

ЛІТЕРАТУРА

1. Кучма В.В. Государство и право Древнего мира и Средних веков: в 2 ч. Волгоград: Изд-во Волгоград. госуд. ун-та, 2001. 548 с.
2. Ле Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада / пер. с фр.; под общ. ред. В.А. Бабинцева; послесл. А.Я. Гуревича. Екатеринбург: У-Фактория, 2007. 560 с.
3. Слинсько Д.В. Юридичний процес: історія, теорія, практика: монографія. Харків: НТМТ, 2017. 415 с.
4. Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. Санкт-Петербург: Равена, Альфа, 1995. 846 с.
5. Brunner H. Die Entstehung der Schwurgerichte. Berlin, 1872. 477 р. URL: <https://www.amazon.es/Die-Entstehung-Schwurgerichte-Heinrich-Brunner/dp/1289357390>.
6. Blacstone W. Commentaries on the Laws of England. Vol. II. London, 1813. 544 р.
7. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2008. 730 с.
8. Ault W.O. Private jurisdiction in England. New-Haven: Yale University Press, 1923. 352 р.
9. Левина М.И. Парламентское право Великобритании XVII – начала XIX в. Москва: Зерцало, 2000. 170 с.

УДК 340.15 (477):347.96

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СУДОВИХ ВИКОНАВЦІВ ЗА ЧАСІВ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF JUDICIAL EXECUTORS IN THE TIME OF INDEPENDENT UKRAINE

**Чепкаленко Д.О., здобувач кафедри
історії держави і права України та зарубіжних країн
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

У статті проведено історико-правовий аналіз розвитку системи виконання судових рішень загалом і, зокрема, функціонування системи судових виконавців протягом 1990–2000-х рр. Автором досліджено недоліки практичної діяльності судових виконавців цього періоду, проаналізовано законодавчі приписи щодо здійснення виконавчого провадження та тлумачення їх застосування.

Ключові слова: інститут судових виконавців, судова система України, процесуальний порядок виконання судових рішень, державна виконавча служба.

В статье проведен историко-правовой анализ развития системы исполнения судебных решений в целом и, в частности, функционирования системы судебных исполнителей в течение 1990–2000-х гг. Автором исследованы недостатки практической деятельности судебных исполнителей этого периода, проанализированы законодательные предписания по осуществлению исполнительного производства и толкованию их применения.

Ключевые слова: институт судебных исполнителей, судебная система Украины, процессуальный порядок исполнения судебных решений, государственная исполнительная служба.

Today, in the context of the active implementation of judicial reform, it is very important to determine the criteria by which one can evaluate its effectiveness. One of these criteria is the level of execution of court decisions. The purpose of the article is the historical and legal analysis of the formation and development of the institution of bailiffs in Ukraine since the early 90's of the twentieth century.

For a long time, in addition to Section V of the Civil Procedure Code of Ukraine of 1963, the Basic Regulations on the Enforcement Proceedings remained in force until 1985. As a result, the authority of the bailiffs, as well as the courts, has declined significantly. The creation of the State Bailiffs' Service in the system of the Ministry of Justice was replaced by the existing former institution of bailiffs who acted within the judicial system of Ukraine.

The next stage in the establishment of executive proceedings was the adoption of the Laws "About the State Bailiffs" of 1998 and "About the Enforcement Proceedings" in 1999. These laws established the beginning of a substantial reform of the entire system of enforcement proceedings. In December 1999, an Instruction on Conduct of Executions was approved, which was a significant step in the development of a new enforcement law.

Changing the organization of the process and implementation of court decisions required changes to the current legislation of Ukraine in the area of enforcement proceedings. In 2002, by adopting a number of subordinate legal acts, the gaps were removed and certain provisions of the current legislation governing the implementation of enforcement proceedings were elaborated. The process of improving the functioning of the State Bailiffs Service of Ukraine continued during the reform of civil procedural legislation in connection with the adoption in 2004 of the Civil Procedure Code of Ukraine.

