

УДК 340.5

МАКУШЕВ П. В.,

**кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету
Дніпропетровського гуманітарного університету**

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Анотація. У статті розглядається досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання діяльності представників державних органів у виконавчому провадженні з метою надання відповідних пропозицій щодо удосконалення вітчизняної системи виконання судових рішень.

Ключові слова: виконавче провадження, державна виконавча служба, державний виконавець, приватна виконавча служба, приватний виконавець.

Постановка проблеми. Досвід зарубіжних країн у сфері виконання судових актів та актів інших органів має значний вплив на формування підходів до удосконалення вітчизняної моделі виконавчого провадження і є актуальним під час здійснення правового регулювання виконавчого провадження в Україні. Останнім часом Державна виконавча служба України систематично підлягає реформуванню, що негативно впливає на якість роботи служби загалом, через періодичні зміни в її системі та структурі. Остаточне вирішення питання щодо статусу та місця Державної виконавчої служби України в системі права, законодавства та державних органів буде сприяти стабілізації та поліпшенню діяльності Державної виконавчої служби. Поставлену мету передбачається досягти через здійснення порівняльного аналізу організації діяльності органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів іноземних держав.

Актуальні дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду виконавчого провадження містяться в наукових працях Ч.Н. Азімова, Ю.В. Бауліна, А.С. Васильєва, В.І. Євінтова, М.Й. Штефана, О.В. Ісаєнкової, І.В. Решетнікової, В.О. Селезньова, В.В. Яркова та інших [1], проте, на нашу думку, зазначене дослідження є актуальним і на сучасному етапі через зміни, які планується здійснювати в організації системи примусового виконання рішень в Україні шляхом впровадження інституту присяжних виконавців. Під час розгляду правової організації діяльності Державної виконавчої служби України доцільно ознайомитися з досвідом іноземних держав щодо питань створення спеціалізованих органів, на які покладе-

но повноваження примусового виконання рішень юрисдикційних органів, питань правового регулювання та організації їх діяльності.

Виходячи з актуальності зазначеної проблеми завданням дослідження є аналіз світового досвіду правового регулювання діяльності представників державних органів у виконавчому провадженні з метою надання відповідних пропозицій з удосконалення вітчизняної системи виконання судових рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз іноземного досвіду дозволяє узагальнити позитивні та негативні сторони систем примусового виконання інших держав та розглянути питання щодо доцільності використання позитивного досвіду в умовах сучасного розвитку системи примусового виконання рішень в Україні з метою її удосконалення. У юридичній літературі здійснена класифікація систем виконавчого провадження, в основі якої є спосіб організації професії судового виконавця, можливості та межі участі недержавних організацій у виконавчому провадженні, тобто в сучасній світовій практиці діє державна, приватна та змішана системи судових виконавців [2, с. 95].

Враховуючи характерні ознаки та форми перерозподілу власних повноважень у сфері примусового виконання, доцільно виокремити централізовані та децентралізовані системи виконавчого провадження. В.О. Селезньов для централізованих систем виконавчого провадження виокремлює такі елементи: наявність єдиного державного органу примусового виконання; наявність механізму правового регулювання процесу виконання судових актів та актів інших органів, встановленого федеральним законодавством [3, с. 112]. Централізовані системи виконавчого провадження сформувалися в Україні, Республіках Вірменія, Білорусь, Киргизстан, а також у Росії, Швеції, Фінляндії, Іспанії та інших. За цієї моделі виконавчого провадження створюється організаційно самостійний орган, уповноважений у сфері примусового виконання, із вертикально-інтегрованою структурою управління, яка, як правило, відрізняється складністю та багаторівневістю.

Для децентралізованих систем виконавчого провадження характерне делегування державою частини повноважень у сфері цивільного виконавчого провадження недержавним організаціям та приватним особам. Такі системи функціонують, наприклад, у США, Канаді, Франції та деяких інших державах. Децентралізована система виконавчого провадження має різну відомчу підпорядкованість органів та посадових осіб, які здійснюють примусове виконання, диференціацію відомств, що виконують ліцензійні, контрольні та наглядові функції. Окрім того, децентралізація проявляється також і в правовому регулюванні процесу примусового виконання. При цьому відсутній єдиний правовий механізм, а порядок та умови виконавчого провадження встановлюються актами делегованого законодавства. Децентралізація вимагає формалізованого підходу до перерозподілу повноважень, що забезпечується відповідними нормативно-правовими

актами. При цьому обмежується об'єм та зміст контролю діяльності децентралізованих структур із боку держави. Ефективність функціонування таких структур досягається за рахунок професіоналізму, високої відповідальності посадових осіб.

