**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про примусове виконання рішень»**

Метою проекту, як зазначається у п. 2 пояснювальної записки до нього, є «комплексне удосконалення процесу примусового виконання рішень». Для цього в ньому пропонується визначити, зокрема: основні терміни, які вживаються у цьому Законі; суб’єктів, які здійснюють примусове виконання рішень; зміст державного регулювання примусового виконання рішень; систему органів державної виконавчої служби; статус та умови діяльності приватних виконавців, їх саморегулювання тощо; порядок проведення виконавчого провадження тощо. Як вказано у п. 3 пояснювальної записки до проекту, «новації, передбачені проєктом Закону, умовно поділяються за наступними напрямами: 1) розширення повноважень приватних виконавців та полегшення доступу до професії приватного виконавця для збільшення їх загальної кількості, розширення повноважень помічника приватного виконавця; 2) цифровізація процесу примусового виконання рішень; 3) визначення особливостей виконання окремих категорій рішень; 4) нові підходи до звернення стягнення на майно боржника, визначення особливостей звернення стягнення на окремі види майна».

На думку суб’єктів права законодавчої ініціативи, викладену в п. 6 пояснювальної записки, прийняття проекту «сприятиме становленню загальних засад та порядку здійснення примусового виконання рішень. Запровадження передбачених законопроектом змін забезпечить суттєве підвищення ефективності виконання судових рішень, як необхідної складової виконання дотримання Україною Європейської конвенції з прав людини та розв’язання вкрай згубної ситуації, пов’язаної з виконанням рішень Європейського суду з прав людини (справи Іванов/Бурмич проти України), шляхом рішучого розвитку інституту приватного виконання, а також удосконалення правових інструментів примусового виконання рішень».

Проект не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX та до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-IX.

Водночас слід звернути увагу, що до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ, включено: внесений Кабінетом Міністрів України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів» реєстр. № 3609[[1]](#footnote-1) від 05.06.2020 (п. 348); внесений народними депутатами України Т. Тарасенко та С. Демченко проект Закону України «Про виконавче провадження» реєстр. № 3726[[2]](#footnote-2) від 23.06.2020 (п. 349).

Головне управління, розглянувши законопроект у стислий термін, вважає за доцільне висловити щодо нього наступні зауваження та пропозиції.

***I. Зауваження загального характеру***

**1.** Згідно з преамбулою проекту «цей Закон визначає загальні засади та порядок здійснення примусового виконання рішень, а також правовий статус, завдання та основи організації і діяльності суб’єктів примусового виконання рішень». З його прийняттям визнаються такими, що втратили чинність, зокрема, закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження», якими на даний час регулюються відповідні суспільні відносини.

З цього приводу варто звернути увагу, що, зазвичай, прийняття нових законодавчих актів доцільно здійснювати у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована (недосконало врегульована) існуючими нормами права.

Водночас, зазначимо, що положення проекту у багатьох випадках по суті дублюють за змістом відповідні положення законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» (у цьому абзаці – Закон І) та «Про виконавче провадження» (у цьому абзаці – Закон ІІ). Зокрема, йдеться про визначення змісту терміну «виконавче провадження» у п. 6 ч. 1 ст. 1 проекту, яке фактично повторює зміст відповідного терміну у ч. 1 ст. 1 Закону ІІ; 10 принципів, на підставі яких здійснюється примусове виконання рішень (ч. 2 ст. 4 проекту) у Законі І (ч. 1 ст. 4) розглядаються як принципи діяльності органів державної виконавчої служби та приватних виконавців. Крім цього, 9 з них у ч. 1 ст. 2 Закону ІІ визначені як засади здійснення виконавчого провадження; ст. 7 «Правовий захист та гарантії здійснення діяльності виконавців» проекту практично повторює зміст ст. 5 «Правовий захист та гарантії здійснення діяльності державних виконавців, приватних виконавців з примусового виконання рішень» Закону І; ст. 8 «Виконання рішень іншими органами та установами» – зміст однойменної ст. 6 Закону ІІ; ст. 13 «Правовий статус працівників органів державної виконавчої служби» проекту – зміст ст. ст. 7 «Державні виконавці» та 8 «Правовий статус працівників органів державної виконавчої служби» Закону І; положення ч. 1, 3, 4 ст. 18 «Приватний виконавець» проекту – положення ч. 1, 2 ст. Закону І; із 11 видів рішень на підставі виконавчих документів, які підлягають примусовому виконанню відповідно до цього Закону, згідно з ч. 1 ст. 63 «Виконавчі документи за рішеннями, що підлягають примусовому виконанню» проекту 9 дублюють відповідні положення ст. 3 «Рішення, що підлягають примусовому виконанню. Виконавчі документи» Закону ІІ тощо.

