

І. Л. Бородин, доктор юридичних наук, професор
Юридичного інституту
«Інститут повітряного і космічного права»
Національного авіаційного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ: ІСТОРІЯ, СУЧАСНІСТЬ

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

У статті на базі законодавства (в історично-правовому вимірі) розглядаються проблеми правового та організаційного забезпечення виконання постанов суду (судді) в Україні. За результатами аналізу нормативно-правових актів вносяться пропозиції щодо удосконалення діяльності органів (посадових осіб) виконавчої служби України.

Історія розвитку суспільства знала періоди, коли примусове здійснення кредитором своїх претензій проводилося власними силами і засобами самого кредитора. Щоб виконавчі функції остаточно перейшли до держави, знадобилася тривала боротьба між кредиторами і боржниками.

Довгий час виконавче провадження характеризувалось суворістю і навіть жорстокістю. Примусові заходи були в основному спрямовані на особистість боржника. Економічний ефект часто досягався безпосередньо лише при продажі боржника в рабство чи при примусовому відпрацюванні боргу.

Великим кроком у розвитку виконавчого провадження, на території Російської імперії, стало створення, починаючи із середини 20-х років XIX ст. Зводу законів, в один з розділів якого увійшли «закони цивільні і межові», що включали в себе «закони про судочинство цивільне і закони про заходи цивільних стягнень».

Подальший розвиток цивільне процесуальне право одержало у прийнятому в ході судової реформи Статуті цивільного судочинства 1864 р. Статут складався з 5-ти Книг. У Книзі 1 була глава, присвячена рішенням Мирових судів, у Книгу 2 входив розділ «Про виконання судових рішень».

Порядок приведення у виконання судових рішень за Статутом цивільного судочинства 1864 р. істотно відрізнявся від дореформеного порядку. Одна з головних відмінностей полягала в тому, що в основу дореформеного порядку був покладений слідчий принцип, у силу якого рішення приводилися у виконання навіть під час відсутності прохання кредитора за допомогою поліції. Статут цивільного судочинства поширив на процес виконання дію принципу диспозитивності. Це

виразилося в тому, що судові рішення приймалися тепер до виконання не інакше, як за бажанням стягувача. Від вибору стягувача залежав спосіб виконання стягнення і за його розсудом стягнення зверталось на те чи інше майно боржника. Суд не міг обраний стягувачем спосіб виконання змінити іншим способом, чи обране майно замінити іншим за вказівкою боржника. Однак, і судовий пристав, і стягувач були обмежені рамками закону, а саме ст. ст. 933, 934 Статуту Цивільного судочинства, у яких встановлювалися способи виконання. Іншими словами, для захисту особистої свободи боржника закон вказував на допустимі способи виконання рішення і забороняв використовувати способи, що ним не передбачені.

Статут цивільного судочинства 1864 р. передбачав кілька основних способів виконання судових рішень. До них належать: а) по-перше, звернення стягнення на рухоме майно боржника; б) по-друге, звернення стягнення на нерухоме майно боржника; в) по-третє, передача маєтку натурою особі, якій він присуджений; г) по-четверте, звернення стягнення на доходи боржника; ґ) по-п'яте, дозвіл стягувача зробити за рахунок боржника ті дії чи роботи, що не зроблені ним у призначений судом термін.

Крім основних способів у Статуті, безумовно, були передбачені й інші [1].

Е. В. Васьковський визначав, що «Статут групує виконавчі заходи в такий спосіб: звернення стягнення на рухоме майно; звернення стягнення на нерухоме майно; передача відчуженого майна; заборона боржнику виїзду з місця проживання; відшкодування засобів до задоволення стягнення» [2]. Відповідно до Статуту цивільного судочинства 1864 р., органами, що приводять у вико-

нання судові рішення, були судові пристави, які діяли при окружних судах і при мирових з'їздах. Рішення земських начальників і міських суддів у межах земських ділянок приводилися до виконання поліцією.

Судові пристави у своїй діяльності повністю перебували під контролем суду. Оскаржувалися усі дії судового пристава з виконання рішень протягом 2-х тижнів того суду, в окрузі якого виконувалось рішення.

У Статуті цивільного судочинства 1864 р. велике значення надавалося участі суду у виконавчому провадженні. Суд був основним органом, що здійснював контроль за діями судового пристава, пов'язаного з виконанням судових рішень.

