на органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів [9].

Передбачено, що до повноважень приватних виконавців не буде віднесено виконання рішень, які містять значні соціальні ризики та стягнення на користь чи з держави в особі їхніх органів чи підприємств. Також гарантії захисту боржників від свавілля виконавця, як це присутнє в діяльності колекторських фірм.

Згідно норм законопроекту визначені обмежені виконання приватним виконавцем певних рішень, а саме: 1) рішень про відібрання і передавання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною; 2) 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 відсотків; 3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до закону; 4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи; 5) рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності; 6) рішень про виселення та вселення фізичних осіб; 7) рішень, за якими боржниками є неповнолітні особи або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена; 8) рішень про конфіскацію майна; 9) рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання; 10) інших випадків, передбачених законами України [9].

Вчені не мають єдиної думки з приводу виважених законопроектів, зокрема, на думку О. Чумак, застосування примусу, який є сутністю виконавчого провадження, є виключною компетенцією державної влади, делегування цієї функції приватним особам може вплинути на розвиток в Україні такого негативного явища, як рейдерство. Крім того, сучасний рівень правової свідомості та правової культури в Україні ще не надає можливості запровадження інституту недержавного примусового виконання рішень юрисдикційних органів [10].

Зацікавлює позиція українських правознавців Центру політико-правових реформ, з якою варто погодитися: запровадження інституту приватних виконавців в Україні є однією з дієвих ідей реформування виконавчої системи. Для цього необхідно ухвалити новий Закон України «Про приватну виконавчу діяльність», який разом із чинними Законом України «Про державну виконавчу службу» та Законом України «Про виконавче провадження» буде регулювати питання примусового виконання [11].

Але виникає питання, чи не узаконить цей законопроект колекторів, чи не призведе до того, що колектори будуть тепер здійснювати свою діяльність як приватні виконавці, але старими методами. Відповіддю на це має стати прийняття законопроекту, зареєстрованого від 09.04.2015 № 2615 «Про захист споживачів від зловживань з боку колекторів» [12]. Він мав би врегулювати діяльність колекторів і цим самим провести межу між ними та приватними виконавцями. Хоча він зареєстрований значно раніше перших двох законопроектів. Наскільки дієвим буде названий законопроект у разі його прийняття – це вже інше питання, – та чи буде він прийнятий взагалі. Одну таку спробу вже було зроблено, але не вдало. Законопроект реєструвався 20.05.2014 за № 4920, однак був відкликаний в листопаді 2011 р. [12].

Висновки. Виконавче провадження – це процесуальна форма, яка гарантує примусову реалізацію рішень суду й інших юрисдикційних органів, реалізацію підтвердження ними прав та обов'язків суб'єктів матеріальних правовідносин. Якість примусового виконання рішень висвітлює рівень дієвості механізму правового регулювання в країні, оскільки від неї безпосередньо залежить виховання громадян у дусі поваги до закону та юридична цінність самих державних рішень.

Особливо важливого значення набуває роль виконавчої служби України з огляду на необхідність чіткого виконання міжнародних рішень щодо входження України до міжнародних організацій та органів, європейської спільноти, а також імплементації до українського законодавства міжнародних норм права. За цих умов від регламентації й упорядкованості діяльності виконавчої служби України залежить імідж української держави, її спроможність виконувати добровільно взяті на себе зобов'язання в правовій сфері [10].

Запорукою формування нового та дієвого механізму виконання судових рішень та рішень інших органів є прозора та ефективна організація органів та осіб, які здійснюватимуть їх примусове виконання.

Керуючись наведеною вище інформацією, як в державній системі виконавчого провадження, так і в комбінованій присутня монополія держави, щодо повноважень у виконавчому провадженні. Проте, не дивлячись на це на наш погляд остання система є більш ефективною.

На наше переконання, українське законодавство щодо примусового виконання рішень має трансформуватися в напрямі змішаної виконавчої системи з урахуванням досвіду її функціонування в інших європейських державах.

