

**РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ:
ВІД РАДЯНСЬКОГО ЕТАПУ ДО НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ**

У статті досліджено два основні історичні етапи розвитку інституту примусового виконання рішень. Окремо проаналізовано радянський етап розвитку виконавчого провадження з деталізацією місця цього правового інституту в системі влади, засобів примусового виконання, які використовувалися до боржників, а також гарантій, які отримував стягувач за відповідним законодавством. Комплексно проаналізовано розвиток виконавчого провадження на етапі здобуття незалежності України, а також досліджено вплив попереднього (радянського) етапу на цей процес.

Ключові слова: виконавче провадження, історичний етап, засоби примусового виконання, система примусового виконання, боржник, стягувач.

В статье исследованы два основных исторических этапа развития института принудительного исполнения решений. Отдельно проанализирован советский этап развития исполнительного производства с детализацией места этого правового института в системе власти, средств принудительного исполнения, которые использовались к должникам, а также гарантий, которые получал взыскатель по действующему законодательству. Комплексно проанализировано развитие исполнительного производства на этапе получения независимости Украины, а также исследовано влияние предыдущего (советского) этапа на этот процесс.

Ключевые слова: исполнительное производство, исторический этап, способы принудительного исполнения, система принудительного исполнения, должник, взыскатель.

Two basic historical stages of development of institute of a force execution of decisions are investigational in the article. The soviet stage of development of executive production is separately analysed with working out in detail of place of this legal institute in the system of power, facilities of a force execution, that was used to the debtors, and also guarantees that was got by creditor on a current legislation. Development of executive production is complex analysed on the stage of receipt of independence of Ukraine, and also influence of the previous(soviet) stage is investigational on this process.

Key words: executive production, historical stage, methods of a force execution, system of a force execution, debtor, creditor.

Вступ. Сучасна історія виконавчого провадження нерозривно пов'язана з попереднім, радянським етапом розвитку судової системи та місцем цього інституту в структурі влади. Важливим є питання визначення впливу радянського досвіду на процес становлення вітчизняного законодавства у сфері примусового виконання рішень. В умовах реформування вказаного виду адміністративної діяльності це питання має велике значення, оскільки дає можливість порівняти минулий досвід із реаліями сьогодення.

У вітчизняній юридичній науці історичному аспекту розвитку інституту виконавчого провадження присвячені праці Є.В. Васьковського, Р.Х. Валєєвої, Б.В. Дерев'янка та інших вчених. Однак спеціального дослідження визначення впливу радянського досвіду примусового виконання рішень на відповідне законодавство незалежної України не проводилося, що також підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Основні аспекти виконавчого провадження конкретизуються на рівні окремих засобів правового регулювання, впровадження яких відбувається на основі попереднього досвіду. За таких умов суспільне призначення та функціональне наповнення окремого правового інституту може залежати від того, чи є цей досвід позитивним. Тому вирішення цього питання впливає на ефективність інституту виконавчого провадження.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати радянський досвід правового регулювання примусового виконання рішень і сучасний етап розвитку вказаного правового інституту.

Результати дослідження. Законодавство про виконавче провадження в радянський період розвивалося в дусі адміністративно-командних принципів, які пронизували всю систему влади. Взявши за основу досвід дореволюційного етапу, коли судові пристави були підпорядковані судовим органам, керівники СРСР запровадили практику повної та беззаперечної підпорядкованості судових виконавців судам, що негативно вплинуло на ефективність їх діяльності. Контроль суду полягав у постійному моніторингу правильності та своєчасності проведення судовим виконавцем виконавчих дій. Зокрема, суд контролював розрахунок розподілу грошових сум між стягувачами, затверджував акт про відсутність у боржника майна і доходів, на які можна звернути стягнення за виконавчим документом, тощо.

