

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ.
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ОКРЕМИХ СФЕР СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

УДК 342.951

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-2-56-61



Миронюк Р.В. ©

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ
ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ
ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ) ТА МОЖЛИВОСТІ
ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

Здійснено порівняльну характеристику світових правових моделей функціонування органів примусового виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації. Виокремлено напрями удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення належного та повного виконання рішень судів та інших органів, які підлягають виконанню у примусовому порядку, з урахуванням позитивного досвіду створення та діяльності подібних державних інституцій у зарубіжних країнах (зокрема, на прикладі Французької Республіки).

Ключові слова: органи публічної адміністрації, виконавче провадження, органи примусового виконання, Державна виконавча служба, приватні виконавці, напрями реформування.

Постановка проблеми. Зарубіжний досвід примусового виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації має значний вплив на формування підходів до удосконалення вітчизняної моделі виконавчого провадження.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окремим питанням вивчення зарубіжного досвіду виконавчого провадження та можливості його імплементації у вітчизняну модель його функціонування приділяється увага вітчизняних та зарубіжних науковців: 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 ін. [1; 2].

У цих роботах наведено загальний порівняльний аналіз світових систем виконавчого провадження, розглянуто специфіку організації виконавчого провадження в окремих державах, визначено спосіб організації професії судового виконавця, можливості та межі участі недержавних організацій у виконавчому провадженні та ін.

Однак слід зазначити, що питання порівняльного аналізу світових правових моделей функціонування органів примусового виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації на монографічному рівні не піддавалися науковому аналізу.

У зв'язку з цим у межах даної статті нами поставлено таку мету: здійснити порівняльну характеристику світових правових моделей функціонування органів примусового виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації; визначити ступінь ефективності вітчизняної моделі функціонування органів виконавчого провадження та з

© Миронюк Р.В., 2019

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9620-5451>

mironyuk1977@ukr.net

урахуванням зарубіжного досвіду визначити напрями удосконалення її діяльності.

Виклад основного матеріалу. З огляду на вищезазначене слід вказати, що протягом століть здійснення добровільного виконання судових актів громадянами і організаціями без застосування примусу не вдавалося жодній державі, оскільки добровільна поступка грошових коштів або майна поки ще не стала невід'ємною частиною правової культури громадян. Інакше кажучи, вирішення питання про майнову суперечку серед усіх народів здійснюється тільки в результаті впертої боротьби сторін. Саме з цієї причини для забезпечення остаточного відновлення ущемлених прав і свобод усі держави, незалежно від своєї економічної і військової могутності, створюють спеціальні служби примусового виконання рішень суду та інших органів публічної адміністрації та регулюють їх діяльність.

Зрозуміло, в будь-якій країні інститути, регулюючі організаційно-правові умови виконавчого провадження, мають не тільки свої особливості, але і виступають під різними найменуваннями. Французький юрист Рене Давид на підставі наукового дослідження та класифікації зарубіжних правових систем виділив три правові сім'ї: 1) романо-германська, континентальна європейська або слідча; 2) англосаксонська, загальна або змагальна; 3) соціалістична [3, с. 22–34]. В основі класифікації правових систем в якості головного критерію закладено ступінь впливу на них римського права. Відповідно, романо-германське право розглядається як прямий наслідок впливу римського права. Ця система притаманна європейським (Франція, Німеччина, Італія) країнам, поширена в Латинській Америці, в деяких країнах Близького Сходу, а також в Росії та Вірменії. Існуючі в Україні як матеріальне і процесуальне законодавства, починаючи з радянського періоду, побудовані і розвиваються за правилами романо-германської системи, хоча в ході судово-правової реформи останніх років вони запозичили деякі елементи англосаксонського права. Романо-германська система називається також слідчою, а англосаксонська – змагальною. Англосаксонське право вільне від впливу римського права і за своїм походженням і джерелами засноване на судових прецедентах (прецедентному праві), які виникають при здійсненні судової діяльності в судах. У цій системі судові рішення, винесене по певній справі, є обов'язковим для рівнозначних або нижчих судових інстанцій, що розглядають подібні справи.

Американське право належить до тієї самої групи і засноване на англійському праві. Хоча правові системи США та Англії схожі, виконавче провадження в цих країнах різниться. Якщо англійському правосуддю (судовій діяльності) властивий консерватизм, то американське правосуддя пройшло самостійний шлях тривалого розвитку. Виконавчі провадження в зазначених системах (романо-германській та англосаксонській) розрізняються також в організаційно-правовому сенсі [4, с. 492–496].