Список літератури:

1. Ткачева Т. Организация исполнительного производства за рубежом / Т. Ткачева // Юстиция Беларуси. – 2006. – № 9. – С. 16.
2. Селезнев В. А. Исполнительное производство в зарубежных странах: организационно-правовой аспект / Селезнев В. А. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения – 2010. – № 4 (23). – 220 с.
3. Макушев П. В. Міжнародний досвід правового регулювання діяльності представників державних органів у виконавчому провадженні [Електронний ресурс] / П. В. Макушев // Альманах міжнародного права – Випуск № 6. – С. 33-40. – Режим доступу – <http://intl.law.almana.net/v6/7.pdf>
4. Який стан, таке й виконання [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. 01.06-07.06.2013. – № 22 (1112). – Режим доступу – http://zib.com.ua/ua/print/16307-vipravlyati_situaciyu_budemo_zminoyu_pidporjadkuvannya_derzh.html
5. Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2013 року № 5-рп/2013 «У справі за конституційним зверненням акціонерної компанії «Харківобленерго» щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 17, пункту 8 частини першої статті 26, частини першої статті 50 Закону України «Про виконавче провадження» [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – 12.07.2013. – № 50. – С. 94. – стаття 1804. – Режим доступу – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-13>
6. Іван Крулько. Законопроект про впровадження інституту приватних виконавців треба ретельно доопрацювати [Електронний ресурс] // Режим доступу – <http://ba.org.ua/ivan-krulko-zakonoproekt-pro-vprovadzhennya-institutu-privatnix-vikonavciv-treba-retelno-doopracyuvati/>
7. Правники пропонують Раді дозволити державним виконавцям суміщення посад [Електронний ресурс] // Режим доступу – <http://bankruptcy-ua.com/news/2216>
8. В Литві працює 250 приватних виконавців, в Україні – 6000 державних» [Електронний ресурс] // Режим доступу – <http://hromadskeradio.org/gromadska-hvylya/v-lytvi-pracyuye-250-pryvatnyh-vikonavciv-v-ukrayini-6-000-derzhavnyh>
9. Проект Закону про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів [Електронний ресурс] // Режим доступу – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56267
10. Чумак О. О. Практика організації діяльності органів примусового виконання рішень іноземних держав [Електронний ресурс] // Режим доступу – <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11hoorid.pdf>
11. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс] // Режим доступу – <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1795-kontseptsia-zaprovadzhennia-pryvatnykh-vikonavtsiv-v-ukraini.html>
12. Проект Закону про захист споживачів від зловживань з боку колекторів № 2615 від 09.04.2015 [Електронний ресурс] // Режим доступу – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54748
13. Кузьміна І. С. «Зарубіжний досвід побудови виконавчих систем: порівняльна характеристика та перспективи застосування в Україні» [Електронний ресурс] // Вісник Запорізького національного університету. № 1 (II). – 2015. – Режим доступу: http://visnykznu.org/visnyk_ua/index.html

Марченко М.Г., Шматко Е.В.

Институт права и общественных отношений,
Открытый международный университет развития человека «Украина»

НОВАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ

Аннотации

В этой статье исследована специфика института частного исполнения решений суда и других органов и лиц. Разграничены централизованную и децентрализованную системы исполнительного производства. Рассмотрены исследования ведущих ученых и политиков в этой сфере. Обоснована необходимость перехода Украины на децентрализованную систему осуществления исполнительного производства.

Ключевые слова: децентрализация, исполнительное производство, частный исполнитель, принудительное исполнение, централизация.

Marchenko M.H., Shmatko E.V.

Institute of Law and Public Affairs,
Open International University of Human Development «Ukraine»

INNOVATIONS ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN UKRAINE

Summary

This article explores the specifics of the institution of private enforcement of court decisions and other bodies and persons. Demarcated centralized and decentralized system of enforcement. Consider the leading research scientists and policy makers in this area. The necessity of Ukraine's transition to a decentralized implementation system of enforcement.

Keywords: decentralization, enforcement proceedings, private performer, the enforcement, centralization.