Суд міг виносити рішення з питань: відстрочки виконавчих дій, призупинення і припинення виконання рішень, про стягнення капіталу, відсотків і інших витрат із судового пристава за недогляд за посадою, коли було доведено, що від цього ішло приховання майна чи самого відповідача. Суд мав право затверджувати «розрахунок» розподілу стягненої суми з боржника між декількома стягувачами, коли хто небудь зі сторін був незгодний з таким «розрахунком», складеним одним із членів Окружного Суду. Після закінчення виконання рішення судовим приставом, суд приймав від останнього виконавчий лист з відміткою про це. При арешті майна у разі представлення «квитків кредитних установ на належні боржнику капітали» суд мав право зробити на них передатні написи без згоди боржника і передати стягувачу. У випадку надіслання боржнику повістки про виконання судом на його нерухомість накладалася заборона. На члена мирового з'їзду (окружного суду) покладалася обов'язок керувати торгами, куди виставлялася описана нерухомість боржника.

У виконавчому провадженні суд брав участь також тоді, коли за вирішенням тих чи інших питань до нього зверталися учасники виконавчого провадження. Крім того, у суд подавалися скарги на неправильне виконання рішень, і всі суперечки щодо виконання, за винятком тлумачення рішення по суті, підлягали розгляду судом у скороченому порядку.

Законодавство радянського періоду не лише прийняло традицію дореволюційного права, коли основний контроль за діяльністю судових виконавців (приставів) здійснювався судовими органами, а й встановило так, що в результаті судові виконавці стали підкорятися у своїй діяльності безпосередньо суду.

Відповідно до норм Цивільного процесуального законодавства, вся діяльність судових виконавців з виконання судових і інших юрисдикційних актів перебувала під контролем судді, який повинен був стежити за правильністю і своєчасністю їх виконання. Багато дій судового виконавця з виконання виконавчого документа і прийняті ним рішення затверджувалися суддею, під контролем якого він перебував, скажімо, розрахунок розподілу грошових сум між стягувачами, акт про відсутність у боржника майна і доходів, на які можна звернути стягнення за виконавчим документом. Найважливіші питання, пов'язані з примусовим виконанням, могли вирішуватися тільки суддею. А саме: про порушення виконавчого провадження; про відкладення виконавчих дій; про призупинення і припинення виконавчого провадження; про відстрочку чи розстрочку виконання рішення, зміну способу і порядку виконання; про повернення виконавчого документа стягувану без виконання; про оголошення розшуку боржника; про накладення на боржника штрафу, стягнення з нього витрат з виконання рішення; про закінчення виконавчого провадження та ін.

Формування інституту виконавчого провадження в незалежній Україні відбувалося поступово. Між окремими етапами проходив значний проміжок часу, що породжувало повсякденні труднощі, пов'язані з виконанням судових рішень. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову юридично відбувся у 1996 р. одночасно із прийняттям Конституції України [3]. Сам процес поділу влади відбувався поступово. Так, утворення державної виконавчої служби у системі органів Міністерства юстиції України, законодавчо закріплене в Законі «Про державну виконавчу службу» [4], на практиці було переміщенням існуючого інституту судових виконавців, які діяли у складі судової системи України і відносилися до районних судів загальної юрисдикції, до складу органів Міністерства юстиції.

Таке законодавче рішення внесло плутанину в процес судового виконання. Річ у тім, що Закон «Про виконавче провадження» [5], який визначає умови і порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що підлягають судовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку, був прийнятий лише у 1999 р., тобто майже через рік, після юридичного утворення державної виконавчої служби. До прийняття вказаного Закону державні виконавці діяли відповідно до Інструкції про виконавче

провадження, затвердженої наказом Міністра юстиції СРСР № 22 від 15.11.1985 р., і у своїй діяльності керувався більшою мірою цивільно-процесуальним законодавством, яке визначало діяльність судових виконавців. Тобто за зміною статусу не послідувала зміна сутності та змісту діяльності виконавців, які із судових «перетворилися» у державних.

Прийнятий в 1999 р. Закон «Про виконавче провадження» був недостатнім кроком, оскільки хоч він і визначив умови та порядок виконання рішень, однак не міг конкретизувати діяльність державних виконавців у рамках, установлених законодавством. Як відомо, за ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів, тобто у спосіб, передбачений законом. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Таким чином, для здійснення державними виконавцями своїх функцій відповідно до Законів України «Про виконавче провадження» та «Про державну виконавчу службу», необхідною стала поява нової Інструкції про провадження виконавчих дій, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 15.12.1999 р. № 47/5 [6]. Застосовувати Інструкцію у своїй діяльності державні виконавці почали з початку 2000 р.

Хронологія появи законодавства про виконавче провадження та виконавчу службу вказує на те, що оскільки ця інструкція формувалася повільно, а поява механізму роботи державних виконавців відбулася нещодавно, практикою ще не відпрацьовані всі можливі «вузькі місця».

Відсутність чітко сформованої законодавчої бази та інші проблеми молодого інституції виконання судових рішень, породжують зловживання, а іноді і звичайну безграмотність та непослідовність дій державних виконавців, які зумовлені таким становищем.

