



**Богдан Гук,**

кандидат юридичних наук, начальник  
навчально-консультативного пункту  
у м. Смілі  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ

УДК 930.34.04

***Історико-правові передумови  
створення та розвитку  
Державної виконавчої служби України***

Із прийняттям у 1996 році Конституції України якісно змінилася не тільки система прав і свобод людини та їх гарантій, але й намітилися позитивні тенденції у процесах демократизації суспільних відносин, становлення правової держави, здатної реально захистити права та інтереси суб'єктів правовідносин. До таких кроків спонукає нашу державу, зокрема, Закон від 31 жовтня 1995 року [1], за яким Україна приєдналася до Статуту Ради Європи і взяла на себе зобов'язання не тільки привести своє законодавство до загальновизнаних норм міжнародного права, а й підтвердити відданість духовним та моральним цінностям, які є спільним надбанням народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та верховенства права, принципам, що становлять підвалини кожної справжньої демократії [2, преамб., абз. 3].

У таких умовах процес розбудови демократичної, правової держави потребує приведення у відповідність до міжнародних норм організаційно-пра-

вових та інших засад функціонування усіх органів державної влади, пріоритетним напрямом діяльності яких має бути захист прав та інтересів людини і громадянина. Нині такі обов'язки покладені і на органи Державної виконавчої служби України, завданням якої є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [3, ч. 2, ст. 1]. Створення державної виконавчої служби було одним із кроків у напрямі виконання зобов'язань України перед Радою Європи, передбачених Висновком № 190 (1995) ПАРЄ щодо вступу України до Ради Європи в частині відповідальності за виконання рішень суду та підпорядкування цієї діяльності Міністерству юстиції [4, п. VII ст. XI], однією з функцій якого є реалізація державної правової політики, спрямованої, зокрема, на ефективний захист конституційних прав і свобод людини й громадянина.

Створення у 1998 році вітчизняної державної виконавчої служби та її подальша діяльність викликали зако-

номірний інтерес у науковців та юристів-практиків, що значно зріс у сучасних умовах адміністративно-правової реформи, якої зазнає і державна виконавча служба. Питання її діяльності на різних наукових рівнях та в різних аспектах досліджували В. Б. Авер'янов, А. М. Авторгов, В. В. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, І. П. Голосніченко, Ю. В. Білоусов, Ф. В. Бортняк, Р. В. Ігонін, В. В. Комаров, А. І. Перепелиця, С. Я. Фурса, С. В. Щербак та інші науковці. Більшість досліджень вітчизняних науковців у цьому напрямі зосереджуються на визначенні місця інституту виконавчого провадження в системі права України, механізми примусових заходів виконавчого провадження, правовому статусі державних виконавців тощо. Позитивним проявом наукового передбачення стало віднесення державної виконавчої служби до органів виконавчої влади, суттєві зміни в законодавстві щодо механізму примусових заходів виконавчого провадження тощо.

Проте, на думку автора, недостатньо уваги приділено питанням правового статусу органів державної виконавчої служби, проблемам їх становлення та розвитку, пошуку шляхів удосконалення її діяльності з використанням історичного досвіду. Адже зрозуміти сутність та призначення державної виконавчої служби, окремих аспектів її сучасного стану та перспектив розвитку неможливо без вивчення надбання попередніх років. Саме тому метою цієї статті є дослідження передумов створення державної виконавчої служби в Україні та її подальшого розвитку, а через призму історичного досвіду діяльності органів примусового виконання рішень судових та інших органів на теренах України, виявити позитивні елементи такої діяльності та визначити можливість їх адаптації до сучасних умов правового регулювання виконавчих правовідносин. Для досягнення цієї

мети у статті ставляться завдання проаналізувати наукові та нормативні джерела, що досліджують та регулюють відносини у сфері діяльності органів примусового виконання рішень.

Державна виконавча служба України нині визначена єдиним органом у державі, наділеним повноваженнями примусового виконання рішень судів або інших органів чи посадових осіб (далі рішення), що не виконані самостійно зобов'язаними особами. На різних етапах розвитку державності України виникали, розвивалися та змінювалися як форми примусового повернення боргів, так і органи, що виконували такі функції. Розвиток механізму примусового стягнення боргів і органів примусового виконання рішень нерозривно пов'язаний з розвитком правової системи і певною мірою залежить від ряду політичних, економічних та соціальних процесів.