Thus, the conducted historical and legal study gives us the opportunity to characterize the genesis of legislation in this area. This stage is characterized by significant developmental time and constant updating of the regulatory framework on the way to creating an effective, efficient and coordinated system of enforcement bodies. It must be borne in mind that the formation of executive proceedings today has an impact not only a certain historical period, but also an active democratization of social relations. Thus, the Ukrainian state develops and implements policies that guarantee respect for the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms, equal access to justice and effective fight against corruption, which are key areas for reforming the justice sector, one of the key elements of which is proper functioning of the system of execution of court decisions.

Key words: institute of judicial executors, judicial system of Ukraine, procedural order of execution of court decisions, state executive service.

Сьогодні в умовах активного впровадження судової реформи важливим є визначення тих критеріїв, за допомогою яких можна оцінити її ефективність. Одним із таких критеріїв є рівень виконання судових рішень, оскільки навіть ідеально підібраний склад суду, ідеальне законодавство у цій сфері для сторін судового процесу не матимуть абсолютно ніякого значення, якщо судові рішення будуть «жити» виключно на папері.

Окремі проблеми розвитку інституту судових виконавців висвітлено в роботах таких науковців, як: М.Г. Авдюков, А.М. Авторогов, Р.Х. Валеєва, В.М. Голубев, Ю.Г. Гринько, Б.В. Деревянко, П.П. Заворотько, Р.С. Калінін, П.В. Макушев, В.П. Пастиухов, В.М. Притуляк, А.К. Сергун, Н.С. Стеценко, О.О. Чумак, А.М. Ширшиков, М.Й. Штефан, М.К. Юков та ін. Проте відсутність концептуальних досліджень саме періоду незалежності

зумовлює необхідність подальших наукових пошуків у цій царині.

Метою статті є історико-правовий аналіз становлення та розвитку інституту судових виконавців в Україні з початку 90-х рр. ХХ ст.

Тривалий час, крім розділу V ЦПК України 1963 р., основним нормативно-правовим актом залишалася Інструкція «Про виконавче провадження» 1985 р. Внаслідок цього авторитет судових виконавців і навіть судів значно знизився. Утворення ДВС у системі органів Мін'юсту стало заміною чинного раніше інституту судових виконавців, які діяли у складі судової системи України і фактично належали до районних судів загальної юрисдикції [1, с. 8].

Наступним етапом становлення виконавчого провадження стало прийняття законів «Про Державну виконавчу службу» 1998 р. та «Про виконавче провадження» 1999 р. Ці закони визначили початок суттєвого реформування всієї системи виконавчого провадження, врегулювавши новий порядок проведення виконавчих дій новоствореним органом виконання, покликаним здійснювати примусове виконання рішень судів та інших органів в Україні, – ДВС, яка була створена на початку 1999 р. у системі органів Мін'юсту.

Закон України «Про державну виконавчу службу» [2] визначив умови організації та діяльності державної виконавчої служби, її завдання, правовий статус працівників її органів і їх соціальний статус. На ДВС було покладено завдання своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень. Виконання рішень покладалося на державних виконавців. Згідно зі ст. 6 цього Закону державні виконавці є державними службовцями, що отримували службові посвідчення единого зразка та під час виконання службових обов'язків повинні були носити формений одяг і відповідно до ст. 7 зобов'язані сумілінно виконувати службові обов'язки, не допускати у своїй діяльності порушення прав громадян і юридичних осіб, гарантованих Конституцією та законами України.

Слід наголосити, що вперше на законодавчому рівні було закріплено питання соціально-побутового забезпечення державних виконавців, які відповідно до ст. 15 вказаного закону у разі потреби поліпшення житлових умов забезпечувалися житлом у першочерговому порядку. Причому у разі загибелі державного виконавця під час виконання службових обов'язків за його сім'єю зберігалося право на одержання жилої площи. Фінансування ж і матеріальне забезпечення їх діяльності здійснювалося за рахунок коштів Державного бюджету України (ст. 18).

