

Р. В. Ігонін, кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету Державної податкової служби України

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ І ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ (СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР)

У статті досліджується проблема співвідношення і взаємодії органів примусового виконання судових рішень і судів загальної юрисдикції. Аналізуються правові основи такої взаємодії, відповідні історико-правові матеріали, взаємозв'язки, що існують між прийняттям і виконанням судового рішення.

В статті исследуется проблема соотношения и взаимодействия органов принудительного исполнения судебных решений и судов общей юрисдикции. Анализируются правовые основы такого взаимодействия, соответствующие историко-правовые материалы, взаимосвязи, существующие между принятием и исполнением судебного решения.

This article explored the problem of the correlation and interaction between public agency of enforcement of judicial decision and courts of general jurisdiction. The legal framework for such interaction, the corresponding historical and legal material, interrelationships that exist between the adoption and execution judicial decision are analyzed.

Ключові слова. Орган примусового виконання судових рішень, суд загальної юрисдикції, судові рішення.

Вступ. Актуальність дослідження проблеми співвідношення і взаємодії органів примусового виконання судових рішень обумовлюється необхідністю підвищення якості виконання судових рішень і, як наслідок, ролі й авторитету судової влади.

Окремі аспекти функціонування органів примусового виконання судових рішень досліджувалися в працях: М. Г. Авдюкова, А. М. Авторгова, Ю. М. Грошевого, М. А. Гурвіча, Т. Н. Добровольської, П. П. Заворотька, В. Т. Маляренка, Д. Я. Малешина, І. Є. Марочкіна, І. Б. Морозової, А. І. Перепелиці, Д. М. Притики, А. О. Селіванова, А. К. Сергун, В. В. Сердюка, Є. В. Фесенка, С. Я. Фурси, Н. М. Чепурнової, Н. А. Чечіної, І. У. Чіналієвої, М. С. Шакарян, С. В. Щербак, В. П. Шибіко, М. Й. Штефана, О. З. Хотинської та ін.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати питання співвідношення і взаємодії органів примусового виконання судових рішень і судів для пошуку шляхів удосконалення структурно-функціонального виміру існування органів примусового виконання судових рішень та їх правильного позиціонування стосовно системи судів загальної юрисдикції.

Результати дослідження. У процесі конструювання прийнятної моделі органу чи органів виконання судових рішень законодавець та наукова спільнота мають урахувувати акумульований історичний матеріал. У протилежному разі із самого початку реформа цих органів буде приречена на невдачу, оскільки в результаті її проведення порушиться об'єктивно сформований внутрішній генетичний зв'язок між органом виконання судового рішення і судом. Окрім цього, історія становлення того чи іншого державного органу дозволяє краще зрозуміти менталітет народу, що вже є певною запорукою ефективності його загальної “модернізації” або вдосконалення окремих аспектів структурного чи функціонального виміру.

© Р. В. Ігонін, 2010

З огляду на зазначене ми вважаємо за доцільне звернутися до анналів української історії стосовно дослідження місця органу виконання судових рішень у системі координат органів державної влади і його співвідношення щодо судової влади.

Як свідчить історія українського державотворення, в більшості випадків орган виконання судових рішень або входив у структуру судової системи, або перебував з нею в тісному зв'язку.

Так, згідно з нормами магдебурзького права судовий виконавець призначався на посаду суддею з числа вільних громадян [1, 7].

За часів входження українських земель до складу Речі Посполитої та частково в період Гетьманщини функції судових виконавців поряд з поліцією здійснювали спеціально уповноважені судові чиновники, а на Лівобережній Україні XVIII ст. рішення суду виконувалися його посилюючим [2, 10, 142].

Відповідно до Статуту цивільного судочинства від 1864 р., виконання судових рішень покладалось на новостворений інститут судових приставів, що існував при відповідних судових установах.

