

Переваги та недоліки запровадження інституту приватних виконавців в Україні



Євгеній ГОНЧАРЕНКО,
юрист ECVIS Бондар та Бондар

Виконавче провадження – це самостійний правовий інститут, основною метою якого є забезпечення реального виконання рішень, у випадку, якщо такі рішення не виконані боржником добровільно.

На жаль, необхідно визнати, що система органів державної виконавчої служби в Україні повною мірою не виконує покладені на неї завдання, що породжує почуття безкарності в суспільстві та неспроможності держави захистити й відновити порушені права громадян.

Згідно з оприлюдненими Міністерством юстиції України даними, у 2013 р. в органах державної виконавчої служби знаходилося на виконанні більше як 8 млн виконавчих документів на загальну суму понад 440 млрд грн. Середній відсоток виконання за виконавчими документами становить менше ніж 25%.

З огляду на зазначену статистику, не дивним є те, що Україна займає одне з перших місць за зверненнями до Європейського суду з прав людини, у зв'язку з порушеннями прав людини на стадії виконання судових рішень.

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

З метою реформування системи виконання судових рішень та рішень інших органів, Міністерством юстиції України за участі експертів і громадськості були розроблені законопроект «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» (законопроект №2506а) та законопроект «Про виконавче провадження» (законопроект №2507а).

Законопроект «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» передбачається кардинальне реформування системи примусового виконання рішень в Україні шляхом запровадження інституту приватних виконавців, які будуть здійснювати свої функції нарівні з державними виконавцями.

Інститут приватних виконавців в іноземних країнах

Варто зазначити, що інститут приватних виконавців не є винаходом вітчизняних законотворців.

На сьогодні більшість країн континентальної Європи використовують недержавні форми виконання судових рішень, зокрема країни Бенілюксу, Франція, Латвія, Естонія та ін. Судові виконавці у цих країнах не є державними службовцями. Це приватні особи, що набули необхідної освіти, склали іспити та отримали ліцензії.

Координацію, організацію роботи та контроль за діяльністю таких судових виконавців здійснюють регіональні (національні) органи самоврядування або, наприклад, у Латвії – Міністерство юстиції Латвії та його територіальні підрозділи.

У свою чергу, судові виконавці у Нідерландах поєднують у своїх функціональних обов'язках риси державного та приватного виконавця. Вони мають право займатися приватною практикою з повернення боргів за взаємною згодою сторін, надавати правові консультації, бути повіреними в суді та будують свою діяльність на основі затвердженого бізнес-плану. Найважливішим таким бізнес-плану є обов'язковою вимогою.

Примітним є той факт, що деякі європейські країни вирішують проблему неплатоспроможності боржника шляхом переведення боргу на себе. Тобто, держава виплачує робітникам збанкрутілих підприємств призначені судом суми заборгованості по заробітній платі та іншим платежам.

За словами Міністра юстиції України, саме досвід країн Європейського союзу було взято до уваги при розробці законопроектів №2506а та №2507а, які покликані докорінно змінити систему органів виконання рішень в Україні з пострадянської на європейську модель.

Переваги та недоліки запровадження інституту приватних виконавців в Україні

Ідея запровадження інституту приватних виконавців в Україні є

досить прогресивною та позитивною ідеєю, яка надасть змогу створити ефективну систему органів, що здійснюють примусове виконання рішень.

Перш за все, приватні виконавці суттєво зменшать завантаженість органів державної виконавчої служби, оскільки у стягувача буде вибір (крім випадків, коли примусове виконання рішень можуть здійснювати лише державні виконавці, відповідно до законопроектів «Про виконавче провадження»), куди подавати документ для примусового виконання: до державного виконавця чи до приватного виконавця.

Таким чином, поява приватних виконавців, які будуть здійснювати свою діяльність на професійній основі та володітимуть достатнім рівнем знань, підвищить конкуренцію у сфері примусового виконання рішень, що сприятиме зниженню корупції в органах державної виконавчої служби.

Запровадження змішаної системи виконання рішень дозволить державі скоротити та оптимізувати систему органів державної виконавчої служби, залишивши працювати на посадах найбільш професійні кадри, які будуть отримувати гідне матеріально-технічне забезпечення завдяки коштам, котрі вивільняться внаслідок проведення скорочення кількості державних виконавців.

Запровадження інституту приватних виконавців дозволить збільшити надходження до держбюджету через сплачені такими виконавцями податки

Позитивний досвід європейських держав дає підстави стверджувати, що приватні виконавці, які зацікавлені в успішному завершенні виконавчого провадження, бо від цього залежить їх прибуток, можуть стати рушійною силою для покращення якості виконання рішень.

Зрештою, запровадження інституту приватних виконавців в Україні дозволить збільшити надходження до державного бюджету через сплачені такими виконавцями податки, що в умовах тривалої економічної кризи в Україні, безперечно, матиме позитивний ефект.

Також, на мою думку, досить прогресивною є ідея законодавця щодо

введення Єдиного реєстру боржників, що являтиме собою систематизовану базу даних про боржників (ч. 1 ст. 9 законопроектів №2507а «Про виконавче провадження»).

Законопроект №2507а передбачається, що відомості про боржників, включені до Єдиного реєстру боржників, будуть відкритими та розміщуватимуться на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України.

Такий крок законодавця виконуватиме превентивну функцію та дозволить суб'єктам господарювання перед укладенням будь-якої угоди перевіряти свого потенційного контрагента на предмет наявності відкритих проти нього виконавчих проваджень.

Очевидно, що внесення суб'єкта підприємницької діяльності до Єдиного реєстру боржників негативно впливатиме на його ділову репутацію, наслідком чого може стати відмова потенційних контрагентів від укладення угод з останнім.

