

УДК 347.963

Олена Драган,

канд. юрид. наук,
старший радник юстиції, заступник начальника
Департаменту підтримання державного обвинувачення
та представництва інтересів громадянина або держави
в судах Генеральної прокуратури України

ОСКАРЖЕННЯ ПРОКУРОРОМ У СУДОВОМУ ПОРЯДКУ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

Стаття присвячена оскарженню прокурором у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби. У статті дано порівняльний аналіз відповідних повноважень прокурора, закріплених у законодавстві. Визначено проблеми, які виникають у ході оскарження, з урахуванням прокурорської і судової практики, а також сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності прокурорської діяльності у цій сфері.

Ключові слова: оскарження прокурором, рішення, дії або бездіяльність посадових осіб, державна виконавча служба, державний виконавець, стягувач, боржник, виконавче провадження.

Постановка проблеми. Виконання рішення суду є невід'ємною частиною права на справедливий суд. Відповідно до ст. 129-1 Конституції України [1] суд ухвалює рішення іменем України і воно є обов'язковим до виконання. Обов'язковість рішень суду є однією з основних засад судочинства, оскільки поновлення порушених прав громадянина та інтересів держави залежить від кінцевого результату – своєчасного і повного виконання судового рішення.

Прокурор може оскаржити прийняті державним виконавцем процесуальні рішення, зокрема постанови про відкриття виконавчого провадження, закінчення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу та інші. Крім того, може бути оскаржено бездіяльність державного виконавця щодо не звернення стягнення на майно боржника, не вчинення певної виконавчої дії тощо. Право на оскарження у прокурора виникає з моменту, коли йому стало відомо про порушення закону у тому числі й у зв'язку з отриманням відповідного процесуального документу.

Незважаючи на те, що діяльність прокурора у виконавчому провадженні, особливо його статус як учасника цього провадження та повноваження, закріплено на законодавчому рівні, виникає чимало проблем, які потребують наукового переосмислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у розроблення практич-

них положень із питань виконання судових рішень та діяльності прокурора у цій сфері зробили М. М. Говоруха, С. О. Малахов, М. В. Руденко, Г. П. Серета та інші. Представницька діяльність прокурора, зокрема, у виконавчому провадженні була предметом дослідження С. О. Белікової, М. В. Косюти, М. І. Мичка, А. І. Перепелиці, М. М. Стефанчук та інших учених. Однак натепер ще залишаються неповною мірою дослідженими питання оскарження прокурором рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби в ході примусового виконання судових рішень, ухвалених за позовами прокурора.

Метою статті є дослідження питання оскарження прокурором рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби в судовому порядку.

Виклад основного матеріалу. Зміни у законодавстві щодо діяльності органів прокуратури зумовили вдосконалення форм і методів реагування на порушення закону у виконавчому провадженні.

Так, із прийняттям 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» [2] та внесенням змін до Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 (далі – Закон від 21.04.1999) [3] повноваження прокурора у сфері виконання судових рішень дещо розширено.

Зокрема, прокурора як учасника виконавчого провадження наділено повноваженнями сторони у тому числі щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця з питань виконавчого провадження у порядку, встановленому цим Законом. У свою чергу, ст. 82 Закону від 21.04.1999 було передбачено, що рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби можуть бути оскаржені стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого рівня чи до суду.

Відповідно до пункту 6 частини 6 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор має право брати участь у виконавчому провадженні у разі виконання рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 (далі – Закон від 02.06.2016), який набрав чинності 05.10.2016 [4], прокурор є учасником виконавчого провадження, а ч. 1 ст. 19 Закону передбачено його право на оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавця у порядку, встановленому цим Законом (відомчий та судовий).

Разом із тим, на відміну від попередньої редакції Закону від 21.04.1999, нині рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені до суду, який видав виконавчий документ, не лише сторонами, а й іншими учасниками та особами (ст. 74 Закону від 02.06.2016). Раніше учасники виконавчого провадження (не сторони) та особи, які залучались до проведення виконавчих дій, могли звернутись до відповідного адміністративного суду у порядку, передбаченому законом (ст. 82 Закону від 21.04.1999).

Між іншим, новелою є строки оскарження рішень та дій виконавця, а саме: протягом 10 робочих днів, а рішення про відкладення проведення виконавчих дій – протягом трьох робочих днів із дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи законних інтересів (ч. 5 ст. 74 Закону від 02.06.2016).

