

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА МІЖНАРОДНИМИ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМИ УКРАЇНИ

Білоусов Ю. В.,

кандидат юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу міжнародного приватного права і порівняльного правознавства НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Статтю присвячено становленню державної політики щодо організації та здійснення виконавчого провадження в Україні у контексті виконання взятих міжнародних зобов'язань та забезпечення національної безпеки. У зв'язку із запровадженням змішаної системи організації виконавчого провадження доцільно говорити про сервісний характер діяльності державних і приватних виконавців.

Ключові слова: виконавче провадження, державна політика, виконання судових рішень.

Не є великим секретом, що ефективність виконання судових рішень в Україні надто низька. Про це неодноразово вказували вітчизняні науковці, практики, політики та фінансисти, а також міжнародні структури та інституції. Істотним сигналом про небезпеку такого стану речей стали рішення Європейського Суду з прав людини, які спочатку стосувалися окремих індивідуальних заяв, а згодом стали підставою для ухвалення «пілотного» рішення у справі *Юрій Михайлович Іванов проти України* від 15 жовтня 2009 р., в якому констатоване системне невиконання Україною рішень національних судів, за виконання яких вона несе відповідальність, внаслідок чого заінтересовані особи не мають ефективних засобів юридичного захисту, а також покладено обов'язок запровадити ефективний засіб (комплекс засобів) юридичного захисту, спроможних забезпечити адекватне та достатнє відшкодування за невиконання або затримку у виконанні рішень національних судів. Тому цілком справедливим є спостереження, що рішення суду, закріплене лише на папері, не вартує навіть паперу, на якому воно надруковане [1].

На виконання цього рішення Україною було прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», однак його дієвість та ефективність залишається під великим питанням, оскільки до Європейського Суду з прав людини продовжують надходити справи стосовно невиконання судових рішень, у тому числі тих, за якими боржником виступає держава.

У резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» [2] відмічається існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і серйозно підривають верховенство права. Щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема, з хронічним невиконанням рішень національних судів. У резолюції зазначено, що Україна повинна терміново прийняти комплексну стратегію щодо виправлення ситуації, за якою значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також впровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту у відповідь на рішення у справі *Юрій Михайлович Іванов проти України*.

Водночас значна кількість країн конкурують між собою у справі залучення іноземних інвестицій. При цьому ефективність судового захисту порушених і оскарженого прав – дуже важливий фактор, що впливає на географію вкладень прямих інвестицій і кредитів іноземних банків. Як справедливо зазначили юристи з Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР), відсутність результативного механізму примусового виконання рішень має роз'їдаючий іржею вплив на інвестиційний клімат та принцип верховенства права [3].

Прикро визнавати, але якість управління Україною як державою призвела до такого стану, коли концепції та тенденції розвитку національного законодавства, формування механізму правового регулювання визначаються на міжнародному рівні. На сьогодні Україна взяла додаткові зобов'язання вже перед Міжнародним валютним фондом, у тому числі в частині врядування, прозорості та бізнес-клімату. Серед них слід назвати зобов'язання до кінця серпня 2015 року посилити положення Цивільного процесуального кодексу України щодо накладення арешту на банківські рахунки (структурний маяк), до кінця вересня 2015 року прийняти Закон, що впровадить професію приватного агента примусового виконання з метою підвищення його ефективності. Законом має бути визначено очікувану юрисдикцію цієї нової професії, професійні стандарти, механізми нагляду та дисциплінарні механізми, структуру оплати, а також доступ осіб цієї професії до реєстрів та документації відповідно до стандартів, встановлених Радою Європи [4]. На виконання цього було прийнято закони України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р., якими запроваджено змішану систему організації виконання рішень судів та інших органів.

У цілому категорія «державна політика» становить предмет політологічних досліджень [5; 6], але останнім часом достатньо велика увага приділяється категорії «правова політика» у працях теоретико-

правового спрямування [7–10], де така у широкому розумінні визначається як політика держави, заснована на праві, у вузькому – державна політика у правовій сфері суспільного життя [11], спрямована на вдосконалення всього комплексу правових засобів, на забезпечення реалізації поставлених суспільством та державою завдань юридичними ресурсами [12, с. 43]. Враховуючи те, що фактично повністю державна політика щодо виконання судових рішень втілена або повинна бути втілена у правовій формі, складаючи таким чином елемент державної правової політики, нема доцільності у цьому дослідженні розмежовувати категорії «державна політика» та «державна правова політика», оскільки державна політика, втілена у праві, набуває ознак державної правової політики.

