

УДК 349.2

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ВИКОНАВЦІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Купріянова А.О., здобувач кафедри
правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та зарубіжної літератури досліджено досвід країн Європи щодо правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних виконавців та визначено можливості його використання в Україні. Констатовано, що на сьогодні в Європі та світі існує чимала кількість позитивних прикладів у побудові законодавства, яке визначає правові засади притягнення до відповідальності державних виконавців.

Ключові слова: *правове регулювання, зарубіжний досвід, дисциплінарна відповідальність, державні виконавці.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и зарубежной литературы исследован опыт стран Европы относительно правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных исполнителей, и определены возможности его использования в Украине. Констатировано, что на сегодня в Европе и мире существует немалое количество положительных примеров построения законодательства, которое определяет правовые основы привлечения к ответственности государственных исполнителей.

Ключевые слова: *правовое регулирование, зарубежный опыт, дисциплинарная ответственность, государственные исполнители.*

Kupriianova A.O. THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES REGARDING THE LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY LIABILITY OF STATE EXECUTIVES AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and foreign literature, the experience of European countries regarding the legal regulation of the disciplinary liability of state executives is examined and the possibilities of its use in Ukraine are determined. It is stated that today in Europe and in the world there is a considerable number of positive examples in the construction of legislation, which determines the legal basis for prosecuting state executives.

Key words: *legal regulation, foreign experience, disciplinary responsibility, state executors.*

Постановка проблеми. Сьогодні, коли в Україні відбуваються євроінтеграційні процеси та проводяться реформи фактично у всіх сферах суспільного життя, перед нашою країною постала чимала кількість невирішених проблем різного характеру. Одним із таких питань є організаційно-правове забезпечення ефективної роботи органів Державної виконавчої служби України, зокрема в частині дотримання дисципліни праці їх службовців. Досягнення вказаного, на наше переконання, є неможливим без створення ефективних механізмів притягнення державних виконавців до дисциплінарної відповідальності. Втім, для того, щоб обрати результативні шляхи вирішення всіх проблем, необхідним є дослідження досвіду провідних держав Європи та світу в цій сфері, де зазначений механізм функціонує досить ефективно, а відтак і впровадження їх досвіду матиме очікуваний соціально-економічний та політичний ефект.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання дисциплінарної відповідальності державних виконавців у своїх наукових дослідженнях розглядали: В.С. Венедіктов, О.В. Глуховець, Т.Б. Грек, С.І. Дячук, М.Ю. Задніпряна, М.І. Іншин, Л.В. Могілевський, О.В. Москаленко, Д.О. Назаренко, О.Д. Новак, О. М. Обушенко, С.В. Томин,

В.В. Форманюк, В.А. Христинко, А.С. Шабуров, В.І. Щербина та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене зарубіжному досвіду правового регулювання інституту дисциплінарної відповідальності державного виконавця.

Мета статті – здійснити аналіз досвіду країн Європи щодо правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних виконавців та можливості його використання в Україні

Виклад основного матеріалу. Починаючи дослідження досвіду провідних країн Європи, в першу чергу слід виділити Великобританію, адже саме ця держава протягом багатьох років є взірцем дисциплінованості та ефективності роботи державних службовців, у тому числі і державних виконавців. До 2014 року у Британії державних виконавців називали судовими приставами, а після реформи їх офіційно почали називати виконавчими агентами, однак при цьому термін «судовий пристав» все ще широко використовується. Як і в будь-яких інших державах світу, послуги судових виконавців використовуються для стягнення несплачених боргів від імені кредиторів (включаючи місцеві органи влади,



урядові департаменти і приватних кредиторів через рішення окружного суду). Вони мають законне право вивозити і продавати товари за допомогою ордерів і контрольних доручень (відповідно, для графства і верховних судів), щоб покрити борг і збори, що стягуються з боржника.

Варто відзначити, що у Великобританії встановлюються досить високі стандарти діяльності державних виконавців. Так, у січні 2012 року Міністерство юстиції після перевірки закону про судових приставів опублікувало оновлену версію своєї доповіді «Національні стандарти для державних виконавців» (NSEA). Стандарти орієнтовані на професіоналізм державних виконавців, а також очікування того, що вони будуть завжди діяти справедливо по відношенню до боржника. Співробітники виконавчої служби Великобританії також повинні розпізнавати вразливих боржників і відноситись до них з особливою обережністю. Відмітимо, що хоча і вказаний вище документ не має обов'язкової юридичної сили, він встановлює те, що Міністерство юстиції вважає мінімальними стандартами, які відображають ставлення представників державної влади. NSEA схвалений цілою низкою центральних і місцевих урядових департаментів і органів виконавчих служб, усі члени яких повинні дотримуватися його.

