

МАКУШЕВ П. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
(Дніпропетровський
гуманітарний університет)

УДК 342.6

ІСТОРИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА ТА СОЦІАЛЬНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

У науковій статті розглядається історико-правовий аналіз виникнення та розвитку виконавчої служби України з часів її організаційного оформлення та законодавчого закріплення.

Ключові слова: *Державна виконавча служба України, правова держава, формування правової системи.*

В научной статье осуществлен историко-правовой анализ возникновения и развития исполнительной службы Украины со времен ее организационного оформления и законодательного закрепления.

Ключевые слова: *Государственная исполнительная служба Украины, правовое государство, формирование правовой системы.*

It is analysed in the scientific article, historically legal analysis of origin and development of executive service of Ukraine from times of her organizational registration and legislative fixing.

Key words: *Government executive service of Ukraine, legalstate, forming of the legal system.*

Постановка проблеми. Системна розбудова правової української держави постійно супроводжується вдосконаленням правових відносин у різних галузях права. Свого вдосконалення, безумовно, потребує адміністративно-правова діяльність Державної виконавчої служби України, яку не можна здійснити без дослідження її історичного виникнення та розвитку. Частина вчених розподіляє історію розвитку законодавства про виконавчу службу і провадження на періоди до судової реформи 1864 р. і після зазначеної реформи (з 1864 до 1917 р.).

Актуальність теми. Розвиток законодавства України мав суттєві відмінності, оскільки в історії України були певні періоди, які історики називають періодами української державності, коли землі України були підпорядковані Великому князівству Литовському, а потім – приєднані до Польщі, тому на формування правової системи України вплинуло законодавство Литви та Німеччини, зокрема Литовські статuti й Магдебурзьке право. Якщо говорити про еволюцію законодавства про виконавче провадження в цей період, варто наголосити на більшій прогресивності законодавства цих держав, тому перебування українських земель під владою інших держав у плані розвитку законодавства відіграло значну роль у подальшому розвитку українського законодавства про виконавче провадження.

Доцільність історико-правового аналізу суспільних явищ підкреслювалася ще у ХІХ ст. ординарним професором Імператорського Московського університету І. Беляєвим, який зазначав, що «саме у праві є очевидним зв'язок попереднього з наступ-



ним – кожний наступний закон є не що інше як розвиток попередніх, для яких він слугує чи доповненням, чи поясненням, чи обмеженням та відміною» [1, с. 23].

Мега статті. Розгляд історії виникнення та розвитку виконавчої служби України допоможе зробити аналіз організаційного оформлення та законодавчого закріплення.

Викладення основного матеріалу. Історію виникнення та розвитку виконавчої служби України необхідно було б простежити з часу його організаційного оформлення та законодавчого закріплення, але й до цього часу в Україні існує так зване «самоздійснення права», що інакше трактується як саморозправа, самодопомога, самозахист, яке було характерним ще для періоду до 1270 р. [10, с. 10]. Саме в Київській Русі майже до 1270 р. існувало так зване «самоздійснення права», що трактувалося як самозахист. Історичні пам'ятки свідчать про те, що першими органами виконання рішень суду на Русі були пристави, про яких уперше згадується в договорі Великого Новгороду з князем Ярославом 1270 р. [14, с. 140]. Вони були службовими особами й призначалися на службу князем, а їх обов'язком, крім виконання судових рішень, було також затримання боржника на вимогу стягувача та забезпечення явки осіб, що викликалися до суду. Стародавня пам'ятка «Руська правда» встановила здійснення повної влади кредитора над боржником.

Дослідження такої пам'ятки, як «Судебник Івана III» 1497 р., знайомить нас з такими способами виконання судових рішень, як звернення стягнення на майно боржника і правіж. Останній спосіб свідчить про встановлення повної влади кредитора над боржником, що у сучасних умовах правового життя вважається злочином.

У Судебнику згадуються судові виконавці – тижневики (рос. недельщики). Це були посадові особи, до обов'язків яких входили виклик до суду сторін, арешт та тортури обвинувачених, організація судового поєдинку та виконання рішень суду.

Таким чином, виконання судових рішень князів здійснювалося дитячими, мечниками та тижневиками, які мали статус державних службовців.