Зазначимо також, що у проекті не знайшли свого відображення деякі важливі положення, які містяться у чинних законах України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження». Зокрема, йдеться про відсутність у проекті вимог до державного виконавця, які визначені у ст. 10 Закону
«Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Виходячи з цього, покладена в основу проекту ідея об’єднання в ньому положень законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження» виглядає дискусійною. Зокрема, з огляду на те, що такий підхід не відповідає такому принципу юридичної визначеності правової норми як її стабільність. Зазначимо, що Конституційний Суд України наголосив, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати *на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства* та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абз. 5 пп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 23.01.2020 № 1-р/2020). Крім цього, «на думку Конституційного Суду України, *особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання*, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб» (абз. 4 пп. 4.1. п. 4 мотивувальної частини Рішення від 22.05.2018 № 5-р/2018). Вважаємо також, що у цьому контексті доцільно зазначити про необхідність дотримання принципу стабільності законодавства, оскільки постійні зміни законодавчих положень негативно відображаються на їх належному виконанні та не сприятимуть єдності та сталості практики застосування відповідних положень.

**2.** Однією з новелпроекту є наділення приватного виконавця такою ж самою компетенцією як і у державного виконавця. Зауважимо, що чинна редакція ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» визначає, що приватний виконавець не має право здійснювати: примусове виконання рішень про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною; 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 у статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету; рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону; рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини тощо. Вважаємо, що такі обмеження у компетенції приватних виконавців на даний час є виправданими, оскільки виконання вказаних рішень потребує особливої уваги з точки зору забезпечення інтересів суспільства та держави. На нашу думку, розширення повноважень приватних виконавців повинно здійснюватися поступово, враховуючи, наприклад, набуття ними досвіду та знань у відповідних сферах, а також аналіз ефективності такого розширення. Зазначимо, що саме такий підхід (поступове розширення повноважень приватного виконавця) пропонується у поданому Кабінетом Міністрів України проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень приватних виконавців» реєстр. № 4330 від 05.11.2020, який 20.05.2021 прийнято за основу в першому читанні.

**3.** У главі 6 розділу ІV проекту розглядаються питання самоврядування приватних нотаріусів. Проте, на нашу думку, у проекті було б доцільним визначити питання самоврядування всіх виконавців, як приватних, так і державних, як це, наприклад, зроблено щодо нотаріусів у Законі України
«Про нотаріат» (ст. 16 та інші), в якому під метою професійного самоврядування нотаріусів розуміється їх об’єднання на професійній основі зусиль нотаріусів для виконання покладених на них цим Законом обов’язків і забезпечення їхніх прав, представництво професійних інтересів нотаріусів у державних органах, органах місцевого самоврядування, у відносинах з іншими юридичними особами, захист професійних інтересів та соціальних прав нотаріусів, сприяння підвищенню професійного рівня нотаріусів та надання їм методичної допомоги, захисту інтересів фізичних і юридичних осіб при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса. При цьому, професійне самоврядування нотаріусів здійснюється через Нотаріальну палату України та її органи.

**4.** Проект вимагає техніко-юридичного доопрацювання. Зокрема, слід звернути увагу, що текст самого проекту не співпадає у з його текстом у порівняльній таблиці до нього, що ускладнює його об’єктивний аналіз. Зокрема, у тексті проекту відсутнє внесення змін до Податкового та Митного кодексів України, а до порівняльної таблиці до проекту такі зміни включені.

***ІІ. Зауваження до окремих положень проекту***

**1.** Вважаємо, що зміст окремих термінів, які визначаються у ч. 1 ст. 1 проекту, вимагає свого доопрацювання. Зокрема.

1.1. В абз. 3 ч. 1 ст. 1 проекту надається визначення терміну «автоматизована система виконавчого провадження – *комп’ютерна програма*, що забезпечує *збирання, зберігання, облік, пошук, узагальнення, надання* відомостей про виконавче провадження, захист цих відомостей від несанкціонованого доступу, формування Єдиного реєстру боржників».

Зазначене визначення не узгоджується із визначенням «інформаційна (автоматизована) система», яке міститься у ст. 1 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Адже згідно із цим Законом під автоматизованою системою слід розуміти організаційно-технічну систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням не лише програмних засобів, а й технічних (абз. 9 ч. 1 ст. 1 названого Закону)

При цьому, запропоновані у визначенні процеси «*збирання, зберігання, облік, пошук, узагальнення, надання* відомостей» підпадають під більш загальне поняття – «обробка інформації» (абз. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»).

1.2. У визначенні «Єдиний державний реєстр виконавчих документів»
(абз. 10 ч. 1 ст. 1 проекту) як «автоматизованої системи збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку електронних виконавчих документів, *а також надання інформації* з нього» замість поняття «автоматизована система» доречніше було б вживати поняття «інформаційно-телекомунікаційна система», адже процес «надання інформації» передбачає застосування телекомунікаційних засобів.