Разом із тим, незважаючи на високі вимоги, які ставляться до державних виконавців Великобританії, не виключними є випадки, коли вони вчиняють дисциплінарні проступки. Якщо в процесі трудової діяльності державним виконавцем було вчинено неправомірні дії, то громадяни можуть подати на нього скаргу. До таких випадків слід віднести: державний виконавець вилучив не те майно боржника та/або отримав його насильницьким шляхом. Крім того, скарга може бути подана за незаконне потрапляння виконавця на територію особи, або якщо ним не було подано всі необхідні документи для цього. У цих умовах існують декілька способів подачі скарги. Перш за все, скарга реєструється на відповідному сайті, а якщо це не вирішить проблему, то особа може подати скаргу кредитору, для якого судовий виконавець діє в якості агента. Якщо скарга не була вирішена, то скарга може бути передана до професійної організації державних виконавців. Вони мають право карати судового пристава, включаючи виключення з членства, крім того, вони можуть присудити компенсацію.

Таким чином, основні питання про дисципліну праці державних виконавців Великобританії та організаційно-правові засади притягнення їх до дисциплінарної відповідальності регулюються, як ми вже відзначали вище, «Національними стандартами для державних виконавців» (NSEA). При цьому характерною особливістю є те, що вказані нами Стандарти не мають обов'язкової юридичної сили, однак менталітет британців такий, що вони неухильно дотримуються положень вказаного нормативного документа, а відхилення від стандартів, що в ньому закріплені, тягне за собою настання дисциплінарної відповідальності. Проектуючи такий досвід Великобрита-

нії на українські реалії, варто відзначити, що його застосування видається досить примарним, оскільки в нашій країні те, що не закріплене на законодавчому рівні, апriorі не є обов'язковим для виконання. Втім, як позитивний досвід слід відзначити таке: по-перше, в Україні доцільно створити, розробити і прийняти стандарти діяльності державних виконавців; по-друге, як вид дисциплінарного стягнення запровадити можливість відшкодування шкоди, яка була заподіяна державним виконавцем третім особам у результаті неправомірних дій.

Ще одна Європейська держава, досвіду якої ми приділимо увагу, – Німеччина. Досліджуючи досвід цієї країни, варто вказати, що законодавство в Німеччині мотивує боржника до самостійного погашення наявної в нього заборгованості, щоб максимально скоротити необхідність використання витратного механізму примусового стягнення боргу [1]. Так, наприклад, боржник має право клопотати про призупинення примусового виконання або запобігання примусовому виконанню на період оскарження до вищої інстанції судового акта, який підлягає попередньому виконанню, якщо надасть забезпечення в розмірі суми стягнення. В разі скасування оспорюваного судового акта забезпечення боржнику повертається, якщо ж указаний акт залишений у силі, то стягнення звертається на суму забезпечення, що виключає необхідність застосування заходів щодо звернення стягнення на майно боржника. Судовий виконавець повинен усебічно сприяти добровільному виконанню судового акта. Якщо він не виявить майно, на яке може бути звернено стягнення, однак боржник доведе можливість оплатити борг у короткій термін (у межах шести місяців) частинами, то він проводить стягнення частинами, якщо проти цього не заперечує кредитор [1].

У Німеччині з 1 січня 2013 року набула чинності реформа Закону про примусове виконання рішень суду в Німеччині (Zwangsvollstreckungsrecht). Дана реформа істотно полегшила та прискорила процес цілеспрямованого виконання рішень німецьких судів. Із цього часу для стягнення боргів за рішенням суду судовий виконавець у Німеччині має право отримати довідку про майновий стан боржника у третіх осіб. Слід також відмітити, що поправки § 755 ZPO надають судовому виконавцю для цього цілий ряд можливостей: 1) судовий виконавець має право запросити довідку про місце проживання боржника в адресному бюро Німеччини (Meldebehörde); 2) якщо боржник не зареєстрований в адресному бюро, судовий виконавець має право зробити запит у: Центральному реєстрі іноземців (Ausländerzentralregister), Пенсійному фонді (Rentenversicherung), Центральному транспортному відомстві (Verkehrsamt); 3) судовий виконавець має право обробляти доручення кредиторів не в порядку живої черги, а на власний розсуд на підставі їх терміновості [2].