Дослідження та порівняльний аналіз системи виконавчого провадження в різних державах ми здійснюємо з урахуванням таких структурно-функціональних та правових критеріїв систематизації: а) організація примусового виконання, б) рівень правового регулювання виконавчого провадження; в) сфера компетенції та повноваження органів примусового виконання; г) правовий статус судового виконавця; д) організація праці та інтеграція судових виконавців у професійні об'єднання; є) організація фінансування та матеріального стимулювання судових виконавців; ж) відповідальність посадових осіб органів примусового виконання. Наявність спільних ознак національних систем виконавчого провадження дозволяє виокремити їх із врахуванням централізації і децентралізації на основі запропонованого підходу.

В Україні діє централізована система судового виконавчого провадження, для якої характерна наявність єдиного органу, що здійснює публічно-правові функції в названій сфері діяльності, в особі Департаменту державної виконавчої служби, державної виконавчої служби Автономної Республіки Крим, областей та міст Києва і Севастополя та державної виконавчої служби в районах і містах [4, ст. 142.]. Виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів законодавчо розглядається як сукупність дій органів і посадових осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів, які провадяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначених Законом України «Про виконавче провадження», іншими нормативно-правовими актами та рішеннями, що підлягають примусовому виконанню. Учасниками примусового виконавчого провадження є державний виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерт, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності. Однак безпосередньо виконання рішень здійснюють державні виконавці, вимоги яких є обов'язкові для всіх органів, організацій, посадових осіб, фізичних і юридичних осіб на території України. Вони здійснюють заходи, необхідні для своєчасного виконання рішень у повному обсязі, зазначених у документі на примусове виконання рішень, у спосіб та в порядку, встановленому виконавчим документом.

Доцільно розпочати з розгляду досвіду Російської Федерації. Процес становлення та історія розвитку інституту примусового виконання рішень наших країн майже спільний, також певний час зберігалася тенденція копіювання нормативно-правових актів Росії Україною, але нині існують певні розбіжності в питаннях організації діяльності, призначенні, системі тощо, які заслуговують на увагу. У Росії функціонує централізована система виконавчого провадження, для якої характерна наявність єдиного органу, що

здійснює публічно-правові функції в цій сфері діяльності, в особі Федеральної служби судових приставів та її територіальних органів і єдиного механізму правового регулювання. Необхідно зазначити, що російську систему примусового виконання можна віднести до змішаної моделі, у якій за публічно-правового статусу судового пристава-виконавця допускається участь організацій іншої організаційно-правової форми [5, с. 29–40]. Федеральна служба судових приставів Російської Федерації – це федеральний орган виконавчої влади, який здійснює функції із забезпечення встановленого порядку діяльності судів, виконання судових актів, актів інших органів та посадових осіб, а також правозастосувальні функції та функції з контролю та нагляду у встановленій сфері діяльності. Федеральна служба судових приставів знаходиться під юрисдикцією Міністерства юстиції Російської Федерації, яке здійснює координацію та контроль за її діяльністю. Тобто за аналогією з українською Державною виконавчою службою на сучасному етапі, яка є центральним органом виконавчої влади під юрисдикцією Міністерства юстиції України.

Що стосується інших держав-членів колишнього Радянського Союзу, то більшість правознавців вважає, що в Республіці Білорусь у систему примусового виконання входять дві самостійні структури: судові виконавці загальних судів та Служба судових виконавців господарських судів. Судові виконавці загальних судів підпорядковуються керівникам судів та органам виконавчої влади в особі управліннь юстиції при виконкомах та Міністерстві юстиції Республіки Білорусь. Служба судових виконавців господарських судів очолюється Головним судовим приставом – начальником управління організації виконавчого провадження і підпорядковується Голові Вищого Господарського Суду Республіки Білорусь. Тенденція децентралізації системи виконавчого провадження в Республіці Казахстан змінюється в напрямі формування змішаної моделі. Відповідно до ухвалені нової концепції виконавчого провадження функції з виконання судових актів та актів інших органів можуть здійснювати державні та приватні судові виконавці

У таких країнах пострадянського періоду, як Литва та Естонія запроваджено інститут приватних судових виконавців. Так, у Литві замість державних службовців працюють приватні пристави, поява яких була викликана низьким рівнем ефективності роботи державних виконавців [6]. В Естонії Законом «Про судових виконавців» статус судового виконавця визначають як незалежну особу, яка посідає публічно-правову посаду та виконує свої посадові обов'язки як особа вільної професії від свого імені та під свою відповідальність. Він не є приватним підприємцем або державним службовцем [7, с. 11]. Організація посадової діяльності та правових послуг судових виконавців належить до компетенції Міністерства юстиції Естонії, яке здійснює організаційне керівництво та координацію діяльності судових виконавців. Приватну судово-виконавчу діяльність було введено в Естонії з 1 березня 2001 р. Законом «Про судових виконавців», до цього часу примусове виконання рішень здійснювалося державними службовцями – судовими виконавцями.

