**Мазіна Марія Валеріївна,**
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри нотаріального
та виконавчого процесу і адвокатури
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

*УДК 347.91:347.952*

# РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

*У статті розглядаються проблемні питання реформування системи органів примусового виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів. Здійснено порівняльний аналіз статусу державного і приватного виконавця, а також аналіз ризиків, які можуть виникнути у зв'язку з приватизацією органів примусового виконання рішень.*

***Ключові слова:*** *виконавчий процес, виконавче провадження, приватний виконавець, державний виконавець, реформування.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні в нашій країні відбуваються повномасштабні реформи майже в усіх сферах суспільного життя, зокрема у сфері примусового виконання рішень. Із прийняттям 1998 року Закону України «Про державну виконавчу службу», а також 1999 року Закону України «Про виконавче провадження» судових виконавців було виведено з підпорядкування судів, а виконання рішень покладено на створену державну виконавчу службу України, яка входила до системи органів Міністерства юстиції України [1; 2]. Таке рішення було цілком логічним, оскільки потрібно було звільнити судову владу від не властивих їй функцій щодо виконання рішень інших юрисдикційних органів, а також привести законодавство у відповідність з доктриною розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Сімнадцять років по тому постановою Кабінету Міністрів України «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» державну виконавчу службу було ліквідовано і передано функції з примусового виконання рішень до Міністерства юстиції України [3]. Слід зазначити, що протягом усіх цих років реформи проводились постійно: державну виконавчу службу то відділяли в окремий урядовий орган виконавчої влади, то повертали назад до Міністерства юстиції України, однак по суті вона завжди була частиною Мін'юсту.

Цього разу реформи у сфері примусового виконання рішень стали більш радикальними, оскільки передбачається не лише ліквідація державної виконавчої служби України, а й введення інституту приватних виконавців. Зокрема, Президент України 14 серпня 2015 року вніс до Верховної Ради проекти законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження» у новій редакції [4; 5].

**Метою** цієї статті є розгляд зазначених законопроектів, порівняння статусу державного і приватного виконавця, а також аналіз ризиків, які можуть виникнути у зв'язку з приватизацією органів примусового виконання рішень.

Одним із перших результатів запровадження приватноправової моделі примусового виконання є зміна професійного статусу осіб, які здійснюватимуть примусове виконання рішень. Зокрема, нарівні з державними виконавцями будуть працювати приватні, до яких встановлюватимуться інші вимоги. По-перше, відмінність між приватним і державним виконавцем буде полягати у кваліфікаційних вимогах. Відповідно до ст. 21 проекту Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» приватним виконавцем може бути громадянин України не молодше 25 років, який має вищу юридичну освіту ступеня магістра, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права після отримання диплому про вищу освіту не менше двох років та склав кваліфікаційний іспит. У свою чергу відповідно до ст. 10 цього проекту Закону державним виконавцем може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту ступеня магістра, володіє державною мовою і здатний за своїми особистими і діловими якостями здійснювати повноваження державного виконавця. Як бачимо, вимоги до приватних виконавців є більш жорсткими – передбачається введення вікового цензу, наявність певного стажу роботи в галузі права, необхідність здавання кваліфікаційного іспиту, а також проходження навчання в порядку, встановленому Законом. Такі вимоги є цілком обґрунтованими, адже реалії сьогодення свідчать про те, що виконавцеві недостатньо мати лише юридичну освіту, оскільки ті питання, з якими він стикається на практиці, потребують глибоких знань, а також наявності практики та відповідної кваліфікації. Наприклад, у випадку звернення стягнення на майно боржника або під час застосування інших заходів примусового виконання вірогідність того, що виконавець без спеціальної освіти, практики або кваліфікації обов'язково порушить права однієї із сторін, є майже стовідсотковою. Тому в цілому можна пози-

тивно оцінити кваліфікаційні вимоги, що пред'являються до осіб, які мають намір здійснювати примусове виконання рішень.

