

ЗОЗУЛЯ І. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
загальноправових дисциплін
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ВИКОНАВЧОГО
ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ
СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ**

З огляду на сучасні реалії та зміну законодавства щодо інституту виконавчого провадження зроблено аналіз нормативно-правового забезпечення статусу суб'єктів – органів і осіб, функції яких спрямовані на примусове виконання судових рішень і рішень інших органів у виконавчому провадженні в Україні, та суб'єктів – органів і установ, спрямованих на виконання рішень, але які не є в ньому органами примусового виконання. Виділені та розглянуті дві групи таких суб'єктів; звернуто увагу на потребу налагодження взаємовідносин між державними та приватними виконавцями.

Ключові слова: *правове забезпечення, статус суб'єктів, виконавче провадження, примусове виконання рішень, державні та приватні виконавці.*

С учетом современных реалий и изменения законодательства в отношении института исполнительного производства сделан анализ нормативно-правового обеспечения статуса субъектов – органов и лиц, функции которых направлены на принудительное исполнение судебных решений и решений других органов в исполнительном производстве в Украине, и субъектов – органов и учреждений, направленных на исполнение решений, но не являющихся в нем органами принудительного исполнения. Выделены и рассмотрены две группы таких субъектов; обращено внимание на необходимость налаживания взаимоотношений между государственными и частными исполнителями.

Ключевые слова: *правовое обеспечение, статус субъектов, исполнительное производство, принудительное исполнение решений, государственные и частные исполнители.*

Given the current realities and changes in legislation in relation of institute for enforcement proceedings was made an analysis of regulatory and legal of status support of subjects – bodies and persons whose functions are aimed at the for compulsory execution of judgments and decisions of other bodies for the enforcement proceedings in Ukraine, and the subjects – bodies and institutions aimed on the execution of judgments, but which are not in it as enforcement authorities. Two groups of subjects were identified and studied and was drawn attention to the need to establish the relationship between public and private entities

Key words: *legal security, status of subjects, enforcement, enforcement decisions, public and private performers.*



Вступ. Як відомо, виконавче провадження в самому загальному вигляді є інститутом права в контексті адміністративної, адміністративно-процесуальної та цивільно-процесуальної профільних галузей. Визначені свого часу в Законах України «Про державну виконавчу службу» від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР [1] та «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. № 606–XIV [2] засади виконавчого провадження перетерпіли численних змін як стосовно суб'єктів, що їх здійснюють, так і стосовно самого інституту виконавчого провадження. Цьому сприяло, наприклад, малоефективне і неповноцінне функціонування системи суб'єктів виконавчого провадження, «...зумовлене недостатнім досвідом правового регулювання системи суб'єктів виконавчого провадження як складової частини інституту адміністративного права ... відсутністю чіткого визначення правового статусу суб'єктів виконавчого провадження» [3] тощо.

Постановка завдання. Актуальні питання виконавчого провадження свого часу досліджували Ю.В. Білоусов, С.В. Васильєв, Б.М. Гук, Р.В. Ігонін, В.І. Крат, П.В. Макушев, Ю.В. Мица, О.П. Печений, І.В. Спасибо-Фатеева, Г.В. Стаднік, С.Я. Фурса, С.В. Щербак та інші вчені. Разом із тим через сучасні реалії та нещодавню зміну законодавства щодо інституту виконавчого провадження метою статті є аналіз правового забезпечення статусу суб'єктів виконавчого провадження у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів і рішень інших органів та установ.

Результати дослідження. Таких суб'єктів виконавчого провадження Р.В. Ігонін в 2007 році фактично приєднав до групи «особи, що сприяють виконавчому провадженню» та які «... хоч і не беруть безпосередньої участі в здійсненні виконавчого провадження, але через надані їм контрольні повноваження прямо впливають на нього» [3]. І хоча до таких осіб вченим були віднесені й державні виконавці, але, як зазначає С.В. Щербак [4, с. 2], їх за ст. 7 тодішнього Закону України «Про виконавче провадження» [2] поряд з іншими особами включено до групи «учасники виконавчого провадження».

