

ЗУЄВА І. І.,
старший викладач кафедри
кримінального
і адміністративного права
(Одеський національний морський
університет)

УДК 347.72.037

ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ В УКРАЇНІ

У статті розглядається проблематика змішаної системи виконавчого провадження, досліджено правовий статус приватних виконавців і правові засади їхньої діяльності, а також можливі наслідки та очікувані результати запровадження змішаної системи примусового виконання рішень в Україні.

Ключові слова: *приватні виконавці, державна виконавча служба, виконавче провадження, примусове виконання судових рішень.*

В статье рассматривается проблематика смешанной системы исполнительного производства, исследован правовой статус частных исполнителей и правовые основы их деятельности, а также возможные последствия и ожидаемые результаты введения смешанной системы принудительного исполнения решений в Украине.

Ключевые слова: *частные исполнители, государственная исполнительная служба, исполнительное производство, принудительное исполнение судебных решений.*

The article deals with the problems of a mixed system of executive proceedings, investigates the legal status of private performers and the legal framework of their activities, as well as the possible consequences and expected results of the introduction of a mixed system of enforcement of decisions in Ukraine.

Key words: *private executives, state executive service, enforcement proceedings, enforcement of court decisions.*

Вступ. Із січня 2017 року в Україні почала діяти змішана система виконавчого провадження. Від того часу виконувати рішення суду можуть не тільки державні, а й приватні виконавці. Про ефективність застарілого механізму виконавчого провадження зараз не йдеться. Водночас не зрозуміла ініціатива не реформувати саму державну виконавчу службу, а створити нову структуру. У жодній країні, де існують приватні виконавці, немає такого рівня корупції, який є в Україні, і допоки він не знизиться, важко передбачити наслідки запровадження змішаної системи виконавчого провадження, особливо якщо зважити на те, що в Україні в боржниках 95% населення, зокрема через підвищення тарифів на комунальні послуги, відтак ситуація з початком роботи приватних виконавців може стати непрогнозованою.

Проблемні аспекти діяльності сучасних приватних виконавців у зв'язку з відсутністю судової практики є малодослідженими. Дискутували хіба що із цього приводу науковці до прийняття Законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і «Про виконавче провадження». Зокрема, усі «за» і «проти» запровадження інституту приватного виконавця розглядали в працях А. Авак'ян,



А. Авторгов, В. Афанасьєв, О. Бандурка, Р. Ігонін, М. Гурвич, М. Юков, В. Кузнецов, А. Мілевська, М. Треушников, В. Шерстюк, Д. Притика, В. Сухонос, С. Фурса, В. Чернадчук, С. Щербак, В. Щербина тощо.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні правового змісту діяльності приватних виконавців в Україні, а також можливих наслідків запровадження змішаної системи примусового виконання рішень на території України.

Результати дослідження. Відповідно до аналізу нинішнього стану правосуддя в Україні, у системі виконання судових рішень існують істотні проблеми: 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. Для подолання цих проблем суб'єктами законодавчої ініціативи запропоновані відповідні напрями реформування, у тому числі здійснення реорганізації системи виконання судових рішень і підвищення ефективності виконавчого провадження. Так, після тривалих дискусій правничої спільноти у 2016 році прийнято Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і Закон України «Про виконавче провадження» [1; 2]. Указаними Законами передбачена реформа системи примусового виконання рішень і запроваджено змішану систему виконання судових рішень, на кшталт багатьох сучасних зарубіжних країн.

Отже, нині система примусового виконання в Україні складається з державної виконавчої служби та приватних виконавців України. Так, Закон про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, визначає основи організації та діяльності з примусового виконання рішень державними й приватними виконавцями, їхні завдання та правовий статус, має на меті підвищення ефективності діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів і забезпечення належної реалізації завершальної стадії судового розгляду – примусового виконання рішень [1].

