

І.Г. Француз
аспірант,
Університет економіки та права «КРОК»

Формування правових засад діяльності органів примусового виконання судових рішень в Україні в роки незалежності

Стаття присвячена аналізу наукових підходів щодо визначення сфери правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень в Україні в роки незалежності і, відтак, частково з'ясуванню їх юридичної природи. Автором обґрунтовується теза про те, що спрямованість сфери правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень за роки незалежності України повністю трансформована з цивільно-правової на адміністративно-правову та продовжує розвиватись у цьому напрямі.

Ключові слова: виконавче провадження, органи примусового виконання судових рішень, адміністративно-правове регулювання, судова система.

И.Г. Француз
аспірант,
Университет экономики и права «КРОК»

Формирование правовых основ деятельности органов принудительного исполнения судебных решений в Украине в годы независимости

Статья посвящена анализу научных подходов к определению сферы правового регулирования деятельности органов принудительного исполнения судебных решений в Украине за годы независимости, и, в связи в этом, частично их юридической природы. Автором обосновывается тезис о том, что за годы независимости Украины направленность сферы правового регулирования деятельности органов принудительного исполнения судебных решений в Украине полностью трансформирована с гражданско-правовой на административно-правовую и продолжает развиваться в этом русле.

Ключевые слова: исполнительное производство, органы принудительного исполнения судебных решений, административно-правовое регулирование, судебная система.

I. Francuz
Postgraduate Student,
“KROK” University

Formation of the Legal Basis for the Judgments Enforcement Bodies Activities in Ukraine During the Years of Independence

The article is dedicated to analysis of scientific approaches to the definition of the scope of legal regulation of activities done by the judgments enforcement bodies in Ukraine during the years of

independence and, therefore, to the clarification of their legal nature. The author argues the thesis that the focus areas of legal regulation of the activities of the judgments enforcement bodies in the years of independence of Ukraine completely transformed from legal civil to legal administrative field, and continues to develop in this direction.

Key words: *enforcement proceedings, judgments enforcement bodies, legal administrative regulation, judiciary system.*

Постановка проблеми

Утворення самостійної і незалежної України у 1991 році зумовило кардинальні зміни усіх сфер суспільного життя нашої країни. Однак зміни у законодавстві щодо регулювання інституту примусового виконання судових рішень та суб'єктів примусового виконання судових рішень відбулися не одразу. Тривалий час поза увагою законодавця залишався той факт, що діяльність органів примусового виконання судових рішень в незалежній Україні регламентувалася відповідно до положень Цивільного процесуального кодексу Української РСР 1963 року та чинної Інструкції колишнього СРСР «Про виконавче провадження» 1985 року, які не витримували ніякої критики, оскільки безнадійно застаріли та не відповідали реаліям життя і змінам у суспільному розвитку держави і, особливо, в щойно прийнятому на той час законодавстві з інших галузей права.

На жаль, перші зрушення у сфері правового врегулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень почали відбуватись практично через сім років після проголошення незалежності України. Разом із тим, розпочавшись, розвиток законодавчого забезпечення правового регулювання виконання судових рішень за роки незалежності проходив досить бурхливо.

Загальновідомо, що законодавче регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень в Україні розпочалося з прийняття двох базових законів України: «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. та «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р., які наразі втратили чинність на підставі прийняття законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»

та про «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р.

Прийняття законодавчих актів кінця 1990-х років є початком становлення вітчизняного інституту примусового виконання судових рішень на принципово нових засадах, адже сфера правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень змінилася з цивільно-правової на адміністративно-правову.

З цього приводу у вітчизняній правовій науці триває багаторічна дискусія: думки учених розділилися, оскільки частина наукового середовища відстоює позицію про те, що виконавче провадження є інститутом адміністративного права, а інша слідує діаметрально іншій думці, вважаючи, що примусове виконання судових рішень є найважливішою стадією судового процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням визначення сфери правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень в Україні, а відтак, частково і з'ясуванню їх юридичної природи, присвячено чималу кількість праць вітчизняних дослідників. Зокрема, означені аспекти досліджували такі вчені, як Авторгов А. М., Бабич В. А., Бортняк Ф. В., Гук Б. М., Деревянко Б. В., Ігнін Р. В., Макушев П. В., Перепелиця А. І., Щербак С. В., Якимчук С. О. та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Проте неоднозначність та складність даної наукової тематики, існування діаметрально протилежних, іноді суперечливих наукових позицій з досліджуваної проблематики обумовлює потребу більш детального її висвітлення й аналізу.

