



УДК 342.9

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗВИТИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА УКРАИНЫ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Марина ПОЛИЩУК,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрен иностранный опыт в сфере исполнительного производства, а также органов и лиц, которые его осуществляют. Проведен сравнительный анализ органов и лиц, которые осуществляют исполнительное производство в Украине и зарубежных странах. Проанализирована реформа исполнительного производства в Украине, обнаружены основные недостатки и проблемы ее реализации. Проведено сравнение статуса, системы оплаты труда и полномочий государственного исполнителя и частного исполнителя. Выдвинуты некоторые рекомендации касательно устранения недостатков реформы.

Ключевые слова: исполнительное производство, реформа исполнительного производства, государственный исполнитель, частный исполнитель, Министерство юстиции Украины, институт частных исполнителей.

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF DEVELOPMENT OF EXECUTIVE PRODUCTION OF UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION

Marina POLISHCHUK,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor at the Department of Civil Law Disciplines of
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article considers foreign experience in the field of enforcement proceedings, as well as the bodies and persons that carries it out. A comparative analysis of bodies and persons that carry out enforcement proceedings in Ukraine and foreign countries is carried out. The reform of enforcement proceedings in Ukraine is analyzed; the main shortcomings and problems of its implementation are found. A comparison of the status, remuneration system and the powers of the state performer and private performer are carried out. Some recommendations have been put forward regarding addressing the shortcomings of reform.

Key words: enforcement proceedings, reform of enforcement proceedings, state executor, private executor, Ministry of Justice of Ukraine, institute of private executors.

Постановка проблемы. Необходимо провести адаптацию зарубежного опыта исполнения решений судов в Украине.

Актуальность темы исследования подтверждается необходимостью реформирования института исполнительного производства в Украине, внедрения частных исполнителей.

Состояние исследования. В Украине начинает применяться европейская правовая практика, в частности, происходит делегирование государством своих функций частным лицам и органам (частные адвокаты, частные нотариусы, третейские суды), анализ реформы исполнительного производства, выявление ее основных недостатков и установление путей их устранения, рассмотрение позитивного опыта решения и исполнения решений суда.

Целью и задачей статьи является исследование опыта исполнительного

производства зарубежных стран, положительных аспектов, путей усовершенствования в Украине.

Изложение основного материала. Исполнительное производство является финальной стадией большинства дел в частноправовых спорах в пределах гражданского процесса, а также в других правоотношениях, предусмотренных законом. С получением независимости в Украине вводится европейская правовая практика, в частности, происходит делегирование государством своих функций частным лицам и органам (частные адвокаты, частные нотариусы, третейские суды), которые являются абсолютной противоположностью Советскому Союзу, где все административные услуги предоставляли лишь государственные органы и учреждения. Дежурной новеллой в украинской правовой системе является внедрение института частных исполнителей.

Проблематике осуществления исполнительного производства, а также системе органов и лиц, которые его осуществляют, посвятили свои научные труды такие украинские ученые, как И.С. Кузьмина, Ю.В. Баулин, А.И. Перепелка, М.И. Штефан, Р.А. Луца.

Цель статьи заключается в проведении анализа реформы исполнительного производства, выявления ее основных недостатков и установлении путей их устранения, рассмотрении позитивного опыта решения и исполнения решений суда.

Институт частных исполнителей в Украине введен со вступлением в силу 5 октября 2016 года изменений Законов Украины «Об исполнительном производстве» и «Об органах и лицах, которые осуществляют принудительное выполнение судебных решений и решений других органов» [1, с. 11–13;



2, с. 5–6]. Для таких стран, как Венгрия, Болгария, Словения, институт частных исполнителей является постоянной практикой, а в Румынии исполнительное производство осуществляется исключительно частными исполнителями (частными судебными служащими). В то же время в России, Беларуси, Киргизстане, Швеции, Испании такая практика отсутствует [3, с. 55–60]. Для сравнительного анализа эффективности централизованной и децентрализованной систем следует посмотреть на рейтинг стран, в которых уровень судебного выполнения является эффективнее. Проведение такого опыта является достаточно сложным, поскольку приоритетным предметом является правовая система в целом или ее отдельные отрасли в частности, например судебная система. Исполнительное производство является лишь одной из стадий судебного осуществления, а потому взять его за предмет исследования отдельно будет некорректно. Одна из наиболее эффективных систем выполнения судебных решений существует во Франции, где модель организации судебных решений является смешанной, то есть там судебные исполнители сочетают признаки государственного служащего и частного предпринимателя [3, с. 60–65]. Однако во Франции уровень борьбы с коррупцией намного выше того, который есть в Украине, а система судебной власти несколько специфическая, поэтому такой пример является неуместным [4, с. 33].

