

Є. М. Гришко,
аспірант, Національна академія державного
управління при Президентіві України

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

У статті розглядається історико-правові аспекти становлення органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів, їх взаємозв'язок з органами юстиції. Зокрема, висвітлюються організаційні форми примусового виконання рішень юрисдикційних органів, які застосовувалися в Україні.

Historical and legal aspects of jurisdictional bodies' making enforcement judgement bodies, the correlation with bodies of justice. The author has investigated organizational forms of enforcement judgement' advantages and deficiencies used in Ukraine.

Ключові слова: примусове виконання, судовий (державний) виконавець, суд, органи юстиції.
Key words: enforcement, executor, court, bodies of justice.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні відбувається процес реформування організаційної структури, що забезпечує примусове виконання рішень юрисдикційних органів, метою якого є реальне забезпечення захисту прав та свобод людини при виконанні судових рішень.

Сьогодні примусове виконання рішень в Україні покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Примусовому виконання підлягають рішення, ухвали і постанови судів у цивільних і господарських справах; в адміністративних та кримінальних справах у випадках, передбачених законом; судові накази; виконавчі написи нотаріусів; рішення Європейського суду з прав людини; рішення інших органів (посадових осіб), якщо за законом їх виконання покладено на державну виконавчу службу.

При обговоренні шляхів удосконалення державного управління у сфері примусового виконання рішень в цілому і державної виконавчої служби зокрема, спеціалістами та науковцями основна увага приділяється аналізу закордонного досвіду. Однак значний науковий інтерес викликає процес ста-

новлення та розвитку примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні. Впродовж її історії застосовувалися різноманітні організаційні форми примусового виконання рішень, що може бути важливими при майбутніх змінах. Тому доцільно більш детально розглянути саме історичні аспекти становлення системи примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання історії державного управління в сфері примусового виконання рішень досліджувалися як радянськими, так і українськими фахівцями. Окремі аспекти розглядалися представниками юридичної науки, які акцентували свою увагу переважно на розвитку такого правового інституту, як виконавче провадження в Україні. Зокрема, велика увага цьому питанню приділялася в 60—70-х роках ХХ ст. в роботах радянських вчених А.Й. Пашука [1], П.П. Заворотька [2, 3], М.Й. Штефана [3], В.П. Пастухова [2], які розглядали розвиток інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів згідно із радянською правовою доктри-

ною, негативно оцінюючи будь-які "буржуазні" інститути. В наш час питання історії примусового виконання досліджували Л. В. Скомороха [4], С.В. Щербак [5]. Однак, розглядаючи це питання, вони часто досліджували діяльність органів примусового виконання, які діяли в Російській імперії (Московській державі) і не функціонували на території сучасної України. Крім того, основна увага акцентувалася на дослідженні процедури виконавчого провадження.

Метою даної статті є висвітлення вітчизняного досвіду формування системи державних органів, покликаних забезпечувати безпосереднє примусове виконання рішень юрисдикційних органів.

Для реалізації мети необхідно дослідити становлення органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів, їх взаємозв'язок з органами юстиції, встановити організаційно-правові форми примусового виконання рішень, які застосовувалися на території України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Держава для реалізації завдань, які покладені на неї, створює, як відомо, державний апарат, частиною якого є і органи примусового виконання рішень.

Наявність відповідної системи примусового виконання рішень юрисдикційних органів є ознакою державності та невід'ємною складовою держави, в тому числі й України.

Примусовому виконанню судових рішень у Київській державі, за наявними джерелами, здебільшого був притаманний опосередкований вплив держави. В даний період не було розділення кримінального і цивільного судочинства. Однак, на відміну від "кримінальних" вироків, які виконувалися князем чи його урядовцями, виконання майнового рішення покладалося на [одну із] сторін процесу [6, с. 46]. Фактично до ХІІІ ст. існувало самоздійснення права, що і характеризувалося провадженням власними силами кредитора [2, с. 7—8].

Виконання рішення суду в період Великого Князівства Литовського, як і у княжу добу, покладалася на кредитора самостійно "на основі відпису чи випису з вироку" за допомогою суду, на території якого знаходилося майно боржника. Якщо майно боржника знаходилося на території іншого суду, то виконання рішення передавалося до нього на підставі листа суду, який виніс рішення [2, с. 63]. Тобто вже на той час можна вести мову про територіальність виконання рішення.