Формулювання цілей статті

Метою даної статті є виклад наукових підходів до визначення сфери правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень в Україні, їх аналіз та вироблення власного бачення правового напрямку розвитку органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження

Наводячи аргументи на користь наукового підходу щодо адміністративно-правового статусу органів примусового виконання судових рішень в Україні, а відтак і адміністративно-правової природи їх діяльності, вітчизняна дослідниця С. В. Щербак зазначає, що концепція реформи адміністративного права 1998 року визначила основні засади розвитку і реформування виконавчого провадження в Україні, згідно з якими було створено Державну виконавчу службу. Віднесення цієї служби до органів виконавчої влади потягло за собою зміну місця інституту виконавчого провадження в системі права України. Дослідниця обґрунтовує тезу про те, що виконавче провадження є інститутом адміністративного процесу, а Державна виконавча служба віднесена до системи адміністративних органів. Дослідивши підстави віднесення інституту виконавчого провадження до системи адміністративного процесу, такими авторка вважає наступні: 1) Державна виконавча служба входить до структури Міністерства юстиції України, тобто примусове виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів здійснюється органами виконавчої влади, і є функцією державного управління. Також до функцій державного управління можна віднести контроль за діями державних виконавців; 2) державний виконавець має визначений законом правовий статус державного службовця; 3) правовідносини, які виникають при проведенні виконавчих дій, слід визначити як адміністративно-процесуальні; 4) юридична відповідальність у виконавчому провадженні є адміністративною і перед-

бачається нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (стаття 188-13 «Невиконання законних вимог державного виконавця, приватного виконавця»); 5) Державна виконавча служба є органом адміністративної юрисдикції [14, с. 1, 4, 7-8 ; 15, с. 77].

Натомість український учений-правознавець С. Ф. Демченко констатує, що рішення про відокремлення виконавчої служби від судової системи і підпорядкування її органу виконавчої влади необґрунтоване та спрямоване на руйнування принципу обов'язковості судових рішень. Послаблення судового контролю за виконанням рішень, на його думку, призвело до погіршення стану виконання судових рішень, зменшення довіри до правосуддя, що в підсумку стало чинником формування недовіри суспільства не лише до судової системи, а й державної влади загалом [5, с. 8].

Аналогічну позицію займають й інші вітчизняні правники С. В. Ківалов та В. Т. Маляренко, перший з яких, коментуючи рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ромашов проти України», наголосив, що «авторитет судової влади переважно залежить від виконання судових рішень. Метою будь-якого звернення до суду є не стільки бажання людини отримати від нього підтвердження свого права, скільки його реалізація. Виконання рішення суду, можна сказати, є найважливішою стадією судового процесу» [7, с. 26-30], а інший науковець, розглядаючи питання виконання судових рішень у контексті забезпечення судового авторитету, підкреслив, що «на жаль, авторитет суду підривається тим, що не всі судові рішення своєчасно виконуються органами виконавчої влади. І це не вина судів чи суддів, оскільки виконання судових рішень здійснюється Державною виконавчою службою, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України, та Державним департаментом України з питань виконання покарань. У цьому явищі, як у краплі води, видно всю слабкість нашого державного апарату» [11].

Підтримуючи означений науковий

підхід, Р. В. Ігонін зазначив, що існує нагальна необхідність проведення комплексного реформування системи органів примусового виконання судових рішень у фарватері гармонізації їх відносин із судовими органами. На думку науковця, єдиний можливий для цього шлях полягає в перебудові структурно-організаційних основ існування органів примусового виконання судових рішень, які повинні бути включені в систему судоустрою України зі збереженням складної ієрархічної організації. Мається на увазі те, що низові ланки, відповідальні безпосередньо за виконання судових рішень, мають бути при місцевих судах, а вищі ланки, до компетенції яких належатимуть функції управління, організації роботи низових ланок, узагальнення статистичних даних тощо, існуватимуть при відповідних вищих судах. На користь своєї аргументації учений наводить пропозиції, висловлені в межах досліджень із адміністративно-правової науки. Як приклад, він пропонує підхід одного із її представників – А. М. Авторгова, який писав, що «для якісного виконання завдань, покладених на суб'єктів примусового виконання рішення, доцільно повернути їм статус органу управління і включити їх у структуру судів загальної юрисдикції» [6].