Інститут судових виконавців формувався роками, і відповідно формувався сам механізм виконання рішень. Скільки часу знадобиться для остаточного формування інституту державних виконавців лишається тільки гадати. Однак поява офіційних роз'яснень стосовно деяких положень Закону «Про виконавче провадження» дала б можливість однакового їх тлумачення.

Невизначеність та спірність є характерною

при виконанні рішень, ухвал, постанов господарського суду не лише з появою нової інституції державних виконавців.

Прийняття Закону України «Про виконавче провадження» дозволило значно зміцнити гарантії захисту прав громадян і організацій у виконавчому провадженні. У процесі його розробки необхідно було, перш за все, заповнити прогалини у законодавстві, що визначало правила звернення стягнення на кошти і майно громадян та організацій-боржників, а також усунути існуючі протиріччя. Крім того, важливо було створити правові передумови для реального і своєчасного виконання рішень судів, актів інших органів і тим самим підняти їх ефективність та авторитет у суспільстві, а також підвищити відповідальність організацій і громадян за своїми обов'язками. Реалізація цих завдань вимагала створення нових органів примусового виконання з відповідними повноваженнями, при цьому на момент прийняття закону, спеціальна служба була створена, а Законом України «Про державну виконавчу службу» було визначено правову основу її діяльності. Положення Закону України «Про державну виконавчу службу» дозволяють забезпечити реалізацію Закону України «Про виконавче провадження».

Разом з тим, чинне виконавче законодавство містить низку недоліків і колізій. Наприклад, по-перше, у виконавчому законодавстві не дається поняття «виконавчий документ», а це одне з ключових понять виконавчого провадження, хоча наведено їх перелік, по-друге, низка положень Закону України «Про виконавче провадження» не однозначно визнає межі відповідальності боржника. Пункт 5 ст. 50 Закону встановлює, що у випадку відсутності в боржника коштів звернути стягнення на інше майно боржника. При цьому виключає накладення стягнення на майно, на яке згідно з законом не може бути звернено стягнення.

Є підстави вважати, що в вищезазначеному Законі законодавець суперечливо ставиться до ролі суду у здійсненні ним попереднього контролю за проведенням виконавчих дій. Так, рішення про прийняття відмови стягувача від стягнення, про затвердження мирової угоди приймаються судом (ст. 37), а рішення про повернення виконавчого документа стягувачу без виконання, при якому необхідний самий твердий судовий контроль з метою виключення несумлінного відношення до своїх службових обов'язків з боку органів примусового виконання, приймається державним виконавцем при затвердженні його

старшим за посадою державним виконавцем.

З огляду на це в зазначених положеннях закону відсутня логіка. Законодавець, власне, передає державному виконавцю більші повноваження, ніж суду при здійсненні контролю у виконавчому провадженні. Безумовно, це не всі проблемні питання даного законодавства.

Отже, на сьогодні деякі фахівці висловлюються за необхідність розробки Виконавчого кодексу України, який би увібрав у себе перевірені часом положення Законів України «Про виконавче провадження» і «Про державну виконавчу службу», усунув численні недоробки, звів воедино розрізнені положення законодавства, так чи інакше регулюючі питання виконавчого провадження.

Говорячи про необхідність прийняття вико

навчого кодексу України, необхідно підкреслити: кінцева мета будь-якої реформи, у тому числі і в даній сфері, – підвищення рівня захисту прав громадян і організацій, ефективності і результативності роботи органів примусового виконання, забезпечення тим самим стабільності відносин цивільного обороту і публічно-правових відносин.

У процесі детальної розробки Виконавчого кодексу України важливо дотриматися балансу між необхідністю конкретизацією і надмірною деталізацією, що може знизити розумну ініціативу державного виконавця і стягувача. Варто врахувати, що в силу сформованої юридичної традиції і правозастосування кодекс – на відміну від закону – припускає детальне правове регулювання визначеної сфери юридичної діяльності.

Література

1. *Хрестоматія по гражданскому процессу.* – М., 1996. – 459 с.
2. *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского процесса: 2-е изд. – М., 1917. – 785 с.
3. *Конституція України* – Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. *Закон України «Про державну виконавчу службу»*

// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.

5. *Закон України «Про виконавче провадження»* // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

6. *Інструкція про провадження виконавчих дій* // Наказ Міністерства юстиції України від 15.12.1999 р. № 74/5.

И. Л. Бородин

Правовое регулирование исполнительного производства: история, современность.

В статье на базе законодательства (в историко-правовом измерении) рассматриваются проблемы правового та организационного обеспечения исполнения постанов суду (судей) в Украине. По итогам анализа нормативно-правовых актов вносятся предложения относительно усовершенствования деятельности органов (должностных лиц) исполнительной службы Украины.