Варто звернути увагу на те, що вищевказані строки на звернення до суду передбачені лише у Господарському процесуальному кодексі України (ст. 121-2). Водночас Законом від 02.06.2016 зміни до відповідних положень

Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 181) та Цивільного процесуального кодексу України (ст. 385) не внесені.

Таким чином, як і раніше, прокурор наділений повноваженнями щодо оскарження у встановленому законом порядку, у тому числі й у судовому, рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби.

Зазначені вище законодавчі зміни, які відбулись у 2014 році, призвели до перебудови в організації роботи прокурорів у разі здійснення представництва на стадії виконання судових рішень. Прокурорами широко використовувались повноваження, надані їм законом, у цій сфері та оскаржувались рішення, дії або бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби в порядку відомчого контролю. Так, за 9 місяців 2016 року задоволено 1 638 відповідних скарг [5].

Крім того, прокурори звертались із цього приводу і до суду. За вказаний вище звітний період судами задоволено 27 скарг (позовів) із питань виконання судових рішень. Найчастіше скарги (позови) подавались на дії та бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби, прийняті ними рішення (про відмову у відкритті виконавчого провадження, закінчення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу тощо). Зокрема, прокурори оскаржували до суду постанови державних виконавців про відмову у відкритті виконавчого провадження, винесені з різних підстав, у т. ч. у зв'язку з ненаданням документів щодо представництва.

Так, у квітні 2016 року прокуратурі Миколаївської області державним виконавцем відмовлено у відкритті виконавчого провадження на підставі п. 8 ч. 1 ст. 26 Закону від 21.04.1999 з посиланням на те, що у документах, які додані до заяви про відкриття виконавчого провадження, відсутні відомості, що підтверджують представництво інтересів держави в суді прокурором, а також не вказано суму боргу з урахуванням стягнутих коштів. Після відмови начальника відділу державної виконавчої служби у задоволенні скарги, поданої в порядку відомчого контролю, прокуратура звернулася до суду.

Ухвалою господарського суду Миколаївської області від 08.06.2016 у справі № 5016/2214/2012(5/88), залишеною без змін Одеським апеляційним господарським судом, відповідну скаргу задоволено, визнано незаконними дії зазначеного відділу щодо відмови у задоволенні скарги прокуратури, зобов'язано відділ скасувати постанову про відмову у відкритті виконавчого провадження та взяти до виконання виконавчий документ тощо [6].

При цьому суд апеляційної інстанції, зокрема, дійшов висновку, що п. 8 ч. 1 ст. 26 Закону від 21.04.1999 не передбачає такої підстави для відмови у відкритті виконавчого провадження, як ненадання прокурором відомостей, що підтверджують представництво інтересів держави в суді, оскільки такі дії суперечать п. 2 ч. 1 ст. 19 цього Закону та ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Наступна підстава для відмови у відкритті виконавчого провадження – це невідповідність виконавчого документа вимогам, передбаченим ст. 18 Закону від 21.04.1999. Так, у грудні 2015 року державним виконавцем винесено постанову про відмову у відкритті виконавчого провадження за наказом суду, виданим у справі за позовом прокуратури Львівської області та звернутим нею до примусового виконання, про стягнення коштів до державного, обласного та місцевого бюджетів. Зазначене рішення вмотивовано тим, що виконавчий документ не відповідав вимогам, визначеним ст. 18 Закону від 21.04.1999, оскільки в ньому відсутні відомості щодо стягувача, зокрема його найменування, місцезнаходження та індивідуальний податковий номер.

Ухвалою господарського суду Львівської області від 15.02.2016 у справі № 914/1556/15, залишеною без змін судами апеляційної та касаційної інстанцій, скаргу прокурора задоволено, визнано незаконною та скасовано постанову державного виконавця про відмову у відкритті виконавчого провадження та зобов'язано державну виконавчу службу взяти до виконання наказ суду з урахуванням особливостей виконання виконавчих документів про стягнення коштів у дохід держави, визначених ч. 3 ст. 8 Закону від 21.04.1999 [7].

При цьому суди акцентували увагу на тому, що у цій справі відповідний орган виступає від імені держави, а не є стягувачем чи вказується у виконавчому документі як стягувач, оскільки стягнення не відбувається на його користь чи в його інтересах. Фактично отримувачами коштів у спірних правовідносинах є державний, обласний і місцевий бюджети.