Безмежність повноважень судді на цьому етапі ставила під сумнів сенс існування інституту судових виконавців, які були абсолютно несамостійними процесуальними суб'єктами. Так, суддя одноосібно приймав рішення 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 стягувачу без виконання; про оголошення розшуку боржника; про накладення на боржника штрафу, стягнення з нього витрат із виконання рішення; про закінчення виконавчого провадження тощо [1, с. 381]. Фактично судовий виконавець був позбавлений правосуб'єктності та більше нагадував помічника судді з виконання його рішень. Така ситуація не сприяла розвитку виконавчого провадження як самостійного правового інституту, а призвела до узурпації судовою владою сфери виконання рішень. Подібна система виконавчої служби в Українській РСР була закріплена нормативно, а саме в Постанові Народного Секретаріату від 4 січня 1918 року «Про запровадження народного суду».

Слід зазначити, що на цьому етапі відбулося утвердження принципу недоторканості боржника, яка до цього часу була абстрактною категорією. Вказаний факт став позитивним моментом, адже боржник був стороною виконавчого провадження, яка також мала володіти відповідними процесуальними гарантіями. Такі гарантії боржник отримує в 1920 році, коли нове радянське законодавство про виконавче провадження скасувало засоби примусового виконання, що діяли в Царській Росії. Відтепер арешт боржника, його особистий обшук, привід у суд для встановлення майнового стану, оголошення боржника неспроможним та інші засоби, направлені проти особи боржника були скасовані. Ця ситуація мала й недоліки, зокрема гарантії прав стягувачів були дещо знижені шляхом впровадження принципу недоторканості боржника.

У цьому ж році затверджено ще один важливий нормативно-правовий акт – Тимчасову інструкцію для судових виконавців, яка значно обмежила перелік заходів примусового стягнення на майно боржника. Зокрема, інструкція дозволяла застосовувати такі заходи примусового стягнення: звернення стягнення на рухоме майно та гроші боржника; звернення стягнення на винагороду, одержану боржником за місцем служби або роботи; вилучення у боржника та передача стягувачу певної речі; провадження виконавчих дій за рахунок боржника, які він не виконав у строк, встановлений судовим рішенням; залучення стягувача для виявлення майна боржника [2]. Вважаємо, що ці заходи були спрямовані на врівноваження процесуального становища боржника та стягувача, яке до того часу було на користь останнього.

Одним з основних актів, який у радянський період регулював становище сторін та учасників виконавчого провадження, була Інструкція «Про виконавче провадження», затверджена Наказом Міністерства юстиції СРСР від 15 листопада 1985 р. № 22. Документ чітко відмежовує судові рішення, які виконують судові виконавці та рішення органів публічної адміністрації, які виконуються спеціально уповноваженими суб'єктами. У зв'язку із цим в Інструкції наводиться перелік рішень, які підлягають примусовому виконанню. Слід позитивно оцінити й такі новації, як затвердження переліку виконавчих документів, впровадження практики пропозиції добровільного виконання рішення, встановлення механізмів реалізації майна та будівель, що належать боржнику, формалізація порядку виконання рішень іноземних судів (арбітражів), фіксація переліку майна боржників, на яке не може бути звернено стягнення за виконавчими документами [3].

Радянська доктрина привнесла в правові традиції елемент тоталітаризму, внаслідок чого судовий виконавець став штатним працівником суду, який безпосередньо підпорядковувався судді, як і секретар судового засідання. Як зазначає Р.Х. Валєєва, на мізерну заробітну плату й перевантажену нервовими ускладненнями діяльність погоджувалися люди, які згодні були працювати за будь-який заробіток. Тому вимагати від таких працівників високої відповідальності та сумлінності не доводилося [4, с. 110]. Іншими словами, ефективність примусового виконання рішень досягалася не професійністю судових виконавців, а залученням населення, яке, усвідомлюючи всю силу державного апарату примусу, добровільно виконувало судові рішення.