Таким чином, Закон України 1998 р. «Про державну виконавчу службу» заснував новий орган виконавчого провадження – Державну виконавчу службу у структурі виконавчої гілки влади, Міністерства юстиції України. Проте не можна погодитися з авторами, які стверджують, що тим самим зазначеній Закон скасував інститут судових виконавців [3, с. 30], оскільки, незважаючи на зміну назви органу та його підпорядкування, функції цього інституту суттєво не змінилися і, як і раніше, полягали у примусовому виконанні, в т. ч. і судових рішень.

Закон України «Про виконавче провадження», який визначив умови і порядок примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку, був прийнятий 21 квітня 1999 р., тобто майже через рік після утворення ДВС. До прийняття вказаного Закону державні виконавці діяли відповідно до Інструкції про виконавче провадження, затвердженої наказом Міністерства юстиції СРСР від 15 листопада 1985 р. № 22, і у своїй діяльності керувалися більшою мірою цивільно-процесуальним законодавством, яке визначало діяльність судових виконавців. Мін'юст наказом від 15 грудня 1999 р. затвердив Інструкцію про про-

ведення виконавчих дій [4]. Ці нормативно-правові акти стали базовими у сфері примусового виконання рішень суду, детально регламентували виконавче провадження, закріпили широкий спектр повноважень суду під час здійснення примусового виконання судових рішень, зокрема розгляд скарг на дії державних виконавців, розгляд подання про розшук боржника або дитини тощо.

Закон України «Про виконавче провадження» 1999 р. у ст. 3 закріпив перелік документів, які підлягають виконанню: а) рішення, ухвали та постанови судів у цивільних справах; б) вироки, ухвали та постанови судів у кримінальних справах у частині майнових стягнень; в) вироки судів у частині позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю; г) постанови судів у частині майнових стягнень у справах про адміністративні правопорушення; г) мирові угоди, затверджені судом; е) рішення, ухвали, постанови арбітражних судів; є) виконавчі написи нотаріусів; ж) рішення Конституційного Суду України у випадках, передбачених законом; з) не сплачені у строк платіжні вимоги, акцептовані платником; и) рішення третейських судів відповідно до законів України; і) рішення комісій по трудових спорах; і) постанови, внесені органами (посадовими особами), уповноваженими законом розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; й) рішення іноземних судів й арбітражів у передбачених законом випадках; к) рішення державних органів, прийняті з питань володіння і користування культовими будівлями та майном; л) рішення Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень у передбачених законом випадках; м) постанови державного виконавця про виконавчий збір і накладення штрафу; н) рішення інших державних або недержавних органів у випадках, передбачених законом.

Також у Законі вказувалося, що, крім державних виконавців ДВС, інші органи, організації та посадові особи здійснюють виконавчі дії у випадках, передбачених цим Законом, у т. ч. на вимогу чи за дорученням державного виконавця, а саме: ст. 9 було передбачено, що у випадках, передбачених законом, рішення судів та інших органів щодо стягнення коштів виконуються податковими органами, установами банків, кредитно-фінансовими установами. Рішення вказаних органів відповідно до закону можуть виконуватися також іншими органами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

Глава II Закону регулювала відносини учасників виконавчого провадження, до яких належали державний виконавець, сторони, представники сторін, експерти, спеціalisti, перекладачi.

Відповідно до ст. 18 державний виконавець відкривав виконавче провадження: за заявою стягувача або його представника про примусове виконання рішення, зазначеного в ст. 3 цього Закону, на підставі виконавчого документа; за заявою прокурора у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді; в інших передбачених законом випадках.

Важливим механізмом заохочення державних виконавців стало їх преміювання за реальне, своєчасне і законне виконання виконавчого документа у порядку, передбаченому ст. 47 цього Закону: в розмірі 2% стягнутого ним суми або вартості майна, але не більше 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за виконавчим документом немайнового характеру – не більше 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Глава 5 Закону була присвячена зверненню стягнення на майно боржника, яке полягає в його арешті (описі), вилученні та примусовій реалізації. Незважаючи на те, що суттєвих змін у порядок звернення стягнення на майно боржника Закон 1999 р. не вніс, відбулося розширення функцій державного виконавця в ході здійснення зазначених виконавчих дій. Так, відповідно до ст. 62 Закону у разі звернення

стягнення на будинок, квартиру, приміщення, земельну ділянку державний виконавець запитував відповідні місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування про належність зазначеного майна боржників на праві власності та його вартість, а також запитував нотаріальний орган, чи не знаходить це майно під арештом.