Також мали місце випадки, коли прокурори оскаржували постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження, винесені у зв'язку з тим, що у виконавчому документі не було зазначено індивідуальний ідентифікаційний номер боржника і тому він не відповідав вимогам ст. 18 Закону від 21.04.1999.

Так, постановою Полтавського окружного адміністративного суду від 25.07.2016 у справі № 816/922/16, залишеною без змін

судом апеляційної інстанції, задоволено адміністративний позов Полтавської місцевої прокуратури, визнано протиправною та скасовано постанову державного виконавця про відмову у відкритті виконавчого провадження, зобов'язано державну виконавчу службу вирішити питання про відкриття виконавчого провадження [8].

Суди дійшли висновку, що оскільки державний виконавець наділений повноваженнями запитувати інформацію безоплатно від будь-яких органів, відсутність вказаних вище даних у виконавчому документі не є підставою для відмови у відкритті виконавчого провадження.

Аналогічна правова позиція викладена й у постановках Верховного Суду України від 21.05.2014 у справі № 6-45цс14 [9] та від 25.06.2014 у справі № 6-62цс14 [10].

Наразі ця проблема вирішена. Законом від 02.06.2016 не визначено вже таку обов'язкову вимогу до виконавчого документа, як індивідуальний ідентифікаційний номер стягувача та боржника (для фізичних осіб – платників податків).

Крім цього, варто зауважити, що Законом від 02.06.2016 не передбачено видання державним виконавцем такого процесуального документа, як постанова про відмову у відкритті виконавчого провадження. За наявності підстав виконавчий документ повертається стягувачу без прийняття його до виконання.

Судовий контроль за виконанням рішень, який полягає у можливості учасників виконавчого провадження та осіб, що залучаються до проведення виконавчих дій, оскаржити до суду рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, встановлено ст. 383–389 ЦПК України та ст. 181, 267 КАС України. Водночас ГПК України хоча прямо й не визначає судового контролю за виконанням постановлених господарськими судами рішень, однак передбачає право у тому числі прокурора на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби.

Використовуючи право на звернення до суду, прокурору необхідно дотримуватись правил підсудності розгляду відповідних скарг.

Постановою пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07.02.2014 № 6 «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» [11] передбачено, що

скарга на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби подається до суду, який видав виконавчий документ (ч. 2 ст. 384 ЦПК України), незалежно від місця виконання судового рішення.

Скарги з приводу виконання рішень господарських судів на рішення, дії чи бездіяльність органів ДВС подаються до господарських судів. Так, постановою пленуму Вищого господарського суду України від 17.10.2012 № 9 «Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів України» [12] з урахуванням положень ст. 121-2 ГПК України роз'яснено, що скарги на дії чи бездіяльність органів ДВС щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів розглядає виключно місцевий господарський суд, яким відповідну справу розглянуто у першій інстанції, тобто той господарський суд, що видав виконавчий документ (наказ чи ухвалу).

Якщо оскаржуються рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення, ухваленого за нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дії чи бездіяльності таких осіб, необхідно звертатися до відповідного адміністративного суду.

Наприклад, у постанові пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дії чи бездіяльності державної виконавчої служби» [13] надано роз'яснення, що до юрисдикції адміністративних судів належать спори щодо оскарження рішень, дії чи бездіяльності державної виконавчої служби під час виконання всіх виконавчих документів, передбачених ч. 2 ст. 17 Закону від 21.04.1999, крім тих, щодо яких законом встановлено інший, винятковий порядок їх оскарження.

Цікавим є такий момент. Так, у вищевказаній постанові пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3 зазначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи з приводу оскарження постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій і накладенням штрафу, прийнятих у виконавчих провадженнях щодо примусового виконання усіх виконавчих документів незалежно від того, яким органом, у тому числі судом якої юрисдикції, вони видані. Також до юрисдикції адміністративних судів належать справи про оскар-

ження рішень, дії чи бездіяльності державної виконавчої служби, прийнятих (вчинених, допущених) під час примусового виконання постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій і накладенням штрафу, як виконавчих документів в окремому виконавчому провадженні.

Водночас 03.06.2016 до постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ від 07.02.2014 № 6 внесено зміни, які полягають у тому, що справи щодо оскарження зазначених вище постанов державного виконавця, прийнятих у виконавчих провадженнях стосовно примусового виконання судового рішення у цивільній справі, належать до розгляду в порядку цивільного судочинства.