По-друге, фінансування державних і приватних виконавців здійснюватиметься по-різному. Державних виконавців фінансуватимуть за рахунок державного бюджету, а приватні виконавці перебуватимуть на самофінансуванні. Заробітна плата державного виконавця відповідно до ст. 16 проекту Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» складатиметься з посадового окладу, премії, доплати за ранг і надбавки за вислугу років, а також інших надбавок згідно із законодавством. За забезпечення реального, своєчасного і законного виконання виконавчого документа працівники органів державної виконавчої служби одержуватимуть винагороду. Порядок виплати та розміри винагород встановлюватиме Кабінет Міністрів України. Тобто, як бачимо, в новому законопроекті немає норми, яка встановлювала б розмір винагороди державного виконавця залежно від суми стягнення виконавчого документа. При цьому відомо, що в травні минулого року в м. Києві та Сумській області стартував пілотний проект «Тимчасовий порядок виплати та розміри винагород державним виконавцям на час реалізації пілотного проекту щодо оптимізації контролю за примусовим виконанням рішень судів та інших органів (посадових осіб), впровадження автоматичного розподілу виконавчих документів між державними виконавцями та механізму мотивації державних виконавців». Ним передбачено, що державний виконавець, який забезпечив фактичне виконання в повному обсязі виконавчого документа майнового характеру, одержує винагороду в розмірі 2,5 відсотка стягнутої ним суми або вартості майна, але не більше: 20 мінімальних розмірів заробітної плати, якщо розмір стягнутої ним суми або вартості майна перевищує 1 млн грн, 50 мінімальних розмірів заробітної плати, якщо розмір стягнутої ним суми або вартості майна перевищує 100 млн грн. На жаль, ці положення не увійшли до зазначеного законопроекту. Тому, на наш погляд, слід внести до нього зміни і передбачити, що державний виконавець у разі повного виконання рішення одержує винагороду в розмірі п'яти відсотків від стягнутої ним суми або вартості майна, але не більше 20 мінімальних розмірів заробітної плати, а за виконавчим документом немайнового характеру – не більше чотирьох мінімальних розмірів заробітної плати. Саме за такої редакції Закону державний виконавець матиме стимул виконати рішення своєчасно і в повному обсязі, щоб отримати гідну винагороду.

Щодо винагороди приватного виконавця, то відповідно до ст. 35 проекту Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» вона складатиметься з основної та додаткової заробітної плати. Основна винагорода встановлюється залежно від виконавчих дій, які підлягають вчиненню у виконавчому провадженні, у вигляді: 1) фіксованої суми – в разі виконання рішення немайнового характеру; 2) відсотка від суми, яка підлягає стягненню за виконавчим документом. Тобто конкретний розмір основної винагороди приватного виконавця поки що невідомий, однак відповідно до цього законопроекту його також встановлюватиме Кабінет Міністрів України. Під час встановлення розміру такої винагороди законодавцеві потрібно враховувати те, що приватний виконавець з отриманих доходів за виконання рішення має утримувати офіс, платити заробітну плату, забезпечувати утримання робочого місця необхідними канцтоварами, засобами телефонного зв'язку та Інтернету, сплачувати податки і страхові внески. Тобто розмір його винагороди має бути таким, щоб після відрахування всіх цих витрат приватний виконавець мав прибуток від здійснення своєї діяльності. Водночас законопроект передбачає також можливість укладення між приватним виконавцем і стягувачем угоди про додаткову винагороду приватного виконавця. При цьому стягнення з боржника додаткової винагороди приватному виконавцю, а також додаткових витрат, крім визначених Міністерством юстиції України, не допускається.

Наступна відмінність між приватним і державним виконавцем полягає у суб'єктах, які здійснюють контроль за їх діяльністю. Відповідно до ст. 12 проекту Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» контроль за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби здійснюють Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, управління та відділи державної виконавчої служби. Щодо приватних виконавців, то у ст. 40 цього законопроекту зазначено, що контроль здійснює Міністерство юстиції України шляхом проведення планових і позапланових перевірок. Крім того, відповідно до ст. 41 документа контроль за діяльністю приватного виконавця здійснюється також Національною радою приватних виконавців. Зокрема, передбачено, що Національна рада приватних виконавців України має право за зверненням учасника виконавчого провадження або за власною ініціативою здійснити перевірку діяльності приватного виконавця на предмет дотримання ним: 1) статуту Національної ради приватних виконавців України; 2) Кодексу професійної етики приватного виконавця; 3) положень Національної ради приватних виконавців України, пов'язаних з діяльністю приватних виконавців.

