

РЕФОРМА ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ: ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ

REFORM OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN UKRAINE: IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTE OF PRIVATE EXECUTORS

Руденко Д.Ю., студент IV курсу
юридичного факультету

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Федоров О.М., студент IV курсу
юридичного факультету

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті підсумовано зарубіжний досвід правового регулювання виконавчого провадження, а також органів та осіб, що його здійснюють. Проведено порівняльний аналіз органів та осіб, які здійснюють виконавче провадження в Україні та у зарубіжних країнах: їх правовий статус, надані законодавством повноваження, рівень фінансового соціального та іншого забезпечення. Проведено порівняння юридичного статусу, системи оплати праці та повноважень державного виконавця до проведення реформи виконавчого провадження, під час її впровадження та після її завершення, а також проведено порівняння із приватним виконавцем. На основі регулюючих діяльності держвиконавців правових норм і практики їх застосування Міністерством юстиції України зроблено висновок щодо забезпечення ним компетентності, незалежності та стимулювання державного виконавця в Україні як на законодавчому рівні, так і у правозастосовній практиці.

Автори звертають увагу на недоліки гарантій прав сторін виконавчого провадження, зокрема боржника. Проаналізовано реформу виконавчого провадження в Україні: наведені особисті думки вчених, спеціалістів і представників державних установ, що брали участь у її обговоренні; проведено порівняльно-правовий аналіз основних законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулювали виконавче провадження до реформи; виявлені основні недоліки та проблеми її реалізації. Висунуто деякі рекомендації щодо усунення недоліків реформи.

Стаття систематизує норми, що регулюють діяльність органів та осіб, які здійснюють виконавче провадження, а саме державних і приватних виконавців, і виконавчого провадження загалом з метою надання оцінки інституту виконавчого провадження в Україні, історію його розвитку та стану після проведення реформи.

Ключові слова: виконавче провадження, реформа виконавчого провадження, державний виконавець, приватний виконавець, Міністерство юстиції України, інститут приватних виконавців.

The article summarizes the foreign experience of legal regulation of enforcement proceedings, as well as of the bodies and persons who carry it out. Comparative analysis of the bodies and persons carrying out enforcement proceedings in Ukraine and foreign countries is conducted: their legal status, the powers conferred by the legislation, the level of financial social and other security. Comparison of the legal status, the remuneration system and the powers of the state executor before the reform of enforcement proceedings, during its implementation and after its completion, as well as the comparison with the private executor; these comparisons reformed in the form of a table. On the basis of regulating activities of state enforcers of legal norms and practice of their application by the Ministry of Justice of Ukraine, it was concluded that their competence, independence and stimulation of the state executor in Ukraine both at the legislative level and in the law enforcement practice were concluded.

The authors pay attention to the existing deficiencies in guarantees of enforcement proceedings, including the debtor. The reform of enforcement proceedings in Ukraine is analyzed: personal opinions of scientists, specialists and representatives of state institutions that participated in its discussion are given; carried out a comparative legal analysis of the basic laws and by-laws regulating the enforcement proceedings before reform with those who replaced them; identified the main short comings and problems of its implementation. We also outlined some recommendations to address the short comings of the reform.

The article systematizes the rules governing the activities of enforcement bodies, ie public and private enforcement executors, and enforcement proceedings in general, with a view to assessing the institution of enforcement proceedings in Ukraine, its history and post-reform status.

Key words: enforcement proceedings, reform of enforcement proceedings, state executor, private executor, Ministry of Justice of Ukraine, institute of private executors.

Виконавче провадження є фінальною стадією більшості справ у приватно-правових спорах у межах цивільного процесу, а також, у передбачених законом випадках, в інших правовідносинах. Зі здобуттям незалежності в Україні досі запроваджується європейська правова практика, зокрема делегування функцій держави своїх функцій приватним особам і органам (приватні адвокати, приватні нотаріуси, третейські суди), що є абсолютною протилежністю Радянському Союзу, де всі адміністративні послуги надавали лише державні органи й установи. Черговою новелою в українській правовій системі є впровадження інституту приватних виконавців.

Проблематиці здійснення виконавчого провадження, а також системі органів та осіб, що його здійснюють, присвятили свої наукові праці такі українські науковці, як І.С. Кузьміна, Ю.В. Баулін, А.І. Перепелиця, М.Й. Штефан, Р.А. Калюжний.

Мета статті полягає у проведенні аналізу реформи виконавчого провадження, виявленні її основних недоліків і встановленні шляхів їх усунення.