Ключевая цель реформы заключается в обеспечении защищенности общества путем внедрения обязательности исполнения судебных решений, модернизации службы государственных исполнителей и создании института частных исполнителей для внедрения «смешанной» системы исполнения судебных решений. Целью реформы является донесение до сознания должников неотвратимости ответственности за их действия, а значит, понимания того, что, не выполнив решение добровольно, в будущем они будут вынуждены заплатить больше.

В Украине планируется создать такую мотивационную систему, при которой урегулирование споров будет происходить без обращения в Государственную исполнительную службу

(ГИС). Главными инструментами для достижения данной цели являются формирование положительного имиджа Государственной исполнительной службы и частных исполнителей, урегулирование системы администрирования деятельности экспертов, а также создание альтернативных механизмов и институтов, а именно института согласия на выполнение решений и механизма альтернативных возможностей выполнения решений.

Создание института частного исполнителя в Украине связывают с принятием 2 июня 2016 года Закона Украины «Об органах и лицах, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов» и новой редакции Закона Украины «Об исполнительном производстве», в которых было предусмотрено введение института частного исполнителя.

В частности, указанным Законом решались вопросы о требованиях, предъявляемых лицам, которые намерены стать частным исполнителем, установлен порядок прохождения обучения и сдачи квалификационного экзамена, определены права и обязанности частного исполнителя, права и порядок создания и функционирования органов самоуправления частных исполнителей, вопрос выплаты вознаграждения частным исполнителям, осуществление контроля над деятельностью и привлечение к ответственности.

После принятия в 2016 году Законом Украины «Об органах и лицах, которые осуществляют принудительное исполнение судебных решений и решений других органов» и новой редакции Закона Украины «Об исполнительном производстве», в котором были предусмотрены ввод института частных исполнителей и процесс их учебы, как это было предусмотрено соответствующими законами, они долго не начинались и неоднократно переносились, что вызывало обеспокоенность представителей юридической сферы.

Изучая позитивный опыт европейских стран, отмечаем, что они имеют возможность предложить конкретные изменения нашего национального законодательства. Стоит отметить, что в европейских странах даже нет названия «частный исполнитель», пото-

му что он вводит в заблуждение, зато есть термин «судебные приставы» или «присяжные исполнители». Это лица, которые приняли присягу и назначены на публично-правовую должность. Их контролирует Минюст, их действия четко подчинены закону или инструкциям, а за свой труд исполнитель получает плату не по договоренности, а согласно тарифу [11, с. 27]. Порядок исполнительного производства, например, в Германии регулируется Гражданским процессуальным кодексом Германии. Выполнение решений осуществляется в том муниципальном суде, на территории которого необходимо провести исполнительные действия. Непосредственно исполнительное производство осуществляют регистраторы этого суда, уполномоченные действовать на основе специального сертификата, который предоставляет право выполнять решение суда. Для выполнения решения должны соблюдаться такие условия:

- 1) сторона должна иметь окончательное решение по делу;
- 2) решение должно содержать пункт (указание) о выполнении;
- 3) решение с пунктом о выполнении должно быть вручено стороне, против которой постановлено решение [12, с. 82–83].

На наш взгляд, регистраторы суда в Германии напоминают судебных исполнителей бывшего Советского Союза. Деятельность этих лиц была эффективной, решение суда исполнялись стопроцентно, ведь, кроме влияния судебного исполнителя на должника, было соответствующее влияние суда. Судебный исполнитель находился «под защитой» суда.