Якщо порівнювати ефективність механізмів системи виконавчого провадження, які застосовуються у світі, то слід зазначити, що найефективнішими з них виявляються ті з них, які функціонують у країнах, де населенню притаманні високий рівень правової культури, повага до закону, де розроблені складні системи взаємодії державних і саморегулюючих організацій (держави, банків, колективних агентств тощо). Тому до кращих зразків виконавчих систем традиційно належать системи США, Великобританії, Німеччини та Фінляндії. У Федеративній Республіці Німеччина примусове виконання судових або інших актів є державною функцією, яку відповідно до законодавства реалізують державні службовці – судові виконавці. Їх призначає на посаду голова вищого регіонального суду та керівник окружного суду. Судовий виконавець здійснює свою професійну діяльність незалежно, за свій рахунок та під свою відповідальність, при цьому маючи державно-владні повноваження і статус державного службовця [8, с. 470–473]. У Великобританії використовується змішаний принцип, тобто існують і судові виконавці-державні службовці й ті, що працюють на підставі ліцензії. Таким чином, стягувач має право вибору звертатися до державного чи приватного виконавця. Судові виконавці об'єднані в Асоціацію судових виконавців Високого суду Англії та Уельсу. Це саморегульована асоціація, членство в якій є обов'язковим. У Шотландії існують розмежування між шерифом і приставом-посланником. Шерифи-офіцери виконують державну функцію і призначаються головним шерифом у межах певного району. Шериф-офіцер пов'язаний з окружним цивільним судом. У Фінляндії до 1996 р. обов'язки з примусового виконання рішень покладалися на начальника місцевої поліції, окрім поліцейських функцій та функцій прокуратури.

Принципово відрізняється від розглянутих нами інститутів примусового виконання рішень юрисдикційних органів система примусового виконання Сполучених Штатів Америки. У США регулювання виконавчого провадження здійснюється на рівні штатів, у зв'язку із чим рішення суду, винесені в одному штаті, необхідно легалізувати в іншому штаті. В одних штатах подібна легалізація здійснюється шляхом пред'явлення позову на рішення, в інших – через проходження реєстраційної процедури. Підставою для здійснення виконавчих дій є виконавчий лист, що видається клерком у суді або уповноваженим шерифом в інших штатах.

В Україні на сучасному етапі примусове виконання рішень юрисдикційних органів є виключною компетенцією Державної виконавчої служби України, яка є центральним органом виконавчої влади та діє в системі Міністерства юстиції України. Державні виконавці, які реалізують повноваження з примусового виконання рішень, на сьогодні є державними службовцями, але останнім часом поставлене питання роздержавлення інституту примусового виконання та введення інституту приватних виконавців в Україні. Роздержавлення інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів пропонується здійснювати з використанням досвіду іноземних держав та аналогічного процесу, який пройшов нотаріат в Україні декілька

років тому. Міністерством юстиції України розроблено законопроект «Про присяжних виконавців», яким запропоновано введення інституту присяжних виконавців як альтернативи державним. Зазначеним законопроектом пропонується введення квотного принципу (присяжний виконавець на 10 000 населення), встановлення порядку доступу до зайняття посади, порядку складання кваліфікаційного іспиту, обмеження щодо повноважень (за аналогією з нотаріатом певна категорія виконавчих проваджень залишається виключною компетенцією державних виконавців) тощо [9]. Вважається, що запровадження інституту присяжних виконавців надасть можливість стягувачу самостійно вирішувати до якого виконавця звертатися (до державного або приватного), що зменшить навантаження на державних виконавців. Щодо роздержавлення інституту примусового виконання рішень автор вважає, що застосування примусу, який є сутністю виконавчого провадження, є виключною компетенцією державної влади та делегування цієї важливої державної функції приватним особам може вплинути на становлення та розвиток в Україні такого негативного явища, як рейдерство. Таким чином, на нашу думку, рівень правової свідомості та правової культури в Україні на сучасному етапі ще не надає можливості запровадження інституту недержавного примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Висновки. За результатом розгляду систем органів примусового виконання іноземних держав можна зробити висновок, що системи органів примусового виконання складаються в конкретній державі під впливом факторів національного та державного характеру, також загалом існує три типи систем: державна, приватна та комбінованого типу. Враховуючи вищенаведене, слід зазначити, що майже в усіх державах органи та посадові особи, на яких покладені повноваження з примусового виконання рішень юрисдикційних органів, таким чи іншим чином працюють у системі органів юстиції відповідної країни. У Росії, Ізраїлі, як і в Україні, інститут примусового виконання рішень юрисдикційних органів було виведено з підпорядкування судам та включено до системи органів юстиції. Проте призначення та сутність усіх видів та форм інститутів примусового виконання рішень різних держав має одне єдине спільне – реалізація державної політики з питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів та, як наслідок, захист та відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб. Тому за відсутності добровільного виконання рішень та за відсутності державного механізму і системи органів примусового виконання складається ситуація, за якої рішення будь-якого юрисдикційного державного органу лишається абстрактним, закріпленим лише на папері, що підриває авторитет держави.