**2.** Юридично некоректною вбачається викладена в ч. 1 ст. 16 проекту пропозиція, відповідно до якої «фінансове та матеріальне забезпечення діяльності працівників органів державної виконавчої служби та фінансування витрат на проведення і організацію виконавчих дій здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, *а також коштів виконавчого провадження, порядок формування яких встановлюється цим Законом*». Адже запропонована законодавча конструкція не враховує положень ч. 1 ст. 2 Закону України
«Про джерела фінансування органів державної влади», відповідно до якої органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Тобто, фінансове та матеріальне забезпечення діяльності працівників органів державної виконавчої служби має здійснюватися лише за рахунок держави.

**3.** Згідно з ч. 1 ст. 29 проекту приватний виконавець як суб’єкт незалежної професійної діяльності може здійснювати свою *діяльність індивідуально* *або у формі бюро чи об’єднання*. Вважаємо, що вказана пропозиція проекту про запровадження можливості здійснення приватними виконавцями своєї діяльності у формі бюро чи об’єднання виглядає дискусійною, оскільки покладена державою на приватного виконавця функція по своєчасному, повному і неупередженому примусовому виконанню рішень (ч. 1 ст. 4 проекту) повинна здійснюватися останнім безпосередньо. Крім того, вказана пропозиція не корелюється з деякими іншими положеннями проекту, зокрема, з ч. 1 ст. 3 проекту, згідно з якою примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та приватних виконавців. У свою чергу, у ст. 23 проекту визначаються вимоги до офісу приватного виконавця, причому дозволяється здійснення в одному офісі приватного виконавця (а не в офісі бюро чи об’єднання приватних виконавців) діяльності двох і більше приватних виконавців тощо.

Зауважимо й те, що у проекті не визначається організаційно-правова форма бюро приватного виконавця чи їх об’єднання, не висувається жодних вимог (крім загальних) до об’єднань приватних виконавців. Крім цього, положення цієї статті не дозволяють однозначно зрозуміти відмінність між діяльністю приватного виконавця, який здійснює діяльність індивідуально як самозайнята особа, у складі бюро, в якому він є одноосібним засновником, чи у складі об’єднання (ч. ч. 2-4 ст. 29 проекту).

**4.** Звертаємо увагу, що надання помічникам приватних виконавців права на здійснення окремих виконавчих дій (ч. 3 ст. 31 проекту) не кореспондується з іншими положеннями проекту. Зокрема, з визначенням змісту терміну «виконавча дія» (абз. 6 ч. 1 ст. 1 проекту), згідно з яким під такою дією розуміється «процесуальна дія *виконавця* спрямована на примусове виконання рішення та забезпечення його виконання або інша процесуальна дія виконавця, передбачена цим Законом», а також з ч. 1 ст. 3 проекту, згідно з якою «примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та на *приватних виконавців*».

**5.** У ст. 40 проекту передбачений перелік дисциплінарних проступків приватних виконавців. При цьому, до таких проступків пропонується віднести «невиконання статуту Асоціації приватних виконавців України, рішень органів самоврядування приватних виконавців» (п. 5 ч. 1 цієї статті). На нашу думку, зазначене питання стосується відносин між приватним виконавцем та органами самоврядування приватних виконавців, а тому застосування в цьому випадку дисциплінарної відповідальності державою (Дисциплінарна комісія приватних виконавців утворюється при Міністерстві юстиції України), виглядає дискусійним. До того ж, вирішення вказаних відносин за допомогою держави створює корупційні ризики та можливості для зловживань при вирішенні питань самоврядування приватних виконавців.

Це зауваження стосується також п. 5 ч. 1 ст. 47 проекту, в якому передбачено зупинення діяльності приватного виконавця за несплату членських внесків до Асоціації приватних виконавців України.

**6.** У п. 8 ч. 1 ст. 64 «Вимоги до виконавчого документа» проекту передбачено включення до таких документів **«**веб-адреси виконавчого документа в Єдиному державному реєстрі виконавчих документів». Проте у
ст. 5 посилання на веб-адресу виконавчого документу відсутнє.

**7.** Стаття 69 проекту, в якій визначається порядок виконання кількох рішень щодо одного боржника (зведене виконавче провадження) потребує доопрацювання. Насамперед, у проекті немає визначення самого поняття «зведене виконавче провадження», що ускладнює розуміння змісту цієї статті. Слід звернути увагу, що у статті (ч. 3) передбачена передача на виконання державному виконавцю або до органу державної виконавчої служби виконавчих проваджень щодо одного боржника, відкритих різними державними виконавцями, внаслідок чого виконавчі дії у межах такого зведеного виконавчого провадження здійснюватимуться одним виконавцем (органом державної виконавчої служби). Разом з тим, у статті не передбачена така передача у випадку, якщо один з виконавців у зведеному виконавчому провадженні – приватний, тобто у цьому випадку відповідні виконавчі дії щодо одного боржника здійснюватимуться різними виконавцями. Вважаємо, що такий підхід (зокрема, при реалізації майна) створює певні корупційні ризики, а також незручності як для боржника, так і для стягувачів, які мають звертатися до декількох виконавців.