Аналіз історичних джерел дає підстави стверджувати, що формування системи органів примусового виконання рішень на території нашої країни нерозривно пов'язано з розвитком судової системи, в якій визначалися й особи, на яких покладалися обов'язки виконання судових рішень. У період княжої доби в договорі Великого Новгороду з Великим князем Ярославом Ярославовичем 1270 року такі особи названі приставами [5, 8], та наділені відповідними владними повноваженнями щодо застосування заходів примусового виконання судових рішень. Пристав залишався головною посадовою особою в системі органів примусового виконання рішень і в наступні історичні періоди, при зміні соціально-політичного устрою, реформуванні судової системи тощо. Упродовж існування князівства обов'язки з виконання рішень виконували княжі тіуни, вірники, мечники, отроки. У періоди підпорядкування українських земель Великому князівству Литовському, а згодом приєднання до Речі Посполитої на їх території діяли норми

магдебурзького права, згідно з яким виконання рішень покладалося на судового пристава, який вибирався суддею з-поміж вільних громадян та мав право брати забезпечення, заарештовувати, накладати заборони щодо будь-якої людини та її майна по праву, коли він уповноважений до того судовим рішенням [6, с. 247].

Після входження в 1654 році більшості українських земель до Московського царства, а згодом Російської держави, на їх територію поширюється дія «Судебника Івана III 1497 г.», за яким виконання рішень судів проводилось приставами, надольщиками, а інколи самими стягувачами, а згодом «Уложение 1649 г.» взагалі узаконило органом виконання пристава, який проводив виконавчі дії під керівництвом воевод [7, с. 94]. Починаючи з другої половини XVIII ст. виконання судових рішень покладалося на посильного суду, який за місцем виконання звертав стягнення на майно в присутності не менше трьох шляхтичів, яких запрошувала особа, на користь якої виконувалося рішення [8, с. 142–143].

У період абсолютизму в Російській Імперії Статутом цивільного судочинства 1864 року судовим приставам надано особливого статусу спеціальних службових осіб для виконання судових рішень, які були створені при касаційних департаментах правлячого сенату, судових палатах і окружних судах, а також при мирових суддях та їх з'їздах [5, с. 9]. Діяльність судового пристава характеризувалась самостійністю, коли суд чи органи прокуратури не могли ініціювати контроль за здійсненням виконавчого провадження.

У такому вигляді інститут судових приставів функціонував до 1917 року, коли після жовтневих подій у нових політичних умовах почалося реформування не тільки державного устрою, але й правової системи. Першим декретом про суд від 22 листопада (5 грудня) 1917 року радянська влада ліквідувала окружні суди, судові палати та

правлячий сенат зі всіма департаментами, військові та морські суди, а також комерційні суди [9, п. 1], тим самим скасувавши й інститут судових приставів. Натомість, функції з виконання судових рішень відійшли до волосних та сільських виконкомів, органів міліції та інших органів, організованих з ініціативи народу, а Декрет про суд № 2 нормативно закріпив положення про можливість виконання судових рішень різними органами до прийняття особливого декрету про виборні органи виконання [10, ст. 35], тобто наступив період розбалансованості системи інституту примусового виконання судових та інших рішень.

Водночас у період національно-визвольних змагань 1917–1920 років, у часи Центральної ради, гетьманату Скоропадського, Директорії, до складу Генерального Суду входило і три судові виконавці, прямим обов'язком яких було виконання судових рішень. У період радянської влади Постановою Народного Секретаріату від 4 січня 1918 року «Про запровадження народного суду», а згодом Декретом РНК УРСР «Про суд» від 14 лютого 1919 р. затверджено Тимчасове положення про народні суди і революційні трибунали. У цей період запроваджено інститут судових виконавців, завдання яких було сприяння народним судам у діяльності з виконання судових рішень [7, с. 97]. Затверджене цим Декретом Тимчасове положення про народні суди і революційні трибунали УРСР визначило, що судові виконавці обираються радою народних суддів з осіб, які користувалися активним і пасивним виборчим правом, і саме вони визнавалися тим органом, який сприяв суду виконанню функцій по виконанню судових рішень [5, с. 32]. Згодом Положенням про місцеві органи юстиції, затверджене наказом Нарком'юсту УРСР 9 червня 1920 року було визначено, що судові виконавці є органами з виконання судових рішень народних судів по

передачі присудженого майна стягувачеві або продажу описаного майна та забезпечують позов, охорону майна, яке підлягає судовому спору, а також на них покладалося виконання доручення підлеглих Рад зі стягнення, що проводилися за постановами інших органів Радянської влади, перед якими зобов'язані були звітувати за свої дії [5, с. 36]. Все це вказує на те, що держава стала приділяти все більше уваги удосконаленню системи органів примусового виконання рішень, розширювала повноваження судових виконавців і тим самим формувала єдиний орган примусового виконання не тільки судових рішень, але й рішень інших органів.

Черговим кроком на шляху до вдосконалення регламентації порядку та механізму примусового виконання рішень було прийняття Цивільного процесуального кодексу УРСР від 30 липня 1924 року, який став першим кодифікованим актом не тільки для цивільного процесу, але й для процедури виконання судових рішень, виділеної в окрему завершальну стадію цивільного процесу. Судовий виконавець визначався як самостійний суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин, що мав визначену компетенцію і зобов'язаний був проводити свою діяльність лише властивими методами і засобами для досягнення кінцевої мети правосуддя [5, с. 42]. Встановлена цим Кодексом процесуальна форма діяльності судового виконавця, визначення його статусу стали правовим підґрунтям для забезпечення своєчасного і правильного виконання судових та інших рішень.

Своєрідним кодексом судового виконавця став «Наказ судовим виконавцям» 1927 року [11], який конкретизував порядок дій судових виконавців, надав їм право складати протоколи відносно осіб, які чинили опір при здійсненні виконавчих дій тощо. Водночас судовому виконавцю заборонялося посягати на гідність боржника,

зокрема, проводити особистий обшук боржника [11, ст. 20].

З огляду на те, що порядок діяльності судових виконавців, їх правовий статус регулювався в основному цивільним процесуальним законодавством, це створювало передумови віднесення судових виконавців до системи судів, що особливо проявилось у Цивільному процесуальному кодексі Української РСР 1929 року [12], у якому було закладено понад 100 статей, які регулювали механізм виконання судових рішень. Водночас названий Кодекс закріпив положення, згідно з яким право проводити стягнення по виконавчих листах судових установ надавалося сільським радам у межах своїх територій [12, ст. 297], які стали органом примусового виконання у сільській місцевості. Але у 1938 році Законом «Про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік» було визначено, що судові рішення та ухвали виконують тільки судові виконавці, які перебувають при народних та обласних судах, а також при Верховних судах автономних і союзних республік [13, ст. 78]. У такому статусі судові виконавці залишалися до прийняття Цивільного процесуального кодексу 1963 року, з набранням чинності якого система органів виконання судових рішень розширилася і, крім судових виконавців, до неї увійшли органи Державного банку, рай(міськ)фінвідділів в особі інспекторів і страхових інспекторів при стягненні по обов'язковому окладному страхуванню, а також голови сільських рад по стягненню недоїмок по самооподаткуванню сільського населення [5, с. 82]. Проте інститут судових виконавців залишався ключовим органом у механізмі примусового виконання судових та інших рішень, а судові виконавці перебували в штатах судів і у своїй діяльності безпосередньо підпорядковувалися судам.

Наприкінці ХХ століття процес побудови демократичної, правової держави потребував проведення органі-

заційно-правових, структурних та інших заходів для функціонування усіх державних інститутів відповідно до сучасних умов. Саме тому в системі Міністерства юстиції України створений орган примусового виконання рішень – державна виконавча служба з відповідними управлінськими та процесуальними повноваженнями відповідно до законів України. Законом України «Про державну виконавчу службу» вирішено питання про створення відносно самостійної, в структурі органів виконавчої влади, служби примусового виконання рішень, визначено завдання, правовий статус та соціальний захист працівників державної виконавчої служби тощо.

Процес вдосконалення організаційних засад примусового виконання рішень триває і нині, результатом чого є створення Державної виконавчої служби України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України і яка забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів [14, п. 1]. Проте реформування державної виконавчої служби продовжується і нині, оскільки цей процес потребує не простого перейменування назви органу і зміни його підпорядкування, але й глибокого ґрунтового дослідження причин низької ефективності діяльності державної виконавчої служби, виявлення помилок, допущених на різних етапах становлення державної виконавчої служби у незалежній Україні, урахування позитивного історичного та й зарубіжного досвіду.

Варто відзначити, що процес формування органів примусового виконання рішень на території України відбувався за складних історичних умов практично на всіх історичних етапах. Але на кожному з них існували уповноважені органи чи посадові осо-

би, наділені державою відповідними владними повноваженнями. Ключовою фігурою в системі органів примусового виконання в радянський та пострадянський періоди був судовий виконавець, який перебував у складі відповідного суду і підпорядковувався голові суду. Але з часом, не дивлячись на зміни правового статусу судового виконавця, ефективність його роботи знижувалась, що можна певною мірою пояснити економічною нестабільністю, виконанням невластивих судовим виконавцям функцій, процесуальна залежність від судді, недостатнє грошове забезпечення, недостатня кваліфікація або взагалі відсутність відповідної освіти судових виконавців та відсутність законодавчо визначених кваліфікаційних вимог до посад судових виконавців тощо. Але зі змінами державного устрою, характеру та завдань держави змінювалась і сама система органів примусового виконання рішень, обумовлена потребою організації належного управління такою системою, спрямованого на забезпечення реального захисту прав людини і громадянина.

З утворенням самостійної і незалежної України, конституційне закріплення розподілу органів влади на законодавчу, виконавчу та судову, розвиток ринкових відносин, система примусового виконання показала свою вичерпаність і невідповідність реаліям життя та змінам у суспільному розвитку держави та правової системи. Названі та ряд інших факторів, створили соціальне та правове підґрунтя для утворення державної виконавчої служби в системі органів виконавчої влади, замінивши існуючий раніше інститут судових виконавців. Проте подальший розвиток державної виконавчої служби не відрізнявся послідовністю та науковою обґрунтованістю, а рішення, що приймалися, інколи були поспішними та й без урахування попереднього досвіду діяльності органів примусового виконання рішень. Так, на думку автора, цілком логічним

було утворення у 2005 році державної виконавчої служби як урядового органу управління державною виконавчою службою [15], 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. Проте у такому вигляді система органів примусового виконання рішень проіснувала лише до 2006 року, а за такий короткий період неможливо виявити його слабкі чи сильні сторони.

Думається, що у нинішніх умовах реформування державної виконавчої служби варто повернутися до вивчення та дослідження і новітньої історії державної виконавчої служби України, зокрема, в частині виключення подвійного підпорядкування територіальних органів державної виконавчої служби відповідним управлінням юстиції та центральному органу виконавчої влади. Сучасні погляди законодавця варто спрямувати на введення у правове поле ефективного сучасного інституту примусового виконання рішень, перші кроки для чого уже зроблені в контексті проведення адміністративної та правової реформи України, а використання історичного матеріалу тільки сприятиме його удосконаленню.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 р. № 398/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 38. – Ст. 287.
2. Статут Ради Європи: Міжнародний документ від 05.05.1949. Лондон (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>
3. Закон України від 24.03.1998 № 202/98-ВР «Про державну виконавчу службу» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 36–37, ст. 243 (станом на 08.03.2011 р.).
4. Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/bibliogr/gada>
5. Заворотько П. П. Виконання судових рішень в Українській РСР (історико-правовий нарис) / П. П. Заворотько, В. П. Пастухов. – К., 1973. – 216 с.; Гончаренко В. Д. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : [навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і факультетів] : у 2-х т. / [В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький] ; за заг. ред. В. Д. Гончаренка. – Т. 1. – К. : Ін Юре, 1998. – 504 с.
6. Гончаренко В. Д. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : [навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і факультетів] : у 2-х т. / [В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький] ; за заг. ред. В. Д. Гончаренка. – Т. 1. – К. : Ін Юре, 1998. – 504 с.
7. Скомороха Л. Державна виконавча служба: Історія і сучасність / Л. В. Скомороха // Право України. – 2002. – № 8. – С. 94–98.
8. Пащук А. Й. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в XVII–XVIII ст. 1648–1782. / А. Й. Пащук. – Л. : Вид-во Львів. ун-ту, 1967. – 179 с.
9. Декрет о суде от 22 ноября ( 5 декабря) 1917 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o\\_sude1.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm)
10. Декрет о суде № 2 от 15 февраля 1918 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o\\_sude1.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm)

11. *Наказ* судовим виконавцям 1927 р. / О. Кузьменко і А. Авторгов // Правовий статус державного виконавця у радянському праві. – Право України. – 2007. – № 9. – С. 17–20.

12. *Цивільний* процесуальний кодекс Української РСР 1929 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

13. *Про* судоустрій СРСР, союзних і автономних республік 1938 року : Закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

14. *Про* затвердження Положення про Державну виконавчу службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 385/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents>

15. *Про* утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2005 р. № 320 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>

**Гук Б. М. Історико-правові передумови створення та розвитку Державної виконавчої служби України**

У статті досліджуються основні етапи становлення та розвитку органів примусового виконання судових та інших рішень на території України.

**Ключові слова:** державна виконавча служба; система органів примусового виконання рішень; реформування правової системи.

**Гук Б. М. Историко-правовые предпосылки создания и развития Государственной исполнительной службы Украины**

В статье исследуются основные этапы становления и развития органов принудительного исполнения судебных и иных решений на территории Украины.

**Ключевые слова:** государственная исполнительная служба; система органов принудительного исполнения решений; реформирование правовой системы.

**Guk B. Historical and legal prerequisites for the creation and development of the State Executive Service of Ukraine**

The article examines the main stages of formation and development of enforcement of judicial and other decisions in Ukraine.

**Key words:** public service executive, the system of enforcement, reforming the legal system.