У свою чергу, С. О. Якимчук також вважає, що за весь період розвитку та становлення судової системи державна виконавча служба відокремилась від неї, хоча, по суті, ухвалення та виконання судових рішень нерозривно пов'язані між собою. На її переконання, здебільшого реформування виконавчої служби не мало позитивних наслідків у діяльності органів державної виконавчої служби і було зумовлене політичними причинами, необхідністю підвищення безпосереднього контролю за діяльністю цієї служби, перетворення її на інструмент впливу. Державна виконавча служба Міністерства юстиції України не спроможна забезпечити право кожного на своєчасне й повне виконання судових рішень. Це обумовлене тим, що на стадії виконання судового рішення відсутня нерозривна та постійна взаємодія суду і держав-

ного виконавця. Тому необхідно на законодавчому рівні запровадити в системі судів свій апарат виконавців, повернувшись до інституту судових виконавців, що значно покращило б цей процес [16, с. 94-95].

Аналізуючи означені наукові підходи щодо визначення сфери правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень, а відтак і частково їх юридичної природи, слід звернути увагу на те, що, відстоюючи позицію доцільності віднесення органів примусового виконання судових рішень до судової системи України, аргументація всіх наведених авторських трактувань вибудовується на необхідності подолання проблеми неякісного, несвоєчасного виконання означеними органами своїх функціональних обов'язків, що, своєю чергою, призводить до підриву авторитету судової влади в Україні та рівня довіри до неї громадян. Адже, на думку авторів, трансформація сфери правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень вирішить дану проблему.

Проте український правник А. І. Перепилиця, який також констатує доволі низький рівень ефективності державної виконавчої служби, не пов'язує його із рівнем правового забезпечення діяльності цих органів, зауважуючи, що в Україні створено законодавчу базу для своєчасного, повного й неупередженого примусового виконання судових рішень [12, с. 44].

Позиція, висловлена ученим, також не є бездоганною, оскільки чимало дослідників означеної проблематики у своїх наукових доробках неодноразово звертали увагу на недосконалість законодавчого забезпечення діяльності органів примусового виконання судових рішень та потребу модернізації їх правового регулювання шляхом створення дієвої європейської моделі системи примусового виконання судових рішень в Україні.

Ще у 2008 р., виконуючи науково-теоретичне дослідження діяльності Державної виконавчої служби України, Ф. В. Бортняк наголошував, що чинне на той час законодавство у цій сфері (закони України «Про Державну виконавчу службу» 1998 р.

та «Про виконавче провадження» 1999 р.) значною мірою вичерпало свій потенціал, який був закладений лише як перехідний на шляху до створення дієвої європейської моделі системи примусового виконання судових рішень [2, с. 3].

Безумовно, прийняття Закону України «Про державну виконавчу службу» від 28 березня 1998 року свого часу стало початком нового етапу розвитку виконавчого провадження на принципово нових засадах. Адже ліквідація радянського інституту судових виконавців та створення Державної виконавчої служби в системі органів Міністерства юстиції України вплинула на зміну юридичної природи діяльності цих органів у бік їхньої процесуальної незалежності. Однак, як зазначає В. М. Халішхов, практичне впровадження норм Закону України «Про державну виконавчу службу» від 28 березня 1998 року виявило низку недоліків, і вже 31 грудня того ж року у його зміст було внесено перші зміни, які протягом його чинності вносилися ще дев'ятьма законами України. Вищезгадані зміни та доповнення носили несистемний характер, не враховували набутого досвіду та практики виконавчих проваджень, що й визначило потребу у втраті чинності цим законом [13].

Окрім того, зауважимо, що до причин низької ефективності діяльності системи органів примусового виконання судових рішень в Україні можна віднести й те, що за невеликий історичний проміжок свого становлення та розвитку вона зазнавала неодноразових змін правового статусу, що також не сприяло її загальному вдосконаленню.