В. П. Пастухов зазначає, що “у цей час суд відсторонювався від керівництва органами виконання, і виконавче провадження фактично ставало позасудовим інститутом [3, 4]”. Дійсно, якщо говорити про рівень самостійності й незалежності органу виконання судових рішень від судової влади, то після проведення судової реформи 1864 р. він дещо зріс. Однак, на нашу думку, це не дає достатніх підстав говорити про “відсторонення суду від керівництва органами виконання”.

У цьому питанні наша позиція загалом відповідає думці А. М. Авторгова про те, що “судові пристави у своїй діяльності повністю перебували під контролем суду, при якому вони існували. Розпочинаючи виконавчі дії, судовий пристав доповідав голові суду про вибраний стягувачем спосіб виконання. А ... стягувач, що отримав виконавчий лист, далі звертався з усним або письмовим проханням до голови відповідного суду про призначення судового пристава”. Тут же на підтвердження залежності судових приставів від суду він додає: “у світовій практиці характерним було безпосереднє звернення стягувача з виконавчим листом до судового пристава без участі суду [4, 20, 21]”. З огляду на це ми не можемо повністю погодитися з поданою В. П. Пастуховим інтерпретацією результатів судової реформи 1864 р. щодо інституту судових приставів.

У свою чергу, першим законодавчим актом про суд Української РСР була Постанова Народного Секретаріату від 4 січня 1918 р. “Про запровадження народного суду”, яка прямо вказувала на ліквідацію посад судових приставів. Інститут судових виконавців у часи радянської влади вперше створювався Тимчасовим положенням про народні суди й революційні трибунали Української РСР, що затверджувалось Декретом РНК УРСР “Про суд” від 14 лютого 1919 р., для сприяння народним судам у діяльності з виконання судових рішень [1, 11–12].

У цей час судовий виконавець призначався на посаду та звільнявся з неї особисто головою губернського суду. Він був штатним працівником суду, який безпосередньо підпорядковувався судді, так само, як і секретар судового засідання [5, 12].

Закон про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік 1938 р., визначивши судових виконавців як єдиний орган примусового виконання, констатував, що судові виконавці перебувають при народних та обласних судах, а також при верховних судах автономних і союзних республік, і встановив, що вони призначаються наркомом юстиції союзної республіки, а в автономних – наркомом юстиції автономної республіки [6, 19, 20].

Закон “Про судоустрій УРСР” від 30 липня 1960 р. остаточно визначив, що судові виконавці перебувають при районних (міських) народних судах і призначаються головою обласного суду за поданням народних суддів або голів районних (міських) народних судів [6, 20].

Характеризуючи процес становлення органів виконання судових рішень в історичній ретроспективі, Л. С. Самсонова правильно зауважила: “історія розвитку примусового виконання рішень указує на те, що цей інститут був започаткований і тривалий час існував у системі судових органів влади... [7, 14–15]”.

Ми повністю поділяємо думку Л. С. Самсонової щодо місця інституту примусового виконання судових рішень. Більше того, ми не просто наголошуємо на численних прикладах включення органу виконання судових рішень до системи органів судової влади, але й бажаємо звернути увагу на об’єктивну зумовленість такого включення, яке стало втіленням міркувань стосовно природного взаємозв’язку, який існував між прийняттям рішення і його виконанням.

Таким чином, на нашу думку, наявний історичний матеріал достатньо переконливо свідчить, що зарахування органу виконання судових рішень до судової системи не було випадковим експериментом чи необгрунтованим, самовільним порухом історичного процесу, а обумовлювалося логікою внутрішніх взаємозв’язків, які існували в матеріальному і процесуальному плані між прийняттям і виконанням рішення та потребою забезпечити повний і безперервний цикл гарантій захисту порушених прав та інтересів особи від моменту прийняття рішення до моменту його реалізації.

Однак після проголошення незалежності України в результаті проведеної реформи системи органів виконання судових рішень ліквідовано інститут судових виконавців, які функціонували в рамках судової системи України, та наказом Міністерства юстиції “Про створення відділів державної виконавчої служби та скорочення посад старших судових виконавців та судових виконавців” від 19 листопада 1998 р. створено відділи державної виконавчої служби [8].