Примусове виконання рішення суду могло покладатися на судових урядовців. Зокрема, дитського, до повноважень якого відносилось примусове приведення обвинуваченого до суду та виконання "присудів маєткового характеру (коли сторона добровільно не хотіла підкорятися рішенням суду)". Із введенням земських судів (1566 р.) дитського стали називати на польський лад "возний". Судовими урядовцями в сфері примусового виконання були "увязчи", які вводили того, хто вигравав процес або набував маєток, у посідання [7, с.208].

У період Гетьманщини (1648—1781

пр.) судові рішення виконувалися безпосередньо судами або місцевими урядами. У всіх земських, підкоморських і городських судах існувала посада возних, яких обирали з числа значкових товаришів і сотених старшин. Це були нижчі судові посади, пов'язані з судово-виконавчими та слідчими обов'язками судових приставів: вручення позовів, викликів у суд, проведення переклички сторін і свідків, приведення їх до присяги, уведення у володіння, засвідчення тілесних ушкоджень тощо. До 1763 р. подібні обов'язки виконували полкові канцелярії або особисті слуги полковників з дрібних шляхтичів та козаків [8, с. 55, 181—182].

У другій половині XVII ст. найчастіше виконавчим органом виступає суд, що виносить рішення, які виконувалися негайно, оскільки у більшості справ апеляція не допускалася. До виконання вироків чи рішень суд залучав ката, міських слуг чи днювальних (дежурних) козаків. Виконавчими органами були, по суті, міські, сільські, полкові чи сотенні уряди, які мали й судові функції [1, с. 142].

На початку XVIII ст. часто виступає виконавчим органом суду посильний, згодом возний. Підставою для виконання було судове рішення, яке набрало законної сили. Однак в судовій практиці траплялися зловживання: допускалися виконання рішень, які не оголошувалися сторонами і не стали законними. У кожному рішенні вказувалося на необхідність його виконання. Однак не завжди суди направляли постанову на виконання, хоч для цього були всі необхідні підстави. Виникали зволікання, що приводили до скарг перед вищими інстанціями [1, с. 143].

Необхідно також звернути увагу на такий кодифікований акт українського права, як "Права, за яким судиться малоросійський народ" (1743 р.), який, хоч і не набув юридичної сили, але фактично застосовувався на Лівобережній Україні до поширення на Україну в 1840—1842 рр. дії Зводу законів Російської імперії. Так, глава 7 "Прав, за яким судиться малоросійський народ" [9] передбачала посаду возного (або посильного), на якого покладалося виконання судових рішень, число яких визначалося за потребою. Зазначений документ передбачав порядок обрання возного, складання ним присяги, повноваження, гарантії його діяльності, а також оплати.

Згідно з "Статутом Благочиння 1782 р." органами виконання судових рішень у Росії стали управи благочиння, тобто поліції. "Свод законів 1835 г." сприйняв і розвинув це положення, внаслідок чого все виконавче провадження здійснювала загальна поліція — кварталні та станові пристави, які очолювали управи благочиння. Так, К. Малишев звертав увагу на те, що поліція — "особлива каста", яка не залежала від судів і була перевантажена численністю "інших справ", тому "стягнення тягнулись роками і десятками років" [11, с. 70]. Тобто примусове виконання рішень судів було відокремлена від суду і повністю підпадала під владу поліції як органу безпосереднього примусу.

Із судовою реформою 1864 р. інститут примусового виконання рішень судів (інститут судових виконавців) на

території Російської імперії став набувати сучасних рис. Статут цивільного судочинства вперше розділив кримінальний і цивільний процес. Відтоді можна говорити про інституційне розділення примусового виконання судових рішень у цивільних справах і виконання вироків. Важливим елементом стало створення нових судових органів та організація їх діяльності. Було запроваджено інститут судових приставів, що належали до судової системи як спеціальні службові особи для виконання судових рішень [2, с. 9].