Разом із тим статус і місце державних виконавців не набули належного висвітлення в запропонованій Р.В. Ігоніним класифікації основних учасників виконавчого провадження та осіб, що залучаються до проведення виконавчих дій і що сприяють виконавчому провадженню. Тим не менш, саме цей вчений визначив, що «...повноваження, якими наділений державний виконавець, мають владний характер і пов'язані з реалізацією функцій управління у сфері виконавчого провадження. Це дає підстави визначити адміністративно-правовий статус державного виконавця як державного службовця і посадової особи» [3].

У свою чергу, С.В. Щербак зазначає, що застосований у Законі [2] термін «учасники виконавчого провадження» не зовсім узгоджується з їх правовим статусом у виконавчому процесі. Особливо це стосується державного виконавця, який названий одним з учасників виконавчого провадження, однак наділений специфічним комплексом прав та обов'язків як посадова особа владного органу, уповноваженого законом на примусове виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів» [4, с. 2]. Також вчений зазначає, що «...поєднання в одному понятті учасників виконавчого провадження державного виконавця з іншими учасниками є невдалим, оскільки державний виконавець, будучи основним суб'єктом виконавчого процесу, безпосередньо вчиняє виконавчі дії, тобто фактично здійснює виконавчий процес та керує ним, що зовсім не враховано законодавцем під час віднесення його до групи учасників виконавчого провадження. У виконавчому процесі державний виконавець є процесуально самостійною особою, від свого імені приймає рішення, втілені у формі постанов та інших актів, що безпосередньо впливають на динаміку процесу, а його вимоги щодо виконання рішень є обов'язковими для всіх органів та осіб».

Ще одна дослідниця, М.В. Вінциславська, наполягає на відмежуванні «...питання організації органів із виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів від статусу суб'єктів виконавчого процесу, зокрема державного виконавця, який безпосередньо виконує судові рішення» [5] тощо. Слід звернути увагу й на дослідження П.В. Макушевим поняття та елементів адміністративно-правового статусу вже звичного державного виконавця, сутності та змісту цього статусу, а також на надані вченим пропозиції щодо вдосконалення означеного адміністративно-правового статусу [6] та ін.



Такий стан речей повністю відповідав нормам чинного тоді законодавства – наприклад, за ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. № 606–XIV [2] виконавче провадження визначалось через «...сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у цьому Законі, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)...», а за ч. 1 ст. 2 цього Закону *державна виконавча служба* визначалась такою, на яку покладалось примусове виконання рішень, які за ч. 2 ст. 2 цього ж Закону виконуються *державними виконавцями* (але визначені Законом «Про державну виконавчу службу»).

При цьому до інших органів, установ, організацій і посадових осіб, що проводять окремі виконавчі дії, передбачені законом (ч. 4 ст. 2), були віднесені «...*органи доходів і зборів, банки та інші фінансові установи*», а також «...*інші органи, установи, організації, посадові особи та громадяни*» (абз. 1 ч. 1 ст. 3 Закону); Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (абз. 2 ч. 1 ст. 3); органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (ч. 2 ст. 3). Також позначалось, що «...органи, установи, організації та особи, зазначені в частинах першій і другій цієї статті, не є органами примусового виконання, крім органів та посадових осіб, які виконують рішення про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності» (ч. 3 ст. 3). А відповідно, права і обов'язки державних виконавців визначались у ст. 11 Закону [2].

У свою чергу, згідно зі ст. 1 тепер вже сучасного Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404–VII [7] «...виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) (далі – рішення) – *сукупність дій визначених у цьому Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню*».