У п. 1 Положення про державну виконавчу службу, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 385/2011, вперше вжито поняття «державна політика» стосовно виконання рішень судів та інших органів як повноваження Державної виконавчої служби.

Ще з часу виокремлення структури державних виконавців із судової системи та створення Державної виконавчої служби України активно обговорювалося питання про її місце у системі органів державної влади, підпорядкування, організаційну структуру, статус, призначення тощо, що безпосередньо впливає на відповідне нормативне закріплення. Свідченням цього є неодноразовий перегляд організаційної структури органів державної виконавчої служби як складової Міністерства юстиції України чи окремої ланки в системі органів виконавчої влади.

Державна політика щодо виконання рішень судів та інших органів проявляється у багатьох сферах, різними способами, зокрема правовими засобами. Враховуючи те, що виконавче провадження виступає наразі виключно державною діяльністю, яка спрямована на реалізацію положень ч. 2 ст. 19 Конституції України, може здійснюватися лише у межах, спосіб та порядок, визначені Конституцією та законами України, воно повністю є складовою державної правової політики.

Висловлене обумовлює виникнення питань, чи можна й доцільно говорити про окрему державну політику в сфері виконання рішень судів та інших органів, чи вона існує взагалі, що собою становить, який її зміст та соціальне призначення, ознаки, засади, хто її визначає, формує та реалізовує тощо. Це безпосередньо пов'язано із визначенням сутності виконавчого провадження та призначення діяльності Державної виконавчої служби України. Не останнє значення має відповідь на питання, чи не випадково закріплене саме таке формулювання функціонального наповнення діяльності Державної виконавчої служби України.

Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким визначені пріоритетні напрями політики Української держави, забезпечення справедливого і доступного судочинства, посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур, боротьбу із злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності віднесено до засад політики у сфері розбудови державності (ч. 1 ст. 3). Ці аспекти тією чи іншою мірою стосуються і процесу виконання рішень судів та інших органів. Хоча безпосередньо це не впливає зі змісту вказаного Закону, але виконавче провадження, його законність, транспарентність та ефективність належать до формуючих факторів реалізації державної політики в інших сферах, у тому числі економічній та соціальній.

Виходячи із загальної мети державної політики, яка визначається як сприяння досягненню громадської злагоди в суспільстві на основі утвердження й забезпечення законних прав і свобод людини, формулювання державної політики, визначеної у вказаному вище Положенні, не можна вважати необхідним та достатнім для виконання завдань виконавчого провадження як виду владної юрисдикційної діяльності.

Мета державної політики щодо виконання рішень судів та інших органів повинна збігатися із метою самого виконавчого провадження, нормативне закріплення якої у чинному законодавстві взагалі відсутнє. У разі неправильного формулювання мети, неправильного визначення завдань важко сподіватися на ефективність діяльності органів державної влади.

Опосередкованим свідченням цього є відсутність нормативного та фактичного виділення значущості повного та фактичного виконання рішення як підстави для завершення виконавчого провадження, окрім можливості винагородження державного виконавця. Повне та фактичне виконання рішення виступає лише однією (тобто нормативно рівнозначною з-поміж інших) із підстав закінчення виконавчого провадження.

Окрім цього, завдання виконавчого провадження охоплюють загальні завдання будь-якого іншого сегменту державної політики, включаючи боротьбу із бюрократизмом і корупцією, пошук оптимальних форм взаємодії держави, права і суспільства, підвищення якості прийнятих правових актів та підвищення професіоналізму органів державної виконавчої служби як правозастовних органів, посилення моральних засад і стимулювання соціальної активності особистості, зміцнення законності, правопорядку та реальної демократії.