Кроме этого, в Германии судебный исполнитель должен способствовать добровольному и быстрому выполнению. Если он не выявит предметы, на которые может быть осуществлено взыскание, а должник докажет возможность оплаты долга в короткий срок (в пределах шести месяцев) частями, то исполнитель осуществляет взыскание по частям, если против этого не выступает кредитор. Судебный исполнитель имеет право за ходатайством должника отложить реализацию арестованного имущества на один год, если должник обязывается выплатить долг в течение отмененного срока. Кроме того, обра-



шение взыскания на имущество должника вообще не проводится, если нельзя ожидать того, что полученная сумма от реализации обращенных к взысканию предметов превысит расходы принудительного выполнения [13, с. 22]. Считаем, что позитивным моментом исполнительного производства Германии является возможность отложения реализации арестованного имущества на достаточно длительный период.

Анализируя механизм исполнения судебных решений в Германии, мы видим, что государственный исполнитель сам может предоставить отсрочку должнику. Эта своеобразная привилегия от государственного исполнителя, которая стимулирует должника к быстрому погашению долга и экономит средства, связанные с процедурой реализации имущества.

Определенные особенности исполнительного производства есть и в Италии. Там судебное решение выполняют судебные исполнители, однако значительную роль на стадии выполнения играет исполнительный судья, который имеет право единолично решать спорные вопросы, возникающие во время выполнения или при создании препятствий выполнению, рассматривать ходатайство об отсрочке или рассрочке выполнения и т. д.

К исполнительным документам, кроме решений суда, отнесены векселя и ценные бумаги [14, с. 55]. Следовательно, в этой стране в исполнении исполнительного документа задействованы не только судебные исполнители, но и судья, который принял решение. Считаем, что это справедливо, поскольку судья, который вынес соответствующее решение, должен способствовать и законным способам его выполнения, потому что если решение суда является невыполненным, то теряется смысл правосудия.

Если для примера взять Украину, то следует отметить, что в нашем государстве судьи такую функцию не выполняют.

Исполнительное производство является важной стадией судебного производства, которое направлено на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. В каждой стране оно имеет свои особенности, обусловленные принадлежностью государства той или иной

правовой системе. Исследование особенностей выполнения решений судов в Европейском Союзе представляет сегодня большой интерес как отечественных ученых, так и юристов. Изучая положительный опыт европейских стран, они могут предложить конкретные изменения нашего национального законодательства.

Министерство юстиции Украины поддерживало смешанную систему с равным распределением функций государственных и частных исполнителей, на что направлена реформа выполнения судебных решений [5, с. 22–23]. Со вступления в силу вышеотмеченных Законов прошло уже три года. В итоге численность работников Государственной исполнительной службы составляет 7 954 лица, две трети которых являются государственными исполнителями, тогда как частных исполнителей сегодня насчитывается 159 лиц [7, с. 44]. К. Попов отмечал, что закон излишне зарегулирован, то есть содержит много процессуальных сроков, что отпугивает людей от обращения к частному исполнителю [5, с. 17–18]. Минюст за это время тоже никоим образом не поспособствовал развитию реформы. Система выполнения судебных решений с равным распределением функций государственных и частных исполнителей не развита ни на законодательном уровне, ни на уровне обеспечения их деятельности Министерством юстиции Украины.

До внедрения в Украине института частных исполнителей система оплаты труда государственных исполнителей была более благоприятной. Не принимая во внимание оклад, который равнялся размеру минимальной заработной платы, видим, что награда государственных исполнителей состояла из 5% стянутой суммы или стоимости имущества, переданного по исполнительному документу имущественного характера; по исполнительному документу неимущественного характера, по которому должником было физическое лицо, предполагала 20 необлагаемых налогом минимумов доходов граждан; по исполнительному документу неимущественного характера, по которому должником являлось юридическое лицо, составляла 40 необлагаемых налогом минимумов доходов граждан (п. 2) [9]. Больше того, действующих