Серед іншого законом визначено перелік рішень, що не можуть виконуватися приватними виконавцями (за якими боржником є держава, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, які фінансуються виключно коштом державного або/та місцевого бюджетів або частка держави в статутному капіталі яких перевищує 25%; за якими стягувачами є держава, державні органи; рішення, які передбачають учинення дій щодо майна державної чи комунальної власності, рішення про вселення й виселення фізичних осіб тощо).

Після набуття в жовтні 2016 року чинності Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і нової редакції Закону України «Про виконавче провадження», в яких передбачено запровадження інституту приватних виконавців і процес їх навчання, як це було передбачено відповідними законами, довго не починався та неодноразово переносився, що викликало занепокоєння представників юридичної сфери.

Нарешті, 15 січня 2016 року на сайті Міністерства юстиції України з'явилося оголошення [3], де Інститутом права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України повідомлялось про те, що заняття першої групи слухачів на навчальних курсах з отримання знань у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів розпочнуться в другій половині січня 2017 року (згідно з повідомленням, у зв'язку з необхідністю організаційного та методичного забезпечення навчального процесу, погодження департаментом державної виконавчої служби в установленому п. 5 розділу II Порядку допуску до професії приватного виконавця, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 25 жовтня 2016 року № 3053/5 Плану навчальних курсів на 2017 рік, і належної підготовки до реалізації вимог Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших осіб», а також з урахуванням значної кількості святкових і вихідних днів у першій половині січня та великої кількості заяв осіб, які мають намір пройти навчання). Питання для іспиту розроблялися із залученням іноземних партнерів та українських



експертів. 7 липня 2017 року в Міністерстві юстиції України вручили посвідчення першим приватним виконавцям в Україні.

Так, приватний виконавець – це суб'єкт незалежної професійної діяльності, уповноважений державою на здійснення діяльності з примусового виконання рішень, визначених законом та у спосіб і порядок, установлений законом, а також виконавчим документом [4, с. 536].

Приватним виконавцем може бути громадянин України, який досяг 25 років, має вищу юридичну освіту не нижче другого рівня, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років і склав кваліфікаційний іспит (ч. 1 ст. 25 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»).

Як і для державних службовців, для приватних виконавців встановлено певні обмеження як для доступу до професії, так і під час здійснення незалежної професійної діяльності з примусового виконання судових рішень.

Відповідно до частини 2 статті 25 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», приватним виконавцем не може бути особа:

- яка не відповідає вимогам частини 1 статті 25 Закону;
- обмежена чи позбавлена судом цивільної дієздатності;
- яка має не зняту або непогашену в установленому законом порядку судимість;
- яка вчинила корупційне правопорушення або порушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з 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 з дня прийняття відповідного рішення;

- 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 з дня звільнення.

Водночас приватний виконавець під час здійснення своєї діяльності не може займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), інструкторської та суддівської практики зі спорту й роботи в органах Асоціації приватних виконавців України) або підприємницькою діяльністю. Нині представниками Міністерства юстиції України розглядається питання щодо можливості суміщення діяльності приватного виконавця та адвоката, якщо воно не спричинюватиме конфлікти інтересів.

Законом України «Про виконавче провадження» [2] передбачено, що приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, визначених статтею 3 вказаного Закону. Проте в частині 2 статті 5 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що приватний виконавець не має право виконувати виконавчі документи за такою категорією справ:

1. Рішення про відібрання й передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною.

2. Рішення, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави в статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, і/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджетів.

3. Рішення, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону.

4. Рішення, за якими стягувачами є держава, державні органи.



5. Рішення адміністративних судів і рішень Європейського суду з прав людини.
6. Рішення, які передбачають учинення дій щодо майна державної чи комунальної власності.
7. Рішення про виселення та вселення фізичних осіб.
8. Рішення, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена.
9. Рішення про конфіскацію майна.
10. Рішення, виконання яких зараховано Законом України «Про виконавче провадження» безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання.
11. Інших випадків, передбачених Законом України «Про виконавче провадження» та Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Також, відповідно до частини 2 пункту 2 статті 5 Закону України «Про виконавче провадження», протягом першого року на посаді приватний виконавець не може здійснювати примусове виконання рішень, за якими сума стягнення становить двадцять і більше мільйонів гривень або еквівалентну суму в іноземній валюті (строк зайняття діяльністю приватного виконавця обчислюється з дня внесення інформації про приватного виконавця до Єдиного реєстру приватних виконавців України).