Таким чином, розвиток інституту приватної власності в Україні, активне роздержавлення власності та переход до ринкової моделі економіки викликали необхідність внесення певних змін до порядку здійснення виконавчих дій стосовно нерухомого майна боржника, які б відповідали принципу рівності всіх форм власності.

Порядок звернення стягнення на заробітну плату та інші види доходів боржника не зазнав суттєвих змін (ст. 68, 70).

Норми, викладені у ст. 85, а також ст. 28 Закону, які регламентують питання звернення державного виконавця до суду у разі виникнення ускладнень під час виконання рішення, повноваження суду щодо здійснення контролю за виконавчим провадженням тощо, свідчать, що прийняття Закону України «Про Державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження», а також заснування ДВС при Мін'юсті як органу виконавчої влади не зумовило повне відмежування виконавчої служби від судової гілки влади.

У грудні 1999 р. було затверджено Інструкцію про проведення виконавчих дій [4], що стало значним кроком у розвитку нового законодавства про виконавче провадження.

Зміна організації процесу та здійснення виконання рішень суду вимагали, в свою чергу, змін до чинного законодавства України, яке тією чи іншою мірою стосувалося виконавчого провадження. У 2002 р. шляхом прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів усуваються прогалини та деталізуються окремі положення чинного законодавства, що регулює здійснення виконавчого провадження, до яких можна віднести постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби» [5]; Інструкцію про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб) [6] тощо.

Процес вдосконалення роботи ДВС України продовжився у ході реформування процесуального законодавства у зв'язку із прийняттям у 2004 р. ЦПК України [7], у якому процесуальним особливостям примусового виконання й оскарженню дій державного виконавця присвячені окремі розділи. Проте норми ЦПК України 2004 р. регулювали загальні питання процесу виконавчого провадження, детальна ж регламентація здійснення виконання судових рішень містилася у Законі України «Про виконавче провадження», до яких і відсилає ЦПК України.

У 2005 р. на виконання указу Президента України від 20 квітня 2005 р. «Питання Міністерства юстиції України» [8], постанови КМУ від 23 квітня 2005 р. «Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції України» [9] та Закону України від 23 червня 2005 р. «Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» [10] відбулося реформування системи органів державної виконавчої служби.

Незважаючи на певні зміни у сфері виконання судових рішень і їх позитивну оцінку з боку Ради Європи, про досягнення мети реформування виконавчого провадження було ще зарано говорити. Це пояснювалося тим, що на місцях виконавча служба, з одного боку, фактично була підпорядкована органам місцевої влади, а з іншого – тривало втручання самих суддів у роботу місцевої влади. Виконавчу службу потрібно було вивести на такий рівень, який унеможливив би втручання з боку Генпрокуратури

та місцевої влади, для чого пропонувалося перетворення виконавчої служби на окремий урядовий орган, який буде виведений з-під юрисдикції органів юстиції і підпорядковуватиметься винятково міністру юстиції.

Наказами Міністерства юстиції від 18 серпня 2005 р. № 1474/к та від 19 серпня 2005 р. № 1482/к ліквідовано Департамент ДВС як структурний підрозділ центрального апарату Міністерства юстиції та відділи державної виконавчої служби як структурні підрозділи територіальних управлінь юстиції та створено у складі Міністерства юстиції на базі органів державної виконавчої служби Департамент ДВС як урядовий орган державного управління.

Департамент ДВС у статусі урядового органу публічного управління проіснував недовго. Уже 16 листопада 2006 р. постановою КМУ було ліквідовано Департамент ДВС у зазначеному статусі. Встановлено, що Мін'юст є правонаступником Департаменту ДВС. Вказані зміни у структурі органів ДВС визначили, що органи ДВС є структурними підрозділами відповідних управлінь юстиції. Ця постанова вступила одночасно в дію із Законом України «Про внесення змін та доповнень до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» щодо реформування ДВС. Очевидно, що такі зміни у сфері виконавчого провадження, зокрема стосовно статусу та підпорядкованості органів виконання, не сприяли належній роботі цих органів і їх посадових осіб.