Цей наказ став провісником нового етапу становлення органів виконання судових рішень, який був остаточно оформлений на юридичному рівні з прийняттям Верховною Радою України законів: “Про Державну виконавчу службу” від 24 березня 1998 р. і “Про виконавче провадження” від 21 квітня 1999 р.

Нині значна кількість учених, з позицією яких згоден автор, обгрунтовано вважає, що виконавче провадження є інститутом адміністративного права.

Порівняльний аналіз ст. 2 та 9 Закону України “Про виконавче провадження” свідчить, що до юридичного термінологічного обігу було введено два поняття: “органи примусового виконання рішень” та “органи виконання рішень”. Другі – це державні органи, на які покладено реалізацію ухвал, постанов, вироків, рішень судів та інших несудових органів, спрямованих на захист прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави [9, 94–98].

Щодо примусового виконання рішень, то згідно зі ст. 2 Закону України “Про виконавче провадження” воно покладалось виключно на Державну виконавчу службу.

Відповідно до ст. 9 цього Закону до органів виконання рішень належать податкові органи, установи банків, кредитно-фінансові установи, органи Державного казначейства. Даний перелік не вичерпний. Поряд із зазначеними органами законодавець передбачає можливість у спеціально обумовлених випадках виконання рішень іншими.

Наведемо приклади деяких з них:

– органи державного управління реєстрації актів цивільного стану виконують рішення суду про розірвання шлюбу, встановлення батьківства;

- житлово-комунальні органи виконують рішення про право власності на житловий будинок, квартиру;
- органи опіки і піклування виконують рішення про позбавлення батьківських прав;
- державний орган України у справах релігій і місцеві органи виконують рішення за скаргами на постанови, прийняті щодо релігійних організацій;
- нотаріус, нотаріальний архів, інша особа, яка вчиняє нотаріальну дію, виконують рішення у справах за скаргами на нотаріальні дії або відмову в їх учиненні [10, 15–17; 103–104] тощо.

Таким чином, нині, державна виконавча служба – це орган примусового виконання рішень, який належить до системи органів Міністерства юстиції України та є складовою органів виконавчої влади, а її повноваження, структура і компетенція визначені Законом України “Про державну виконавчу службу”.

Проте голова Вищого господарського суду України С. Демченко вважає, що нині державна виконавча служба стала “слабкою ланкою механізму захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, оскільки не забезпечує виконання передбачених частиною другою ст. 1 Закону України “Про Державну виконавчу службу” завдань щодо своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень”. Натомість, оскільки виконавче провадження є завершальною стадією судового, неефективність правового механізму виконання рішень судів фактично зводить нанівець захист у суді прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, знижує авторитет органів судової влади. Ситуація, що склалася у виконавчому провадженні, вкотре доводить, що в жодному разі не можна нехтувати національними здобутками матеріального і процесуального права та доводити до абсурду запозичення закордонного, зокрема європейського, досвіду. Практика свідчить, що не все запозичене за кордоном дійове у нас, зокрема, через невідповідність нововведень історичним традиціям країни, відсутність відповідного рівня правосвідомості громадян... З огляду на викладене доводиться констатувати, що 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 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 до державної влади загалом [11].

У цілому ми поділяємо думку С. Демченка щодо оцінки якості виконання судових рішень в Україні. Цілком справедливо поставлено питання про порушення логічності процесу правосуддя. З одного боку, суд приймає рішення у конкретній справі, а з іншого – значною мірою усунутий від процесу його виконання, що несе в собі загрозу підриву авторитету правосуддя.

Нам видається абсурдною ситуація, за якої авторитет суду залежить від органу, щодо діяльності котрого він позбавлений ефективних важелів впливу і контролю.

Апелюючи до правового взаємозв’язку, що існує між прийняттям і виконанням судового рішення, у своєму рішенні у справі “Ромашов проти України” Європейський суд з прав людини зазначив, що “виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розглядатись як невід’ємна частина “судового розгляду” [12, 33].