На формування правової системи України вплинуло законодавство Литви і Німеччини (Литовський статут, Магдебурзьке право). У Магдебурзькому праві цього періоду чітко визначено статус чудового виконавця. Він обирався суддею з числа вільних громадян та отримував платню за рахунок боржників. На Лівобережній Україні на початку XVI ст. функції органів виконання здійснював посильний суду, що прибував до місця виконання рішень для стягнення майна в присутності трьох шляхтичів, яких запрошував той, на чю користь виконувалася постанова. Трохи згодом старшим судовим виконавцем на Україні стає возний. На українських землях у період гетьманщини норми Литовського статуту і Магдебурзького права залишалися діючим правом, але не в повній мірі.

З вищенаведеного можна зробити висновок, що на території України з кінця XIV до першої половини XVII ст. існувало два напрямки виконання судових рішень. Згідно з першим, судові виконавці були посадовими особами, входили до складу судових органів і безпосередньо виконували судові рішення (державні виконавці). Другий характеризується наявністю безпосередніх судових виконавців, але їх права делеговано земельним володільцям, тобто панам, що зменшувало необхідну кількість безпосередніх державних службовців у сфері державної влади та вимагало сталої системи контролю за виконанням судових рішень (приватні виконавці).

У результаті проведеної кодифікації українського права, що закінчилася у 1743 р., був вироблений проект кодексу українського права, що називався «Права, по которым судится малороссийский народ». На жаль, цей проект так і не набрав чинності юридично, але застосовувався на практиці. У ньому досить регламентованою була система сплати боргів і, відповідно, система заходів примусового стягнення до боржників. Так, «Права, по которым судится малороссийский народ», містили цілу главу (глава 16 «Про борги, заклади, поруки, поклажу і про арешт») [13, с. 547]. Серед заходів примусового стягнення передбачалася передача боржника в службу кредитору, причому в певних ви-



падках з дружиною та дітьми, арешт спочатку майна боржника, а потім самого боржника (правда, з умовою його харчування кредитором, якщо він незаможний).

Судова реформа 20 листопада 1864 р. змінила становище. Вона заснувала особливий стан судових приставів, що належали до судової системи як спеціальні службові особи для виконання судових рішень і, згідно зі ст. 937 «Устава гражданского судопроизводства» 1864 р., при касаційних департаментах правлячого сенату, судових палатах і окружних судах, а також при мирових суддях та їх з'їздах [3, с. 9]. У цей час суд відсторонювався від керівництва органами виконання й виконавче провадження фактично ставало позасудовим інститутом [7, с. 4]. Виконання судових рішень за зазначеним актом було самостійним і дійсно відокремленим провадженням, в якому діяв судовий пристав, що було досить прогресивним для того часу. Ні суд, ні органи прокуратури за своєю ініціативою не зобов'язані були здійснювати контроль за діяльністю судового пристава. За всіма діями судового пристава могли наглядати тільки стягувач та боржник [2, с. 5]. Так створилася єдина система виконавчих органів. Судові пристави вважалися поліцією в судових установах.

Судова реформа 1864 р. сприяла появі таких нормативно-правових статутів: цивільного судочинства, кримінального судочинства, статут про покарання, що накладаються мировими суддями, Установа про судові положення. Перший і останній з перерахованих актів забезпечували появу інституту судових приставів на зразок європейських стандартів того часу. Так, при касаційних департаментах Правлячого сенату, судових палатах і окружних судах, а також при мирових суддях та їх з'їздах з'явилися судові пристави, які виконували судові рішення, маючи статус спеціальних службових осіб [8, с. 5-7]. Примусове виконання рішень суду мало цілий арсенал заходів, спрямованих проти боржника: особистий арешт, заборону виїжджати з місця проживання або тимчасового перебування, виклик боржника до суду для надання відомостей про кошти, необхідні для задоволення вимог стягувача, примусове вилучення нерухомого та рухомого майна [9, с. 90-93.]. Отже, судовий пристав володів цілою системою адміністративно-правових засобів, які забезпечували примусове виконання рішень майнового характеру.