Приватних прирівняли майже в усіх правах, за винятком певних обмежень, установлених законом. Наприклад, державні виконавці можуть виконувати рішення про відібрання дитини, виселення із житла, про встановлення порядку зустрічей з дитиною. Ще є низка певних обмежень.

Особливість недержавних виконавців полягає й у тому, що вони не можуть стягувати борг з державних підприємств. Закон не визначає й кількість приватних виконавців, яка має бути в державі. Так, приватному виконавцю вигідно стягувати великі мільйонні борги з великих підприємств. Але потрібно розуміти, що в країні великих підприємств, з яких щось можна стягнути, вже майже не залишилось, а кількість приватних виконавців буде збільшуватися. Тому мова може йти про менші заборгованості, у тому числі комунальні серед населення.

Зокрема, до того часу, як прийде судовий виконавець, зазвичай може минути рік чи навіть більше, оскільки за цей час постачальник послуг, якому заборгували, буде намагатись врегулювати ситуацію в досудовому порядку. Тобто спочатку спробує відключити споживача. Після цього, якщо вдасться чи ні, спробує видати так званий судовий наказ – це така форма скороченого судового розгляду, у якому споживач не бере участь. Постачальник послуг подає в суд на такого боржника і просить утримати з нього певну суму боргу. Це рішення суду боржник може опротестувати за 10 днів, найняти адвоката й далі піти вже на повний судовий розгляд. Сам судовий процес може тривати до нескінченності. Не те щоб до нескінченності, але приблизно рік-два. Якщо людина програла перший суд, у неї є право на апеляцію. Якщо вона програла право на апеляцію, то є ще право на касацію. Ці три інстанції повинні пройти. Тільки після цього можлива поява приватного або державного виконавця, який може накласти арешт на квартиру й тільки в тому випадку, коли борг перевищує 64 тисячі гривень.

Необхідно чітко розуміти, з чим зможе працювати приватний виконавець. Як відомо, дозволено приймати до виконання лише документи з прив'язкою (за місцезнаходженням боржника, його майна тощо) до зареєстрованого територіального округу. Заборонено виконувати рішення проти держави, державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ та організацій (з певними застереженнями), а також учиняти виконавчі дії щодо майна державної чи комунальної власності. З «вартісних» виконавчих документів у приватних виконавців забрали також конфіскацію майна.

Проблеми можуть виникнути з виконанням судових рішень, які в процесі передбачають виселення боржників, оскільки такі дії поза компетенцією приватних виконавців. Не виключено, що в цьому сенсі доведеться «кооперуватися» з державними виконавцями.



Крім того, «нові» приватні виконавці зіштовхнуться зі старими проблемами, що стосуються звернення стягнення на нерухоме майно (якщо воно не зареєстроване, відсутня технічна документація, фігурують майнові права дітей, для боржника це єдине житло, а інше майно відсутнє тощо). Подібні труднощі, очевидно, не сприяють «рентабельності» професії.

Незважаючи на згадані обмеження, проблеми та перешкоди для ефективного функціонування інституту приватного виконання, реформа державної виконавчої служби розрахована на перезавантаження судової системи для продукування законних справедливих рішень, які буде сенс ефективно виконувати.

