

УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Кононець В.П., к. ю. н., доцент
кафедри адміністративного права, процесу та
адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
майор міліції

У статті проаналізовано юридичну природу повноважень прокурора у виконавчому провадженні та обґрунтовано теоретичну і практичну моделі їх застосування в сучасних умовах. Зроблено акцент на потребі удосконалення механізму роботи прокурора у виконавчому провадженні в контексті вдосконалення її структурних елементів та задоволення потребам примусового виконання рішень судів.

Ключові слова: прокурор, виконавче провадження, відповідальність, правопорушення, примусове виконання рішень судів.

В статье сделан анализ юридической природы полномочий прокурора в исполнительном производстве и обосновано теоретическую и практическую модели их применения в современных условиях. Сделан акцент на необходимости совершенствования механизма работы прокурора в исполнительном производстве в контексте совершенствования ее структурных элементов и удовлетворения потребностям принудительного исполнения решений судов.

Ключевые слова: прокурор, исполнительное производство, ответственность, правонарушение, принудительное исполнение решений судов.

Kononets V.P. FEATURES OF ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTOR IN EXECUTIVE PRODUCTION

In the article legal nature of powers of prosecutor in enforcement proceedings and substantiate theoretical models and practical applications in modern conditions. Made emphasis on need to improve mechanism of prosecutor in enforcement proceedings in context of improving its structural elements and meet needs of enforcement of court decisions.

Key words: attorney, enforcement proceedings, liability, tort, liability offenses, enforcement of court.

Постановка проблеми. Найболючішою проблемою юрисдикційної практики є незадовільний стан виконання судових рішень, у тому числі ухвалених за позовами прокурорів у цивільному, господарському та адміністративному судочинствах. Велика кількість рішень судів не виконується роками, у такому разі судова влада, як відомо, взагалі не існує, бо без належного виконання рішень суду його діяльність позбавлена будь-якого сенсу. Якщо не враховувати базу попередньо накопичених боргів, то на сьогодні виконання становить близько 55 відсотків. Для порівняння – середній показник виконання судових рішень в Європі складає 80 відсотків.

Ступінь розробленості проблеми. Значний внесок у розвиток його теоретичних основ зробили такі вчені, як: Д.М. Бакаєв, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, П.В. Каркач, М.В. Касюта, Г.К. Кожевников, І.М. Коз'яков, В.В. Кравчук, В.Д. Ломовський, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Л.А. Ніколаєва, В.Т. Нор, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко та інші.

Метою цієї статті є визначення тенденцій правового регулювання виконавчого

провадження щодо забезпечення законності прав його учасників, окреслення недоліків чинного законодавства та способів їх усунення.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

– з'ясувати юридичну природу повноважень прокурора у виконавчому провадженні, та обґрунтувати теоретичну і практичну моделі їх застосування в сучасних умовах і на перспективу;

– висвітлити закономірності організації роботи прокурора у виконавчому провадженні в контексті вдосконалення її структурних елементів, та задоволення потребам примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

Виклад основного матеріалу дослідження. 4 листопада 2010 р. Верховна Рада України ухвалила підготовлений Міністерством юстиції України Закон «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)». Цим Законом були прийняті суттєві зміни до редакції Закону «Про виконавче



провадження». Хоча Законом від 4 листопада 2010 р. Закон «Про виконавче провадження» викладено у новій редакції, він фактично побудований на базі попередньої редакції і суттєво не змінює самої процедури виконання судових рішень. Основний і найбільш очікуваний аспект удосконалення виконання судових рішень – створення інституту приватного виконання – цим Законом не врахований. Тим не менш, деякі положення є важливими з огляду на те, що вони спрямовані на удосконалення процедури виконавчого провадження, а також посилення захисту прав і інтересів громадян та юридичних осіб у виконавчому процесі.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян, і вони виконуються невідкладно, чи у передбачені законом або визначені прокурором терміни. Останнє речення стосується вимог про проведення перевірок і експертиз у виконавчому провадженні, які за чинним порядком встановлює сам прокурор. При цьому враховується, як складність перевірки, так і реальні можливості органу управління та контролю провести її у встановлені прокурором, інколи стислі терміни так, щоб це не вплинуло на її якість і повноту.