Підхід Європейського суду з прав людини до питання виконання судових рішень підтримав С. Ківалов, який наголошував, 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” [13, 6].

Також на проблему забезпечення авторитету суду у зв’язку з виконанням судових рішень звернула увагу у своєму виступі на українсько-канадській конференції “Громадська довіра: неупереджене правосуддя та юстиція” колишній міністр юстиції Сюзана Станік, яка зазначила: “Яке б неупереджене і висококваліфіковане правосуддя не чинилось в Україні, авторитет і повага до нього можливі лише за умови чіткої діяльності служб, що забезпечують виконання рішень та вироків” [14, 10].

Погоджуючися з вищенаведеними міркуваннями, Д. Притика зауважує, що справжнім критерієм ефективності функціонування судової системи є рівень та якість виконання судових рішень [15, 9].

У свою чергу, А. І. Перепелиця констатує доволі низький рівень ефективності державної виконавчої служби: “Гарантований державою всебічний судовий захист залишається мильною бульбашкою, якщо рішення судів або інших несудових органів не виконуються. Державні виконавчі органи, до яких звертаються потерпілі по допомогу в реалізації законних вимог громадян, виконують їх незадовільно, незважаючи на те, що в Україні створено законодавчу базу для своєчасного, повного й неупередженого примусового виконання судових рішень та рішень інших несудових органів [16, 44]”.

Розглядаючи питання виконання судових рішень у контексті забезпечення судового авторитету, В. Т. Маляренко досить вдало визначив суть проблеми: “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, що входить до системи органів Міністерства юстиції України” [17, 3].

Ст. 5, 17 Закону “Про виконавче провадження” визначають принцип неупередженості державного виконавця, який ґрунтується на обов’язку його самовідводу або відводу сторонами (їх представниками).

Критеріями, на яких базується процедура відводу, виступає особиста зацікавленість державного виконавця в наслідках виконання рішення чи інші обставини, що викликають сумнів в об'єктивності вчинених ним дій.

Як правильно зазначає С. В. Щербак, під іншими обставинами необхідно мати на увазі відносини, що впливають з підлеглих державного виконавця [6, 70–71].

У зв'язку з тим, що виконання судових рішень здійснюється державним виконавцем, котрий перебуває у відповідних субординаційних відносинах з керівництвом структурних підрозділів державної виконавчої служби, що є складовою системи органів Міністерства юстиції України, міністр якого, у свою чергу, є членом Кабінету Міністрів, виникають певні сумніви щодо неупередженості державного виконавця у справах, в яких боржником виступає Міністерство юстиції чи будь-яке інше міністерство.

Як зазначає О. Добронравова: “Малоймовірно, щоб виконавці Мінюсту виявляли особливе зав'язання у виконанні “майнового” рішення суду, скажімо, проти того чи іншого міністерства” [18, 12].

Залежність авторитету органів правосуддя від майже неконтрольованого судом (суддями) виконавчого провадження і наявність серйозних проблем у царині виконання судових рішень суттєво знижують гарантованість захисту прав особи. Відсутність позитивних системних змін у сфері виконання судових рішень справлятиме ефект деградації на повноцінне функціонування судової системи, підриватиме основи правосуддя, поширюватиме правовий нігілізм серед населення.

Без проведення якісних реформ механізму реалізації судового рішення будь-які дії, спрямовані на “косметичне” покращання його структурно-функціональних якостей, втрачають свій сенс.

Існує загальна необхідність проведення комплексного реформування системи органів примусового виконання судових рішень у форматорі гармонізації їх відносин із судовими установами. На нашу думку, єдиний можливий для цього шлях полягає в перебудові структурно-організаційних основ існування органів примусового виконання судових рішень. Органи виконання судових рішень мають 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(а), до компетенції яких(ої) належатимуть функції управління, організації роботи низових ланок, узагальнення статистичних даних тощо, існуватимуть при відповідних вищих судах (суді).

