

І. Л. Бородін, доктор юридичних наук, професор

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ВІД МИНУЛОГО ДО СЬОГОДЕННЯ

У статті розглядаються проблеми впровадження правового та організаційного забезпечення виконання постанов та рішень суду (судді) в Україні, за результатами аналізу нормативно-правових актів вносяться пропозиції щодо удосконалення діяльності органів (посадових осіб) виконавчої служби України.

Ключові слова: виконавче провадження, цивільне судочинство, законодавча база, судові виконавці, судочинство, виконавчий кодекс.

Тривалий 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 з середини 20-х років XIX ст. Зводу законів, в один з розділів якого увійшли «закони цивільні і межові», що включали «закони про судочинство цивільне і закони про заходи цивільних стягнень».

Подальший розвиток цивільно 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 виконавщо рішень Мирових судів, у Книгу 2 входив розділ «Про виконання судових рішень».

Порядок приведення у виконавщо 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 виконавщо стягнення і за його розсудом стягнення зверталось на те чи інше майно боржника. Суд не міг обраний стягувачем спосіб виконавщо змінити іншим спо-

собом, 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 виконавщо. Іншими словами, для захисту особистої свободи боржника закон вказував на допустимі способи виконавщо рішення і забороняв прибігати до таких способів, що ним не передбачені.

Статут цивільного судочинства 1864 р. передбачав кілька основних способів виконавщо 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; г) 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.

Є. 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».

Відповідно до Статуту цивільного судочинства 1864 р., органами, що приводять у виконавщо 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 знаходилися під контролем суду, при якому

вопи перебували. Оскаржувались усі дії судового пристава по виконавщо рішень протягом 2-х тижнів тому суду, в окрузі якого виконувалося 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'язаних з виконавчим судовим рішенням.

Суд міг виписати рішення з питань: відстрочки виконавчих дій, призупинення і припинення виконавчих рішень, про стягнення коштів, відсотків і інших витрат із судового пристава за недогляд за посадою, коли було доведено, що від цього йшло приховання майна чи самого відповідача. Суд був вправі затверджувати «розрахунок» розподілу стягненої суми з боржника між декількома стягувачами, коли хто-небудь зі сторін був незгодний з таким «розрахунком», складеним одним із членів Округного Суду. Після закінчення виконавчих рішень судовим приставом, суд приймав від останнього виконавчий лист з відміткою про це. При арешті майна у разі подання «квитків кредитних установ на належній боржнику капітали» суд мав право зробити на цих передатні папери без згоди боржника і передати стягувачу. У випадку надіслання боржнику повістки про виконавчий судом на його нерухомість накладалась заборона. На члена мирового з'їзду (округного суду) покладався 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 цього зверталися учасники виконавчого провадження. Крім того, у суд подавалися скарги на неправильне виконавчий рішення, і усі суперечки по виконанню, за винятком тлумачення рішення по суті, підлягали розгляду судом у скороченому порядку.

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

Відповідно до норм Цивільного процесуального законодавства, уся діяльність судових виконавців з виконавчих судових і інших юрисдикційних актів перебувала під контролем судді, що повинен був стежити за правильністю та своєчасністю виконання. Багато дій судового

виконавця з виконавчого виконавчого документа і прийняті ним рішення затверджувались суддею, під контролем якого він перебував: наприклад, 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 виконавчим, могли вирішуватися тільки суддею. А саме: про порушення виконавчого провадження; про відкладення виконавчих дій; про призупинення і припинення виконавчого провадження; про відстрочку чи розстрочку виконавчих рішень, зміну способу і порядку виконання; про повернення виконавчого документа стягувачу без виконання; про оголошення розшуку боржника; про накладення на боржника штрафу, стягнення з цього витрат з виконавчих рішень; 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 виконавчим судовим рішенням. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову юридично відбувся у 1996 р. одночасно із прийняттям Конституції України. 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», на практиці було переміщенням існуючого інституту судових виконавців, які діяли у складі судової системи України і фактично відносилися до районних судів загальної юрисдикції, до складу органів Міністерства юстиції.

Таке законодавче рішення внесло плутанину в процес судового виконавчого. Річ у тім, що Закон «Про виконавче провадження», 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 керувалися переважно 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 у 1999 р. Закон «Про виконавче провадження» був недостатнім кроком, оскільки хоча він і визначив умови і порядок виконання рішень, однак не міг конкретизувати діяльність державних виконавців у рамках, установленних законодавством. Як відомо, згідно з 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. Відповідно до 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 молодій 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 України «Про виконавче провадження» дала б можливість однакового їх тлумачення.

Невизначеність та спірність є характерною при виконанні рішень, ухвал, постанов господарського суду не тільки у зв'язку із 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 насамперед заповнити прогалини у законодавстві, що визначало правила звернення стягнення на кошти і майно громадян і 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. Положенням Законом України «Про державну виконавчу службу» дозволяють забезпечити реалізацію на практиці Закону України «Про виконавче провадження».

Разом з тим, діюче виконавче законодавство містить низку недоліків і колізій. Наприклад, по-перше, в виконавчому законодавстві не дається поняття «виконавчий документ», хоча це одне з ключових понять виконавчого провадження, по-друге, ряд положень Закону України «Про виконавче провадження» неоднозначно визначає 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 Законі України «Про виконавче провадження» законодавець суцільно 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 (ст. 40).

Зі сказаного випливає, що в зазначених положеннях закону відсутня логіка. Законода-

вещь, 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 Виконавчого кодексу України, необхідно підкреслити: кішчева 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 конкретизації і надмірною де-

талізацією, що може знизити розумну ініціативу державного виконавця і стягувача. Варто врахувати, що в силу сформованої юридичної традиції і правозастосування кодексу на відміну від закону припускає детальніше 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

Исследование процесса правового регулирования исполнительного производства от перошлого к настоящему.

В статье рассматриваются проблемы внедрения правового и организационного обеспечения исполнения постановлений и решений суда (судьи) в Украине, за результатами анализа нормативно-правовых актов, вносятся предложения что касаются усовершенствования деятельности органов (должностных лиц) исполнительной службы Украины.

In the article are examined the problems of introduction of the legal and organizational providing of implementation of decisions and decisions of court (judges) in Ukraine, as a result of analysis of normatively legal acts, suggestions are made in relation to the improvement of the activity of organs (public servants) of executive service of Ukraine.