Так, за словами окремих вітчизняних дослідників, з утворенням самостійної і незалежної України, радянська система примусового виконання судових рішень показала свою вичерпність і невідповідність реаліям життя та змінам у суспільному розвитку держави та правової системи. Названі й інші фактори, що створили соціальне та правове підґрунтя для утворення державної виконавчої служби в системі органів виконавчої влади. Проте подальший розвиток державної виконавчої

служби, на думку дослідників, не вирізнявся послідовністю та науковою обґрунтованістю прийнятих рішень, оскільки інколи вони були поспішними та приймалися без урахування попереднього досвіду діяльності органів примусового виконання рішень. Так, цілком логічним було утворення у 2005 р. державної виконавчої служби як урядового органу управління державною виконавчою службою, на який були покладені функції організації діяльності системи органів з виконання судових та інших рішень і контроль за їх роботою на території України. Суттєвим елементом такої системи примусового виконання була чітка схема вертикальної підпорядкованості органів примусового виконання рішень, виведення їх зі складу територіальних органів юстиції. Однак, у такому вигляді система органів примусового виконання рішень проіснувала лише до 2006 р., а за такий короткий період її діяльності неможливо виявити його слабкі чи сильні сторони [3, с. 209-210; 4, с. 75-79; 13].

Підбиваючи підсумок з викладеного, очевидним стає висновок про те, що у питанні визначення сфери правового регулювання діяльності органів примусового виконання судових рішень, а відтак і частково їх юридичної природи, слід опиратися на дещо іншу аргументацію. По-перше, необхідно виходити з аналізу масиву історичного матеріалу генези суб'єктів примусового виконання судових рішень на українських землях, який, за висновками переважної більшості дослідників, засвідчив доволі низький рівень ефективності діяльності цих органів у радянську добу, хоча вони були частиною судової системи. По-друге, як ми з'ясували вище, причинами низької ефективності діяльності органів примусового виконання судових рішень в Україні є несистемне й невиважене у часових межах її реформування та недосконалість законодавчої бази у цій сфері.

На підтвердження теоретичного обґрунтування адміністративно-примусової природи діяльності органів примусового виконання судових рішень В. А. Бабиц та П. В. Макушев зазначили, що виконання рішення суду обов'язково потре-

бує адміністративно-правової діяльності Державної виконавчої служби України як врегульованої переважно нормами адміністративного права, цілеспрямованої державно-владної, виконавчо-розпорядчої діяльності, пов'язаної із практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію державної політики у сфері примусового виконання рішень суду [1; 8; 9; 10, с. 70-71].

На нашу думку, адміністративно-правова основа діяльності органів примусового виконання судових рішень є очевидною. Водночас неможливо заперечити існування нерозривного причинно-наслідкового зв'язку діяльності цих органів та суду у частині спільної мети захисту порушених прав. Дійсно, процедура відновлення порушеного права не може у більшості випадків існувати без участі суду, однак правовідносини у виконавчому провадженні, починаючи з його відкриття, виникають і розвиваються поза судовою процедурою. У цьому сенсі більш важливим, на наш погляд, є правильне визначення співвідношення виконавчого провадження з судочинством, яке дозволить виробити чіткі критерії для законодавчих рішень, спрямованих на закріплення більш ефективних заходів з примусового виконання судових рішень.

Відтак, розвиток системи органів примусового виконання судових рішень в Україні із самого початку йде у напрямі їх адміністративно-правового регулювання. Так, до прийняття Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», що набрав чинності 5 жовтня 2016 року, в Україні примусове виконання рішень юрисдикційних органів було виключною компетенцією Державної виконавчої служби України.

Нинішній етап реформування системи органів примусового виконання судових рішень в Україні, за нашим глибоким переконанням, було розпочато з видання 20 травня 2015 р. Указу Президента України № 276/2015, яким схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–

2020 роки, та продовжено з прийняттям 2 червня 2016 р. змін до Конституції України у частині правосуддя, законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження».

Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» став одним із двох нормативно-правових актів, якими запроваджується комплексна реформа системи примусового виконання судових рішень в Україні та її трансформація з централізованої у децентралізовану. Іншим нормативно-правовим актом комплексного реформування системи примусового виконання судових рішень в Україні є новий Закон України «Про виконавче провадження», частиною першою статті 5 якого визначено, що примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Таким чином, на сьогодні в Україні на законодавчому рівні сформована комбінована (змішана) система виконання рішень юрисдикційних органів, яка передбачає поєднання діяльності державної виконавчої служби та приватних виконавців, однак адміністративно-правова спрямованість сфери правового регулювання діяльності цих органів та осіб залишається незмінною.

Висновки

Підбиваючи підсумки, можемо констатувати, що за роки незалежності України радянську модель діяльності органів примусового виконання судових рішень було повністю трансформовано. Наразі в Україні створено законодавчу базу для розвитку та функціонування системи органів та осіб, що здійснюють примусове виконання судових рішень на принципово нових європейських засадах.

Література

1. Бабич В. А. Державна виконавча служба: правова природа та перспективи реформування / В. А. Бабич // Адвокат, 2012. – № 1. – С. 25-28. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2012_1_5.
2. Бортняк Ф. В. Форми та методи діяльності Державної виконавчої служби : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ф.В. Бортняк. – Київ, 2008. – 18 с.
3. Гук Б. М. Історико-правові передумови створення та розвитку Державної виконавчої служби України / Б.М. Гук // Публічне право, 2012. – № 3 (7). – С. 205- 211.
4. Гук Б. М. Модернізація системи органів державної виконавчої служби в умовах адміністративної реформи / Б.М. Гук // Право і суспільство, 2011. – №4. – С. 75-79.
5. Демченко С. Судочинство на холостому ходу: сьогодні в Україні у виконавчому провадженні фактично відсутня належна взаємодія судів та органів державної виконавчої служби [Текст] / С. Демченко // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 100. – 4 червня. – С. 8.
6. Ігонін Р. В. Проблема співвідношення і взаємодії органів примусового виконання судових рішень і судів загальної юрисдикції (структурно-функціональний вимір) / Р. В. Ігонін // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. – 2010. – № 2. – С. 38-44. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_2%285%29_6.
7. Ківалов С. Об'єднати зусилля в ім'я якісного проведення судової реформи / С. Ківалов // Право України, 2003. – № 3. – С. 26-30.
8. Макушев П. В. До питання умов та порядку здійснення виконавчого провадження / П. В. Макушев // Юридичний науковий електронний журнал, 2015. – №1 – С. 122-127 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/1_2015/32.pdf.
9. Макушев П. В. Переваги та недоліки традиційної української моделі адміністративно-правового статусу Державної виконавчої служби / П. В. Макушев // Адміністративне право і процес, 2015. – № 1(11). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/405-perevahy-ta-nedoliky-tradytsiynoyi-ukrayinskoji-modeli-administratyvno-pravovoho-statusu-derzhavnoyi-vykonavchoyi-sluzhby-makushev-p-v>.
10. Макушев П. В. Поняття та соціальна сутність Державної виконавчої служби в Україні / П. В. Макушев // Право і суспільство, 2013. – № 1. – С. 66 -72.
11. Маляренко Т. В. Про рівень правосуддя в державі та повагу до суду/ Т. В. Маляренко // Юридична Україна, 2004. – № 1 (13). – С. 4-10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/685D2CFEF8A516EEC2257AF4003AAD0B?OpenDocument](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/685D2CFEF8A516EEC2257AF4003AAD0B?OpenDocument).
12. Перепилиця А. І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07 / Перепилиця Анатолій Іванович. – Ірпінь. – 2005. – 222 с.
13. Халішхов В. М. Державна виконавча служба: генезис організації та методики функціонування / В. М. Халішхов // Порівняльно-аналітичне право, 2016. – № 5. – С. 33-36. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://par.in.ua/5_2016/10.pdf.
14. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис ... канд. юрид. наук :12.00.07 / С. В. Щербак. – Київ, 2002. – 16 с..
15. Щербак С. Місце виконавчого провадження в системі права України / С. Щербак // Підприємство, господарство і право, 2001. – № 6. – С. 75-79.
16. Якимчук С. О. Правовий статус органів примусового виконання судових рішень та шляхи їх реформування / С. О. Якимчук // Університетські наукові записки.: Часопис Хмельницького ун-ту управління і права. – Хмельницький, 2009. – Вип. №3 (31). – С. 93-96.