

УДК 342.951

Л.В. КРУПНОВА,

канд. юрид. наук, доц., Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янука

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІ СИСТЕМИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ДЕРЖАВАХ СНД

***Ключові слова:** виконавче провадження, система примусового виконання рішень в державах СНД, напрями розбудови системи виконавчого провадження в Україні, зарубіжний досвід виконавчого провадження*

Дослідження політики окремих держав СНД щодо розбудови системи виконавчого провадження дозволяє виявити суттєві відмінності від вітчизняного досвіду, що може сприяти підвищенню ефективності виконавчого провадження, утвердженню авторитету органів примусового виконання в державі та уникненню випадків порушення прав сторін виконавчого провадження. В умовах переходу до комбінованої системи примусового виконання рішень такий порівняльний аналіз набуває особливого значення.

У юридичній науці досвід держав СНД у сфері розбудови системи виконавчого провадження досліджували О.С. Бадалова, С.В. Загороднюк, Ю.В. Ковбасюк, Р.О. Куйбіда, В.С. Нерсеянц, В.П. Тимошук та інші вчені. Однак порівняльного аналізу з оновленою системою примусового виконання рішень, запровадженою в Україні не проводилося, що підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

На сучасному етапі неодмінно слід звернути увагу на динаміку і характер розвитку законодавства та практики виконавчого провадження у пострадянських державах, щоб з'ясувати наскільки Україна змогла відмежуватися від радянського минулого та наблизитися до європейських правових традицій. Тому мета статті полягає у ґрунтовному

дослідженні досвіду розбудови системи примусового виконання рішень у державах СНД.

В умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів зарубіжний досвід неодмінно повинен досліджуватися, а його позитивні здобутки – використовуватися у вітчизняному законодавстві. З цього приводу В.С. Нерсеянц наголошує, що універсалізація у державно-правовій сфері – це один із важливих аспектів загальної глобалізації у сучасному світі. Глобалізація істотно впливає на трансформацію, зміни і модернізацію державно-правових інститутів, норм і відносин на всесвітньому, макрорегіональному і внутрішньо-національному рівнях [1].

Як зазначає Г.К. Іскакова, особливістю інституціонального простору пострадянських держав є нестабільність законодавства, постійне відтворення адміністративно-командних методів управління. Центральним питанням політичної трансформації є політико-правовий характер державної влади та її здатність забезпечити стійкість функціонування політичної системи. Реформи в пострадянських державах гальмувалися саме внаслідок нерозв'язаності питання про владу, демократичної за формою й авторитарної по суті [2, с.132]. Внаслідок цього, окремі держави СНД формували власне законодавство, спираючись на радянське минуле, тому у більшості з них правова система характеризується етатизмом, який межує з тоталітаризмом. Однак на теренах СНД є й інші приклади держав, які змогли відійти від радянського спадку і створити унікальну систему правового регулювання, засновану на демократії та повазі до прав людини. Розглянемо деякі з таких держав.

Основним нормативно-правовим актом у сфері примусового виконання рішень в законодавстві Республіки Білорусь є закон цієї Республіки «Про виконавче провадження» від 24.10.2016 р. № 439-З (далі – Закон № 439-З). Аналіз вказаного нормативно-правового документу вказує на існування в Білорусі централізованої системи примусового виконання рішень, яка напряму підпорядкована Міністерству юстиції Республіки Білорусь. Законодавець Білорусі пов'язує виконавче про-

вадження з судовою владою, вважаючи його невід'ємною частиною судочинства [3]. Зазначимо, що така позиція повністю відповідає загальному авторитарному підходу до здійснення політичної влади у вказаній державі.

Якщо більш детально зосередитися на положеннях Закону № 439-3, то можна систематизувати його переваги та недоліки до числа яких слід віднести:

Переваги: наявність у документі вичерпного термінологічного апарату, який надає закону однозначності та конкретики; формалізація завдань виконавчого провадження, до числа яких віднесено: поновлення порушених прав громадян та юридичних осіб, захист інтересів держави, своєчасне виконання виконавчих документів. У вітчизняному законодавстві перелік таких завдань відсутній, що не дозволяє чітко визначити суспільне призначення інституту примусового виконання рішень; визначеність порядку проведення окремих виконавчих дій, тобто окрім переліку таких дій, у Законі № 439-3 чітко деталізовано механізм дій судового виконавця щодо їх реалізації; наявність вимог щодо оформлення процесуальних документів виконавчого провадження. У вітчизняному законодавстві, такі норми відсутні; закріплення на законодавчому рівні вичерпного переліку підстав та порядку подання скарги на дії або бездіяльність судового виконавця. Це є свідчення застосування методу реординації у діяльності органів примусового виконання і повністю відповідає європейським принципам розбудови системи виконавчого провадження.