Інститут приватних виконавців можна порівняти із запровадженням приватних нотаріусів у 1993 році. Справа в тому, що приватні виконавці працюють на тих же законних підставах, що й державна служба виконання рішень. Але вони вправі самостійно визначати пріоритетність справ, проводити необхідні дії для стягнення боргу, встановлювати свій робочий графік. Не менш важливим є й той факт, що приватний виконавець зацікавлений у якнайшвидшому успішному завершенні виконавчого провадження. Тут спрацьовує принцип комерційної діяльності, якою фактично займаються приватні адвокати, нотаріуси, а відтепер і приватні виконавці. Чим більше успішно виконаних проваджень, тим вищий його дохід, краща репутація й більше нових клієнтів.

Не виключено також і те, що діяльність приватних виконавців з часом призведе до того, що великі фінансово-промислові групи будуть створювати свої «кишенькові» фірми, які будуть займатися рейдерськими захопленнями під виглядом виконання судових рішень.

Варто зазначити, що інститут приватних виконавців не є абсолютно новим явищем, досить давно й успішно функціонує в країнах Європейського Союзу. Змішана система, тобто діяльність як державних, так і приватних виконавців, існує в таких країнах, як Болгарія, Великобританія, Грузія та Канада.

Так, 11 липня 2017 року на Міжнародній конференції «Становлення та функціонування системи приватного виконання судових рішень: європейський досвід і тенденції» експерти з Нідерландів, Польщі, Болгарії й інших європейських країн розповіли про становлення інституту приватних виконавців, вимоги до компетенції, дисциплінарну відповідальність, повноваження та самоврядування [5].

Наприклад, у Нідерландах судовий виконавець не є держслужбовцем, хоча й призначається Міністерством юстиції від імені короля та працює під егідою Міністерства. Виконання судових рішень є бізнесом, тому виконавці мають створити ТОВ або зареєструватись у торговій палаті. Виконавець є підприємцем, який для отримання доходу має сам забезпечити себе роботою. Разом із тим на державному рівні встановлений граничний розмір гонорарів за проведені дії. Існує й дисциплінарний суд, уповноважений накладати штрафи (сума може доходити до 20 тис. євро), а також приймати рішення про відсторонення або припинення діяльності. 90% усіх скарг є необгрунтованими й узагалі не приймаються до розгляду, суд розглядає близько 1–1,5 тис справ на рік і не всі з них задовольняються.

У Польщі передбачений адміністративний нагляд, який здійснюють голова районного суду, міністр юстиції, самоврядний орган – Національна рада судових виконавців. Рада має право застосувати санкції, починаючи від попередження, догани й закінчуючи штрафом, призупиненням або припиненням діяльності. Проступок розглядається дисциплінарною комісією, члени якої призначаються Нацрадою. Кожне рішення може бути оскаржене в суді. Існує квазіпрокурор – при раді діє Дисциплінарний уповноважений.

Дисциплінарний комітет існує й у Болгарії, де представники міністерства юстиції та приватні виконавці слідкують, щоб не було зловживань. Також болгари мають самоврядування – Палату приватних виконавців, яка має повноваження регулювати діяльність власними нормативними актами. Разом із тим відсутній інститут банкрутства фізичної особи, хоча фактично це відбувається. Ця країна схожа на нашу й тим, що також має змішану систему виконання – діють як приватні, так і державні виконавці. Вартість їхніх послуг однакова. Тотожні і їхні повноваження. Також у Болгарії передбачене обов'язкове страхування професійної діяльності.



Загалом приватне виконання можна зарахувати до «вільних професій», які, як відомо, дають і незалежність, і свободу. При цьому незалежність коштує дорого, зокрема, і через кореляцію з відповідальністю [5].

Водночас потрібно розуміти, що приватні виконавці не можуть замінити або конкурувати з державною виконавчою службою за обсягом виконавчих проваджень, які будуть у їхньому провадженні.