Указом Президента України від 09 грудня 2010 р. [11] була створена ДВС України, на яку покладено функції з реалізації державної політики у сфері організації виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України.

На виконання ст. 55 Конституції України 23 лютого 2006 р. був прийнятий Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [12], який гарантував, що рішення останнього є обов'язковими для виконання Україною. Зокрема, Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [13] і протоколів до неї; з упровадженням в українське судочинство й адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення кількості заяв до Європейського суду з прав людини проти України. Однак варто зауважити, що лише 10% внесених Європейським судом з прав людини рішень виконуються українською владою.

У 2012 р. була затверджена Інструкція з організації примусового виконання рішень [14], яка визначає окремі питання організації виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до Закону підлягають примусовому виконанню. Інструкція деталізує положення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)» і містить шаблони процесуальних документів, що використовуються державними виконавцями у повсякденній роботі.

05 червня 2012 р. був прийнятий Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [15], який встановив гарантії держави щодо виконання судових рішень і виконавчих документів, визначених Законом України «Про виконавче провадження», й особливості їх виконання.

З метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції на шляху до рефор-

мування організаційної структури державної виконавчої служби в Україні постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» [16] було ліквідовано ДВС України як окремий центральний орган і покладено на Мін'юст завдання та функції з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

У 2016 р. були прийняті нові Закони України: «Про судоустрій і статус суддів» [17], «Про виконавче провадження» [18], «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [19].

Таким чином, проведене історико-правове дослідження дає нам можливість охарактеризувати генезу законодавства в зазначеній сфері значним часом розвитку та постійним оновленням нормативно-правової бази

ЛІТЕРАТУРА

1. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. С. 8.
2. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. № 202. Відом. Верховн. Ради України. 1998. № 36–37. Ст. 243.
3. Притуляк В.М. Повноваження суду при примусовому виконанні судових рішень у цивільних справах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса. 2016. С. 30.
4. Інструкція про проведення виконавчих дій: Наказ Мін'юсту від 15 грудня 1999 р. № 74/5. Офіц. вісник України. 1999. № 51. С. 102. Ст. 2563.
5. Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2002 р. Офіц. вісник України. 2002. № 31. Ст. 1479.
6. Інструкція про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб), затверджена наказом МВС, Мін'юсту від 25 червня 2002 р. № 607/56/5. Офіц. вісник України. 2002. № 27. Ст. 1298.
7. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. Відом. Верховн. Ради України. 2004. № 40 (40–42). С. 1530. Ст. 492.
8. Питання Міністерства юстиції України: Указ Президента України від 20 квітня 2005 р. № 701/2005. Урядовий кур'єр. 2005. № 76.
9. Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2005 р. № 320. Офіц. вісник України. 2005. № 17. С. 21. Ст. 907.
10. Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження»: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2716-IV. Відом. Верховн. Ради України. 2005. № 33. С. 1321. Ст. 431.
11. Про оптимізацію системи центральних органів влади: Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010. Офіц. вісник України. 2010. № 94. С. 15. Ст. 3334.
12. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. Відом. Верховн. Ради України. 2006. № 30. С. 1114.
13. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475. Відом. Верховн. Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.
14. Інструкція з організації примусового виконання рішень: Наказ Міністру України від 02 квітня 2012 р. № 512/5. Офіц. вісник України. 2012. № 27. С. 23. Ст. 1018.
15. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 05 червня 2012 р. № 4901-VI. Відом. Верховн. Ради України. 2013. № 17. Ст. 158.
16. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету Міністрів України № 17 від 21 січня 2015 р. Офіц. вісник України. 2015. № 6. С. 45. Ст. 127.
17. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402. Відом. Верховн. Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
18. Про виконавче провадження: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404. Відом. Верховн. Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.
19. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1403. Відом. Верховн. Ради України. 2016. № 29. Ст. 535.