Недоліки: принципи здійснення виконавчого провадження, які позиціонуються у Законі № 439-3 не відповідають ідеалам правової держави. До їх числа віднесено: добросовісність сторін, співмірність примусових заходів та вимог, що містяться у рішенні, процесуальна економія. Однак відсутні фундаментальні принципи, такі як верховенство права, законність тощо; наявність монополії держави на примусове виконання рішень, яке проявляється не тільки у відсутності приватних виконавців, а й у обмеженості правового становища сторін виконавчого провадження. Зокрема,

із статей Закону № 439-3 вбачається, що судовий виконавець має незрівнянно більший обсяг прав ніж боржник або стягувач; недосконалість, а точніше майже повна відсутність у Законі № 439-3 положень щодо систематизації інформації про виконавче провадження у відповідних автоматизованих системах. Зокрема, у ст. 8 Закону № 439-3 надається лише визначення поняття «банк даних виконавчих проваджень». До того ж відсутній аналог Єдиного реєстру боржників, що ускладнює реалізацію окремих примусових заходів, наприклад, розшук боржника; серед переліку виконавчих документів, які підлягають примусовому виконанню відсутні рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), що свідчить про нерозвиненість міжнародно-правових засобів захисту прав і свобод людини і громадянина в республіці; як і у вітчизняному законодавстві, у Законі № 439-3 відсутні норми щодо транскордонного примусового виконання юрисдикційних рішень. Це демонструє ізольованість правової системи Білорусі, відмежованість держави від загальноприйнятих правових традицій та цінностей громадянського суспільства [3].

Враховуючи наведене, досвід Білорусі буде корисним для України лише в частині уточнення окремих законодавчих категорій та удосконалення термінологічного апарату законодавства про виконавче провадження. Правова політика України суттєво відрізняється від політики Білорусі, адже вона спрямована на європейські цінності, а не на імперські ідеї, що панують у Російській Федерації (далі – РФ), цим і обумовлений перехід до комбінованої системи виконавчого провадження. Бажаючи зберегти домінуючу роль держави у різних сферах виконавчо-розпорядчої діяльності, влада Білорусі нехтує загальноновизнаними принципами та практикою, що негативно позначається на ефективності такої діяльності.

Останнім часом науковці все частіше звертають увагу на досвід розбудови правової системи Республіки Казахстан. Це пов'язане з тим, що Казахстан став на шлях стабільного економічного розвитку, зберігаючи при цьому

високі темпи соціально-економічного зростання. Під впливом конституційних змін 2007 року формується якісно нова модель політичної системи, покликана забезпечити високий рівень лібералізації, відкритості і публічності політико-владних процесів, посилення ролі політичних партій. У державі відбувається оптимізація діяльності системи державних органів, підвищується їх організаційна ефективність, впроваджуються «електронний уряд», стратегічне планування, стандартизація державних послуг, бюджетна реформа тощо [4, с.41].

Основою здійснення примусового виконання рішень у цій державі є Закон Республіки Казахстан «Про виконавче провадження та статус судових виконавців» від 02.04.2010 р. № 261–IV (далі – Закон № 261–IV) [5]. Необхідно зазначити, що до прийняття вказаного законодавчого акта, у Казахстані діяла централізована система виконавчого провадження, яка не передбачала делегування функцій щодо примусового виконання рішень іншим особам. На сьогодні в державі впроваджена комбінована система виконавчого провадження, яка передбачає існування державних та приватних судових виконавців. Закон № 261–IV має декілька суттєвих відмінностей від вітчизняного досвіду, які візуалізуються при окресленні його переваг та недоліків.