Інститут приватних виконавців в Україні запроваджений із набранням чинності 05 жовтня 2016 р. змін до Закону України «Про виконавче провадження» та Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [1; 2]. Для таких країн, як Угорщина, Болгарія, Словенія інститут приватних виконавців є сталою практикою, а в Румунії виконавче провадження здійснюється виключно приватними виконавцями (приватними судовими службовцями). Водночас у Росії, Білорусі, Киргизстані, Швеції, Іспанії така практика відсутня [3]. Для порівняльного аналізу ефективності централізованої та децентралізованої систем слід поглянути на рейтинг країн, у яких рівень судового виконання є ефективнішим. Нині проведення такого дослідження є складним, оскільки пріоритетним предметом є правова система загалом або її окремі галузі, наприклад судова система. Виконавче провадження є лише однією зі стадій судового провадження, а тому взяти його за предмет дослідження окремо буде некоректно. Одна з найбільш ефективних систем виконання судових рішень діє

у Франції, де модель організації судових рішень є змішаною, тобто там судові виконавці поєднують у собі ознаки державного службовця та приватного підприємця [3]. Але у Франції рівень боротьби з корупцією набагато вищий за той, що є в Україні, і система судової влади дещо специфічна, а тому такий приклад є недоречним [4].

Приватний виконавець з Болгарії Катілін Попов, який брав участь в обговоренні проекту Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», зазначав, що Україні доведеться обрати одну з двох систем організації виконання судових рішень: приватну або систему з рівним розподілом функцій державних і приватних виконавців [5]. Питання про залишення Державної виконавчої служби як домінуючої організації виконання судових рішень не розглядається взагалі, оскільки впровадження приватних виконавців є головною причиною проведення цієї реформи. Повністю відмовитися від державних виконавців і перейти до приватних ми не можемо з декількох причин:

- по-перше, відсутній якісний моніторинг за діяльністю приватних виконавців;
- по-друге, високий рівень корупції, і якщо державна виконавча служба ще підлягає антикорупційному контролю як орган державної влади, то контроль за приватними виконавцями обмежений лише формальним визначенням у законі [6, пп. б п. 2 ч. 1 ст. 3];
- по-третє, на відміну від державних виконавців, які забезпечені стабільною заробітною платою, приватні виконавці вимушені працювати на результат – стягнення заборгованості з боржника як єдина мета його роботи, що у поєднанні з вище перерахованими факторами призводить до періодичних істотних порушень приватними виконавцями прав боржників (наприклад, продаж майна боржника без його відома).

Міністерство юстиції України підтримувало змішану систему з рівним розподілом функцій державних і приватних виконавців, на що і спрямована реформа виконання судових рішень [5]. З набрання чинності вище зазначе-

них законів минуло вже три роки. У підсумку чисельність працівників Державної виконавчої служби становить 7 954 осіб, дві третини з яких є державними виконавцями, тоді як приватних виконавців сьогодні 159 осіб [7]. Катілін Попов зазначав, що закон надмірно зарегульований, тобто містить багато процесуальних строків, що відлякує людей від звернення до приватного виконавця [5]. Мін'юст також за цей час жодним чином не посприяв розвитку реформи. Система виконання судових рішень із рівним розподілом функцій державних і приватних виконавців не розвинена як на законодавчому рівні, так і на рівні забезпечення їх діяльності Міністерством юстиції України.

Для порівняння ми візьмемо такі ознаки, як:

- вимоги до державного та приватного виконавців;
- оплата праці державного та приватного виконавців;
- повноваження державного та приватного виконавців щодо здійснення ними своєї діяльності.

Аналіз вищенаведеного дозволяє нам виділити такі проблеми організації виконання судових рішень:

- неналежну систему оплати праці державних виконавців;
- обмежені повноваження приватних виконавців щодо здійснення ними своєї діяльності;
- недосконалу організацію приватних виконавців.

До впровадження в Україні інституту приватних виконавців система оплати праці державних виконавців була більш сприятливою. Незважаючи на оклад, що дорівнював розміру мінімальної заробітної плати, нагорода державних виконавців складалася з 5% стягнутої суми або вартості майна, переданого за виконавчим документом майнового характеру; за виконавчим документом немайнового характеру, за яким боржником була фізична особа – в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і за виконавчим документом немайнового характеру, за яким боржником є юридична особа, – в розмірі сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9, п. 2]. Більш того, чинних сьогодні критеріїв Мін'юсту щодо виплати держвиконавцям винагороди не існувало, 5% отримували всі державні виконавці. З 2015 р. система