Для радянського етапу характерна думка, що інститут виконавчого провадження є завершальною, але далеко не самостійною частиною судочинства. Залежність судових виконавців від народних та обласних судів, обумовила розвиток учень, відповідно до яких виконавче провадження є невід'ємною складовою частиною цивільного процесу. Це значно звузило суспільне призначення цього інституту та негативно позначилося на його розвитку та становленні.

У своїй роботі Б.В. Дерев'янюк доходить висновку, що «у перші роки незалежності України рішення суду, як і в радянські часи, виконували судові виконавці, які контролювалися судами. З початку 1990-х років до 2005 року проходив черговий етап становлення законодавства про органи, які забезпечують виконання рішень господарських, адміністративних і загальних судів» [5, с. 255]. Реформування пострадянської системи виконавчого провадження було закономірним явищем, адже соціально-політичні зміни, які відбулися в Україні, вимагали нового, демократичного підходу до функціонування окремих правових інститутів. Особливо це стосувалося сфери примусового виконання рішень, яка ще з радянського періоду перебувала під впливом судової влади.

Необхідно підкреслити, що в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. № 1к/95-ВР про систему примусового виконання рішень взагалі нічого не зазначено, що виглядає доволі дивно [6]. Це свідчить на користь того, що виконавче провадження в ті часи розглядалося як елемент судової влади, а не як окремих правовий інститут. Зрештою, така політика гальмувала не тільки становлення інституту примусового виконання юрисдикційних рішень, а й судову реформу загалом.

Докорінні зміни в системі виконавчого провадження починають відбуватися після ухвалення в 1996 році Конституції України. Упродовж наступних п'яти років влада законодавчо оформила систему примусового виконання, надавши їй статус самостійного правового інституту. Першим кроком у цьому напрямі стало ухвалення Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-ХІV, у якому виконавче провадження хоча і розглядалося в ролі завершальної стадії судового провадження, але набуло ознак самостійного виду адміністративно-процесуальної діяльності [7]. З ухваленням цього закону видання судового рішення та його виконання стали абсолютно різними сферами правозастосування, а судова влада остаточно втратила контроль над органами примусового виконання рішень.

Організаційна структура органів примусового виконання була окреслена в Законі України «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР. Відповідно до ст. 1 цього Закону державна виконавча служба була єдиним органом примусового виконання рішень в Україні та мала забезпечити своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень. Служба входила до системи органів Міністерства юстиції України і здійснювала виконання всіх юрисдикційних рішень, які відповідно до законодавства підлягають примусовому виконанню [8].

Слід звернути увагу на той факт, що закон, який регламентує діяльність органу, був ухвалений раніше, ніж закон, який встановлює зміст самої діяльності. Така неоднозначність вказує на відсутність чіткої політики держави щодо системи примусового виконання рішень. З іншого боку, вона показує недосконалість судового контролю над вказаною сферою, яка й обумовила невідкладні організаційні зміни у структурі влади. Також це пов'язане з потребою відокремлення виконавчої влади від судової, адже принцип розподілу влади, задекларований у новій Конституції України, не передбачав іншої альтернативи.

У 2005 році відбулася реформа органів примусового виконання, яка стала визначальною подією, що обумовила структурні зміни та стала початком оновлення усієї системи виконавчого провадження. Наказом Міністерства юстиції України «Про ліквідацію відділів Державної виконавчої служби територіальних управлінь юстиції» від 19 серпня 2005 р. № 1482/н у структурі міністерства створено Департамент державної виконавчої служби, безпосередньо підпорядкований міністру. Це сприяло підвищенню ефективності примусового виконання юрисдикційних рішень шляхом оперативного реагування на ведення справ [5, с. 257]. Для остаточного завершення вказаного етапу реформування владою було зроблено ще декілька важливих кроків. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Департамент державної виконавчої служби» від 3 серпня 2005 р. № 711 було визначено склад, принципи діяльності та повноваження департаменту [9].