Існують певні відмінності й у відповідальності виконавців. Державні виконавці згідно із вказаним вище проектом Закону несуть дисциплінарну відповідальність, а в разі вчинення державним виконавцем під час виконання службових обов'язків діяння, що має ознаки злочину чи адміністративного правопорушення, він підлягає кримінальній чи адміністративній відповідальності в порядку,

встановленому законом. У свою чергу приватний виконавець окрім дисциплінарної, кримінальної та адміністративної відповідальності несе також майнову відповідальність за завдану третім особам шкоду в порядку, передбаченому законом. У зв'язку з цим приватний виконавець повинен застрахувати свою діяльність, а відповідно до ст. 28 проекту Закону мінімальний розмір страхової суми за договором страхування цивільно-правової відповідальності становить 1000 мінімальних розмірів заробітної плати, але не менше 10 відсотків від загальної суми стягнення за виконавчими документами, які перебувають на виконанні у приватного виконавця протягом року. Тобто, як бачимо, державний виконавець не несе матеріальної відповідальності, оскільки шкода відшкодовується за рахунок державного бюджету.

Щодо компетенції приватного виконавця, слід зазначити, що порівняно з державним виконавцем вона є вужчою. Зокрема, відповідно до ст. 5 проекту Закону «Про виконавче провадження» приватний виконавець не вправі виконувати рішення:

1) про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;

2) 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) за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до закону;

4) за якими стягувачами є держава, державні органи;

5) які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;

6) про виселення та вселення фізичних осіб;

7) за якими боржниками є неповнолітні особи або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;

8) про конфіскацію майна;

9) виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання.

На нашу думку, потрібно розширити коло рішень, які можуть виконувати приватні виконавці. Зокрема, рішення, в якому боржником виступає держава, має виконувати саме приватний виконавець, адже державний виконавець, який одночасно є державним службовцем, не зацікавлений у виконанні рішення проти держави, оскільки він перебуває на державному фінансуванні і саме держава виплачує йому заробітну плату. Як показує практика, більшість рішень не виконується саме там, де боржником є держава, у зв'язку з чим держава має почати процес реформування із себе та наділити приватного виконавця відповідними повноваженнями.

Крім того, вважаємо, що на законодавчому рівні має бути встановлена мінімальна кількість виконавчих документів, які перебувають на виконанні у приватного виконавця у справах щодо стягнення адміністративних штрафів, аліментів, заробітної плати. Адже сума стягнення за такими виконавчими провадженнями невелика і приватний виконавець не матиме зацікавленості у виконанні такого рішення, у зв'язку з чим можлива безпідставна відмова стягувачу у відкритті виконавчого провадження.

Щодо повноважень виконавців, то як державні, так і приватні виконавці наділяються однаковими правами та обов'язками відповідно до проекту Закону «Про виконавче провадження». Єдина відмінність полягає в тому, що приватні виконавці не матимуть права застосовувати привід до боржника та складати протокол про адміністративне правопорушення.

Викликає певні побоювання право приватного виконавця примусово проникати до житла чи іншого володіння фізичної особи, адже такі повноваження можуть зачіпати конституційні права сторін. На наш погляд, у таких випадках приватні виконавці обов'язково мають залучати до виконавчого процесу органи внутрішніх справ. Крім того, поки що незрозуміло, звідки приватний виконавець отримуватиме інформацію щодо рахунків та іншого майна боржника? Адже сьогодні існує захист персональних даних. Як приклад можна навести Німеччину, яка зіткнулася з цією проблемою. Зокрема, якщо стягувач не володіє інформацією про фінансовий стан боржника, він може просити приватного виконавця за місцем проживання боржника застосувати заходи примусового виконання. Якщо приватний виконавець не може зв'язатися з боржником, останній може бути викликаний для пред'явлення декларації про майно. Однак враховуючи те, що приватні виконавці не мають прямого доступу до реєстрів, які містять інформацію щодо боржника, досить часто марнується час (і гроші), робочий час приватного виконавця, і врешті-решт декларація боржника не здатна допомогти стягувачеві. Такий приклад ілюструє переваги «централізованої системи», в якій кваліфікований виконавець має прямий доступ до закритої інформації [7, с. 66-67]. Отже, важливе питання, яке має бути врегульоване на законодавчому рівні, – це доступ до «централізованої системи», з якої приватний виконавець одержуватиме інформацію щодо місця проживання і роботи боржника, банківську інформацію, інформацію щодо накладених арештів тощо. Адже можуть виникнути ситуації, коли на майно того самого боржника буде накладено кілька арештів різними приватними виконавцями.