Слід зазначити, що *ст. 1 Закону [7] безпосередньо не розкриває статус «органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень»*, покладаючи це на ст. 5 цього Закону, за якою органами та особами, які здійснюють примусове виконання рішень, визначені *органи державної виконавчої служби* (державні виконавці) та *приватні виконавці* (що є безумовною новацією закону. – Авт.). При цьому їх *правовий статус та організація діяльності* в передбачених цим Законом випадках встановлюється окремим Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 р. № 1403–VIII [8].

Так, відповідно до ст. 8 Закону [8] *за правовим статусом працівники органів державної виконавчої служби є державними службовцями*, і до них відносяться державні виконавці, керівники та спеціалісти органів державної виконавчої служби. У свою чергу, *Закон окремо не визначає правовий статус приватних виконавців*, вказуючи в ч. 1 ст. 16 Закону тільки те, що «...приватним виконавцем може бути громадянин України, уповноважений державою здійснювати діяльність із примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом» і що «...приватний виконавець є суб'єктом незалежної професійної діяльності» (ч. 2 ст. 16), а також те, що його діяльність регулюється Міністерством юстиції України (ст. 17 Закону [8]).

Більш очевидною постає *різниця щодо їх повноважень у статусах державного та приватного виконавця зі ст. 5 Закону [7]*, де визначені обмеження здійснення примусового виконання рішень тільки приватними виконавцями (ч. 2), на відміну від *державних виконавців, щодо яких обмеження здійснення примусового виконання рішень яких окремо не визначені взагалі*. Із цього, по-перше, випливає цілком природна (на думку самої держави) *другорядність приватних виконавців по відношенню до державних виконавців*. І по-друге, пов'язане із цим *намагання законодавця обмежити сферу діяльності приватних виконавців*, прикладом чого є вказаний у ч. 2 ст. 5 Закону [7] перелік із одинадцяти пунктів, останній з



яких, до того ж, містить і посилання на будь-які інші розширювальні випадки, «...передбачені цим Законом та Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [8].

До речі, не слід забувати, що ч. 1 ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404–VII [7], як і свого часу Закон [2], називає також й *інші органи та установи, які здійснюють «...виконання рішень»: органи доходів і зборів* щодо стягнення майна та коштів, а також *банки та інші фінансові установи* щодо стягнення коштів. А в ч. 3 ст. 6 Закону [7] йдеться і про *інші органи* (але не установи. – *Авт.*), якими рішення можуть виконуватись у випадках, передбачених законом».

Разом із тим у ч. 4 ст. 6 Закону [7] позначається, що «...органи та установи, зазначені в частинах першій – третій цієї статті, не є органами примусового виконання», у зв'язку із цим *їх включення до тіла Закону, на нашу думку, по-перше, суперечить основній меті Закону* – визначенню органів і осіб, що спрямовані саме на примусове виконання рішень, через те, що примусове виконання рішень не може бути покладене на органи й особи (і, вочевидь, у нашому випадку, й на установи. – *Авт.*), які таким статусом не володіють. По-друге, – необмеженим, крім судів, колом «інших органів (посадових осіб)» – наприклад, за ч. 3 ст. 6, рішення яких органи й особи (що виконують такі рішення) мають виконувати. По-третє, – відсутністю згадувань про «установи» в базовій ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» [7]. По-четверте, – відсутністю однозначного трактування терміну «рішення» і характеру їх примусового виконання. У ст. 1 Закону [7] складне словосполучення «примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб)» подається через його скорочену форму – «рішення», на що особливо тут же зауважується, хоча трохи далі, в ст. 1 Закону знову використовується чергове тавтологічне «примусове виконання рішень».