Особливо цікавим в контексті реформування державної виконавчої служби в Україні є "Учреждение судебных установлений" від 20 листопада 1864 р. [11], відповідно до якого була створена єдина система органів примусового виконання судових рішень. До обов'язків судових виконавців належало доставлення судових документів, повісток та виконання судових рішень відповідно до кримінального та цивільного судочинства (ст.ст. 321—323). Необхідно відмітити, що судові пристави не перебували на державній службі, однак особи, які мали право на неї відповідно до "Уставу о службе гражданской", чини на загальних підставах (ст. 315).

Слід зазначити, що судовий пристав, підпорядкований суду в здійсненні кур'єрських і поліцейських функцій, у виконавчих діях був незалежним від нього і перебував у безпосередніх правових стосунках лише із сторонами виконавчого провадження. Роль суду полягала лише до розв'язання спорів і скарг. Тобто можна говорити про появу принципу незалежності судового пристава від суду. Фактично в цей час судові виконавці перетворилися на позасудовий інститут.

Аналізуючи зазначені зміни, автори реформи опиралися на досвід Франції, де вперше запроваджено схожу систему примусового виконання. Не заперечуючи історичне позитивне значення вказаних перетворень, необхідно відмітити і його окремі недоліки. Головним з них було відсутність нагляду та контролю за діяльністю судових приставів як з боку суду, так і будь-яких інших державних органів. Це в кінцевому результаті, на думку К. Малишева, призводило до тривалих строків та низького рівня виконання і стягнень. Як характеризував інститут судових приставів відомий російський юрист тієї епохи Е.В. Васильовский, в більшості випадків судові пристави займалися виконанням лише "фінансово вигідних" для них стягнень [12, с. 118].

За часів відновлення української державності 1917—1920 рр. були зроблені певні спроби реформування судової системи, але вони фактично не зачепили інституту примусового виконання юридичних рішень. На території України продовжували діяти нормативно-правові акти та інституції, створені в Російській імперії, а всі особи, які перебували на державній службі чи обрані органами місцевого самоврядування, залишилися на свої посадах [13, с. 177—178]. Єдина зміна полягала у тому, що за гетьмана П. Скоропадського судовим приставом повернено історичну назву — возний.

Становлення органів примусового

виконання органів у Радянській Україні відбувалося із широким застосуванням правового досвіду Радянської Росії і фактично дослівно повторювала відповідні нормативно-правові акти.

Постанова Народного Секретаріату "Про введення народного суду" від 4 січня 1918 р. скасувала всі існуючі судові установи на території України, в тому числі й інститут судових приставів [14]. Декретом РНК УРСР від 19—20 лютого 1919 р. повторно оголошено про скасування всіх судових установ, а також інституту судових приставів. За Декретом, судові виконавці вибиралися Радами народних судів (міста або повіту) по представленню завідуючих відділами юстиції при відповідних Радах робітничих, селянських і червоноармійських депутатів [15].

У 20—30 роках ХХ ст. (радянський період) рішення судів по цивільних справах та інших юрисдикційних органів, окрім судових виконавців, які хоча й законодавством визначалися як єдиний орган примусового виконання, виконувалися різними державними органами: органами міліції, районними виконавчими комітетами, сільськими радами [2]. Це було зумовлено як історичними та соціально-економічними умовами (суттєвого збільшення цивільного обігу, необхідністю наближення органів примусового виконання до населення, прискорення примусового виконання), так і достатньо поширеною на той час думкою, що виконавче провадження настільки просте і достатньо регламентоване, що виконавчі дії може здійснювати будь-яка посадова особа без спеціальної підготовки. Зокрема, сільські ради проводили стягнення на суму до 50 крб. (згодом — 75 крб.), а за особливою вказівкою суду — на всю суму. Безпосередньо примусове виконання покладалося на сільських виконавців, які здійснювали стягнення поряд з обов'язками по охороні громадського порядку [2].

Лише із прийняттям Закону про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік 1938 р. судових виконавців було остаточно визначено як єдиний орган примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Загалом на організацію та діяльність інституту судових виконавців впливало багато чинників і, власне, єдиного підходу щодо державного управління як в сфері примусового виконання рішень, так і в сфері юстиції в цілому в Радянський період не було.