Необхідно відзначити також положення ст. 28 законопроектів №2506а «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», відповідно до яких приватний виконавець зобов'язаний до початку здійснення своєї діяльності застрахувати цивільно-правову відповідальність перед третіми особами.

Зазначене положення законопроектів №2506а є додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів учасників виконавчого провадження у випадку їх порушення. У той же час, попри всі можливі переваги, не потрібно ідеалізувати ідею запровадження змішаної системи виконання рішень в Україні.

Насамперед, приватні виконавці як суб'єкти незалежної професійної діяльності мають власним коштом забезпечувати себе матеріально-технічними засобами (офісне приміщення, витратні матеріали, офісна техніка тощо), що неодмінно відіб'ється на вартості послуг таких

приватних виконавців, а отже, для звичайного громадянина більш доступним варіантом можуть залишитися державні виконавці, матеріально-технічне забезпечення яких здійснюється коштом державного бюджету України. Такий, на перший погляд, незначний фактор може нівелювати на практиці прогресивну ідею законотворця щодо запровадження змішаної системи виконання рішень.

Беручи за основу успішний досвід європейських держав, законодавцю слід зважати на певні особливості нашої держави (наприклад, низький рівень правової культури населення, пострадянська модель економіки держави, високий рівень корупції) при напрацюванні та впровадженні реформи системи органів примусового виконання рішень.

На мою думку, істотним недоліком запровадження змішаної системи виконання рішень може стати той факт, що приватні виконавці, бажаючи якнайшвидше завершити виконавче провадження, будуть нехтувати правами боржників, намагаючись будь-якою ціною виконати рішення, адже від успішного завершення виконавчого провадження буде прямо залежати їхня винагорода.

Недотримання прав та законних інтересів боржника у процесі здійснення примусового виконання рішень суперечить основним принципам інституту виконавчого провадження, а також фактично перетворить приватних виконавців на колекторів з широкими повноваженнями, які вони отримають згідно з законом.

Уникнути такої перспективи, на мій погляд, можливо, перш за все, шляхом чіткого закріплення у законодавстві переліку прав та обов'язків учасників виконавчого провадження. Крім того, необхідно встановити дієвий механізм оскарження незаконних дій державних та приватних виконавців, а також процедуру притягнення їх до відповідальності, у випадку порушення ними прав та законних інтересів учасників виконавчого провадження.

Встановлення у законодавстві вказаних вище реальних гарантій дотримання прав та законних інтересів учасників виконавчого провадження сприятиме забезпеченню принципу законності й зменшить можливі зловживання приватних виконавців у процесі примусового виконання рішень.

Я вважаю, що дискусійним є положення ч. 2 ст. 49 законопроекту

№2506а «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», відповідно до якого у разі припинення діяльності приватного виконавця з підстав, передбачених п. 2-10 ст. 48 цього Закону (випадки припинення діяльності приватного виконавця не за його бажанням), Рада приватних виконавців України визначає тимчасового приватного виконавця, який зобов'язаний протягом 3-х місяців здійснити заходи з припинення діяльності приватного виконавця.

Ч. 3 ст. 49 законопроекту №2506а передбачено, що тимчасовий приватний виконавець зобов'язаний зупинити виконавчі провадження до моменту їх передачі іншому виконавцю, а також зобов'язаний передати документи діловодства та архів приватного виконавця до відповідного державного архіву.

У той же час, законопроектом №2506а не передбачено, хто саме може бути (та хто не може бути) тимчасовим приватним виконавцем, а також не встановлено детальної процедури відбору та призначення тимчасових державних виконавців.

Законопроект №2506а також не містить положень, якими встанов-

лювалися б права, відповідальність за неналежне виконання обов'язків, процедура і розмір оплати послуг таких тимчасових приватних виконавців. Відсутність таких базових складових правового статусу тимчасового приватного виконавця створює широкі можливості для потенційних зловживань.

Я вважаю, що доцільніше покласти виконання обов'язків тимчасових приватних виконавців, наприклад, на Міністерство юстиції України, а інститут тимчасових приватних виконавців виключити із законопроекту №2506а «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Заслужує на увагу також положення п. 2 ч. 3 ст. 38 законопроекту №2506а, згідно з яким позапланові перевірки приватного виконавця проводяться Міністерством юстиції України на підставі письмових звернень учасників виконавчого провадження щодо рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця.

З одного боку, зазначене положення законопроекту №2506а є важливою гарантією дотримання прав та законних інтересів учасників виконавчого провадження, а з іншого – таке формулювання п. 2 ч. 3 ст. 38 законопроекту №2506а дозволяє боржнику ініціювати нескінченну кількість позапланових перевірок стосовно приватного виконавця, що фактично надає можливість недобросовісному боржнику блокувати проведення виконавчого провадження щодо нього.

Крокуємо в ЄС

Неефективність Державної виконавчої служби України та прагнення нашого народу поглибити інтеграційні процеси з Європейським союзом зумовлюють необхідність кардинального реформування системи органів примусового виконання рішень з пострадянської на європейську модель.

На мою думку, запровадження інституту приватних виконавців в Україні, незважаючи на всі недоліки та можливі ризики, є досить прогресивною ідеєю, що надасть змогу створити ефективну систему органів примусового виконання рішень в Україні, а також дозволить гармонізувати українське законодавство із законодавством держав Європейського союзу.

У той же час, створюючи змішану систему виконання рішень, законодавцю необхідно враховувати не лише успішний досвід держав Європейського союзу, а й певні національні особливості нашої держави, а саме: низький рівень правової культури населення, пострадянська модель економіки держави, високий рівень корупції. Неврахування таких особливостей може нівелювати будь-які прогресивні ідеї законодавця щодо реформування системи примусового виконання рішень.