Таким чином обсяг та межі повноважень прокурора у виконавчому провадженні необхідно розглядати крізь призму потреби їх у своєчасному і повному виконанні судового рішення, а тому їх можна узагальнити в такі групи:

а) виявлення порушень закону у виконавчому провадженні, причин цих порушень та умов, що їм сприяли;

б) усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяли;

в) притягнення до відповідальності порушників закону, в тому числі забезпечення відшкодування збитків, завданих у процесі виконання судового рішення;

г) попередження порушень закону у виконавчому провадженні.

До правових засобів, спрямованих на виявлення прокурором порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, згідно з ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», відносяться:

– вимога у встановленому законом порядку від державних виконавців для перевірки виконавчих проваджень (ст. 49-1 Закону України «Про виконавче провадження»);

– одержання від них необхідних відомостей (документів) про хід виконання рішення суду та вимога від відділів державної виконавчої служби Головного управління

юстиції – проведення перевірок і ревізій районних, міських (міст обласного значення), районних у містах ВДВС, а також виділення спеціалістів для в'язання питань, що виникли при здійсненні прокурорського нагляду;

– виклик до прокуратури державних виконавців, боржників, інших осіб та вимагання від них усних або письмових пояснень з приводу допущених порушень закону при виконанні рішення суду;

– особиста прокурорська перевірка процедури виконання судового рішення.

Отже, можна стверджувати, що при здійсненні наглядових повноважень прокурор сам визначає, які прийоми і способи виявлення й усунення порушень закону у виконавчому провадженні йому належить використовувати. Наприклад, він може розпочати перевірку законності звернення судового рішення до виконання з вивчення у суді конкретної справи, а потім перевірити журнал реєстрації виконавчих документів у ДВС. Якщо прокурор перевіряє хід стану виконання судового рішення державними виконавцями, то він використовує інші прийоми і способи. Зокрема, перевірку в даному випадку він починає з ознайомлення й вивчення документів, зосереджених у виконавчому провадженні, потім, якщо в цьому є необхідність, може вивчати справу на предмет наявності інформації щодо майна, належного боржнику, одержати пояснення у державного виконавця, боржника і т. п.

На нашу думку, необхідно закріпити право прокурора на проведення перевірки законності виконавчого провадження саме у Законі України «Про виконавче провадження», а також передбачити у цьому Законі право прокурора на витребування виконавчого провадження.

Отже, за виявленими перевіркою порушеннями закону прокурор вживає засоби до усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяли, а також про притягнення до відповідальності правопорушників, використовуючи при цьому необхідні документи реагування. Реагуючи на виявлені порушення законів у виконавчому провадженні, причини цих порушень та умови, що їм сприяли, прокурор, перш за все, застосовує коло повноважень, зазначених у ч. 2 статті 20, статтях 21-24, 44 Закону України «Про прокуратуру» (у редакції Закону України від 12.07.2001 р. № 2663 – III). Виявивши факти невиконання рішення суду, він у межах наданої йому компетенції приймає відповідні акти реагування (протест, припис, подання, постанова, протокол, позовна заява).

З наведених вище актів прокурорського реагування до правових засобів, спрямо-

ваних на усунення порушень закону у виконавчому провадженні, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, відносяться:

– принесення протесту на незаконні акти та дії державного виконавця, пов'язані з ходом примусового виконання судового рішення (ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»);

– внесення подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, начальнику районного, міського (міст обласного підпорядкування), районного в місті відділу державної виконавчої служби (ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»);

– внесення письмового припису про усунення порушень закону до державної виконавчої служби чи її посадовій особі, які допустили порушення, або начальнику районного (міського) управління юстиції, які правомочні усунути порушення закону у виконавчому провадженні (ст. 22 Закону України «Про прокуратуру») [3].

До правових засобів, спрямованих на притягнення до встановленої відповідальності порушників закону при виконанні судового рішення відносяться:

– порушення кримінальної справи відносно боржників, які розтратили описане майно, дане їм для зберігання (ст. 197 КК); посадових осіб суб'єктів господарювання та підприємництва, які не виконали рішення суду з особистих міркувань, або знищили чи приховали виконавчі документи, допустили недбале їх зберігання, що призвело до їх зникнення, і завдало суттєвої шкоди державним і громадським інтересам, правам та свободам громадян (ст. 382 КК);

– винесення мотивованої постанови про порушення дисциплінарного провадження стосовно державних виконавців за невиконання або неналежне виконання ними своїх службових обов'язків, а також посадових осіб підприємств, установ, організацій, які допустили порушення чинного законодавства при виконанні судового рішення (ст. 147 КзпП);

– винесення мотивованої постанови про порушення провадження про адміністративне правопорушення по ст. 18813 КпАП (накладення штрафу на посадових осіб підприємств, організацій, установ, а також боржників, які допустили порушення законодавства про виконавче провадження).