Спільним у процедурах виконавчого провадження різних країн є способи стягнення, як і ряд фундаментальних принципів виконавчого провадження: рівноправність сторін, гласність, державний нагляд за системою виконавчого провадження та ін. Виконавчі провадження двох систем об'єднує також спільність господарсько-правових явищ: приватна власність, банківська система, товарно-грошові відносини і ліберальні способи організації. Зрештою, спільним для усіх є наявність майна, на яке може бути звернено стягнення. Основна відмінність у регламентації виконавчого провадження двох зазначених правових систем полягає в різному ступені впливу на їх діяльність судового нагляду. Необхідно зазначити, що рівень судового нагляду за виконавчою діяльністю більш високий у країнах континентальної Європи [5, с. 45].

В основу судової реформи в Україні був закладений досвід Французької Республіки, однак система виконавчого провадження за своїми особливостями організаційно-правового управління і виконання має близьку схожість з відповідною системою країн СНД. Досвід виконавчого провадження показує, що ефективність виконання є вищою в тих країнах, де здійснює її орган, наділений силовим елементом. Так, наприклад, організацію та ефективність виконання в США не можна порівняти з країнами континентальної Європи (Франція, Італія, Польща), які поступаються їм і в швидкості, і в обсязі виконання. Хоча для забезпечення стягнення з метою відновлення майнових прав важливе значення мають соціально-економічні, природні, географічні, соціально-психологічні, ідеологічні, освітні, культурні, побутові та інші чинники, які перебувають у безпосередньому зв'язку з механізмом правового регулювання, проте навіть найдосконаліший закон не може діяти без примусу.

Підсумовуючи вищевикладене, слід вважати прийнятним, що організаційно-

правовий характер і особливість виконання створеної в Україні Державної виконавчої служби в цілому відповідають її природним, географічним умовам, національному менталітету і сформованій соціально-психологічній ситуації. В цьому розумінні поки передчасно говорити про ліберальні способи діяльності цього органу в нашій країні. Водночас закріплені в законі норми дозволяють стверджувати, що діюча централізовано в системі виконавчої влади служба здійснює свої функції на основі поваги законності, прав, свобод і людської гідності, дотримуючись принципів гуманізму і гласності. Незалежно від виду правової системи, економічного і військового потенціалу, виконавче провадження будь-якої країни не вільне від складнощів, властивих цьому важкому процесу. Тому і завдання щодо вдосконалення законодавства у сфері примусового виконання має постійний і триваючий характер.

Для визначення досвіду функціонування виконавчого провадження в зарубіжних країнах та виокремлення позитивних його сторін з можливістю впровадження в Україні доцільно розглянути модель виконавчого провадження Французької Республіки, яка в аспекті реформування національної моделі виконавчого провадження з огляду на євроінтеграційні процеси є найбільш прогресивною.

У Франції історично склалася система приватного виконання, коли повноваження щодо примусового виконання рішень судів та інших уповноважених органів реалізуються не державними службовцями, а особами, які отримали ліцензію від держави на дану діяльність і здійснюють її самостійно. До організаційної структури органів виконання рішень у Франції входять: Національна палата у складі делегатів підпорядкованих організацій-виконавців; Регіональна палата у складі судових виконавців на рівні апеляційних судів, спілтовариства департаментів судових виконавців. Повноваження судових виконавців передбачають здійснення від імені держави таких дій, як офіційне вручення судових та несудових документів відповідним особам, виконання судових актів, складання актів. Французька модель покладена в основу виконавчого провадження у Польщі, Угорщині та деяких інших країнах Східної Європи.

Примусовий виконавець у Франції є посадовою особою, пов'язаною з відправленням правосуддя, але водночас особою вільної (або як прийнято говорити у Франції – ліберальної) професії. У цьому плані примусовий виконавець є вільним професіоналом, якому держава делегувала функції виконання рішень у цивільних справах, винесених різними судами. Одночасно примусовий виконавець – посадова особа, оскільки отримує свої повноваження від держави і має певну монополію на ряд юридичних дій, зокрема: виконання судового рішення; вручення повісток, сповіщень; складання актів, що мають доказове значення, та інше [4, с. 492–496].