Найбільш позитивним, на наш погляд, організаційним заходом діяльності судових приставів того часу було їх об'єднання у товариства з круговою порукою, що надавало їм можливість відшкодовувати збитки за завдану будь-ким з них шкоду, стежити за професійністю виконання обов'язків та позбавлятися від осіб, які шкодять спільній справі судового виконання [8, с. 5-7]. Вважаємо, що така корпоративно-асоціативна діяльність є вкрай необхідною для сучасних державних і приватних виконавців, що сприятиме верховенству права і пануванню законності в Україні. Сучасна практика країн ближнього зарубіжжя показує ефективність, доцільність та дієвість подібних об'єднань. Так, 17 лютого 2006 р. створено «Союз судових виконавців Республіки Казахстан» [4] з метою захисту інтересів судових виконавців та вирішення нагальних потреб цієї служби.

Разом з цим виконавче провадження характеризувалося уповільненістю, з приводу чого вчений-юрист В. Шимановський стверджував, що в царській Росії навіть при безперешкодному виконанні судових рішень із часу проголошення до його остаточного виконання проходило понад два роки [13, с. 26]. Також вчені звертали увагу на дорожнечу виконавчого провадження, яке покладало всі витрати з виконання на сторони.

Загальновідомо, що здійснення виконавчого провадження у правових системах сучасних країн ближнього зарубіжжя ґрунтується на окремих запозичених елементах правової системи колишнього Радянського Союзу (1917-1991 рр.). Аналіз історично-правових документів того періоду засвідчує, що судова система царської Росії разом із інститутом приставів була скасована після Жовтневої революції Декретами «Про суд» № 1 від 22.11.1917 р. та «Про суд» № 2 від 15.02.1918 р. Так, ст. 35 Декрету РНК РРФСР «Про суд» № 2 проголошує повноваження Червоної гвардії та міліції на виконання рішень і вироків.

У перші місяці існування радянської влади нові органи виконання судових рішень організовувались з ініціативи народу, і виконували їх різні органи. За твердженням уче-



них, рішення судів по цивільних справах і вироки по кримінальних справах виконували судові виконавці, органи міліції, волосні та сільські виконкоми [2, с. 148-152]. Першим законодавчим актом про суд Української РСР була Постанова Народного Секретаріату «Про запровадження народного суду» від 4 січня 1918 р., яка прямо вказувала на ліквідацію посад судових приставів, а інститут судових виконавців за часів радянської влади вперше створювався Тимчасовим положенням про народні суди і 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. Нове радянське законодавство про виконавче провадження скасувало засоби примусового виконання, що діяли у царській Росії, і встановило принцип недоторканності особи боржника. Арешт боржника, його особистий обшук, привід до суду для встановлення майнового стану, оголошення боржника неспроможним та інші засоби, спрямовані проти особи боржника, назавжди були скасовані, що позначилося як зниження гарантій стягувача у виконавчому провадженні.

Таким чином, виконавче провадження здійснювалося особами, які не мали належної професійної підготовки та чітко окреслених адміністративно-правових засобів примусового виконання рішень майнового характеру. Це породжувало беззаконня та свавілья у ході виконавчих дій, у тому числі на території України.

Продовжуючи розгляд історично-правового порядку примусового виконання судових рішень, звернемо увагу на те, що Тимчасова інструкція для судових виконавців 1920 року встановлювала такі заходи примусового стягнення: звернення стягнення на нерухоме майно та гроші боржника; звернення стягнення на винагороду, одержану боржником за місцем служби або роботи; вилучення у боржника й передача стягувачеві певної речі; провадження дій за рахунок боржника, які він не виконав у встановлений судовим рішенням термін. На сьогоднішній день у ст.ст. 4, 24, 30 Закону України «Про виконавче провадження» [5] також закріплені вищевказані заходи примусового стягнення, що свідчить про їх дієвість та актуальність.

Радянське законодавство обмежувало заходи примусового стягнення майна боржника. Тимчасова Інструкція для судових виконавців 1920 р. встановлювала такі заходи примусового стягнення, як: звернення стягнення на рухоме майно та гроші боржника, звернення стягнення на винагороду, одержану боржником за місцем служби або роботи, вилучення в боржника й передача стягувачеві певної речі, провадження дій за рахунок боржника, які він не виконав у встановлений судовим рішенням строк. Стаття 20 «Наказу судовим виконавцям» 1927 р. забороняла посягання на гідність боржника, вказуючи, що при огляді приміщення та сховища судовий виконавець не мав права проводити особистий обшук боржника, хоч би останнього й запідозрювали в наявності цінностей або грошей.