Формування та реалізація державної політики у сфері виконання рішень у сучасній Україні є складним процесом, оскільки проводяться в перехідний період, який є нестабільним, змінюваним,

суперечливим. Тому на сьогодні важливим завданням української правової політики в цілому є правове забезпечення проведення реформ, демократизації суспільного життя, стабільності і правопорядку в країні [13]. Це безпосередньо стосується і виконавчого провадження. Відтак заслуговує на увагу розмежування політики на поточну та перспективну [11], адже в умовах тотального невиконання рішень судів та інших органів вимагається не лише виконання рішень, які надійшли на виконання до органів державної виконавчої служби, а також врахування наявної кількості незавершених виконавчих проваджень. Окрім цього, на стан виконавчого провадження впливають соціальні та економічні процеси у державі, які неодмінно впливали, впливають та впливатимуть на організацію та здійснення виконавчого провадження. На організацію виконання рішень судів та інших органів безпосередньо впливає розвиток інформаційних технологій, які надають можливість більш ефективно організувати хід виконавчого провадження, здійснювати за ним контроль, а також зробити його більш оперативним і прозорим для учасників виконавчого провадження та інших осіб.

Про це неодноразово наголошувалось у різноманітних програмних документах державних органів різних рівнів, зокрема, в Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006, Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо підвищення ефективності виконання рішень судів» від 24 березня 2008 р. № 261/2008 та інших.

Визнаючи те, що виконавче провадження виступає, як правило, похідною чи завершальною стадією судового чи іншого провадження щодо зобов'язання фізичної чи юридичної особи вчинити певну дію або утриматись від її вчинення, проблеми реалізації галузевих матеріально-правових чи процесуальних норм безпосередньо впливають на успішність самого виконавчого провадження та повної реалізації державної політики щодо виконання рішень судів чи інших органів.

В Україні надалі існують складнощі із визначенням кола суб'єктів формування та реалізації політики у сфері виконання рішень судів та інших органів, кола суб'єктів виконавчого провадження, способів комунікації та взаємодії учасників виконавчого провадження.

У формуванні і реалізації правової політики більшою чи меншою мірою беруть участь усі суб'єкти політико-правового життя: від вищих представницьких органів держави, що визначають стратегію правової політики, до органів управління, що реалізують тактику, до окремого громадянина. Особлива роль серед них відводиться правотворчим і правозастосовним органам, які, формуючи і реалізуючи основні напрями правової політики, створюють правові приписи та домагаються їх втілення в життя методами переконання і примусу.

Відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у визначених законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». У випадках, передбачених законом, рішення щодо стягнення майна та коштів виконуються органами доходів і зборів, а рішення щодо стягнення коштів – банками та іншими фінансовими установами. Рішення про стягнення коштів з державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування (центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів) (ч. 1, 2 ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження», ч. 1 ст. 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»). При цьому вказані органи та особи не вважаються органами примусового виконання (ч. 4 ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження»). У зв'язку з цим достатньо сумнівно говорити про виконавців, у тому числі державних виконавців, що входять до структури Державної виконавчої служби, достатньо складно говорити як про суб'єктів формування державної політики у сфері організації та здійснення виконання рішень судів та інших органів і посадових осіб.

Враховуючи поділ правової політики залежно від функцій на праворегулятивну, правоохоронну тощо [14], стосовно виконання рішень судів та інших органів безпосередньо обумовлює необхідність однозначності щодо того, чи належить державна виконавча служба до правоохоронних органів.

Недостатньо вирішеним, на нашу думку, є питання визначення місця у системі органів виконання державного казначейства (державної казначейської служби), які виконують значну частину рішень судів та інших органів.

Окрім цього, поза рамками виконавчого провадження залишається велика частина рішень, які також мають властивості загальнообов'язковості. Складається ситуація, що стосовно них взагалі не йдеться у чинному законодавстві про реалізацію певної окремої державної політики. Це ж стосується

рішень господарських судів, ухвалених у порядку банкруційних процедур, на які також поширюється конституційне положення про їхню обов'язковість, адже у рамках виконавчого провадження можуть виконуватися лише деякі з таких рішень.