Література:

1. Азімов Ч.Н. Виконання зобов'язань / Ч.Н. Азімов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– . – Т. 1 : (А–Г). – 1998. – 789 с.; Баулін Ю.В. Виконання наказу чи розпорядження / Ю.В. Баулін // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та

- ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– . – Т. 1 : (А–Г). – 1998. – 789 с.; Васильєв А.С. Виконання управлінських рішень / А.С. Васильєв // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– . – Т. 1 : (А–Г). – 1998. – 789 с.; Євінтов В.І. Виконання судових рішень у міжнародному праві / В.І. Євінтов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– . – Т. 1 : (А–Г). – 1998. – 789 с.; Исаенкова О.В. Исполнительное законодательство: использование зарубежного опыта / Исаенкова О.В. // Исполнительное право. – 2008. – № 4. – 78 с.; Решетникова И.В. Исполнение судебных актов в зарубежных странах / Решетникова И. В. // Российский юридический журнал. – 2000. – № 1. – 80 с.; Решетникова И.В. Исполнительное производство за рубежом / И.В. Решетникова // Право и экономика. – 2001. – № 3 – 98 с.; Штефан М.Й. Виконавче провадження / М.Й. Штефан // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– . – Т. 1 : (А–Г). – 1998. – 789 с.; Ярков В.В. Основные мировые системы принудительного исполнения / В.В. Ярков // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / под. ред. Л.Ф. Леснической, М.А. Рожковой. – М., 2008. – С. 464–504.
2. Решетникова И.В. Частный пристав – исполнитель / И.В. Решетникова // Экономический журнал. – 2006. – № 32. – С. 92–96.
 3. Селезнев В.А. Исполнительное производство в зарубежных странах: организационно-правовой аспект / В.А. Селезнев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2010. – № 4 (23). – 220 с.
 4. Закон України «Про державну виконавчу службу» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 19–20.
 5. Ярков В.В. Внебюджетная (частная) организация принудительного исполнения: «за» и «против» / В.В. Ярков // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2007. – № 9. – С. 22–45.
 6. Салашний П. Державна виконавча служба: ефект присутності / П. Салашний // Юридичний журнал. – 2008. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=2952>.
 7. Авторгов А. Приватний судовий виконавець. Естонський досвід / А. Авторгов // Юридична газета. – № 11 (23). – 2004. – С. 11–12.
 8. Ярков В.В. Основные мировые системы принудительного исполнения В.В. Ярков // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / под. ред. М.Ф. Леснической, М.А. Рожковой. – М. : Статут, 2008. – 500 с.
 9. Проект закону України «Про присяжних виконавців»: від 22.09.2009 р., реєстр. № 5151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.commerciallaw.com.ua/uk/low-projects/104-2009-10-14-11-14-49>.

Макушев П. В. Международный опыт правового регулирования деятельности представителей государственных органов в исполнительном производстве

Аннотация. В статье рассматривается опыт зарубежных стран по усовершенствованию правового регулирования деятельности представителей государственных органов в исполнительном производстве с целью предложения соответствующих мероприятий по усовершенствованию отечественной системы исполнения судебных решений.

Ключевые слова: исполнительное производство, государственная исполнительная служба, частная исполнительная служба, государственный исполнитель, частный исполнитель.

Makushev P. The legal regulation of government officials practice in the enforcement proceedings – international experience

Summary. The experience of foreign countries is brought to improve the legal regulation of government officials practice in the enforcement proceedings. The article offers specific measures to improve the national system of judicial decisions execution.

Key words: enforcement proceedings, state executive office, private executive office, state executive official, private executive official.