Примусовий виконавець у Франції є і помічником правосуддя, у зв'язку з чим він наділений монополією функцією щодо повідомлення про акти, поряд з акціоністами користується монополією на публічні торги (аукціони) рухомого майна, здійснює полюбовне або досудове стягнення за борговими зобов'язаннями (здійснює функцію медіатора), на прохання приватних осіб здійснює збір та оцінку доказів, може представляти сторони в деяких судах. Примусовий виконавець також бере участь у судових засіданнях, забезпечуючи за рішенням судді дотримання внутрішнього порядку в залі суду.

Для того щоб стати примусовим виконавцем, необхідно мати диплом про юридичну освіту, пройти дворічне стажування в конторі судового виконавця, успішно витримати державний кваліфікаційний іспит. Стажування включає практичну професійну роботу і вивчення теоретичних дисциплін. Звання примусового виконавця присвоюється наказом міністра юстиції Франції, який видається за отриманим висновком прокуратури даного територіального округу і Палати примусових виконавців департаменту. Отримавши звання протягом місяця після свого призначення, примусовий виконавець повинен принести присягу перед судом вищої інстанції того округу, при якому засновано дану посаду.

До повноважень примусового виконавця у Франції віднесено: вручення повісток; виконання судових рішень від імені держави, вдаючись у тому числі до застосування заходів державного (адміністративного) примусу; складання проектів документів, протоколів, що мають значення доказів, надання юридичних консультацій та вчинення інших дій. Примусовий виконавець не має права вибирати собі клієнтів (оскільки він не належить до числа приватних юристів). Важливою частиною професії є обов'язок зберігати професійну таємницю про зміст процесуальних документів та розпочатих виконавчих процедур, що знаходяться в його провадженні, під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності.

Примусові виконавці в кожному окрузі організовані в окружні палати, яким доручено представляти професію в органах суду і управління, а також забезпечувати дотримання дисципліни і професійної етики. Тому такі окружні палати наділені дисциплінарними повноваженнями, які вони здійснюють стосовно примусових виконавців свого округу. Примусових виконавців в окружних палатах представляють обрані ними члени палати, які, у свою чергу, обирають голову зазначеної палати.

На загальнодержавному рівні примусові виконавці представлені Національною палатою, що складається з 32 членів, обраних окружними регіональними об'єднаннями. Всі члени Національної палати обираються на термін 6 років колегією виконавців, що складається з виборних членів окружних палат. Основні функції Національної палати примусових виконавців зводяться до забезпечення представництва даної професії при органах державної влади та управління, інших ліберальних професіях (наприклад, нотаріусів, адвокатів), організації професійної підготовки, управління організаціями, які відають соціальними і пенсійними питаннями, організації щорічного конгресу примусових виконавців та інші.

Число посад примусових виконавців обмежене і регулюється Міністерством юстиції Франції. Примусовий виконавець належить водночас до числа осіб вільних професій і здійснює свою діяльність або індивідуально як фізична особа, або колективно, вступивши в об'єднання осіб вільних професій, яке наділене правами юридичної особи.

Примусові виконавці не отримують заробітної плати від держави, а фінансуються за рахунок плати за здійснення повноважень, делегованих їм державою, за встановленими державною тарифами. Наприклад, вручення документів у рамках процедури примусового виконання тарифіковано державою і оплачується за рахунок боржника. У разі, якщо примусовий виконавець надає юридичні послуги, які можуть бути в рівній мірі надані іншими представниками юридичних професій, тобто не мають монопольного характеру (наприклад, консультації, які можуть також дати адвокати, нотаріуси), його винагорода має договірний характер і оплачується тим, хто звернувся.

Здійснюючи свої професійні обов'язки від імені держави, примусовий виконавець несе водночас особисту відповідальність за юридичні наслідки своїх дій. Так, примусовий виконавець може бути притягнутий до цивільної відповідальності за недбалість при врученні процесуальних документів пізніше встановленого терміну, до кримінальної відповідальності – у разі розкрадання грошових коштів клієнтів та в інших випадках порушення своїх обов'язків. Майнові ризики професії покриваються страховкою. Крім цивільної та кримінальної відповідальності, є можливим також притягнення до дисциплінарної відповідальності за недотримання правил професійної відповідальності та етики. Ініціатива в цьому може виходити як від дисциплінарної комісії при окружній палаті примусових виконавців, так і від Міністерства юстиції Франції та його органів.