Зазначимо також, що у статті не визначений механізм зняття арешту у рамках зведеного виконавчого провадження.

Звертаємо також увагу, що у ст. 123 «Передача виконавчих проваджень» проекту випадки передачі зведеного виконавчого провадження не передбачені, що не узгоджується з відповідним положенням ч. 3 ст. 69 проекту.

**8.** У ч. 3 ст. 84 проекту передбачається, що «порядок доступу до інформації про боржників, їхнє майно, доходи та кошти, у тому числі конфіденційної, яка міститься в державних базах даних і реєстрах, у тому числі електронних *встановлюється Міністерством юстиції України разом із державними органами, які забезпечують їх ведення*». Проте, при цьому, не враховано, що згідно із вимогами ч. 4 ст. 10 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» державні органи встановлюють особливості захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, *за погодженням відповідно із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації або підпорядкованим йому регіональним органом*.

Аналогічні зауваження стосуються й приписів абз. 2 ч. 1 ст. 85 проекту, в якому пропонується передбачити, що «порядок функціонування автоматизованої системи виконавчого провадження та доступу до інформації, яка міститься в ній, визначається Міністерством юстиції України».

**9.** Згідно з ч. 4 ст. 84 проекту система діловодства, яка (зокрема, забезпечує електронний документообіг з автоматизованою системою виконавчого провадження, а також з учасниками виконавчого провадження та іншими суб’єктами відповідно до закону; реєстрацію вхідної і вихідної кореспонденції та етапів її проходження; автоматизацію процесів роботи з документами виконавчого провадження, у тому числі обліку та розподілу коштів виконавчого провадження тощо) визначається та затверджується рішенням Ради приватних виконавців України, яка є органом Асоціації приватних виконавців України, який здійснює функції самоврядування приватних нотаріусів у період між з’їздами приватних виконавців України. Проте затвердження системи діловодства не має відношення до самоврядування приватних нотаріусів, а є елементом державного регулювання примусового виконання рішень. У зв’язку з цим вважаємо, що система діловодства має затверджуватися Міністерством юстиції України, як це передбачено у п. 2 ч. 2 ст. 10 проекту, відповідно до яких Міністерство юстиції України затверджує правила ведення діловодства та архіву в органах державної виконавчої служби та приватними виконавцями.

**10.** У ч. 2 ст. 85 проекту йдеться про забезпечення автоматизованою системою виконавчого провадження «об’єктивного та неупередженого» розподілу виконавчих документів між державними виконавцями. Натомість, в проекті не деталізуються ні порядок, ні критерії, на підставі яких планується забезпечувати такі об’єктивність та неупередженість, що створює корупційні ризики, а також може призвести до ускладнень у застосуванні відповідних положень.

Аналогічні зауваження стосуються й приписів п. 6 ч. 2 ст. 87 проекту, в якому визначається, що Єдиний державний реєстр виконавчих документів забезпечує «*об’єктивний та неупереджений розподіл* виконавчих документів».

**11.** З огляду на перелік персональних даних, які пропонується включити до Єдиного реєстру боржників (згідно з п.1 ч. 6 ст. 86, зокрема, прізвище, ім’я, по батькові (за наявності), *дата народження боржника - фізичної особи або найменування, ідентифікаційний код юридичної особи у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань боржника - юридичної особи, адреса місця проживання чи перебування боржника - фізичної особи або місцезнаходження боржника - юридичної особи*), викликає зауваження редакція ч. 1 цієї статті, за якою **«**відомості про боржників, включені до Єдиного реєстру боржників, *є відкритими та розміщуються на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України*», тобто, пропонується відкрити персональні дані, які мають перебувають під захистом, що не повною мірою враховує положення, зокрема, ч. 2 ст. 10 Закону України «Про захист персональних даних», ч. 3 ст. 101 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Це зауваження стосується також відповідних положень ст. 87 проекту.

Дискусійним виглядає положення абз. 3 ч. 3 ст. 86 проекту, згідно з яким укладення правочину щодо майна боржника під час строку перебування відомостей про боржника у Єдиному реєстрі боржників є підставою для визнання такого правочину недійсним. Це пояснюється тим, що у певних випадках такий договір може бути спрямований на задоволення інтересів стягувачів, коли, наприклад, майно продається за його «реальною» ціною, а отримані кошти перераховуються стягувачу.