Переваги: у вітчизняному законодавстві обов'язок щодо перевірки майнового стану боржника покладено на виконавця, а у ст.35 Закону № 261–IV цей обов'язок покладено на боржника, який у разі ненадання такої інформації виконавцю несе відповідальність. Це сприяє оптимізації роботи виконавців, які не витрачають час на з'ясування інформації, якою у повному обсязі вже володіє сам боржник; у Законі № 26–IV передбачено механізми звернення стягнення на корпоративні права боржника, зокрема у ч.3 ст.32 закріплено, що одним із видів примусових заходів є заборона боржнику-юридичній особі приймати рішення по відчуженню рухомого або нерухомого майна, немайнових прав, цінних паперів, часток в установчому капіталі; у Казахстані відокремлено витрати державних та приватних судових виконавців, порядок від-

шкодування яких також індивідуалізовано залежно від статусу виконавця; у Законі № 261–IV передбачено можливість оплати праці приватного судового виконавця з державного бюджету (по соціально значимим категоріям юрисдикційних рішень); у вказаному законодавчому акті закріплено систему пільг при оплаті праці приватного судового виконавця для окремих категорій боржників; проведена чітка деталізація термінологічного апарату та процедурних аспектів здійснення виконавчих дій, а також статусу уповноважених органів і осіб в рамках єдиного нормативно-правового акта.

Недоліки: недостатня регламентація порядку виконання рішень міжнародних судів, у тому числі ЄСПЛ; абстрактна формалізація у Законі № 261–IV питань, пов'язаних з відповідальністю державних та приватних судових виконавців, що, до речі, притаманне і вітчизняному законодавству; нерозвиненість електронного документообігу у сфері примусового виконання рішень, про що свідчить відсутність аналогу автоматизованої системи виконавчого провадження [5].

Слід зазначити, що законодавство Республіки Казахстан про виконавче провадження є дуже схожим із вітчизняним, адже республіка з 2010 р. рухається у напрямі лібералізації сфери примусового виконання рішень, створення альтернативних механізмів стимулювання її ефективності, що має мінімізувати корупційні ризики та сприяти розвитку судочинства. Достатньо не очікувано, що держава, яка перебуває на пострадянському просторі і не орієнтується на європейські правові традиції, так демократично підходить до формування власної правової політики, зокрема в питанні реалізації принципу обов'язковості виконання рішень. Необхідно відзначити, що Закон № 261–IV переважно регламентує питання виконання судових рішень, внаслідок чого порядок виконання інших юрисдикційних рішень відходить на другий план.

Однією з держав-членів СНД є Республіка Вірменія, законодавство якої також привертає увагу вітчизняних вчених. Як зазначає В.П. Тимошук, одним з основних принципів адмініст-

ративно-процедурної діяльності у Вірменії є принцип економічності, який розкривається через обов'язок швидкої дії адміністративного органу. Також до основних принципів цієї діяльності у Вірменії належать: неупередженість, гласність і право сторони на представлення власних міркувань (тобто право бути вислуханим). Ці положення дійсно мають фундаментальне значення для справедливого і законного вирішення адміністративної справи [6, с.16].

Нормативно-правовою основою виконавчого провадження у Вірменії є Закон Республіки Вірменія «Про примусове виконання судових актів» від 05.05.1998 р. № ЗР-221 (далі – Закон № ЗР-221) [7]. Аналіз вказаного документу дозволяє констатувати, що у Вірменії застосовується централізована система виконавчого провадження, яка передбачає інститут судових приставів. Саме вони забезпечують виконання рішень судів на підставі відповідних виконавчих документів. Необхідно зазначити, що Закон № ЗР-221 не корелюється з наведеними вище принципами адміністративно-процедурної діяльності, які декларуються владою Вірменії. Його положення є вкрай стислими та загальними, а механізми примусового виконання судових рішень – інституціонально обмеженими, тому говорити про переваги цього законодавчого акта не доводиться. Однак можна систематизувати недоліки.

Недоліки: відсутність термінологічного апарату та детальної регламентації порядку реалізації примусових заходів; недостатня визначеність статусу сторін та учасників виконавчого провадження; відсутність єдиного автоматизованого інформаційного ресурсу у сфері примусового виконання рішень; недостатня визначеність вимог до процесуальних документів судових приставів; відсутність визначення, загальних засад та завдань системи виконавчого провадження [7].