Перший ЦПК УРСР був затверджений ВУЦВКом 30 липня 1924 р., в якому значна частина присвячувалась регламентації примусового виконання судових рішень. Частина норм ЦПК УРСР 1929 р. регулювала виконання судових рішень (107 статей з 412). 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, та встановив, що вони призначаються наркомом юстиції союзної республіки, а в автономних – Наркомом юстиції автономної республіки.

Подальша еволюція статусу виконавчої служби відбивається у Законі СРСР «Про судоустрій» 1938 р., який підпорядковує судових виконавців одночасно судам та юстиції. Згідно з ним, судові виконавці починають призначатися наркомом юстиції (НКЮ) кожної союзної республіки. Положенням про Наркомат юстиції УРСР від 27 грудня 1939 р. судові виконавці введени до складу НКЮ УРСР як окремий відділ. Їх діяльність була регламентована Інструкцією про порядок виконання судових рішень від 28 вересня 1939



р. [9, с. 12-13]. Помічаємо, що практика дублювання окремих союзних документів республіканськими, які фактично не розрізнялися за змістом, не враховували національно-територіальних інтересів. Це «клонування» шкодило самостійному розвитку виконавчої служби на території України у радянський період.

Дослідження виконавчої служби радянської доби свідчить про розширення системи органів судового виконання за рахунок інших органів виконавчої влади, які комплексно відстоювали державницькі інтереси і вели колективно-кваліфікований пошук боржників.

У жовтні 1966 р. Президія Верховного Суду УРСР затвердила Інструкцію «Про порядок виконання судових рішень», а 24 квітня 1973 р. міністром юстиції СРСР була затверджена нова Інструкція «Про порядок виконання судових рішень». Наказом Міністра юстиції СРСР № 22 15 листопада 1985 р. була затверджена Інструкція про виконавче провадження, що стала останнім нормативно-правовим актом, прийнятим у радянські часи стосовно виконавчого провадження.

Проаналізувавши радянське законодавство про виконавче провадження стосовно примусових заходів, можна сказати, що в його розвитку був зроблений значний крок уперед у забезпеченні громадянам процесуальних гарантій виконавчого провадження. Радянське виконавче провадження не містило прямих чи побічних заходів примусового характеру, спрямованих на особу боржника. Законодавству були невідомі ні боргові тюрми, ні арешт боржника, ні заборона йому виїздити з певної місцевості на час виконання рішення суду.

Розглядаючи питання щодо примусового виконання рішень у пострадянський період, слід зазначити, що, на жаль, з утворенням самостійної й незалежної України змін у цивільному процесуальному законодавстві щодо виконавчого провадження так і не відбулося. Тривалий час поза увагою законодавця в цьому плані залишалися новоутворені суб'єкти підприємницької діяльності, особливо юридичні особи, зміст заходів примусового виконання став застарілим і не відповідав реаліям життя та змінам у суспільному розвитку держави, і особливо новому законодавству з інших галузей права. Зокрема, чинний на той час Закон України «Про власність» встановлював рівноправність усіх форм власності, чого ніяк не можна було сказати про виконавче провадження, яке, як узагалі й усі інші раніше чинні радянські норми, віддавало пріоритет державній формі власності. Крім розділу V ЦПК України, основним нормативно-правовим актом, що досить детально регулював норми виконавчого провадження, залишалась чинною ще й Інструкція колишнього СРСР «Про виконавче провадження» 1985 р., що не витримувала жодної критики.

У результаті авторитет судових виконавців і навіть судів значно знижувався, а кредитори прагнули вирішити питання, що виникали щодо виконавчого провадження, шляхом звернення до кримінальних структур, де рішення завжди виконувались не тільки своєчасно, а й у повному обсязі. При цьому порушувалися проголошені Конституцією України 1996 р. гарантії забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Але саме в умовах ринкової економіки держава повинна була вжити заходів, які б поліпшили це становище. Тому наступним етапом становлення та вдосконалення виконавчого провадження стало прийняття Верховною Радою України двох законів України: «Про Державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. та «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р., що врегулювали новий порядок проведення виконавчих дій новоствореним органом виконання – Державною виконавчою службою, яка покликана здійснювати примусове виконання рішень судів та інших органів в Україні. Ці закони визначили початок значного реформування всієї системи виконавчого провадження.