Варто зазначити також, що у статті не визначені власник (розпорядник) та адміністратор Реєстру, обсяг їх повноважень, функцій тощо. Це зауваження стосується також відповідних положень ст. 87 проекту.

**12.** У ст. 87 проекту розглядаються питання функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих документів, який визначається як «автоматизована система збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку *електронних виконавчих документів*, а також надання інформації з нього» (п. 1 ч. 1 ст. 1 проекту), що не кореспондується з ч. 1 ст. 87 проекту, згідно з якою до Єдиного державного реєстру виконавчих документів підлягають обов’язковому внесенню всі виконавчі документи, на підставі яких відповідно до цього Закону здійснюється примусове виконання рішень, тобто, як можна зрозуміти з цього, до вказаного Реєстру вноситься інформація з документів, створених у письмовій формі.

Крім цього, у цій статті не визначаються деякі важливі питання щодо діяльності вказаного реєстру, зокрема, перелік інформації, яка в ньому міститься; засади доступу до неї; порядок надання інформації з реєстру та користування нею тощо.

**13.** У ст. 93 проекту передбачається, що кошти виконавчого провадження складаються, в тому числі з *виконавчої санкції, яка є збором за примусове виконання рішення органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями*. На нашу думку, вказаний збір юридично коректніше визначити як платіж, оскільки стягується з боржника за вчинення виконавцем юридично значимих дій, а не як санкцію, яка, зазвичай, розглядається як покарання за порушення. Звертаємо увагу, що передбачена у ст. 93 проекту заміна виконавчого збору на виконавчу санкцію вимагає внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Положеннями ч. 6 цієї статті визначається, що «самостійне виконання рішення боржником після відкриття виконавчого провадження не є підставою для його звільнення від сплати виконавчої санкції». На нашу думку, оскільки виконавча санкція фактично розгадається як «оплата» боржником діяльності державного або приватного виконавця щодо примусового виконання рішень, а відповідно виконавчих дій фактично не було здійснено, то пропозиція про її сплату у разі самостійного виконання рішення боржником не виглядає виправданою, а також не сприятиме такому самостійному виконанню рішення. У цьому контексті застосування виконавчої санкції, на нашу думку, не відповідає п. 6 ч. 1 ст. 4 проекту, за змістом якого до основних засад (принципів) примусового виконання рішень віднесено *справедливість*, неупередженість та об’єктивність.

**14.** Виглядає дискусійною пропозиція ч. 3 ст. 99 проекту, згідно з якою забороняється звернення стягнення та накладення арешту, зокрема, на кошти на єдиному рахунку, відкритому у порядку, визначеному ст. 351 Податкового кодексу України. Слід зазначити, що, за своїм змістом, вказаний рахунок є лише одним із різновидів рахунків, які можуть відкриватись фізичними та юридичними особами, у даному випадку – який може використовуватися платником податків для *сплати* грошових зобов’язань та/або податкового боргу з податків та зборів, передбачених цим Кодексом, єдиного внеску та інших платежів, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи
(п. 351.1 вказаної статті), у тому числі, й тих, що виникнуть у майбутньому. У такому аспекті, встановлення вказаної заборони може розглядатись як встановлення переваги для держави щодо стягнення (списання) коштів із вказаного рахунку, порівняно з іншими стягувачами, що не може бути підтримано.

**15.** Відповідно до ч. 6 ст. 106 проекту «інформація про дебіторську заборгованість або податкову звітність боржника надається на вимогу виконавця податковими органами протягом трьох робочих днів з дня одержання відповідної вимоги». На наш погляд, вказана пропозиція щодо надання податкової інформації, до того ж, без будь-яких застережень, не може бути підтримана, оскільки безпосередньо не стосується питань примусового виконання рішень. Принагідно зауважимо, що відповідна інформація про майно боржника може бути отримана із фінансової звітності, первинних документів боржника, на яких, власне, і ґрунтується податковий облік. Зокрема, відповідно до ч. 7 ст. 110 проекту «під час проведення опису та арешту майна боржника - юридичної особи виконавець також *використовує відомості щодо належного боржнику майна за даними бухгалтерського обліку*».

Крім того, щодо майна та коштів, що належать боржнику від інших осіб, то в абз. 2 ч. 1 цієї ж статті вже передбачено, що «зазначені особи зобов’язані подати на запит виконавця у визначений ним строк відомості про належне боржнику майно, що перебуває у них, та майно чи кошти, які вони повинні передати боржнику».

Також зазначимо, що податковим законодавством не передбачено окремого звітування щодо дебіторської заборгованості, а тому вказана пропозиція може призвести до збільшення навантаження на податкові органи.

**16.** Запропонований у проекті спосіб оцінки майна не передбачає можливості сторін виконавчого провадження самостійно визначити його вартість, наслідком чого може стати оспорювання оцінки майна боржника, що може затримати процес виконання відповідного рішення. Нагадаємо, що у чинній редакції Закону України «Про виконавче провадження» (ст. 57) така можливість передбачена.