На необхідності створення виконавчого органу, відповідального за виконання судових рішень при судах, неодноразово наголошували вчені [19, 28; 20, 56].

Хочемо додати, що подібні пропозиції також були висловлені в рамках адміністративно-правової науки. Так, А. М. Авторгов зазначав, 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 [4, 29]”.

Висновки. Отже, з погляду підтримання органічного (іманентного) правового зв'язку, що існує між прийняттям судового рішення і його виконанням, виходячи із проаналізованого історичного матеріалу та загальної юридичної логіки, орган, відповідальний за примусове виконання судових рішень, має існувати в рамках системи судоустрою України, а з огляду на специфіку виконавчого провадження і його публічно-правову природу за ним пропонується зберегти адміністративно-правовий статус.

Література

1. Фурса С. Я. Виконавче провадження в Україні : навчальний посібник / С. Я. Фурса, С. В. Щербак. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.
2. Пашук А. Й. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в 17–18 ст. 1648–1782 / Пашук А. Й. – Львів : Вид-во Львівського ун-ту, 1967. – 179 с.
3. Пастухов В. П. История развития законодательства об исполнении судебных решений : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.03 “Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право” / В. П. Пастухов. – К. : Киевский гос. университет им. Т. Г. Шевченко, 1970. – 20 с.
4. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Авторгов Андрій Миколайович. – К., 2008. – 211 с.
5. Фіолевський Д. П. Державна виконавча служба України : навчальний посібник / Фіолевський Д. П., Лобанцев С. Ю., Мезенцев Є. І. – К. : Алерта, 2004. – 564 с.
6. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щербак С. В. – К. : Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 228 с.
7. Самсонова Л. С. Принудительное исполнение как самостоятельный этап правоприменительного процесса / Л. С. Самсонова // Государство и право в системе социального управления. – Свердловск : ЮурГу, 1981. – С. 14–16.
8. Про створення відділів державної виконавчої служби та скорочення посад старших судових виконавців та судових виконавців : наказ Міністерства юстиції України від 19 листопада 1998 р. № 62/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
9. Науково-практичний коментар до законів України “Про державну виконавчу службу”, “Про виконавче провадження” / Авер'янов В. Б., Горбунова Л. К., Комаров В. В. та ін. ; відп. ред. О. В. Лавринович. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 320 с.
10. Штефан М. Й. Виконання судових рішень : навч. посіб / Штефан М. Й., Омельченко М. П., Штефан С. М. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.

11. Демченко С. Судочинство на холостому ходу / С. Демченко // Урядовий кур'єр. – 2010. – 4 червня. – № 100. – С. 8.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Ромашов проти України” // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 11. – С. 31–33.
13. Ківалов С. Об'єднати зусилля в ім'я якісного проведення судової реформи / С. Ківалов // Право України. – 2003. – № 3. – С. 26–30.
14. Громадська довіра: неупереджене правосуддя та юстиція : матеріали українсько-канадської конференції (Київ, 1–3 жовтня 1997 р.). – К. : Право, 1999. – С. 10–115.
15. Притика Д. Роль арбітражних судів у забезпеченні законності в економічних правовідносинах і протидії економічним правопорушенням / Д. Притика // Право України. – 2001. – № 1. – С. 8–14.
16. Перепелиця А. І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Перепелиця Анатолій Іванович. – Ірпінь, 2005. – 222 с.
17. Маляренко В. Т. Про рівень правосуддя в державі та повагу до суду / В. Т. Маляренко // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 5. – С. 2–6.
18. Добронравова О. Виконавець став майже міліціонером / О. Добронравова // Контракти. – 2003. – № 33. – С. 12.
19. Юрчак В. Виконання судових рішень: окремі питання / В. Юрчак // Право України. – 2003. – № 3. – С. 85–89.
20. Клепай З. В. Аспекти виконання судових актів у проекті Господарського процесуального кодексу / З. В. Клепай // Вісник господарського судочинства. – 2003. – № 1. – С. 54–56.