Цікавою особливістю сучасної системи виконавчого провадження Франції є також наявність інших, особливим чином організованих (ліберальних за характером своєї діяльності) професій, представники яких беруть участь у виконавчих процедурах. Так, до їх числа віднесено так званих «публічних ріелторів» як посадових осіб, наділених монополією на проведення публічних аукціонів з продажу рухомого майна. Вони отримують повноваження від імені держави, мають свої організаційні форми на місцевому та національному рівні, а їх винагороду тарифіковано державою [6].

Оскільки французька правова система побудована на основі поділу права на приватне і публічне, відповідно, судова організація відрізняється виділенням судів у цивільних і кримінальних справах, а також суддів адміністративної юстиції, які об'єднані в різні судові системи. Відповідно, примусовий виконавець не виконує рішень на користь держави і взагалі актів, прийнятих адміністративними судами. Для цих цілей існує особлива система судових виконавців державного казначейства, які є державними службовцями.

Крім того, в загальних судах виокремлено суддю з виконавчого провадження, який має право одноосібно вирішувати спори, що виникають у результаті незгоди або створення перешкод до виконання судового рішення, розглядають клопотання про відстрочку виконання і вирішують ряд інших питань виконавчого провадження, при цьому даний суддя не має права втручатися в порядок здійснення виконавчих дій.

Висновки. З урахуванням аналізу зарубіжного досвіду функціонування органів примусового виконання (на прикладі Французької Республіки) слід визначити можливі шляхи їх впровадження з метою удосконалення сучасної вітчизняної моделі функціону-

вання ОПВ, зокрема: 1) запровадження поряд з діяльністю інституту державних (судових) виконавців також інституту приватних виконавців, які мають отримувати повноваження від держави в особі органів юстиції та діяти від імені держави на підставі ліцензії, контроль за якими здійснюватимуть регіональні та національні палати в якості органів самоуправління; до такої категорії належить і адвокат стягувача, який займається практичною роботою по збору необхідної інформації про майно боржника; 2) закріпити право звернення виконавця до Державної міграційної служби для введення останньою заборони на виїзд боржника за межі країни; 3) запровадження такого дієвого засобу змушення боржника виконати рішення суду, як надання інформації про боржника в Агентство по кредитним даним, в обов'язки якого входить збір інформації про громадян як про потенційних неблагонадійних кредиторів, які заносяться до публічно доступного рейтингу, у нашому випадку це міг би здійснювати Нацбанк України, як центральний орган виконавчої влади, який реалізує політику в кредитно-грошовій сфері держави; 4) запровадження тимчасового вилучення посвідчення на керування транспортним засобом, тимчасової заборони видачі боржнику ліцензії, дозволу, а також призупинення дії ліцензій та дозволів, що були видані раніше, та ін.

Бібліографічні посилання

1. Азімов Ч. Н. Виконання зобов'язань. Юридична енциклопедія. Том 1 (А – Г) / Азімов Ч. Н. – К., 1998.
2. Євінтов В. І. Виконання судових рішень у міжнародному праві. Юридична енциклопедія. Том 1 (А – Г) / Євінтов В. І. – К., 1998.
3. Давид Рене. Основные правовые системы современности / Давид Рене ; пер. с франц. В.А.Туманова. – М., 1988.
4. Ярков В. В. Основные мировые системы принудительного исполнения / В.В. Ярков // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов : сб. статей ; под. ред. Л.Ф. Леснической, М.А. Рожковой. – М., 2008.
5. Мальцева Є. В. Порівняльний аналіз систем виконавчого провадження в Україні та зарубіжних державах / Є. В. Мальцева // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Том 26 (65). – 2013. – С. 44–48.
6. Авакян А. В. Общая характеристика исполнительного производства в зарубежных странах / А. В. Авакян // Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии «Конституционное Правосудие» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.22-2003/contents.htm>.