**17.** Положеннями ч. 1 ст. 126 проекту встановлюється, що за наявності обставин, що ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим (хвороба сторони виконавчого провадження, відрядження сторони виконавчого провадження, стихійне лихо тощо), *сторони мають право звернутися до суду*, який розглядав справу як суд першої інстанції, із заявою про відстрочку або розстрочку виконання рішення. Вважаємо, що у цій частині слід уточнити, що у ній йдеться про виконання *відповідного судового рішення*, а не рішень інших органів. Річ у тому, що згідно з ч. 2 цієї статті за заявою стягувача виконавець може відстрочити або розстрочити виконання *рішення (крім судового рішення*), за наявності обставин, передбачених ч. 1 цієї статті, про що виносить відповідну постанову.

**18.** Згідно з абз. 2 ч. 2 ст. 133 проекту «приватний виконавець у випадках, визначених абзацом першим цієї частини, *може винести постанову* про встановлення тимчасового обмеження боржника – фізичної особи або керівника боржника – юридичної особи у праві виїзду за межі України, яка підлягає погодженню керівником структурного підрозділу територіального органу Міністерства юстиції України, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері примусового виконання рішень на території виконавчого округу приватного виконавця, в порядку, встановленому частиною третьою цієї статті, *або звернутись до суду за встановленням такого обмеження*». Проте слід звернути, що у цьому випадку повноваження приватного виконавця визначені як дискреційні, що створює корупційні ризики.

***Щодо змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ)***

**1.** Законопроектом пропонується доповнити КАСУ новою ст. 156-1 «Зустрічне забезпечення позову». З цього приводу вважаємо за необхідне зазначити наступне.

1.1. Зазначимо, що зустрічне забезпечення у цивільному (див.
ст. ст. 155, 156 тощо Цивільного процесуального кодексу України (далі - ЦПКУ) та господарському (ст. ст. 141, 142 тощо Господарського процесуального кодексу України)) процесах спрямоване на забезпечення певного балансу сторін, а також є гарантією відшкодування можливих збитків відповідача. Тобто, по суті, зазначений процесуальний інститут спрямований на захист інтересів відповідача.

За аналогією з цими кодексами проектом пропонується запровадити такий самий інститут в адміністративному судочинстві. Однак, з огляду на специфіку адміністративного процесу, вважаємо внесення запропонованих проектом змін недоцільним з огляду на наступне.

Завданням, зокрема, цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ *з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави* (ч. 1 ст. 2 ЦПКУ). Завдання адміністративного процесу має свою специфіку. Воно полягає в справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом спорів у сфері публічно-правових відносин з *метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень* (ч. 1 ст. 2 КАСУ). Тобто, на відміну від цивільного, в адміністративному процесі апріорі закладене нерівне становище сторін у спорі, що є цілком зрозуміло з огляду на те, що однією з них є суб’єкт владних повноважень, який, як презюмується, порушив права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб.

Запровадження в адміністративному процесі інституту зустрічного забезпечення позову, на нашу думку, може ще більше посилити нерівність становища сторін спору, ускладнить захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. Адже у випадку відсутності, наприклад, у фізичної особи можливості надати зустрічне забезпечення, неможливим буде забезпечення позову, що, в свою чергу, ускладнить чи й взагалі унеможливить виконання судового рішення у випадку задоволення позову.

Крім цього, зазначимо, що запровадження зустрічного забезпечення у адміністративному судочинстві безпосередньо не пов’язано з предметом проекту, яким згідно з його назвою визначено примусове виконання рішень, оскільки учасниками суспільних відносин щодо зустрічного забезпечення є інші суб’єкти, ніж учасники суспільних відносин щодо примусового виконання рішень. За цих умов питання, яких стосуються вказані пропозиції, на наш погляд, доцільніше вирішувати в окремому законопроекті.

1.2. Згідно з ч. ч. 1, 2 ст. 1561 КАСУ (в редакції проекту) у випадку застосування судом такого заходу забезпечення позову, як зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або зупинення вчинення виконавчих дій *виконавцем*, суд зобов’язаний вимагати від особи, яка звернулася із заявою про забезпечення позову, забезпечити відшкодування збитків відповідача, які можуть бути спричинені забезпеченням позову (зустрічне забезпечення). Розмір зустрічного забезпечення визначається судом з урахуванням обставин справи. Заходи зустрічного забезпечення позову мають бути співмірними із заходами забезпечення позову, застосованими судом, та *розміром збитків, яких може зазнати відповідач* у зв’язку із забезпеченням позову. З наведеного не вбачається, чому саме тільки щодо зазначених категорій спорів визнається необхідним безумовне застосування зустрічного забезпечення позову, а також в чому особливість зазначених категорій спорів порівняно з іншими. Крім того, зміст законопроекту не дозволяє встановити, яких збитків може зазнати виконавець у випадку зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або зупинення вчинення ним виконавчих дій. Якщо ж у даному випадку мова йде про стягувача, то у разі наявності у нього збитків, він не позбавлений можливості відшкодувати їх в порядку цивільного або господарського судочинства. При цьому, немає необхідності перевантажувати адміністративний процес.