Правовим засобом, спрямованим на забезпечення відшкодування збитків, заподіяних порушенням закону, є позов (заява), пред'явлена прокурором до суду відносно осіб, які розтратили передане їм на зберігання описане майно; до підприємств, організацій, установ, з вини яких не були стягнені з боржників суми, що підлягають

відрахуванню. Тобто, при необхідності прокурором у встановленому законом порядку вживаються заходи щодо відшкодування заподіяних державі або громадянину збитків у зв'язку з протиправними діями посадових осіб державної виконавчої служби, інших органів, установ, організацій, а також фізичних осіб [1].

Зазначимо і такі важливі положення. При виявленні в діяльності державного виконавця правопорушень, які мають характер кримінально наказуючих діянь, і відносяться, як правило, до числа складу службових злочинів (зловживання владою або службовим становищем, перевищенням влади або службових повноважень, хабарництво, службове підроблення і т. д.) прокурор порушує відносно нього кримінальну справу (ст. ст. 364-370 КК).

У випадках надходження до прокуратури скарги на дії (бездіяльність) державного виконавця прокурор має право витребувати в нього відповідні пояснення. Неявка державного виконавця без поважних причин до прокуратури тягне за собою винесення прокурором постанови про порушення провадження про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 1858 КпАП, з надсиланням цієї постанови до суду для стягнення штрафу. Ненадання прокуророві виконавчого провадження або перешкоди в інших вимогах з боку державного виконавця можуть бути підставою для порушення відносно нього адміністративного провадження за ст. 1856 КпАП [4].

Стаття 87 Закону України «Про виконавче провадження» регламентує питання щодо відповідальності боржника за невиконання рішення суду або інших органів (посадових осіб) [1]. У разі невиконання у встановлений державним виконавцем строк без поважних причин рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, які може виконати лише він, державний виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника – фізичну особу, в розмірі від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на посадових осіб – від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на боржника – юридичну особу – від двадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та призначає новий строк для виконання.

У частині першій ст. 88 Закону встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за невиконання законних вимог державного виконавця та порушення вимог цього Закону. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності визначений КпАП (статті 188-13, 221, 255). Адміністративну відповідальність у виконавчому



провадженні встановлено за невиконання законних вимог державного виконавця щодо усунення порушень законодавства про виконавче провадження, втрату або несвоєчасне відправлення виконавчого документа, неподання або подання неправдивих відомостей про доходи і майновий стан боржника, неповідомлення боржником про зміну місця роботи (перебування), а також неявку без поважних причин за викликом державного виконавця (ст. 188-13 КпАП). Такі діяння тягнуть за собою накладення штрафу від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

За ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином підприємствам, установам, організаціям або громадянам, особі, зобов'язаній за вироком або рішенням суду відшкодувати таку шкоду, відповідно до ст. 51-1 КпАП може бути оголошено попередження, накладено штраф від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або присуджено виправні роботи на строк до двох місяців із відрахуванням 20 відсотків заробітку. Протоколи про адміністративні правопорушення у цих справах мають право складати державні виконавці (ст. 255 КпАП), а безпосередньо справи розглядає суд (ст. 221 КпАП) [4].