Судові виконавці входили до складу судів, а тому розглядалася в органічній єдності із судовою системою. Система органів судового управління визначалася в залежності від вирішення основного питання — зосередження функцій нагляду за судовою діяльністю і судового управління в одному органі — вищестоящому суді або розподілення їх в різних органах — у вищестоящих судах і в органах юстиції, які спеціально створювалися для організації забезпечення примусового виконання рішень юрисдикційних органів [16, с. 11]. Враховуючи це, в той чи інший період радянської історії функції щодо державного управління в сфері примусового виконання рішень покладалася на органи юстиції, на суди або органи юстиції і суди.

Особливості побудови системи державного управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів виражалися у: порядку призначення судових виконавців (органами юстиції чи судом), суб'єкті нормативно-правового, методичного, організаційного забезпечення діяльності судів (органи юстиції, судові органи); суб'єкті контролю за діяльністю судових виконавців (органи юстиції і суд, або лише суд).

Загальними рисами радянської системи примусового виконання рішень було те, що безпосередньо примусове виконання покладалося на судових виконавців, які входили до апарату районного суду. Слід зазначити, що в СРСР серед науковців велася постійна дискусія щодо статусу судового виконавця. Зокрема, П.П. Заворотько визначає, що "судовий виконавець — це орган суду, уповноважений під його керівництвом, сприянням і наглядом виконувати постанови суду та інших органів, які підлягають виконанню за правилами цивільної процесуальної процедури" [17, с. 170]. А В.Н. Щеглов, навпаки, вказує, що судовий виконавець не є судовим органом, оскільки він "виконував би свої функції і називався судовим виконавцем і в тому випадку, якщо б перебував при іншому, несудовому органу" [18, с. 133].

Слід зазначити, що діяльність щодо примусового виконання рішень суду впродовж всього радянського періоду, на погляд багатьох науковців [2; 6], перебувала в достатньо занедбаному стані. Характерними рисами радянської системи примусового виконання рішень були постійна плінність кадрів судових виконавців, незадовільне матеріальне забезпечення їх діяльності; втручання місцевих органів влади і органів прокуратури в діяльність судових виконавців.

На думку науковців, перебування судових виконавців у подвійному підпорядкуванні (в кадрових питаннях — територіальному відділу юстиції, в частині керівництва і контролю — голові суду [19, с. 26]) дає найкращі результати. Однак навряд з цим можна погодитися. Із здобуттям Україною незалежності значно виріс цивільний обіг, кількість судових процесів у цивільних і господарських справах і, як наслідок, навантаження на суди та суддів. Навіть радянський період характеризувався низьким рівнем контролю за виконавчим провадженням з боку суду, а сьогодні це фактично призведе до безконтрольності державного (судового) виконавця.

З проголошенням незалежності України та розбудовою демократичної правової держави зазнали кардинальних змін як інститут примусового виконання рішень, так і органи юстиції.

В 1998 р. було прийнято Закон України "Про державну виконавчу службу" [20], який скасував інститут судових виконавців, поклавши завдання виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України.

Законом України "Про внесення змін до законів України "Про державну виконавчу службу" та "Про виконавче провадження" від 23 червня 2005 р.

[21] р. їй було надано автономний статус, зокрема, департамент державної виконавчої служби став урядовим органом державного управління, який діє у складі Міністерства юстиції. А вже Законом України "Про внесення змін до Законів України "Про державну виконавчу службу" та "Про виконавче провадження" щодо реформування органів державної виконавчої служби" від 22 грудня 2006 р. [22] вдруге реорганізовано органи державної виконавчої служби і вона фактично набула статусу, який існував до 2005 р.

ВИСНОВКИ

Система примусового виконання рішень протягом всього свого існування не залишалася без змін. Вона постійно удосконалювалася та ускладнювалася відповідно до тих завдань, які ставилися перед нею.

У процесі становлення системи примусового виконання рішень юрисдикційних органів використовувалися практично всі сьогоденні існуючі організаційні форми примусового виконання рішень, звісно, з урахуванням особливостей історичного розвитку, та здійснювалося виключно державними органами (посадовими особами) за безпосереднього керівництва суду і під його контролем. Лише сучасний період розвитку інституту примусового виконання рішень юрисдикційних органів характеризується віднесенням його за функціональною ознакою до органів виконавчої влади та утворенням Державної виконавчої служби у складі Міністерства юстиції.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Здійснений історичний аналіз свідчить про доцільність дослідження сучасного стану органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів та їх взаємодію з органами юстиції.