1.3.Згідно з ч. 9 ст. 1561 КАСУ (в редакції проекту) скасування заходів зустрічного забезпечення позову можливе виключно у разі скасування судом заходів забезпечення позову. При цьому, не враховано, що у відповідності до вимог ст. 155 КАСУ можливою є заміна одного заходу забезпечення позову іншим. Це можуть бути не лише заходи забезпечення позову, визначені в ч. 1
ст. 1561 КАСУ (в редакції проекту). Однак, не зважаючи на це, неможливим є скасування зустрічного забезпечення позову, доки буде діяти будь-який з видів забезпечення позову. Такий підхід, на нашу думку, є невиправданим. Адже, якщо передбачено, що застосування зустрічного забезпечення позову можливе виключно у разі застосування заходів забезпечення позову, визначених в ч. 1
ст. 1561 КАСУ (в редакції проекту), то діяти зустрічне забезпечення позову може виключно до того часу, доки діє забезпечення позову, у зв’язку зі застосування якого його здійснено.

1.4. Відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 1562 КАСУ (в редакції проекту) зустрічне забезпечення позову скасовується у випадку закриття провадження у справі з підстав, визначених п. п. 3, 5 ч. 1 ст. 238 цього Кодексу або після набрання законної сили рішенням суду про задоволення позову в повному обсязі, про що окремо зазначається в резолютивній частині відповідного судового рішення.
У випадку закриття провадження з інших причин або залишення позовної заяви без розгляду або у випадку ухвалення рішення суду щодо повної або часткової відмови у задоволенні позову зустрічне забезпечення скасовується, якщо протягом двадцяти днів з дня набрання відповідним рішенням або ухвалою суду законної сили, відповідачем або іншою особою, права або охоронювані законом інтереси якої порушено вжиттям заходів забезпечення позову, не буде подано позов про відшкодування збитків відповідно до ст. 158 цього Кодексу.

Із вказаною пропозицією навряд чи можна погодитися, адже вона не узгоджується з приписами п. 7 ч. 1 ст. 244 КАСУ, які визначають обов’язковість вирішення питання щодо наявності підстав для скасування заходів забезпечення позову при ухваленні судового рішення. Тобто, автоматичне безумовне продовження дії зустрічного забезпечення є неможливим.

Звертаємо також увагу, що доповнення КАСУ новим інститутом «зустрічного забезпечення позову» потребує внесення відповідних змін до
ст. 244 КАСУ, яка врегульовує питання, які вирішує суд при ухваленні рішення.

1.5.Згіднозч. 3 ст. 1562 КАСУ (в редакції проекту), якщо буде подано позов про відшкодування збитків відповідно до ст. 158 КАСУ, зустрічне забезпечення діє як захід забезпечення позову у відповідному провадженні, а питання про його скасування вирішується одночасно з вирішенням цього позову по суті заявлених вимог, поверненням позовної заяви, відмовою у відкритті провадження у справі або залишенням вказаного позову без розгляду чи закриттям провадження.

У даному контексті звертаємо увагу, що забезпечення адміністративного позову є інститутом адміністративного судочинства, суттю якого є тимчасовий захист позивача в адміністративному процесі шляхом зупинення дії рішення суб’єкта владних повноважень, заборони відповідачу вчиняти певні дії, встановленням обов’язку відповідача вчинити певні дії, заборони іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета позову, зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку. Заходи забезпечення позову застосовуються адміністративним судом, у провадженні якого знаходиться конкретна адміністративна справа, задля реального гарантування в майбутньому судового рішення у випадку його ухвалення на користь позивача[[3]](#footnote-3). З огляду на це неприпустимим виглядає фактичне змішування інститутів зустрічного забезпечення та забезпечення позову, переведення одного в інший в різних адміністративних справах, свавільне обмеження прав одного суб’єкта задля забезпечення інтересів іншого у випадку, якщо останній в майбутньому вирішить звернутися зі ще одним позовом в порядку адміністративного судочинства.

**2.** Проектом пропонується виключити ч. ч. 2, 3 ст. 191 КАСУ, якими визначається, що ухвала про затвердження умов примирення є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом. У разі невиконання ухвали суду про затвердження умов примирення вона може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень.