За часів незалежності Україні відбувається вдосконалення механізмів забезпечення захисту інтересів стягувачів, шляхом формалізації таких прав: виключне право подання заяви про відкриття виконавчого провадження; право на отримання дублікату виконавчого документа; право подання заяви про поновлення строку подання виконавчого документа до виконання; право ініціювати початок та завершення виконавчого провадження; право подання заяви про накладення арешту на майно боржника; право на представника у виконавчому провадженні [2]. Це свідчить про максимальну увагу до особи стягувача та бажання влади убезпечити його від випадків невиконання рішення, ухваленого на його користь.

Досліджуваний етап історії становлення виконавчого провадження, характеризується неоднозначністю політики держави щодо системи примусового виконання, яка була притаманна Україні тих часів. Згодом на законодавчому та підзаконному рівнях відбулося чимало змін, які дозволили побудувати вітчизняну систему виконавчого провадження, засновану на принципі незалежності та організаційно-правової визначеності. Вона існувала до недавнього часу та являла собою централізовану, замкнену на монополії держави систему примусового виконання, яка була покликана забезпечити

принцип обов'язковості виконання юрисдикційних рішень. Від моменту набрання чинності новим Законом України «Про виконавче провадження» (2016 р.) починається новітній етап розвитку системи примусового виконання, ґрунтовно й об'єктивно оцінити який можливо лише з часом.

Висновки. Дослідження генезису становлення інституту виконавчого провадження в радянський період та період незалежної України дає підстави зробити такі висновки.

1. З'ясовано, що з 1917 року відбулася суттєва лібералізація заходів примусового виконання, коли боржник отримав комплекс прав у виконавчому провадженні, а стягувач, відповідно, втратив можливість фізичного впливу на боржника та членів його сім'ї. Це призвело до розвитку системи заходів примусового виконання, у якій переважають майнові стягнення.

2. Визначено, що перманентність змін у розумінні сутності інституту виконавчого провадження, усвідомленні його місця в структурі влади свідчить про значну та постійну увагу влади до цього інституту на досліджених етапах, що обумовлено потребою забезпечення цілісності процесу захисту та відновлення прав стягувача, який передбачає не тільки ухвалення рішення, а й організацію його виконання.

3. Встановлено, що, попри вплив радянського досвіду примусового виконання рішень на процес становлення вітчизняного законодавства у цій сфері, Україна від моменту отримання незалежності взяла курс на побудову прозорої та ефективної системи виконавчого провадження, про що, зокрема, свідчить перехід від централізованої до комбінованої системи примусового виконання.

Список використаних джерел:

1. Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса / Е.В. Васильковский. — М. : Госюриздат, 1917. — 785 с.
2. Історико-правова природа правового регулювання прав стягувача у виконавчому провадженні : роз'яснення Міністерства юстиції України від 13 січня 2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0011323-11>.
3. Про виконавче провадження : інструкція Міністерства юстиції СРСР від 15 листопада 1985 р. № 22 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0022323-85/page>.
4. Валеева Р.Х. Исполнение судебных решений в первые годы советской власти / Р.Х. Валеева // Известия ВУЗов. — 1959. — № 1. — С. 109–112.
5. Дерев'янюк Б.В. Становлення законодавства й практики діяльності органів із забезпечення виконання рішень господарських та інших судів у 1990-2005 роках / Б.В. Дерев'янюк // Актуальні проблеми держави і права. — 2014. — № 29. — С. 255–260.
6. Про основні засади функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України : Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
7. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV (втратив чинність 5 січня 2017 р. на підставі Закону № 1404-VIII від 2 червня 2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 24. — Ст. 207.
8. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР (втратив чинність 5 жовтня 2016 р. на підставі Закону № 1403-VIII від 2 червня 2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36-37. — Ст. 243.
9. Про затвердження Положення про Департамент державної виконавчої служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 711 (втратила чинність 16 січня 2007 р. на підставі Постанови № 1622 від 16 листопада 2006 р.) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32.