Якщо узагальнити вказане, то складається враження, що цей закон прийнятий поспіхом, без будь-якого усвідомлення важливості та пріоритетності сфери примусового виконання рішень у правовій політиці держави. Цей законодавчий акт не здатен повноцінно регу-

лювати правовідносини між сторонами виконавчого провадження, він лише ускладнює процес виконання рішення, робить його більш суперечливим та неоднозначним. Тому не доцільно використовувати досвід Вірменії для України.

Також не доцільно застосовувати і досвід РФ, хоча б з тих міркувань, що ця держава є федеративною, а Україна унітарною, а, отже, нам слід орієнтуватися на досвід держав, які мають аналогічну форму державного устрою. Окрім цього, зовнішня військова агресія та політика РФ по відношенню до нашої держави, апріорі свідчать про те, що РФ далека від ідеалів правової європейської держави. Її внутрішня політика є відображенням зовнішньополітичних процесів, тобто влада застосовує до власних громадян такі самі інструменти, що й до інших держав.

Досліджуючи виконавче провадження в Росії у феодально-кріпосний період, О.С. Бадалова виділяє такі найбільш характерні його риси: відокремленість виконавчого провадження від попередніх стадій цивільного процесу, яка усувала суд від впливу, контролю і керівництва виконанням рішення; система виконавчих органів, порядок комплектування судових приставів, їх правова комплектація і фактична діяльність свідчать про те, що вони були жорстоким засобом панівного класу для захисту своїх майнових інтересів; формальні принципи диспозитивності і змагальності, хоч і були головними засадами виконавчого провадження, проте при фактичній нерівності сторін забезпечували належне стягнення лише представникам заможних класів; дорожня та повільність перетворювали провадження в привілеї для багатих; наявність різноманітних заходів примусового стягнення були спрямовані безпосередньо проти особи боржника [8, с.81].

Приблизно така сама ситуація спостерігається і сьогодні, про що свідчить аналіз Федерального Закону «Про виконавче провадження» від 02.10.2007 р. № 229-ФЗ [9]. Жорстка централізована система виконавчого провадження, обмеженість правового становища боржника у правовідносинах, домінуюча роль

судових приставів-виконавців – ось ті «правові традиції», які успадкувала сучасна Росія. Рухаючись у зворотному напрямі, Україна бере за основу досвід демократичних правових держав, які у цивілізованій спосіб врегульовують суспільні відносини. РФ до цих держав, нажаль не належить.

Слід звернути увагу на досвід Грузії. Сьогодні в цій державі діє комбінована система виконавчого провадження. Основним пріоритетом діяльності для приватних виконавців у цій державі стало зменшення навантаження на державних виконавців та корупції у цій сфері. Як зазначає К. Стручаєва, в Грузії була проведена реорганізація виконавчої служби: держава усіяко інвестувала в інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, створила робочі умови, ввела систему підготовки та оцінювання виконавців на основі об'єктивних показників; створила комфортні умови для роботи приватних виконавців; запровадила дієві механізми контролю за діяльністю органів та осіб, що здійснюють примусове виконання рішень [10].

Основним нормативно-правовим актом у сфері примусового виконання рішень в Грузії є Закон Грузії «Про виконавче провадження» від 16.04.1999 р. № 1908 [11]. Закон є достатньо ліберальним та гармонійно поєднує імперативні та диспозитивні методи і форми примусового виконання рішень.

Переваги: чітка та зрозуміла формалізація основних аспектів здійснення виконавчого провадження; закріплення досконалих механізмів взаємодії державних та приватних виконавців з органами поліції та іншими органами, які допомагають забезпечити обов'язковість виконання юрисдикційного рішення; деталізація питань, пов'язаних з діяльністю груп виконавців, утворених з метою виконання рішень щодо стягнення коштів до державного бюджету; максимальна деталізація прав сторін виконавчого провадження та органів примусового виконання. Недоліком цього акта є недостатньо чітка регламентація питань відповідальності виконавців за протиправні дії або бездіяльність, а також відсутність досконалих механізмів уникнення конфлікту інтересів між державними та приватними виконавцями.

Вважаємо, що досвід Грузії може бути корисним в частині рецепції механізмів координації та реордінації відносин в системі виконавчого провадження. Водночас Міністерству юстиції України слід вивчити досвід Грузії у сфері організації виконавчого провадження на тимчасово окупованих територіях, оскільки держава також зіткнулася із зовнішньою військовою агресією з боку РФ, внаслідок чого частина її території була анексована.