Однією із проблем, яка може виникнути у зв'язку із запровадженням приватної системи виконання рішень, є дотримання балансу інтересів сторін виконавчого процесу. Професійна діяльність приватного виконавця

спрямована насамперед на отримання від клієнта (стягувача) прибутку, у зв'язку з чим виконавче провадження здійснюється саме в інтересах стягувача. Як наслідок, конкуренція між приватними виконавцями за клієнтів спонукатиме їх всілякими шляхами догодити стягувачу, і останній обере з-поміж них того, хто має більш жорстку репутацію у поводженні з боржником, хоча згідно з нормами процесуального законодавства приватний виконавець під час вчинення виконавчого провадження повинен враховувати також інтереси боржника. Приватний виконавець це не лише особа, яка здійснює незалежну професійну діяльність. Він здійснює свої повноваження в межах публічного права, і від належного виконання ним своїх повноважень залежить функціонування правової системи, адже влада приватних виконавців є продовженням судової влади. Приватні виконавці зобов'язані здійснювати свою діяльність незалежно та намагатися максимально дотримувати права стягувача і боржника. Якщо одна із сторін вимагає від виконавця вчинення виконавчих дій, які призведуть до суперечностей із законом, він зобов'язаний відмовитися від подальшого вчинення виконавчого провадження. Отже, вважаємо, що приватний виконавець не повинен діяти лише як підприємець, він має виступати також у ролі медіатора (арбітра), тобто прагнути якомога швидше, шляхом переговорів, роз'яснень неминучості накладення арешту, скерувати боржника на правильний шлях, щоб він подав декларацію про доходи, вказав майно, яким він володіє, або виконав рішення в добровільному порядку.

**Висновки.** Незважаючи на позитивні риси цих законопроектів, вказані реформи потрібно проводити в комплексі. Недостатньо лише змінити правовий статус органів примусового виконання і внести деякі зміни у процедуру вчинення виконавчого провадження. Необхідно змінювати законодавство системно, зокрема галузеве (цивільне, господарське право), законодавство про банкрутство, для того щоб майбутні стягувачі мали можливість отримати свої кошти до того моменту, коли недобросовісні боржники виведуть їх. Сьогодні, на нашу думку, запровадження інституту приватних виконавців є передчасним. Досвід іноземних країн показує, що цей інститут є дієвим за нормальної, життєдіяльної економіки, коли люди можуть спокійно брати кредити і віддавати борги. Однак у період кризи, війни, валютних коливань, в умовах збільшення плати за комунальні послуги та подорожчання життя в цілому більшість населення України перебуватиме у статусі боржників, а неоднорідна правова природа професії приватного виконавця може призвести до ще більшого загострення ситуації з виконанням рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII [із змін. від 26.04.2015 р.] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України [офіц. сайт] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12. – 19.08.15.
2. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 р. № 606-XIV [із змін. і допов. від 06.06.2015 р.] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України [офіц. сайт] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-14. – 19.08.15.
3. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 17 [Електронний документ] // Верховна Рада України [офіц. сайт] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF
4. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : проект Закону України від 14.08.2015 р. № 2506а [Електронний документ] // Верховна Рада України [офіц. сайт] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56267
5. Про виконавче провадження : проект Закону України від 14.08.2015 р. № 2507а [Електронний документ] // Верховна Рада України [офіц. сайт] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56268
6. Деякі питання реалізації пілотного проекту щодо оптимізації контролю за примусовим виконанням рішень судів та інших органів (посадових осіб), впровадження автоматичного розподілу виконавчих документів між державними виконавцями та механізму мотивації державних виконавців : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 142 [Електронний документ] // Верховна Рада України [офіц. сайт] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/142-2015-%D0%BF
7. Хесс Б. Системы принудительного исполнения / Б. Хесс // Исполнительное производство: традиции и реформы / под ред. Р. Ван Рее [и др.] ; пер. с англ. – М., 2011. – С. 53–76.