Попри такі зауваження, із цього зробимо деякі висновки. Ст. 1 Закону [7] сукупно визначає такі *суб'єкти, що спрямовані на примусове виконання рішень* (і які умовно можна віднести до першої групи. – *Авт.*), – це *органи і особи*, якими, за ст. 5 цього Закону, є органи державної виконавчої служби (державні виконавці) та приватні виконавці (власне, особи, із сенсу ст. 1 Закону [7]). Додатково ч. 1 ст. 6 Закону [7] визначає такі *суб'єкти, що «не є органами примусового виконання»* (які умовно можна віднести до другої групи. – *Авт.*), – це органи доходів і зборів і банки та інші фінансові установи, відповідно до сфери їх повноважень із конкретизацією в ч. 2 ст. 6 Закону як «...органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів»; у ч. 3 ст. 6 Закону це – «інші органи», але з такою самою позначкою, що вони *«не є органами примусового виконання»*.

Стосовно умовної першої групи суб'єктів, що спрямовані на примусове виконання рішень, то основи організації їх діяльності, завдання та правовий статус цілком висвітлені у вже згаданому Законі України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 р. № 1403–VIII [8], відповідно до преамбули якого ініціація таких рішень (звернень на стягнення) належить судам й іншим органам (посадовим особам).

Умовна друга група суб'єктів у Законі [8] не згадується взагалі. Але, наприклад, *щодо позначеного в ній складу суб'єктів, то якщо він прямо не простежується* за ч. 1 ст. 59 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121–III [9], оскільки виключно за постановою *державного виконавця, приватного виконавця чи рішенням суду* про стягнення коштів або про накладення арешту в порядку, встановленому законом, здійснюється та знімається «арешт на майно або кошти банку, що знаходяться на його рахунках, арешт на кошти та інші цінності юридичних або фізичних осіб, що знаходяться в банку», то вже за ч. 5 ст. 59 цього ж Закону *Національний банк України здійснює стягнення коштів із кореспондентських рахунків банку «...на вимогу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб виключно у випадках, передбачених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»*. А стосовно *«інших фінансових установ»* у складі умовної другої групи суб'єктів, то за п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. № 2664–III [10] до них за вичерпним перелі-



ком «...належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, – інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг. Не є фінансовими установами (не мають статусу фінансової установи) незалежні фінансові посередники, що надають послуги з видачі фінансових гарантій у порядку та на умовах, визначених Митним кодексом України».

Стосовно органів доходів і зборів умовної другої групи суб'єктів, то, як зазначає Вищий адміністративний суд України [11], «...чинне законодавство передбачає окремий порядок примусового виконання судових рішень про стягнення коштів у рахунок погашення податкового боргу (що регулюється статтями 95–99 Податкового кодексу України. – Авт.). При цьому органи державної виконавчої служби до цієї процедури не залучаються».

Слід зазначити, що станом на сьогодні правовий статус державних виконавців у цілому є більш-менш визначеним, хоча, наприклад, і не отримав безпосереднього жодного згадування про них або про місце державних виконавців у структурі ДВС за Положенням про Державну виконавчу службу України, затвердженому Указом Президента України від 06.04.2011 р. за № 385/2011 [12], де надавався тільки перелік обов'язків Служби щодо забезпечення їх діяльності. Такий саме стан речей був характерним і для Положення про Державну виконавчу службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 229 [13], що втратила чинність 31.03.2015 р.

До речі, сьогодні чисельність працівників органів державної виконавчої служби у 8056 одиниць визначена Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення чисельності працівників органів державної виконавчої служби» від 08.09.2016 р. № 620 [14]. Наразі особливої актуальності набуває інформація з питань організації та діяльності цієї служби у світлі згаданого Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 р. № 1403–VIII, по-перше, для реальної оцінки відношення відповідного Департаменту Міністерства юстиції України до нововведеного інституту приватних виконавців і подальшого сприяння його становленню; по-друге, до налагодження механізму як самостійного функціонування, так і взаємовідносин державних і приватних виконавців, а також їх результативності. Нещодавно в системі виконавчої служби України йшлося про позитив «новітньої змішаної системи виконання судових рішень за участю приватних виконавців», що «...в результаті реформи стягвач отримає вибір: звертатися до державного чи приватного виконавця судових рішень», що «...змішана система виконання судових рішень за участю приватних виконавців створить здорову конкуренцію в цій сфері», що «...з'явиться мотивація роботи працівників виконавчої служби, а витрати бюджету на утримання органів державної виконавчої служби будуть зменшені, оскільки частину функцій заберуть на себе приватні виконавці» [15].