Вважаємо даний законодавчий крок сумнівним, оскільки, безумовно, інститут примирення в адміністративному процесі покликаний мотивувати сторони до активної правової поведінки *у рамках обраної ними ж самими моделі*[[4]](#footnote-4). Однак недотримання однією зі сторін погоджених ними порядку та строків виконання умов примирення не повинно порушувати права та законні інтереси іншої сторони і робити її безправною при бажанні їх відновити. Відтак, доцільно залишити можливість при невиконанні ухвали суду про затвердження умов примирення подати її для примусового виконання. Для цього необхідно також внести відповідні зміни до Закону України
«Про примусове виконання рішень» (у редакції проекту).

Зауваження щодо необґрунтованості слід висловити і щодо змін до ч. 1
ст. 147 КАСУ, якими суд позбавляється можливості постановити ухвалу про тимчасове вилучення електронних доказів, що витребувані судом, у разі їх неподання без поважних причин або неповідомлення причин їх неподання.

**3.** Звертаємо також увагу на необхідність узгодження термінології, яка використовується у запропонованих у проекті змінах до КАСУ. Так, у ст. 287 КАСУ визначені особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця. В ній йдеться про можливість оскарження рішення, дії чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця (див. ч.1 ст. 287 КАСУ). Водночас, у законопроекті вживається слово «виконавець» (див. ч. 1 ст. 1561 КАСУ в редакції проекту), що не дозволяє достеменно встановити, рішення, дії чи бездіяльність якого саме суб’єкта владних повноважень оскаржуються.

***Щодо змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» (далі у цьому пункті - Закон).***

**1.** Згідно з новим абз. 2 ч. 1 ст. 59 Закону «взаємодія органів державної виконавчої служби, приватних виконавців з банками щодо накладення арешту на кошти банку та кошти інших юридичних або фізичних осіб, що знаходяться в банку, зняття з цих коштів арешту здійснюється у порядку, визначеному Міністерством юстиції України». На наш погляд, вказаний порядок має встановлюватися Національним банком України за погодженням з Міністерством юстиції України за аналогією з відповідними положеннями чинної редакції ч. 3 ст. 621 Закону, згідно з якою порядок надання банками інформації про відкриття/закриття рахунків фізичних осіб, унесених до Єдиного реєстру боржників, до органів державної виконавчої служби або приватних виконавців встановлюється Національним банком України за погодженням з Міністерством юстиції України.

**2.** Дискусійною виглядає пропозиція оновленого п. 6 ч. 1 ст. 62 Закону щодо розширення переліку інформації, що розкривається банками органам державної виконавчої служби, приватним виконавцям без відповідної конкретизації підстав надання тієї чи іншої інформації, що не сприятиме збереженню банківської таємниці. Зауважимо, що, на наш погляд, інформація щодо боржника має надаватись в межах та обсягах, які необхідні для виконання рішення.

***Щодо змін до Закону України «Про судовий збір» (далі у цьому пункті – Закон).***

Не може бути підтримана пропозиція нового п. 24 ч. 1 ст. 5 Закону
«Про виконавче провадження» щодо звільнення від сплати судового збору органів державної виконавчої служби, приватних виконавців у справах, пов’язаних із примусовим виконанням рішень. Зауважимо, що відповідно до ч. 4 ст. 94 Закону до витрат виконавчого провадження віднесені, зокрема, витрати на сплату судового збору.

Разом із тим, звертаємо увагу на те, що будь-яке звільнення від сплати судового збору матиме наслідком зменшення рівня фінансування судів. Адже відповідно до ст. 9 чинної редакції Закону кошти судового збору, який сплачується до спеціального фонду Державного бюджету України, спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади. До того ж, судовий збір виконує не тільки фіскальну, а й регулятивну, дисциплінуючу функції. Він є одним із способів стимулювання належного здійснення учасниками відповідних правовідносин своїх прав та обов'язків.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: О. Куціпак, О. Макаренко, І. Кунець, І. Крегул

1. - Згідно з пояснювальною запискою до проекту (п. 3) «метою і завданням проєкту Закону є комплексне врегулювання питань організації діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів. Крім того, законопроєкт має на меті удосконалення процесу примусового виконання рішень, а також запровадження протидії зловживанням сторонами своїми процесуальними правами у виконавчому провадженні». [↑](#footnote-ref-1)
2. - Згідно з п. 3 пояснювальної записки до проекту «розроблений професійною спільнотою законопроект у співпраці з основними стейкхолдерами (банки, бізнес середовище, наукова спільнота) та міжнародними партнерами передбачає системний перегляд застарілих та стримуючих розвиток норм чинних законів України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» з подальшим їх оновленням та лібералізацією в межах нової редакції об’єднаного проекту Закону «Про виконавче провадження»». [↑](#footnote-ref-2)
3. - Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. С. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. - С. 339-340. [↑](#footnote-ref-3)
4. - Там само. - С. 486. [↑](#footnote-ref-4)