Міністерство юстиції України наказом від 15 грудня 1999 р. № 74/5 затвердило Інструкцію про проведення виконавчих дій, що набула юридичної сили з 1 січня 2000 р., при цьому зазначивши, що дія Інструкції колишнього Союзу РСР «Про виконавче провадження» 1985 р. на територію України не поширюється, що стало значним кроком у розвитку нового законодавства про виконавче провадження.



Висновки. Отже, констатуємо, що сучасний українській виконавчий процес, представлений Законами України «Про виконавче провадження» [5], Наказом Міністерства юстиції України № 74/5 від 15 грудня 1999 р. «Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій» [6] та низкою підзаконних нормативних актів, має розрізнений характер та позбавляє можливості не тільки нефахівця, але й професіонала скласти повне уявлення про процес виконання. Вважаємо за необхідне кодифікувати чинне законодавство, що регулює виконавче провадження, та ввести в дію Кодекс виконавчого провадження. Розглянута нами правова історія, прогресивний міжнародно-правовий досвід надають можливість інституту приватних виконавців відродитися та зайняти належне місце у системі правоохоронно-захисних органів сучасної України.

Список використаних джерел:

1. Беляев И.Д. История русского законодательства. Серия «Мир культуры, истории и философии» / Оформление обложки С. Шапиро, А. Алексеенко. – Спб. : Издательство «Лань», 1999. – 640 с.
2. Валеева Р.Х. Органы исполнения судебных решений в гражданском процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Валеева Р.Х.; ЛГУ им. А.А. Жданова. – Ленинград, 1961. – 18 с., с. 5.
3. Заворотько П.П., Пастухов В.П. Виконання судових рішень в Українській РСР (історико-правовий нарис). – К. : Вища школа, 1973. – 216 с.
4. Закон України «Про державну виконавчу службу» від 24.03.1998 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=202%2F98-%E2%F0> (13.03.2010).
5. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=60614&pass=4/UMfPEGznhhMkw.Zi8xWmPeHI4Ucs80msh8Ie6> (13.03.2010).
6. Наказ Міністерства юстиції від 09.06.1999 № 31/5 «Про внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів Міністерства та про затвердження Положення про Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z036499&test=4/UMfPEGznhhMkw.Zi8xWmPeHI4Ucs80msh8Ie6> (13.03.2010).
7. Пастухов В.П. История развития законодательства об исполнении судебных решений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Пастухов В.П.; Киевский гос. университет им. Т.Г. Шевченко. – К., 1970. – 20 с., с. 4.
8. Перший Литовський статут (документ) [Електронний ресурс] // Історія та гуманітарні дисципліни [сайт], Copyright MyCorp © 2008-2010. – Режим доступу: <http://ukrhistoria.at.ua/publ/40-1-0-299> (13.03.2010), с. 5-7.
9. Пашков С. Завдання і функції судової міліції: проблеми теорії та практики // Право України. – 2010. – № 1. – С. 90-93.
10. Худенко В.В. Участники исполнительного производства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Саратов, 1992. – 22 с., с. 102.
11. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Курс лекций. – Изд-во Казанского университета, 1987. – 336 с., с. 12-13.
12. Шемшученко Ю.С. Права, по которым судится малороссийский народ / відпов. редактор та автор передмови Шемшученко Ю.С.; упорядник К.А. Вислобоков. – К. : Книга, 1997. – 547 с.
13. Шимановский В.М. О некоторых недостатках, встречающихся на практике при приведении решений в исполнение по Уставу 20 ноября 1864 г. / Цит. за кн. Заворотько П.П. Виконання судових рішень в Українській РСР (історико-правовий нарис) / П.П. Заворотько, В.П. Пастухов. – К. : Вища школа, 1973. – 216 с., с. 26.
14. Юшкова С.В. Памятники русского права // Под ред. Юшкова С.В. – Вып. 2. – М. : Госюриздат, 1953. – 442 с. – С. 140.