Кримінальна відповідальність у виконавчому провадженні може наставати у таких випадках:

- невиконання судового рішення (ст. 382 КК, у якій встановлено відповідальність службових осіб за умисне невиконання рішення, вироку, ухвали чи постанови суду або перешкоджання їх виконанню. Суб'єктом даного складу злочину може бути лише службова особа, яка відповідно до своїх повноважень повинна була вчинити дії по виконанню судового рішення або мала можливість перешкодити такому виконанню) [5];

- приховування майна, що підлягає конфіскації або на яке накладено арешт чи яке описано (ст. 388 КК). Суб'єктом приховування майна, на яке накладено арешт чи яке описано, є особа, якій майно передано на зберігання відповідно до закону [5];

- ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі (ст. 389 КК), яке стосується ухилення від сплати штрафу особою, засудженою до цього виду покарання;

- невиконання або неналежне виконання особою, якій доручено зберігання чи охорону чужого майна, своїх обов'язків (ст. 197 КК). Така діяльність має ознаки кримінально-караного діяння, якщо вона спричинила тяжкі наслідки для власника майна. Суб'єктом злочину може бути неслужбова особа, яка досягла 16-річного

віку, і на яку на підставі трудового договору чи спеціального доручення покладено юридичний обов'язок охороняти або зберігати чуже майно (охоронник, сторож, водій-експедитор, кур'єр, гардеробник, пастух тощо). Якщо таку поведінку допустили службові особи, то їх діяння можуть розглядатися як службова недбалість, і за наявності інших ознак складу злочину кваліфікуються за ст. 367 КК. Кримінальним кодексом України також встановлено відповідальність за ухилення від сплати аліментів (ст. 164). Стаття 165 КК визначає відповідальність за злісне ухилення від сплати встановлених рішенням суду коштів на утримання батьків [6].

З наведеного видно, що одна частина актів прокурорського реагування у виконавчому провадженні безпосередньо спрямована на усунення правопорушень та їхніх наслідків (принесення протестів, внесення приписів, подань тощо), а друга – має непряний вплив на вирішення цих завдань, стимулюючи більш відповідальне ставлення органів влади, посадових осіб і громадян до виконання вимог закону (притягнення правопорушників до кримінальної, дисциплінарної, адміністративної відповідальності, застосування в окремих випадках заходів громадського впливу. При цьому слід відзначити, що застосування прокурором засобів на притягнення винуватців до матеріальної відповідальності має подвійну спрямованість: компенсаційну та профілактичну. Чималий профілактичний потенціал закладено і в інших, передбачених законом, засобах прокурорського реагування.

Висновок. Прокурор набуває статусу учасника виконавчого процесу за умови, що у передбачених ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» випадках він здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді й указане провадження було відкрите на підставі виконавчого документа за його заявою (п. 2 ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження»). Прокурор, за заявою якого відкрито виконавче провадження, що випливає зі змісту цієї норми Закону, реалізує права представника стягувача, передбачені ст. 11-1 Закону, самостійно внаслідок дії пункту 2 ст. 121 Конституції України та вправі серед інших використовувати повноваження щодо оскарження до суду дій або бездіяльності органів ДВС та їх посадових осіб.

Враховуючи подвійну роль прокурора у виконавчому провадженні (як особа, що здійснює нагляд за законністю виконавчого провадження, і як особа, що ініціює відкриття виконавчого провадження), необхід-



но включити прокурора до складу учасників виконавчого провадження, передбачених статтею 10 Закону України «Про виконавче провадження». З цією метою необхідно у частині 1 статті 10 Закону після слова «перекладачі», записати слово «прокурор».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України зі змінами від 01 січня 2005 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996–1996 р., № 30. – Ст. 141.
2. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 р. // ВВР. – 1999. – № 24. – Ст. 207 (із наступними змінами та доповненнями, внесеними згідно із Законом № 245-VII (245-18) від 16.05.2013).
3. Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження» / В.Б. Авер'янов, Л.К. Горбунова, В.В. Комаров та ін.; Відп. ред. О.В. Лаврінович. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 320 с.
4. Закон України «Про прокуратуру» № 1789-12 від 05.11.1991 р. // ВВР. – 1992. – № 53. Редакція від 02.02.2014, підстава 732-18.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (станом на 17.08.2014) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 25. – Ст. 131.
7. Про затвердження Порядку використання коштів виконавчого провадження та виконавчого збору, стягнутого з боржника: постанова КМУ від 29.04.2004 р. № 554 // ОВУ. – 2004. – № 17. – Ст. 1184.
8. Васильєв Г.А. Прокуратура як гарант законності в державі // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12. – С. 3-6.
9. Васильєв Г.А. Виконавче провадження: хто захищений у невиконанні судових рішень / Стенограма обговорення законопроектів про внесення змін до Закону «Про виконавче провадження» // Закон і бізнес. – 2003. – № 22.