Разом із тим надання державному виконавцю широкого кола повноважень призвело до підвищення вимог до дисципліни

праці вказаної категорії службовців. Можна відмітити, що хоча судові пристави є державними службовцями, їх робота дуже схожа на роботу самозайнятої особи. Більшість із них мають власний офіс за межами компетентного районного суду і навіть наймають секретарів. А відтак вони здійснюють діяльність так, як вважають за потрібне. Саме тому порядок застосування дисциплінарних стягнень до державних виконавців регулюється: по-перше, загальним трудовим законодавством, по-друге, законодавством про державну службу.

Окрему увагу, на нашу думку, слід приділити досвіду посткомуністичних країн Європи, серед яких, у першу чергу слід, вказати Польську Республіку. Діяльність судових виконавців у Польщі носить високопрофесійний та регульований характер. Від них вимагається проходження ретельного навчання та відповідності вимогам. Їхня діяльність контролюється урядом, судами та самоврядними органами. Реформа професії, розпочата у 1990-х роках, триває по сьогодні. У Польщі професія судового виконавця постійно розвивається. До 1989 року посадовці суду здійснювали контроль за виконанням судових рішень. Після падіння комуністичного режиму та до 1997 року судові виконавці були постійними працівниками суду та відповідали за виконавче провадження. Виконавці отримували винагороду від суду за організацію виконавчого провадження, вони мали найманих працівників та несли поточні витрати, що пов'язані з примусовим виконанням рішень [3].

Закон про судових виконавців та виконавче провадження від 29 серпня 1997 року запровадив нову організаційну модель професії виконавця в Польщі. Ця реформа була зумовлена необхідністю вдосконалення системи примусового виконання рішень у країні з економією, яка динамічно розвивається. Міністерство юстиції Польщі розглядало дві моделі регулювання професії виконавця: сприйняття німецької системи, де виконавець є посадовою особою та працівником суду, рішення якого він виконуватиме, або французької системи, в межах якої судові виконавці надають публічні послуги, але вони не є посадовими особами, а діють від власного імені. Перевага була надана французькій концепції, відтепер у Польщі судовий виконавець є особою, яка надає публічні послуги. Виконавець здійснює примусове виконання рішень суду, але не є працівником суду чи будь-якого іншого державного органу. Виконавці є особами, які надають публічні послуги, мають власний офіс, професійну практику, подібну до нотаріальної [4; 5].

У 2018 році в Польщі було прийнято новий закон про діяльність судових виконавців. Новий закон вводить прозорі правила для судових приставів, але, перш за все, його метою є відновлення довіри до професії судового пристава як державного посадовця і державного органу, а не свого роду підприємця, орієнтованого на отримання прибутку. Відповідно до цього Закону повноваження міністра юстиції з нагляду і контролю над судовими приставами значно розширені [6]. В контек-

сті визначеної у представленій науковій праці проблематики відзначимо, що вказаним вище нормативно-правовим актом було значно покращено процедуру притягнення до відповідальності державних виконавців, а також розширено перелік дисциплінарних стягнень.

Відповідно до чинного законодавства Польської Республіки державні виконавці підлягають дисциплінарному стягненню за винні дії чи бездіяльність, зокрема за: 1) порушення повноважень і гідності посади; 2) грубі правові правопорушення; 3) невиконання замовлень після відвідування; 4) витрачання коштів, що підлягають документуванню, для операцій, грубо несумісних із їх призначенням; 5) здійснення діяльності з невідповідним зволіканням [7]. Законодавством також передбачено, що дисциплінарними стягненнями по відношенню до державних виконавців можуть бути: 1) попередження; 2) догана; 3) штраф, який може в декілька разів перевищувати середньомісячну заробітну плату державного виконавця; відсторонення від посади судового пристава на термін від 6 місяців до 2 років; 4) виключення зі служби судових приставів. Дисциплінарна колегія може прийняти рішення про те, що остаточне дисциплінарне рішення має бути оприлюднене особливим чином, якщо вона вважає це доцільним у силу обставин справи. Надання громадськості остаточного дисциплінарного рішення здійснюється за рахунок засудженого. Фінансові штрафи переносяться до Національної ради судових приставів.