Основними методами здійснення правової політики є переконання у раціональності, доцільності певних рішень та нормативних положень, а також примус (легітимний, соціально виправданий). Різні форми і сполучення цих методів створюють широкий спектр засобів і технологічних прийомів правового впливу на людей: виховання, покарання, юридична відповідальність (позитивна і негативна), санкції (заохочувальні та карні), превенція, юридична освіта, розвиток правової культури і правосвідомість.

Донедавна переконання щодо виконавчого провадження проявлялося у наданні боржнику можливості самостійно виконати рішення на попередній стадії виконавчого провадження, що надавало можливість завершити виконавче провадження у стислі строки, без застосування додаткових санкцій та обтяжень стосовно боржника. Такий підхід не застосовується вже в чинному законодавстві.

Недостатньо повно використовується арсенал такого методу впливу як заохочення (засоби так званої заохочувальної правової політики [15]). Нині заохочувальний аспект у рамках виконавчого провадження наявний лише в частині стимулювання самого державного виконавця у успішному виконанні рішення суду чи іншого органу.

Питання, пов'язані із забезпеченням державної політики щодо виконання судових рішень, мають більш широкий характер, який включає правову освіту, підвищення правової культури, покращення економічного добробуту учасників цивільного обороту, посилення правових гарантій забезпечення повного та своєчасного виконання рішень судів та інших органів.

Під час реалізації державної політики виявляються прогалини у його формуванні, котрі повинні стати умовою подальшого удосконалення чинного законодавства у сфері організації та здійснення виконання рішень судів та інших органів.

Підсумовуючи висловлене, належна оцінка змісту мети та завдань виконання рішень судів та інших органів повинна дозволити визначитися із розумінням сутності виконавчого провадження. Це може надати можливість відмовитися від адміністративно-правової природи сутності діяльності виконавчої служби шляхом оцінки її як сервісної служби, яка основним своїм призначенням має надання боржнику послуги щодо виконання рішення, який у силу об'єктивних чи суб'єктивних причин самостійно не виконує обов'язки, визначені судовими рішеннями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Авторгов А. Хто виконає рішення суду / Економічна правда. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/01/12/520617> (дата звернення: 12.01.2017).
2. Виконання рішень Європейського Суду з прав людини: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 1787 (2011) / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm (дата звернення: 12.01.2017).
3. Гусев Е. Аналитический отчет. Сравнительно-правовой анализ ЕБРР доказывает эффективность введения института частной исполнительной службы в странах с переходной экономикой // Юридическая практика, 2015. № 50 (938). URL: <http://pravo.ua/article.php?id=100112480> (дата звернення: 15.12.2016).
4. Україна – Меморандум про економічну та фінансову політику: Додаток I до листа Президента України, Прем'єр-міністра України, міністра фінансів України та голови Національного банку України про наміри до директора-розпорядника Міжнародного валютного фонду від 27.02.2015 р. Неофіційний переклад / Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2331989486.pdf> (дата звернення: 15.12.2016).
5. Политико-правовые ценности: история и современность / Графский В. Г., Дождев Д. В., Ефремова Н. Н., Козлова Н. Ю. и др.; под ред. В. С. Нерсисянца. Москва: Эдиториал УРСС, 2000. 256 с.
6. Політологія: підруч. / Ю. М. Розенфельд, Л. М. Герасіна, Н. П. Осипова та ін. Харків: Право, 2001. 636 с.
7. Скрипнюк О. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. Київ: [б.в.], 2000. 599 с.
8. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності змісту та технології) // Право України, 2001. № 12. С. 6–14.
9. Рыбаков О. Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права, 2002. № 3. С. 71–78.
10. Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации: монография / Варламова Н. В., Лапаева В. В., Лукашева Е. А., Малахов В. П. и др.; / отв. ред. Н. С. Соколова. Москва: изд-во РУДН, 2006. 542 с.
11. Правова політика. Законодавство, факти, коментарії. URL: <http://www.zakony.com.ua/juridical.html?catid=43805> (дата звернення: 12.01.2017).

12. Бідей О. Основні форми реалізації правової політики // Право України, 2006. № 7. С. 42–45.