***Мазина Мария Валериевна***

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ : ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ**

*В статье рассматриваются проблемные вопросы реформирования системы органов принудительного исполнения решений суда и других юрисдикционных органов. Проведен сравнительный анализ статуса государственного и частного исполнителя, а также анализ рисков, которые могут возникнуть в связи с приватизацией органов принудительного исполнения решений.*

***Ключевые слова**: исполнительный процесс, исполнительное производство, частный исполнитель, государственный исполнитель, реформирование.*

*Mazina Maria*

**REORGANIZATION OF ENFORCEMENT PROCEDURE: PROBLEM ISSUES**

*This article investigates the problematic issues of reforming the system of enforcement of court decisions and other jurisdictions bodies. The comparative analysis of public and private status of the enforcement agents are made, as well as analysis of the risks that may arise in connection with the privatization of the enforcement of decisions.*

***Keywords**: executive process, executive procedure, private bailiff, state enforcement agent, reorganization.*

**Мельник Ірина Степанівна,**
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри нотаріального
та виконавчого процесу і адвокатури юридичного факультету,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

*УДК 347.9*

# ОСОБЛИВІСТЬ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ, ВИКОНАННЯ ЯКИХ ГАРАНТОВАНО ДЕРЖАВОЮ АБО Є ЇЇ ОБОВ'ЯЗКОМ, ШЛЯХОМ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ФАКТИЧНОЇ ЗАБОРГОВАНОСТІ

*У статті висвітлюються питання виконання рішень судів, виконання яких гарантовано державою, а також рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих за результатами розгляду справ проти України через нову процедуру реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 1 січня 2015 року, коштами та фінансовими казначейськими векселями. Автор розглядає механізм реструктуризації заборгованості. Аналізується ефективність, доцільність і своєчасність запровадження такого механізму та моделюються наслідки його запровадження з метою досягнення позитивного вирішення проблеми.*

***Ключові слова:** рішення судів, рішення Європейського суду з прав людини, гарантовано державою, реструктуризація, заборгованість, фінансовий казначейський вексель.*

**Постановка проблеми.** Станом на 1 січня 2015 року за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), прийнятими за результатами розгляду справ проти України, зафіксовано заборгованість обсягом до 7.544.562.370 грн [1, ст. 23]. Для вирішення цієї проблеми потрібно розробити ефективні правові механізми на основі теоретичного і практичного аналізу.

**Стан дослідження теми.** Окремі проблемні питання виконання судових рішень в Україні досліджували, зокрема, А.М. Авторгов, Ю.В. Білоусов, І.В. Бондар, Ф.В. Бортняк, С.П. Бритченко, С.С. Василів, О.Б. Верба, В.В. Комаров, Р.О. Ляшенко, Д.Ю. Папарига, О.С. Снідевич, Є.І. Фурса, С.Я. Фурса, С.В. Щербак та інші. Поміж тим, ці дослідження не були спрямовані безпосередньо на вирішення проблеми виконання рішень судів, виконання яких гарантовано державою або є її обов'язком.

**Метою статті** є дослідження правового механізму, який запроваджений Кабінетом Міністрів України для реструктуризації заборгованості держави щодо виконання рішень судів, виконання яких гарантовано державою, а також рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих за результатами розгляду справ проти України, з метою досягнення позитивного вирішення проблеми.

30 вересня 2015 року депутати Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) ухвалили резолюцію «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» [2]. Цей документ є реакцією ПАРЄ на значні проблеми у виконанні рішень ЄСПЛ у дев'ятьох країнах – членах Ради Європи, серед яких, на жаль, є і Україна.

У резолюції зазначається, що наразі близько 11 тисяч вироків, винесених ЄСПЛ, залишаються невиконаними. За даними Комітету міністрів Ради Європи (КМРЄ – виконавчий орган Ради Європи, який стежить за виконанням рішень ЄСПЛ), Україна не виконала 1009 вироків суду, загалом на виконання рішення ЄСПЛ українським громадянам треба чекати 7,4 року.

Також у документі зазначається, що з часу останньої такої резолюції в Україні майже не спостерігається прогрес з виконанням вироків ЄСПЛ. ПАРЄ відзначає, що такий стан можна частково пояснити останніми драматичними подіями в країні, анексією Криму Російською Федерацією та ескалацією конфлікту на сході країни. Проте, незважаючи на ці обставини, Україна юридично зобов'язана виконувати рішення ЄСПЛ.