Щодо порядку притягнення державних виконавців до дисциплінарної відповідальності, то воно розпочинається із заяви про порушення дисциплінарного провадження, яка може бути подана міністром юстиції, головами судів, суддями-інспекторами, судовими приставами і судовими виконавцями. Заява про порушення дисциплінарного провадження, подана міністром юстиції, починає дисциплінарне провадження. Міністр юстиції під час подачі клопотання про порушення дисциплінарного провадження може відсторонити судового пристава від виконання своїх обов'язків. Наказ міністра юстиції про призупинення судового пристава в його діях може бути оскаржений у районному суді Варшави протягом 7 днів із дня вручення наказу. Положення ст. 78 про призупинення судового пристава в діяльності дисциплінарного комітету п. 3-5 застосовується відповідно [7].

Завершуючи розгляд досвіду Польщі щодо правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних виконавців, можна із впевненістю констатувати, що чинним законодавством Республіки визначено досить змістовний порядок проведення службових розслідувань по відношенню до державних виконавців. Із позитивного боку слід також відзначити, що польський законодавець змістовно підійшов до визначення порядку залучення адвокатів до процедури розгляду справи про дисциплінарний проступок. Крім того, в Польщі досить розгорнутим є перелік підстав притягнення винних до дисциплінарної відповідальності. Позитивною також є досить суттєва диференціація дисциплінарних стяг-



нень, які, на нашу думку, можна використати і в Україні.

Ще одна посткомуністична країна, досвіду якої ми приділимо увагу, – Литва. У цій країні пристав або його помічник може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за невиконання обов'язків або за халатне їх виконання. Порушити дисциплінарну справу проти Судового виконавця може міністр юстиції або Президія Палати приставів Литви. Порушити справу проти помічника виконавця може міністр юстиції або Президія Палати приставів Литви за власною ініціативою або за поданням пристава, з яким помічник пристава уклав трудовий договір. Дисциплінарні справи щодо приставів і помічників приставів розглядає Суд честі приставів [8, с. 82]. Стягнення пристава і помічників пристава призначається наказом міністра юстиції за пропозицією Суду честі приставів. Міністр юстиції Литви має право призначити більш м'яке стягнення, ніж пропонується, також має право відмовити в накладенні пропонованого стягнення. Професійна громадянська відповідальність пристава, його представника, помічника або працівника контори пристава за шкоду, заподіяну фізичним або юридичним особам під час виконання функцій пристава і яка перевищує 1000 літів, страхується обов'язковим страхуванням. Постановою Уряду Литви було встановлено, що мінімальна сума обов'язкового страхування професійної цивільної відповідальності пристава становить 200000 літів на одну страхову подію. Пристави страхуються за допомогою укладення загального для всіх приставів договору страхування. Страхувальником громадянської відповідальності приставів є Палата приставів Литви. Кожен пристав повинен сплатити Палаті приставів Литви страхову премію [8, с. 82].

Отже, найбільш характерною особливістю процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних виконавців у Литві є те, що дисциплінарна справа розглядається так званим Судом честі. При цьому рішення приймаються присяжними, які обираються із самих державних виконавців. Після розгляду дисциплінарних справ, які порушуються за вказівкою міністра юстиції або президії Палати приставів у зв'язку зі зловживанням приставами своїми службовими обов'язками, Суд честі може або припинити їх, або обмежитися тільки обговоренням, або запропонувати міністру юстиції піддати винних дисциплінарному покаранню [9].

Варто відзначити, що Україна активно співпрацює з Литвою в контексті вдосконалення діяльності державних виконавців. Так, у березні 2018 року був підписаний Меморандум про співпрацю між Асоціацією приватних виконавців України і Палатою приставів Литовської Республіки. Прийнято угоду обмінюватися досвідом і знаннями в області розвитку інституту приватних приставів, ділитися інформацією про інновації в правовому регулюванні і організаційні заходи, що підвищують ефективність діяльності приставів,

а також організувати конференції, семінари, стажування. Останнім часом Україна активно вживає заходів у здійсненні реформ правової системи, включаючи реформу виконання судових рішень [10].