13. Ночовний Ю. В. Реалізація правової політики в Україні // Актуальные научные достижения – 2010. Education and Science. URL: http://www.rusnauka.com/17_AND_2010/Pravo/68747.doc.htm (дата звернення: 12.01.2017).

14. Правовая политика: понятие и виды. Энциклопедия Экономиста. URL: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/pravovaya-politika.html> (дата звернення: 12.01.2017).

15. Малько А. В. Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы: проблемы оптимизации / А. В. Малько, Е. В. Типикина // Современное право, 2012. № 7. С. 70–73 / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». URL: <http://www.hse.ru/data/2013/02/28/1307136088/PooshrenVGosUpr.doc> (дата звернення: 12.01.2017).

Bilousov Y. Public policy in enforcement of court decisions for Ukraine international obligations

The article is devoted to the formation of public policy for the organization and implementation of enforcement proceedings in Ukraine in the context of fulfilment of international obligations and national security. In connection with the introduction of a mixed system of enforcement, it is advisable to talk about the service nature of public and private enforcement.

Keywords: execution, public policy enforcement.

ПОНЯТТЯ ЮРИСДИКЦІЇ В МІЖНАРОДНОМУ ПРИВАТНОМУ ПРАВІ

Микита І. Р.,

молодший науковий співробітник відділу міжнародного приватного права та порівняльного правознавства НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПРН України

У статті аналізується поняття юрисдикції у міжнародному приватному праві, зокрема, у міжнародному приватному праві країн Європейського Союзу, як приклад Чеська Республіка.

Ключові слова: юрисдикція, міжнародний цивільний процес, міжнародне приватне право, конвенція.

Договори міжнародного перевезення вантажів морем часто включають у себе міжнародний аспект, тому що сторони, які беруть участь у договорі, є резидентами інших держав і виконання такого договору потребує виконання не в тій державі, де його було укладено. У випадку, коли з таких договорів виникають певні правові спори, може виникнути питання щодо суду, який має вирішувати спір, та права, що буде застосовуватись до такого спору.

Міжнародний цивільний процес регулює порядок здійснення судочинства у національних державних судах, на відміну від провадження у міжнародних судових та арбітражних установах. Предметом регулювання міжнародного цивільного процесу, так само як і внутрішнього цивільного процесу, є цивільні процесуальні відносини, які виникають між судом та іншими учасниками процесу при здійсненні правосуддя у цивільних справах. Але така характеристика як «міжнародний» у назві даного процесу визначає специфічність судових справ, що підлягають розгляду. Ця особливість полягає у тому, що спірні матеріальні правовідносини, які є предметом спору, пов'язані із правопорядком двох або більше держав, тобто, за термінологією Закону України «Про міжнародне приватне право», що містять «іноземний елемент». Наявність у спірному матеріальному правовідношенні «іноземного елемента» зумовлює особливі процесуальні питання, які не є характерними для внутрішнього цивільного процесу, це, зокрема, можливість застосування процесуальних норм міжнародних договорів, необхідність тлумачення іноземного матеріального права, застосування взаємності і застереження про публічний порядок, вирішення конфлікту (колізій) юрисдикцій, необхідність отримання доказів з іншої держави, надіслання доручень за кордон, а також виконання судового рішення в іншій юрисдикції [1, с. 318–319].

Ю. В. Черняк вважає, що з набранням чинності Закону України «Про міжнародне приватне право» від 23 червня 2005 р. розпочався новий етап у розвитку вітчизняного законодавства про міжнародну підсудність цивільних справ. Проте недостатній практичний досвід застосування судами України міжнародних договорів, що містять норми інституту міжнародної підсудності, відсутність рекомендацій щодо застосування і вдосконалення вітчизняного законодавства про міжнародну підсудність значною мірою гальмує розвиток інституту міжнародної підсудності в Україні [2, с. 3]. Наразі ст. 75 Закону України «Про міжнародне приватне право» від 23 червня 2005 р. визначає, що підсудність судам України справ з іноземним елементом визначається на момент відкриття провадження у справі, незважаючи на те, що в ході провадження у справі підстави для такої підсудності відпали та змінились, крім випадків, передбачених у ст. 76 цього Закону [3].