Поряд із цим тільки «змагальна» практика державних і приватних виконавців у виконавчому провадженні покаже, чи не буде треба законодавцю незабаром переосмислювати такі тези: «Виконавець за визначенням не може бути приватним через те, що держава делегує цим особам функцію з примусового виконання судових рішень і для цього наділяє їх владними повноваженнями з розпорядження чужим майном (майном боржників) без волевиявлення власника», що «...різниця між державним і приватним виконавцем полягає лише в тому, за рахунок якого джерела відбувається фінансування їх діяльності: з державного бюджету або на засадах самофінансування» тощо [16].

Висновки. Станом на сьогодні, відповідно до чинного законодавства, щодо статусу основних суб'єктів – органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, то стисло, за Б. Малишевим [17], стосовно державних і приватних виконавців він відрізняється способом відбору на посаду; обсягом компетенції (приватні виконавці не зможуть приймати до виконання низку видів виконавчих документів); способом оплати винагороди та її розміром; діяльність приватних виконавців, крім Міністерства юстиції, буде контролювати ще й Асоціація приватних виконавців.



Таким чином, висунуті зауваження сприятимуть удосконаленню нормативно-правового забезпечення статусу суб'єктів виконавчого провадження у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів та установ.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про державну виконавчу службу» : від 24.03.1998 р., № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.
2. Закон України «Про виконавче провадження» : від 21.04.1999 р., № 606–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
3. Ігонін Р.В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Р.В. Ігонін ; Нац. акад. держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 211 с.
4. Щербак С.В. Суб'єкти виконавчого процесу / С.В. Щербак // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1(6).
5. Вінциславська М.В. Суб'єкти виконавчого процесу та їх класифікації: проблемні питання / М.В. Вінциславська // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 3(11). – С. 7–17.
6. Макушев П.В. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу державного виконавця / П.В. Макушев // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ імені Е.О. Дідоренка. – 2016. – Вип. № 1(73). – С. 181–190.
7. Закон України «Про виконавче провадження» : від 02.06.2016 р., № 1404–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 30. – Ст. 542.
8. Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» : від 02.06.2016 р., № 1403–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29. – Ст. 535.
9. Закон України «Про банки і банківську діяльність» : від 07.12.2000 р., № 2121–III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
10. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» : від 12.07.2001 р., № 2664–III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
11. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України «Щодо порядку виконання судових рішень про стягнення з платників податків коштів у рахунок погашення податкового боргу» : від 24.10.2013 р., № 1484/12/13-13 // Баланс. – 18.11.2013. – № 92. – С. 14.
12. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України» : від 06.04.2011 р., № 385/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1159.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України» : від 02.07.2014 р., № 229 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1456.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення чисельності працівників органів державної виконавчої служби» : від 08.09.2016 р., № 620 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 73. – Ст. 2468.
15. Билина Ю. Які реформи очікують виконавчу службу / Ю. Билина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pplus.in.ua/news/yak_reformi_och_kuyut_vikonavchu_slujbu_ – 21.01.2016.
16. Волков А. Статус виконавця має бути єдиним, без поділу на державного чи приватного / А. Волков, С. Желтухін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jur-gazeta.com/interview/status-vikonavcya-mae-but-edinim-bez-podilu-na-derzhavnogo-chi-privatnogo.html>. – 03.04.2015.
17. Малишев Б. Приватні виконавці: нова юридична професія і головний засіб реформи системи виконавчого провадження / Б. Малишев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871615-privatni-vikonavtsi-nova-yuridichna-profesiya-i-golovniy-zasib-reformi-sistemi-vikonavchogo-provadgeennya>.