Таблиця 1

<p>Вимоги до державного виконавця:</p> <ul style="list-style-type: none"> – громадянство України; – вища юридична освіта не нижче першого рівня (бакалавр); – володіння державною мовою [2, ч. 1 ст. 10]. 	<p>Вимоги до приватного виконавця:</p> <ul style="list-style-type: none"> – громадянство України; – вік 25 років; – вища юридична освіта не нижче другого рівня (магістр); – володіння державною мовою; – стаж роботи у галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років; – складання спеціального [2, ч. 1 ст. 18].
<p>Винагорода державного виконавця складається з:</p> <ul style="list-style-type: none"> – посадового окладу (розмір якого дорівнює мінімальній заробітній платі); – премії; – доплати за ранг і надбавки за вислугу років; – винагороди, розмір якої становить 2% стягнутої суми або вартості майна боржника, переданого стягувачу за виконавчим документом майнового характеру (до речі, виплата винагороди державним виконавцям обмежена встановленими Мін'юстом критеріями, а сама виплата відбувається за умови подачі державним виконавцем заяви про сплату винагороди, через що більшість державних виконавців узагалі не отримують винагороду і працюють на мінімальну заробітну плату); за виконання документа немайнового характеру, боржником якого є фізична особа – 1 прожитковий мінімум, боржником якого є юридична особа – 2 прожиткові мінімуми [2, ст. 13; 8, п. 2, 3, 5]. 	<p>Винагорода приватного виконавця складається з 10% стягнутої суми або вартості майна, переданого за виконавчим документом майнового характеру; за документом немайнового характеру, за яким боржником є фізична особа – 4 прожиткові мінімуми на працездатних осіб, за яким боржником є юридична особа – 8 прожиткових мінімумів для працездатних осіб [2, ч. 3 ст. 31; 8, п. 19].</p>
<p>До повноважень державних виконавців належить примусове виконання всіх рішень, що передбачені законом [1, ч. 1 ст. 5, ст. 3].</p>	<p>Повноваження приватних виконавців суттєво обмежені. Зокрема, приватні виконавці не мають права здійснювати примусове виконання рішень, боржником в яких є держава, рішень адміністративних судів і ЄСПЛ, рішень щодо майна державної чи комунальної власності та ін. [1, ч. 2 ст. 5, ст. 3].</p>

оплати праці працівників державної виконавчої служби почала давати збій: зменшення розміру винагороди з 5 до 2,5%, що призвело до погіршення якості здійснення державними виконавцями своєї діяльності [10, п. 2]. Зрештою оплата праці держвиконавця залишилася на тому рівні, який зазначений у табл. 1. Складається враження, що держава в особі Міністерства юстиції України навмисно спрямовує свої зусилля на відтік висококваліфікованого кадрового складу з органів державної виконавчої служби та ставить державних і приватних виконавців у нерівне становище. Приватним виконавцям за законом навіть передбачена можливість мати помічників, чого ніколи не було у держвиконавців.

Міністерство юстиції України звертало увагу на те, що одним із основних завдань реформи органів виконавчого провадження, а саме впровадження інституту приватних виконавців було уникнення конфлікту інтересів, коли виконавці, що перебувають на державній службі, здійснюють провадження, де боржником є держава [5]. Але через встановлені законом обмеження повноважень приватних виконавців ця реформа не виправдала тих очікувань, які були покладені на неї перед її запровадженням.

Організація приватних виконавців також має свої недоліки, і одним із основних є монополія Мін'юсту щодо проведення кваліфікаційної та дисциплінарної практики приватних виконавців. Мін'юст і так здійснює контроль за діяльністю приватних виконавців, а, окрім цього, Кваліфікаційна та Дисциплінарна комісії утворюються при Міністерстві юстиції України і останнє затверджує положення про ці комісії. Недоречним є і те, що Мін'юст призначає чотирьох (із дев'яти) членів кожної з цих комісій. Більш того, самі комісії очолює Міністр юстиції чи його заступник, що є недопустимим [2, ст. 34, ч. 1, 2, 3 ст. 19, ч. 2, 3, 4 ст. 39]. Таким чином, приватні виконавці підконтрольні Мін'юсту майже так само, як і державні, що позбавляє приватних виконавців статусу суб'єкта незалежної професійної діяльності. Як наслідок, значна частина приватних виконавців не задоволена роботою Дисциплінарної та Кваліфікаційної комісій. Така ситуація є однією з основних причин існування тієї кількості приватних виконавців, яка була зазначена вище.

Узагалі Міністр юстиції, як і його заступники, не повинні бути членами ані Дисциплінарної, ані Кваліфікаційної комісій і, тим паче, очолювати їх, оскільки це суперечить засаді самоврядності приватних виконавців. Мін'юст має лише призначати частину складу цих комісій виключно як авторитетний державний орган у цій сфері, а ліпше на конкурсній основі.

Щодо пропозицій, то варто внести до ст. 19 і 39 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» такі зміни:

1) «Кваліфікаційна комісія – колегіальний орган, підзвітний Міністерству юстиції України, підзвітний і підконтрольний 3'їзду приватних виконавців України».