Таким чином, досвід Литви, на нашу думку, є цікавим для Української держави, адже в цій країні існує досить ефективна система притягнення до відповідальності державних виконавців. А відтак вважаємо доцільним створити в Україні аналог Суду честі державних виконавців, який дозволить справедливо та оперативно вирішувати справи про притягнення до відповідальності державних виконавців Україні. Ми переконані, що проведення відкритих засідань дозволить: по-перше, підвищити рівень довіри до Державної виконавчої служби України шляхом забезпечення прозорості їх діяльності; по-друге, створити додаткові гарантії для самих державних виконавців стосовно того, що їх права будуть належним чином захищені.

Висновки. Завершуючи дане дослідження, можемо констатувати, що сьогодні в Європі та світі існує чимала кількість позитивних прикладів у побудові законодавства, яке визначає правові засади притягнення до відповідальності державних виконавців. Тож на основі проведеного вище аналізу вважаємо, що найбільш доцільною є імплементація зарубіжного досвіду в українське законодавство з метою вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності.

По-перше, слід створити умови, які дозволять мінімізувати кількість випадків вчинення дисциплінарних проступків державними виконавцями в Україні. У цьому контексті цікавим є досвід Великобританії, де було створено Стандарти діяльності окресленої категорії державних службовців.

По-друге, доцільним є створення більш детального порядку притягнення до відповідальності державних виконавців (досвід Польщі) з окресленням процедури залучення адвокатів, відсторонення службовця на період проведення розслідування тощо.

По-третє, слід розширити перелік дисциплінарних стягнень, зокрема запровадити такі стягнення, як: 1) штраф (у сумі від двох до 13 окладів державного виконавця); 2) виключення зі служби державного виконавця з позбавлення пенсійних виплат.

По-четверте, слід створити окремий адміністративний орган (наприклад, Суд честі), діяльність якого буде спрямована на те, щоб забезпечити справедливе та оперативне вирішення справи про притягнення державного виконавця до дисциплінарної відповідальності.

А відтак світова практика показала, що лише наявність окремого спеціалізованого законодавства про порядок притягнення державних виконавців до дисциплінарної відповідальності дозволяє забезпечити належне функціонування вказаного правового інституту та сприяє підвищенню довіри населення до державної виконавчої служби, підвищенню службово-трудова гарантії діяльності їх службовців.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Колобов Л. Порівняльний аналіз виконавчого провадження в провідних зарубіжних країнах. URL : http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part_2/19.pdf.
2. Нодь А. Исполнительное производство в Германии. URL : <https://www.ruspravo.de/vsiskat-dolg-germanii.html>.
3. Візит делегації Міністерства юстиції України та АПВУ до Польщі / офіційний веб-сайт «Бюро приватних виконавців». URL : <https://buroalternativa.com.ua/vizit-delegatsiyi-ministerstva-yustitsiyi-ukrayini-ta-apvu-do-polshhi-den-pershiy/>.
4. Професія судового виконавця в Польщі. Електронний вебпортал Приватних виконавців України. URL : <http://ispolnitel.com/publications/67-rubrika-obzor-zarubezhnogo-oryita-polsha>.
5. П'ятницький А.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право ; Сум. держ. ун-т. Суми : [б. в.], 2018. 225 с.
6. Судебные приставы 2018. Новые законы о судебных приставах с 1 января 2018 года. Какие изменения в законе о судебных приставах? URL : <https://nto.pl/komornicy-2018-nowe-ustawy-o-komornikach-od-1-stycznia-2018-r-jakie-zmiany-w-prawie-o-komornikach-1601/ar/13774750>.
7. Закон Республіки Польщі «Про судових приставів». URL : <https://www.arslege.pl/akt-archiwalny-ustawa-z-dnia-29-sierpnia-1997-r-o-komornikach-sadowych-i-egzekucji/k91/s1723/>.
8. Балсиене Я., Мейлюс К., Тамошюниене Э., Вишинскис В. Реформа системы исполнительного производства в Литве. Веснік БДУ. Серья 3. Гісторыя. Эканоміка. Права. Мінск : БДУ, 2013. № 1. С. 79–83.
9. «Обзор»: пути и перепутья института приставов в Литве. URL : <https://ru.delfi.lt/news/live/obzor-puti-i-pererputy-a-instituta-pristavov.d?id=21086465>.
10. Палата приставов Литвы укрепляет сотрудничество с приставами Украины. URL : <http://www.antstoliurumai.lt/index.php?id=2200>.