Надійшла до редакції 30.05.2019

References

1. Azimov, Ch.N. (1998) *Vykonannya zobov'yazan'* [The fulfillment of obligations]. *Yurydychna entsyklopediya*. Tom 1 (A – H) [in Ukr.].
2. Yevintov, V.I. (1998) *Vykonannya sudovykh rishen' u mizhnarodnomu pravi* [Execution of judgments in international law]. *Yurydychna entsyklopediya*. Tom 1 (A – H) [in Ukr.].
3. Davyd, Rene. (1998) *Osnovnye pravovye systemy sovremennosti* [Basic legal systems of the present] / per. s frants. V.A.Tumanova. [in Rus.].
4. Yarkov, V.V.(2008) *Osnovnye myrovye systemy prynudytel'noho yspolnenyya* [Basic world enforcement systems]. *Problemye voprosy hrzhdanskoho y arbytrazhnoho protsessov*: sb. statey; pod. red. L.F. Lesnytskoy, M.A. Rozhkovoy. [in Rus.].
5. Mal'tseva, YE. V. (2013) *Porivnyal'nyy analiz system vykonavchoho provadzhennya v Ukraini ta za-rubizhnykh derzhavakh* [Comparative analysis of enforcement systems in Ukraine and foreign countries]. *Uchenye zapysky Tavrycheskoho nats. un-ta ym. V.Y. Vernadskoho. Seryya «Yurydycheskiye nauky»*. Tom 26 (65), 44–48 [in Ukr.].
6. Avakyan, A.V. *Obshchaya kharakterystyka yspolnytel'noho proyvodstva v zarubezhnykh stranakh* [General characteristics of enforcement proceedings in foreign countries]. *Vestnyk Konferentsyy orhanov konstytutsyonnoho kontrolya stran molodoy demokratyy «Konstytutsyonnoe Pravosudye»* URL: <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.22-2003/contents.htm>. [in Rus.].

SUMMARY

Myronyuk R.V. Foreign experience of enforcement of court decisions and other public administration (by the example of France) and the possibility of its implementation in Ukraine. In the article the comparative characteristics of international legal models functioning of the enforcement of court decisions and other public administration bodies. Thesis there is determined directions of improvement of public administration to ensure proper and full execution of court decisions and other bodies, to be performed by enforcement of the positive experience of creation and activity of these public institutions in foreign countries (in particular, the example of France).

In particular proposed, along with the activities of the institution of state (judicial) performers create and institute private performers who must receive authorization from the state in the face of justice and act on behalf of the state under license control which carry out regional and national Chamber as of the government, belongs to this category and the plaintiff lawyer who deals with practical work on gathering the necessary information about the debtor's property; The necessity of giving the Executive the right to appeal to the State Migration Service for the introduction of the latest ban to leave the country by the debtor; feasibility of providing information about the debtor to the Agency on credit data, whose responsibilities include collecting information on citizens as untrustworthy potential lenders who are entered in the publicly available rating in this case would carry the National Bank of Ukraine as a central executive body implements policies in monetary sphere of the state; temporarily withdraw the certificate on driving temporarily prohibit the debtor issuing licenses, permits and suspension of licenses and permits that were issued earlier; etc.

Keywords: *bodies of public administration, enforcement proceedings, enforcement bodies, State executive service, private performers direction of reform.*

УДК 343.163

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-2-61-66



Уваров В. Г. ©

доктор юридичних наук, доцент
(Генеральна прокуратура України)

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз окремих аспектів функціонування Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України. Зроблено акцент на важливості функцій підрозділів Генеральної інспекції. Проаналізовано зарубіжний досвід існування підрозділів внутрішньої безпеки в органах прокуратури. Сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення діяльності Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України.

Ключові слова: *Генеральна інспекція; Генеральна прокуратура України, законодавче закріплення; функції; зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. Із здобуттям Україною незалежності у 1991 році виникла органічна потреба у трансформації національної системи правоохоронних органів та її переорієнтації на людиноцентристське функціонування. Поряд із низкою успішних перетворень на законодавчому та організаційному рівнях, що відбулися упродовж 1991 – 2019 років, окремі інституції, що входять до системи правоохоронних органів України, досі перебувають в умовах реформування. Зокрема, це стосується оптимізації їхньої структури та владних управлінських функцій відповідно до прийнятих у державах Європейського Союзу (далі – ЄС) стандартів. Серед державних органів, чия діяльність перебуває під прискіпливою увагою як держав-партнерів та міжнародних організацій, так і інститутів громадянського суспільства, можна назвати прокуратуру.

Про наявність прорахунків у роботі прокуратури може опосередковано свідчити дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова в період 21 – 26.03.2019 року. За результатами опитування 2017 респондентів, рівень недовіри до прокуратури становить – 71 %, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – 69 % [1].

Низький рівень довіри громадян до роботи прокуратури свідчить про необхідність перегляду і посилення основних векторів удосконалення її діяльності, зокрема у частині забезпечення внутрішньої безпеки цієї системи.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Розкриттю і вирішенню проблем функціонування органів прокуратури в Україні присвячено

© Уваров В.Г., 2019

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0128-9486>

mail@dduvs.in.ua