сегодня критериев Минюста касательно выплаты государственным исполнителям вознаграждения не существовало, 5% получали все государственные исполнители. С 2015 года система оплаты труда работников государственной исполнительной службы начала давать сбой, а именно уменьшение размера вознаграждения с 5% до 2,5% привело к ухудшению качества. В остальных случаях оплата труда государственного исполнителя осталась на том же уровне. Создается такое впечатление, что государство в лице Министерства юстиции Украины преднамеренно направляет свои усилия на отток высококвалифицированного кадрового состава из органов государственной исполнительной службы, ставя государственных и частных исполнителей в неравное положение. Частным исполнителям по закону даже предусмотрена возможность иметь помощников, чего никогда не было у государственных исполнителей. Если законодателей интересует система с равным распределением функций государственных и частных исполнителей, то государственным исполнителям следует улучшить условия оплаты труда или хотя бы вернуть те условия, которые у них были до начала проведения реформы. Частным исполнителям следует расширить полномочия, а именно полномочия по исполнительным производствам, предметом которых является государственная и коммунальная собственность, а должником или взыскателем – государство или орган местного самоуправления. Вместе с этим необходимо уравнивать требования к лицам, желающим стать государственным исполнителем, и лицам, желающим стать частным исполнителем.

Выводы. Итак, если проанализировать действующее законодательство, регулирующее исполнительное производство, органы и лица, которые его осуществляют, а также фактические результаты реформы, то можно сделать один из двух выводов: либо законодатели относились к внедрению института частных исполнителей крайне безответственно (как всегда), либо положительный результат этой реформы тогда никого не интересовал. Деятельность государственных исполнителей подавлена из-за низкой оплаты их труда, их большинство вообще не получает



вознаграждение за осуществление ими исполнительных производств, а те, кто получает, размером ее не удовлетворены. Складывается такое впечатление, что законодатель ставил целью заставить государственных исполнителей перейти к системе частных исполнительцев, чего у них не получилось.

Требования к лицам, желающим стать государственными исполнителями, намного ниже тех, которые созданы для частных исполнителей, из-за чего статус государственного и частного исполнителя разнится. Достижение основной цели реформы, а именно избегания конфликта интересов, исключена, ведь полномочия частных исполнителей сужены, вследствие чего сама реформа теряет смысл. Организация частных исполнителей подвергается прямому воздействию со стороны Министерства юстиции Украины, что противоречит статусу частного исполнителя как субъекта независимой профессиональной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII, редакція від 17 жовтня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.
2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII, редакція від 28 серпня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
3. Кузьміна І.С. Зарубіжний досвід побудови виконавчих систем: порівняльна характеристика та перспективи застосування в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1 (II).
4. Corruption perceptions index 2018 / Transparency International. 2018. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018/results>.
5. Декрет о суде от 15 февраля 1918 года № 2. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm.
6. Кузьменко О.В., Авторгов А.М. Наказ судовим виконавцям 1927 року. Правовий статус державного виконавця у радянському праві. *Право України*. 2007. № 9. С. 17–20.

7. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : навчальний посібник для юридичних вищих навчальних закладів і факультетів. Київ, 1998. Т. 1.

8. Статут Великого князівства Литовського 1529 року. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Litva/XVI/1520-1540/Statut1529/pred.phtml?id=2269>

9. Клименко О.С. Щодо окремих аспектів діяльності державної виконавчої служби у дорадянській та сучасні періоди: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 127–137.

10. Закон про виконавче провадження. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Litva/XVI/1520-1540/Statut1529/pred.phtml?id=2269>.

11. Миролюк Р.В. Окремі питання реформування системи органів виконання рішень суду та органів публічної адміністрації. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 24–30.

12. Сівернін Д.В. Зарубіжний досвід діяльності органів, що здійснюють повноваження, пов'язані із виконанням судових рішень, та його адаптація до вітчизняної правової системи. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 81–97.

13. Миролюк Р.В. Зарубіжний опыт принудительного исполнения решений судов и других органов публичной администрации и направления его внедрения в Украине. URL: <http://www.legeasviata.in.ua/archive/2015/42/15.pdf>.

14. Шандрук С.С. Системи примусового виконання рішень суду. *Світовий досвід*. 2010. Вип. 5.

15. Ярков В.В. Основные мировые системы принудительного исполнения. *Університетські наукові записки*. 2006. № 2. С. 84–101.

16. Авакян А.В. Общая характеристика исполнительного производства в зарубежных странах. URL: http://www.concourt.am/armenian/con_right/4.222003/A.V.%20Avakya.htm.

плин Днепропетровского государственного университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Polishchuk Marina Gennadyevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Civil Law Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Miraslava13.07@gmail.com

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Полищук Марина Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин