

УДК 347.9
DOI

М. М. Мальський
orcid.org/0000-0003-2435-2097
доктор юридичних наук,
Почесний консул
Республіки Австрія у Львові,
керівник
Західноукраїнського відділення адвокатського об'єднання Arzinger

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ВИКОНАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

За умов реформування судової системи та підвищення рівня правової держави неможливо, щоб остаточне рішення залишилося невиконаним, а отже, ефективне примусове виконання є невід'ємним елементом будь-якої реформи у сфері судочинства.

Визначити місце виконавчого процесу у правовій доктрині в Україні, оцінити шляхи його реформування допоможе короткий порівняльний екскурс в історію становлення цього процесу.

Історично законодавець розглядав виконавчий процес як частину судового процесу, що, серед іншого, підтверджувалося існуванням інституту судових, а не державних виконавців, діяльність яких регулювалася, насамперед, цивільним процесуальним законодавством.

Уперше судові виконавці згадуються в «Руській Правді» – першому офіційно визнаному кодифікованому зведенні правових норм, складеному в Київській державі у XI–XII ст. на основі норм звичаєвого права [1].

Як зазначає С.Я. Фурса, у подальшому на формування правової системи України вплинуло законодавство Литви і Німеччини, зокрема Литовські статуту і Магдебурзьке право. У Магдебурзькому праві цього періоду чітко визначено статус судового виконавця, який обирався суддею з числа вільних громадян, мав право «брати забезпечення, заарештовувати, накладати заборони щодо будь-якої людини та її майна» як уповноважений на це судовим рішенням та отримував платню за рахунок боржників [2, с. 6]. Тобто система була комбінованою, оскільки суд мав безпосередній зв'язок із виконавцем, а останній отримував дохід за рахунок своєї професійної діяльності як сучасні приватні виконавці.

За часів панування на українських землях Польсько-Литовської держави та в період Гетьманщини функції судових виконавців здійснювали як самі судові чиновники, так і поліційні сили.

Подальшу історію розвитку виконавчого провадження поділяють на періоди до судової реформи 1864 р. і після неї (1864–1917 рр.) [3, с. 81]. Правовою основою судової реформи послужили Судові статуту, прийняті 20 листопада 1864 р. Судові статуту в частині судового устрою («Учрежде-

ние судебных установлений») передбачали значне скорочення чисельності судових інстанцій і суттєве спрощення судової системи. Замість складної структури дореформених судів створювалися дві системи судів: загальна і мирова [4, с. 83].

На теренах Галичини у цей період діяв Австрійський цивільно-процесуальний кодекс 1895 р., доповненням до якого було положення про ексекуції від 27 травня 1896 р., у якому було врегульовано порядок виконання судових рішень у цивільних справах і судових вироків у кримінальних справах у частині примусового стягнення грошових штрафів і судових витрат [5, с. 88].

Одразу після Жовтневого перевороту 1917 р. суди були знищені, а за ними й органи примусового виконання рішень судів у царській Росії – судові пристави. Відчуваючи нагальну потребу в законодавчій регламентації порядку виконання рішень судів, деякі ради народних суддів (Петроградська, Московська, Тульська, Марійська та ін.) видали накази та інструкції судовим виконавцям. Наприклад, Рада народних суддів м. Петрограда 1918 р. видала інструкцію для судових виконавців Петроградського судового округу, якою затверджувався спеціальний орган – Колегія судових виконавців – для виконання рішень народних судів у цивільних і охоронних справах, а також для інших виконавчих дій. Колегія, яку очолював завідувач, складалася із судових виконавців, кожен з яких мав свій територіальний відділок, а також діловодів і розсилних [6, с. 111].

У цей період, як зазначає Л.В. Крупнова, у систему виконання рішень у СРСР було запроваджено практику повної та беззаперечної підпорядкованості виконавців судам, де суддя одноосібно ухвалював практично всі процесуальні рішення, що стосуються виконання, а сам судовий виконавець був фактично позбавлений правосуб'єктності та скоріше нагадував помічника судді з виконання рішень. Подібна система виконавчої служби в Українській РСР була закріплена нормативно, а саме Постановою Народного секретаріату від 4 січня 1918 р. «Про запровадження народного суду». У 1920 р. було запроваджено Тимчасову інструкцію для судових виконавців [7].

Законодавство щодо виконання рішень суду та інших органів в Україні того часу становило інститут цивільного процесуального законодавства. Основними актами були Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 р. та Інструкція, затверджена Наказом Міністра юстиції СРСР від 15 листопада 1985 р. № 22. Виконання рішення було покладено на судових виконавців, які працювали при народних судах [8, с. 5].

Як зазначає Б.В. Дерев'яно, у перші роки незалежності України рішення суду виконували судові виконавці, які контролювалися судами, а період від початку 90-х до 2005 р. можна окреслити як черговий етап становлення законодавства про органи, що забезпечують виконання рішень господарських, адміністративних і загальних судів [9].

Оскільки аж до перших років незалежності виконання рішень в Україні здійснювали органи, що входили в судову систему та фактично були частиною судового процесу (його завершальною стадією), то цілком логічно, що в указаний період у науковій доктрині виконавче провадження сприймалося виключно як частина судового процесу.

Тут варто зазначити, що, входячи до складу судів, судові виконавці користувалися судовою владою, оскільки були наближені до суддів, а останні могли розраховувати на безпосередній вплив на виконавче провадження, що не лише підсилювало їхню владу, а й здатне було забезпечити швидке виконання рішень, не завжди законних. Така непомірна влада суду та її не завжди законне застосування послужили підставою для реформування судочинства.

Підходи до трактування виконавчого провадження зазнали істотних змін із прийняттям Закону України «Про державну виконавчу службу» 1998 р., яким інститут судових виконавців було скасовано і встановлено підстави для організації та діяльності Державної виконавчої служби в системі органів Міністерства юстиції України [10]. Прийнятий через рік Закон України «Про виконавче провадження» визначив виконавче провадження як примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, у спосіб і в межах повноважень, визначених цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що, відповідно до цього Закону, підлягають примусовому виконанню [11]. Новоприйняті закони фактично нормативно закріпили міжгалузевість виконавчого провадження та його відокремленість від судочинства, зокрема через категоризацію актів, що підлягають примусовому виконанню, на судові рішення та інші несудові акти, тобто рішення інших органів (посадових осіб).

Для виконання зазначених законів у грудні 1999 р. було прийнято Інструкцію «Про

проведення виконавчих дій», що затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 15.12.1999 № 74/5 [12]. У 2012 р. була прийнята нова Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5 «Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень» [13].

У цей період видано багато роз'яснень, зокрема судових і галузевих, що деталізували окремі повноваження державних виконавців, як-от «Інструкція про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби під час примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)» від 25.06.2002, затверджена спільним Наказом Міністерства юстиції України та Міністерства внутрішніх справ України № 607/56/5 [14], або ж Постанова Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судових рішень у цивільних справах» від 07.02.2014 № 6 [15].

Водночас новели у законодавстві, що регулювали виконавче провадження, вчергове розпалили у правовій науці досить гострі дискусії [16, с. 54–59; 17, с. 5; 18, с. 160–164] щодо визначення місця виконавчого процесу, який донедавна сприймався виключно як підгалузь цивільного процесу [19], та призвели до спроб визначити виконавчий процес як окрему галузь права [20, с. 44–48; 21, с. 11–15; 22, с. 581–584; 23, с. 77–85]. Справді, перелічені закони досить чітко відмежували систему виконання рішень від судової системи, залишивши судам функцію нагляду за діяльністю виконавця. Окрім того, було створено цілком нову систему органів виконання, які керувалися у своїй діяльності спеціальними законами та інструкціями і виконували не лише судові рішення, а й рішення інших органів (посадових осіб), що підлягали примусовому виконанню. Одним із недоліків Закону України «Про виконавче провадження» було визнано закріплення поняття виконавчого провадження як завершальної стадії судового провадження. І хоча у цьому ж визначенні виконавчого провадження законодавець наводить продовження тези щодо того, що виконавче провадження є і примусовим виконанням рішень інших органів (посадових осіб), однак саме наведена теза щодо завершальної стадії судового провадження послужила одним із ключових аргументів для прихильників концепції визначення виконавчого провадження як стадії судового процесу [24, с. 940; 25, с. 17].

Аналогічне визначення поняття й нині має місце в Законі України «Про виконавче прова-

дження» від 02.06.2016, незважаючи на запроваджений інститут приватних виконавців, які не належать до структури суду як державного органу. Однак, на нашу думку, реформа виконавчого провадження 2015–2017 рр. є чи не найбільш системною та сміливою в історії примусового виконання рішень судів в Україні, тому вважаємо, що буде вдосконалено не лише процедури примусового виконання рішень, а й кардинально зміниться підхід до визначення доктрини виконавчого процесу. Уведення у правову систему України інституту приватних виконавців давно було на часі, ще до такого введення аналізувалося вченими та практиками й уже сьогодні має позитивний вплив на суспільство та державу, є одним із найбільших досягнень нещодавніх реформ.

Як зазначив один з ініціаторів реформи С.В. Шкляр, виступаючи у Харкові на конференції з доповіддю «Місце приватного виконавця у системі виконання судових рішень», «незадовільний стан виконання судових рішень є основною причиною реформи. Реформа виконавчої служби є невід’ємною частиною судової реформи, яку Президент України визначив як пріоритетну для країни» [26].

У межах реалізації судової реформи 02.06.2016 прийнято ще один важливий закон, а саме Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [27], який, на нашу думку, покликаний поставити крапку у питанні визначення місця виконавчого процесу в системі права України як окремої галузі. Зокрема, цим Законом запроваджено інститут приватних виконавців – суб’єктів приватного права, що наділені владними повноваженнями з приведення до виконання судових рішень та інших актів у передбаченому законом порядку. Окрім того, Законом передбачено створення окремого органу професійного самоврядування виконавців – Асоціації приватних виконавців України та її відповідних органів – Ради приватних виконавців, що наділені низкою істотних повноважень щодо регулювання діяльності приватних виконавців. 5 жовтня 2016 р. набув чинності Наказ Міністерства юстиції України від 29.09.2016 № 2832/5, яким, зокрема, затверджено нову редакцію Інструкції з організації примусового виконання рішень [28]. Отже, суб’єктний склад виконавчого процесу, а саме відокремленість відповідних органів та осіб від судової системи, як і предмет виконання – виконання в тому числі несудових актів, підтверджує, що такий процес неможливо розглядати як частину судового провадження, як і суто адміністративну діяльність уповноважених органів, про що свого часу, коли ще не було приватних виконавців, зазначала С.В. Щербак.

Отже, виконавчий процес має довгу історію, яка має свої витоки ще з часів Київської Русі,

коли інститут судових виконавців уперше згадується у «Руській Правді», та зазнав чимало реформ протягом усього періоду свого існування, видозмінюючись залежно від територіального та державного статусу України, оперативно реагуючи на нові вимоги та виклики. Утім, дискусії щодо місця виконавчого процесу, який довгий час був частиною судового процесу та розглядався лише як його стадія, розпочалися лише у часи незалежності, спонукаючи все більше і більше вчених прийти до розуміння, що виконавчий процес має всі ознаки, щоб набути статусу окремої галузі права.

Література

1. Романчук С.М. Виконавче провадження – історія та сьогодення. Історичний екскурс. URL: http://just-mykolaiv.gov.ua/vikonavche_provadzhennja_istorija_ta_sogodennja_istorichnij_ekskurs (дата звернення: 05.09.2020).
2. Фурса С.Я., Щербак С.В. Виконавче провадження в Україні : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2002. 480 с.
3. Дзисюк Я.М. Історичний розвиток проваджень у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Вип. 8. С. 81–83.
4. Терлюк І.Я. Історія держави і права України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. 944 с.
5. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини : навчальний посібник / В. Кульчицький та ін. Львів : Тріада плюс, 2002. 88 с.
6. Валеев Р.Х. Исполнение судебных решений в первые годы советской власти. *Правоведение*. 1959. № 1. С. 109–113.
7. Крупнова Л.В. Розвиток інституту примусового виконання рішень: від радянського етапу до сучасної України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 221–224. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/6/tom_1/48.pdf (дата звернення: 15.12.2020).
8. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2005. 192 с.
9. Дерев’янка Б.В. Становлення законодавства й практики діяльності органів із забезпечення виконання рішень господарських та інших судів у 1990–2005 роках. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 255–260. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_73_43 (дата звернення: 12.11.2020).
10. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24.03.1998 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.01.2021).
11. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 24. С. 207.
12. Про проведення виконавчих дій : Наказ Міністерства юстиції України від 15.12.1999 № 74/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0865-99> (дата звернення: 27.12.2020).
13. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень : Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 27. С. 23.
14. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів

державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб) : Наказ Міністерства юстиції України та Міністерства внутрішніх справ України від 25.06.2002 № 607/56/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0541-02> (дата звернення: 03.02.2021).

15. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судових рішень у цивільних справах : Постанова Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07.02.2014 № 6. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-14> (дата звернення: 08.12.2020).

16. Білоусов Ю.В. До питання про місце правових норм, що регулюють виконавче провадження у системі права України. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2000. № 3. С. 54–59.

17. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2002. 19 с.

18. Кондратьєва Л.А. Співвідношення правосуддя з цивільних справ з виконавчим провадженням. *Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів* : зб. наук. пр. Третьої міжнар. наук.-практ. конф., м. Хмельницький, 14–15 червня 2012 р. Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права, 2012. С. 160–164.

19. Кройтор В.А., Фролов М.М., Ясынок Н.М. Исполнительное производство. Харьков : Эспада, 2005. 232 с.

20. Фурса С.Я., Фурса Е.И. Проблемные вопросы современного гражданского и исполнительного процессов в Украине. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2004. № 2. С. 44–48.

21. Фурса С.Я. Становлення та розвиток нових процесуальних галузей в Україні. *Проблеми процесуальної науки: історія і сучасність* : зб. наук. пр. другої міжнародної наук.-практ. конф., м. Київ, 25–26 листопада 2010 р. Київ, 2010. С. 11–15.

22. Ляшенко Р.О. Місце виконавчого процесу в системі права України та його співвідношення з цивільним процесом: проблемні питання. *Проблеми процесуальної науки: історія і сучасність* : зб. мат. другої міжнародної наук.-практ. конф., 25–26 листопада 2010 р. Київ, 2010. С. 581–584.

23. Щербак С.В. Становлення та розвиток виконавчого процесу в Україні. *Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів* : зб. наук. пр. Третьої міжнародної наук.-практ. конф., м. Хмельницький, 14–15 червня 2012 р. Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права, 2012. С. 77–85.

24. Курс цивільного процесу : підручник / В.В. Комаров та ін. ; за ред. В.В. Комарова. Харків, 2011. 1352 с.

25. Якимчук С.О. Виконання судових рішень як складова судового розгляду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

26. Шкляр С. Реформа виконавчої служби є невід'ємною частиною судової реформи. *Міністерство юстиції України* : офіційний сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/reforma-vikonavchoi-sluzhbi-e-nevidemnoyu-chastinoyu-sudovoi-reformi---sergiy-shklyar-23160> (дата звернення: 13.01.2021).

27. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1798-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1403-19> (дата звернення: 01.02.2019).

28. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень : Наказ Міністерства юстиції України від 05.10.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1302-16> (дата звернення: 13.01.2021).

Анотація

Мальський М. М. Історія розвитку виконавчого процесу в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто історію становлення та розвитку виконавчого процесу з метою віднайти його місце в системі права України. Установлено та охарактеризовано основні етапи розвитку виконавчого процесу в Україні, зокрема за часів Київської Русі, Польсько-Литовської держави, в Австро-Угорській імперії, у Російській імперії, у період до реформи 1864 р. та після неї, період після Жовтневої революції, у період СРСР та в незалежній Україні. Виявлено, що перша згадка про судових виконавців на території України датується часами Київської Русі. Проаналізовано вплив Литви та Німеччини на формування українського законодавства у питанні виконавчого процесу. Охарактеризовано особливості розвитку виконавчого процесу у Російській та Австро-Угорській імперіях. Установлено основні підстави та характерні риси реформи 1864 р., зокрема значне скорочення чисельності судових інстанцій і суттєве спрощення судової системи. Проаналізовано зміни, впроваджені внаслідок Жовтневої революції 1919 р., а також основні засади функціонування інституту судових виконавців у часи СРСР. Надано характеристику розвитку виконавчого процесу та його законодавчому регулюванню в часи незалежної України. Охарактеризовано основні ознаки судової реформи 2016 р. та основні законодавчі зміни у сфері виконавчого процесу. Надано характеристику інституту приватних виконавців, запровадженого в межах даної судової реформи 2016 р. Привернуто увагу до впливу розвитку виконавчого процесу на розуміння місця виконавчого процесу у правовій системі України, зокрема переходу від сприйняття виконавчого процесу як частини судового процесу та підпорядкованості судам до відокремлення виконавчого процесу як окремої галузі права.

Ключові слова: виконавчий процес, історія виконавчого процесу, судові виконавці, приватні виконавці.

Summary

Malskyy M. M. History of the development of the enforcement process in Ukraine. – Article.

The article considers the history of formation and development of the enforcement process in order to find its place in the legal system of Ukraine. The main stages of development of the enforcement process in Ukraine, in particular, during the times of Kievan Rus, the Polish-Lithuanian state, the Austro-Hungarian Empire, the Russian Empire, the period before and after the reform of 1864, the period after the October Revolution, the USSR period and development of the enforcement process in independent Ukraine. It was found that the first mention of enforcers in Ukraine dates back to the times of Kievan Rus. The influence of Lithuania and Germany on the formation of Ukrainian legislation on the executive process is analyzed. The peculiarities of the development

of the executive process in the Russian Empire and the Austro-Hungarian Empire are described. The main causes and characteristic features of the reform of 1864 are established, in particular, a significant reduction in the number of courts and a significant simplification of the judicial system. The characteristic of development of executive process and its legislative regulation in times of independent Ukraine is provided. The main features of judicial reform in 2016 and the main legislative changes in the field of enforcement are described. The characteristic

of the institute of private enforcers introduced within the limits of this judicial reform of 2016 is given. The article draws attention to the impact of the development of the enforcement process on the understanding of the place of the enforcement process in the legal system of Ukraine, in particular the transition from the perception of the enforcement process as part of the trial and subordination to the courts to the separation of the enforcement process.

Key words: enforcement process, history of enforcement process, enforcers, private enforcers.