Література:

1. Пашук А.Й. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в XVII — XVIII ст. (1648 — 1782) / Пашук А.Й. — Львів: Вид-во Львівського ун-ту, 1967. — 180 с.
2. Заворотько П.П. Виконання судових рішень в Українській РСР / П.П. Заворотько, В.П. Пастухов. — К.: Вища школа, 1973. — 216 с.
3. Заворотько П.П. Судове виконання / П.П. Заворотько, М.Й. Штефан. — К.: Вид-во Київського ун-ту, 1967. — 264 с.
4. Скомороха А.В. Державна виконавча служба: історія і сучасність / А.В. Скомороха, А. Скомороха // Право України. — 2002. — № 8. — С. 94—98.
5. Фурса С.Я. Виконавче провадження в Україні / С.Я. Фурса, С.В. Щербак. — К.: Атака, 2002. — 480 с.
6. Суди й судовий процес старої України. Нарис історії / Я. Падох Нью-Йорк — Париж — Сідней — Торонто — Львів, 1990. — 128 с. — (Записки наукового товариства ім. Шевченка; 1990, т. 209).
7. Чубатий М. Огляд історії українського права. Історія джерел та державного права / М. Чубатий. — Мюнхен; Київ: Ноосфера, 1994. — 220 с.
8. Путро О.І. Гетьман К. Розу-

мовський і судова реформа в Україні-Гетьманщині / О.І. Путро // Укр. археограф. щорічник. — К. — 1993. — Вип. 2. — С. 56—59.

9. Права, за яким судиться малоросійський народ. 1743 / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко, упоряд. К.А. Вислюков. — К., 1997. — 547 с. — (Пам'ятки політико-правової культури України).

10. Мальшев К. Курс общего гражданского права России. Т. 1 / Мальшев К. — С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1878. — 366 с. — (репринтная копия).

11. Учреждение судебных установлений: от 20.11.1864. // Российское законодательство X-XX века: В 9 т. — М., 1986—1994. — Т. 8: Судебная реформа: юридическая литература [ред. О. И. Чистяков]. — М: Юрид. лит., 1991. — С. 32—82.

12. Васильковский Е.В. Курс гражданского процесса. Субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. Т. 1 / Васильковский Е.В. — М.: Бр. Башмаковы, 1913. — 703 с. — (репринтная копия).

13. Закон Центральной Рады: від 25.11.1917 р. // Копиленко О.Л. Держава і право України. 1917—1920 / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. — К.: Либідь, 1997. — С. 177—178.

14. "Про введення народного суду", Постанова народного Секретаріату України: від 4.01.1918 р. // Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. Том перший 1917—1941 рр. — К.: Держполітвидав УРСР, 1963. — С. 30—33.

15. Декретом РНК УРСР від 19—20 лютого 1919 р. // Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. Том перший 1917—1941 рр. — К.: Держполітвидав УРСР, 1963. — С. 30—33.

16. Божьев В.П. Организационное руководство судами в СССР / В.П. Божьев, Т.Н. Добровольская, И.Д. Перлов. — М.: Юрид. лит., 1966. — 212 с.

17. Заворотько П.П. Процесуальне гарантії іспонення судебного решения / П.П.Заворотько. — М., 1974. — 360 с.

18. Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное отношение / В.Н. Щеглов. — М.: Юридическая литература, 1966. — 167 с.

19. Джумагельдиева Г.Д. Совершенствование механизма принудительного исполнения судебных решений / Джумагельдиева Г.Д. — Донецк: ОО "Юго-Восток, Лта", 2007. — 40 с.

20. Закон України "Про державну виконавчу службу": від 24.03.1998 р., № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1998. — № 36—37, ст. 243 (зі змінами).

21. Закон України "Про внесення змін до законів України "Про державну виконавчу службу" та "Про виконавче провадження": від 23.06.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005 р.. — № 33. — ст. 1321;

22. Закон України "Про внесення змін до законів України "Про державну виконавчу службу" та "Про виконавче провадження" щодо реформування органів державної виконавчої служби": від 22 грудня 2006 року // Голос України. — 2007 — № 9.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2010 р.