2) «Положення про Кваліфікаційну комісію приватних виконавців затверджується Радою приватних виконавців».

3) «До складу Кваліфікаційної комісії входять дев'ять членів, два з яких призначаються на посаду Міністерством юстиції України, чотири – 3'їздом приватних виконавців

України, два – Радою суддів України, один член – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Значені органи мають право призначати до складу Кваліфікаційної комісії осіб з числа суддів, суддів у відставці, науковців, адвокатів, приватних виконавців або інших осіб із вищою юридичною освітою не нижче другого рівня (магістр) і практичним стажем у сфері права не менше семи років». (Уповноваженому Верховною Радою України з прав людини слід довірити призначення одного з членів комісії, оскільки це відповідає завданням Уповноваженого та його високому статусу) [11, п. 3, ч. 1 ст. 3, ст. 4].

4) «Голова Кваліфікаційної комісії приватних виконавців обирається на посаду та звільняється з посади шляхом голосування зі складу членів Комісії. Строк повноважень Комісії становить чотири роки». (Така ж пропозиція щодо змін до закону, які стосуються Дисциплінарної комісії приватних виконавців). Надалі із розвитком організації приватних виконавців та збільшенням їх кількості можна буде поступово вносити до законодавства зміни щодо збільшення кількості членів органів врядування та самоврядування приватних виконавців і звуження кола осіб, які можуть бути призначені на посади членів Кваліфікаційної та Дисциплінарної комісії приватних виконавців, а також утворення відповідних регіональних органів.

Якщо проаналізувати цікавлять система з рівним розподілом функцій державних і приватних виконавців, то державним виконавцям слід поліпшити умови оплати праці або хоча б повернути ті умови, які у них були до початку проведення реформи. Приватним виконавцям слід розширити повноваження, а саме щодо виконавчих проваджень, предметом яких є державна та комунальна власність і боржником чи стягувачем у яких є держава або орган місцевого самоврядування. Водночас необхідно зрівняти вимоги до осіб, які бажають стати державним виконавцем, та осіб, які бажають стати приватним виконавцем.

Отже, якщо проаналізувати чинне законодавство, що регулює виконавче провадження й органи та осіб, які його здійснюють, і фактичні результати реформи, можна дійти одного з двох висновків: або законотворці ставилися до впровадження інституту приватних виконавців вкрай невідповідально (як завжди), або позитивний результат цієї реформи тоді нікого не цікавив. Діяльність державних виконавців пригнічена через низьку оплату їх праці, більшість із них взагалі не отримують винагороду за здійснення ними виконавчих проваджень, а ті, хто отримують, розміром її не задоволені. Складається враження, що законодавець ставив за мету таким чином змусити державних виконавців перейти до системи приватних виконавців, чого в них не вийшло. Вимоги до осіб, котрі бажають стати державними виконавцями, набагато нижчі за ті, що для приватних виконавців, через що статуси державного і приватного виконавця суцільно відрізняються. Досягнення основної мети реформи – уникнення конфлікту інтересів – унеможливлене, адже повноваження приватних виконавців звужені, внаслідок чого сама реформа втрачає сенс. Організація приватних виконавців піддається прямому впливу з боку Міністерства юстиції України, що суперечить статусу приватного виконавця як суб'єкта незалежної професійної діяльності.

Як висновок, реформа явно невдала та потребує доопрацювання або навіть перезапуску.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (дата звернення: 18.10.2019).
2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1403-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19> (дата звернення: 18.10.2019).
3. Кузьміна І.С. Зарубіжний досвід побудови виконавчих систем: порівняльна характеристика та перспективи застосування в Україні *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1 (II).
4. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018. Transparency International : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018/results> (дата звернення: 18.10.2019).

5. Тамара В. Гарному фахівцю реформа не заважає. *Закон і бізнес*. 2018. № 14 (1364). URL: <https://zib.com.ua/ua/pda/132523.html>.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада Україна. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 18.10.2019).
7. Павліна К. Чоловіча професія. *Закон і бізнес*. 2019. № 9 (1411). URL: https://zib.com.ua/ua/136730-privatni_vikonavci_ne_proti_dovesti_svoyu_chiselnist_do_pivt.html (дата звернення: 18.10.2019).
8. Про затвердження Порядку виплати винагород державним виконавцям та їх розмірів і розміру основної винагороди приватного виконавця: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2016 р. № 643 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2016-p> (дата звернення: 18.10.2019).
9. Про затвердження Порядку виплати та розмірів винагород державному виконавцю: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 р. № 126 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126-2015-p> (дата звернення: 18.10.2019).
10. 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 березня 2015 р. № 142 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2015-p> (дата звернення: 18.10.2019).
11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 жовтня 1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр> (дата звернення: 18.10.2019).