Використання досвіду розбудови системи примусового виконання рішень у державах СНД повинно відбуватися в організаційному (підвищення якості управління системою виконавчого провадження), правовому (удосконалення засобів правового регулювання примусового виконання рішень), інституціональному (реформування механізмів координації та реордінації, а також судового контролю) та іміджевому (підвищення авторитету органів примусового виконання) напрямках. Більшість з досліджених держав СНД мають не достатньо розвинене законодавство у сфері примусового виконання рішень, тому слід звертати увагу лише на позитивний досвід його реформування. На прикладі досвіду пострадянських держав можна зазначити, що розбудова системи виконавчого провадження залежить від форми державного устрою (впливає на структуру органів примусового виконання, розподіл між ними повноважень, а також компетенції; визначає територіальну юрисдикцію при виконанні рішень; відображає організаційні аспекти системи виконавчого провадження) та політичного режиму (впливає на процесуальні аспекти примусового виконання рішень, відображає методи та форми реалізації політичної влади у державі).

ЛІТЕРАТУРА

1. Нерсеянц В. С. Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи. URL: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Nerses1>.
2. Іскакова Г. Політичні процеси на пострадянському просторі: тенденції, протиріччя,

перспективи // Політичний менеджмент. 2007. № 3. С. 128–134.

3. Об исполнительном производстве : закон Республики Беларусь от 24/10/2016 № 439-З. URL: http://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_ispolnitel_nom_proizvodstve.htm.

4. Система державного управління Республіки Казахстан: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2012. 52 с.

5. Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей : закон Республики Казахстан от 02.04.2010 № 261-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30617206.

6. Куйбіда Р. О., Тимошук В. П. Развитие административной юстиции в странах колишнього Радянського Союзу. К. : Книги для бізнесу 2010. 144 с.

7. О принудительном исполнении судебных актов : Закон Республики Армения от 05.05.1998 № ЗР-221. URL: <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=62800>.

8. Бадалова О. С. Виконавче провадження Російської імперії у феодално-кріпосницькому періоді // Наукові праці. 2013. № 214. С. 76–81.

9. Об исполнительном производстве : Федеральный закон РФ от 02.10.2007 № 229-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450.

10. Стручаєва К. Приватні виконавці: міжнародний досвід // Юрист & Закон. URL: <http://juscutum.com/ru-chastnye-ispolniteli-mezhdunarodnyu>.

11. Про виконавче провадження : закон Грузії від 16.04.1999 № 1908. URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=1777>.

Крупнова Л. В. Особливості організації системи виконавчого провадження у державах СНД // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 92–97. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_17.pdf

Проаналізовано відповідний досвід республік Білорусі, Вірменії, Казахстану, а також Грузії і Російської Федерації. Розглянуто нормативно-правові акти, що регламентують порядок здійснення примусового виконання рішень у цих державах, визначено їх переваги та недоліки порівняно з вітчизняним законодавством. Обґрунтовано можливість застосування позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання зазначеної сфери в Україні та виявлено чинники, які визначають розвиток системи виконавчого провадження у пострадянських державах.

Крупнова Л.В. Особенности организации системы исполнительного производства в государствах СНГ

Проанализирован соответствующий опыт республик Беларуси, Армении, Казахстана, а также Грузии и Российской Федерации. Рассмотрены нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок осуществления принудительного исполнения решений в этих государствах, определены их преимущества и недостатки по сравнению с отечественным законодательством. Обоснована возможность применения положительного зарубежного опыта правового регулирования указанной сферы в Украине, а также факторы, определяющие развитие системы исполнительного производства в постсоветских государствах.

Krupnova L.V. Peculiarities of the Organization of the Enforcement System

The relevant experience of the republics of Belarus, Armenia, Kazakhstan, as well as Georgia and the Russian Federation has been analyzed. Regulatory legal acts regulating the procedure for enforcement of decisions in these states are considered, their advantages and disadvantages are compared with the domestic legislation. The possibility of applying positive foreign experience of legal regulation of this sphere in Ukraine is grounded, as well as the factors determining the development of the enforcement system in the post-Soviet states.