Ураховуючи законодавчі обмеження щодо певної категорії проваджень, які не можуть здійснюватися приватним виконавцем, видається, що кількість проваджень, які будуть на виконанні приватних виконавців, не перевищить $\frac{1}{4}$ від загальної кількості ухвалених судових рішень, що підлягатимуть примусовому виконанню. Скоріш за все після початку роботи інституту приватних виконавців показники фактичного виконання судових рішень у державній виконавчій службі різко зменшаться, оскільки й банки, і приватні юридичні особи перейдуть на співпрацю з приватними виконавцями. Саме тоді оголяться всі проблеми державної виконавчої служби. І тоді, сподіваємось, Міністерство юстиції буде змушене розпочати другий етап реформування інституту виконавчого провадження – реформування державної виконавчої служби.

Такий песимізм щодо подальшої долі державної виконавчої служби пояснюється відсутністю в ухвалених законах будь-яких інструментів, які були б спрямовані на вирішення істотних проблем системи державного виконання рішень сьогодення, а саме: відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців і системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними й недержавними установами. Проте в будь-якому разі запровадження цих Законів є революційним кроком під час реформування системи примусового виконання рішень в Україні. Незабаром ми зможемо спостерігати появу реальних та ефективних органів виконання судових рішень.

З іншого боку, прийнятий Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», попри систему гарантій незалежності виконавців, передбачає й чітко регламентовану систему контролю за їхніми діями, зокрема, шляхом проведення планових і позапланових перевірок Мін'юстом, ініціювання дисциплінарних проваджень щодо приватних виконавців, а також установа обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності приватного виконавця.

При цьому механізми впливу на приватних виконавців навіть через можливість ініціювання дисциплінарних стягнень, на нашу думку, в будь-якому випадку будуть ефективнішими, адже це очікувано реальний спосіб забезпечення законності дій останніх, порівняно з державними виконавцями. Прийняте правове регулювання має забезпечити реальне покращення системи виконання судових рішень у тому числі завдяки інституту приватних виконавців.

Висновки. Безумовно, запровадження інституту приватних виконавців – це революційний крок на шляху до реформування інституту примусового виконання. Натомість потрібно було б провести реформу державної виконавчої служби й запровадити контроль за її роботою. Питання насправді не в тому, чи поганий закон про державних виконавців, не в тому, що приватні виконавці потрібні для виконання, а в тому, що немає контролю за виконанням державними виконавцями покладених на них функцій.

Ухвалення Закону є лише 10-відсотковою частиною на шляху до фактичної та реальної реформи виконавчого провадження. Успіх реформи залежатиме від того, наскільки професійно та ефективно буде проведено роботу щодо запровадження й налагодження нових інститутів і механізмів, які передбачені ухваленими Законами, і наскільки швидко Міністерство юстиції України буде готове виправляти й коригувати виявлені під час запровадження недоліки та прогалини. Нині мова йде про автоматизовану систему виконавчих проваджень, єдиний реєстр боржників, єдиний реєстр приватних виконавців, кваліфікаційну комісію приватних виконавців, дисциплінарну комісію приватних виконавців, самоврядування приватних виконавців (асоціація приватних виконавців і рада приватних виконавців), організацію доступу приватних виконавців до наявних реєстрів і налагодження подальшої взаємодії державних і приватних структур з приватними виконавцями.



Очікується, що приватні виконавці допоможуть суттєво збільшити кількість виконаних судових рішень, забезпечать нові надходження до державного бюджету шляхом сплати податків і зборів, сприятимуть підвищенню довіри суспільства до судової системи та покращенню інвестиційного клімату країни.

Список використаних джерел:

1. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 29. Ст. 535.
2. Про виконавче провадження: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 30. Ст. 542.
3. До уваги осіб, які мають намір здійснювати приватну виконавчу діяльність. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/do-uvagi-osib-yaki-mayut-namir-zdiysnyuvati-privatnu-vikonavchu-diyalnist-23118>.
4. Харитонов Є.О., Харитонova О.І., Голубєва Н.Ю. Цивільний процес України: підручник. Одеса: Істина, 2011. С. 536.
5. Міжнародна конференція «Становлення та функціонування системи приватного виконання судових рішень: Європейський досвід і тенденції» (11 липня 2017 року). URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/7/12/162164.htm>.