Верховний Суд України у справі № 6-3077цс15 [14], предметом розгляду якої було, зокрема, оскарження постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, дійшов висновку, що якщо законом встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дії чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, то це виключає юрисдикцію адміністративних судів у такій категорії справ.

Нині Законом від 02.06.2016 передбачено, що рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб), у тому числі постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору, постанов приватного виконавця про стягнення основної винагороди, витрат виконавчого провадження та штрафів, можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Прийняття рішень судами, у тому числі постановлених за заявами та скаргами учасників виконавчого провадження на стадії виконання, ґрунтується на застосуванні норм права, що регулюють спірні правовідносини. Проте наявність прогалін та нерегульованість окремих правовідносин у тій чи іншій сфері дає підстави судам ухвалювати різні за змістом рішення, неоднаково застосовувати одні й ті самі норми права, а це одна з головних проблем у разі судового захисту інтересів громадян та держави на стадії виконання судових рішень.

Тому доцільним під час підготовки процесуальних документів є вивчення судової практики та правових позицій Верховного Суду України. Так, у постанові Вищого господарського суду України від 29.07.2014

у справі № 905/2600/13 суд звертає увагу на порядок застосування приписів п. 9 ч. 1 ст. 47, ч. 5 ст. 52 Закону від 21.04.1999 та Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» та вказує на встановлену чинним законодавством заборону щодо звернення стягнення на майно державного підприємства, яке є основними засобами виробництва, що забезпечують ведення виробничої діяльності, а відсутність у боржника іншого майна, на яке може бути звернуто стягнення, є підставою для повернення виконавчого документа стягувачу [15].

Має значення, на які рахунки боржника у межах виконання судового рішення накладається арешт. У постанові Вищого господарського суду України від 16.04.2014 у справі № 915/321/13-г суд наголосив, що накладення арешту на рахунок боржника, призначений для виплати заробітної плати працівникам підприємства, призводить до порушення їхніх конституційних прав. Держава гарантує та захищає законом право громадянина на своєчасне одержання винагороди за працю. Своєчасність та обсяги виплати заробітної плати працівникам не можуть залежати від здійснення інших платежів та їх черговості, а тому державні виконавці не мають законних підстав для накладення арешту на кошти, призначені для оплати праці працівників боржника [16].

Висновки

Часто невиконання судових рішень є наслідком незаконності винесених посадовими особами державної виконавчої служби процесуальних рішень, а також бездіяльності державних виконавців, які не вживають належних заходів, спрямованих на виконання цих рішень. Прокурор, користуючись правом на оскарження, сприяє поновленню порушеного права сторони виконавчого провадження. З метою виключення суперечностей вважаємо за доцільне враховувати в практичній діяльності правові позиції Верховного Суду України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206. – 25 жовтня.
3. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 року № 606 – XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/606-14/page5>
4. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T161404.html

5. Статистична інформація про роботу прокурора за 9 місяців 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>

6. Ухвала господарського суду Миколаївської області від 8 червня 2016 року у справі № 5016/2214/2012(5/88) [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58216094>

7. Ухвала господарського суду Львівської області від 15 лютого 2016 року у справі № 914/1556/15 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55907346>

8. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 25 липня 2016 року у справі № 816/922/16 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59516954>

9. Постанова Верховного Суду України від 21 травня 2014 року у справі № 6-45ц14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38963294>

10. Постанова Верховного Суду України від 25 червня 2014 року у справі № 6-62ц14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E1428478898DC3F1C2257D020041CC89?OpenDocument&year=2014&month=06&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E1428478898DC3F1C2257D020041CC89?OpenDocument&year=2014&month=06&)

11. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07.02.2014 № 6 «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» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2016_rik.html

12. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.10.2012 № 9 «Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009600-12>

13. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-10>

14. Постанова Верховного Суду України від 24 лютого 2016 року у справі № 6-3077ц15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E6E2E1F87113BE6EC2257F720040DB53](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E6E2E1F87113BE6EC2257F720040DB53)

15. Постанова Вищого господарського суду України від 29 липня 2014 року у справі № 905/2600/13 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39942165>

16. Постанова Вищого господарського суду України від 16 квітня 2014 року у справі № 915/321/13-г [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38311500>

Статья посвящена обжалованию прокурором в судебном порядке решений, действий или бездействия должностных лиц государственной исполнительной службы. В статье дан сравнительный анализа полномочий прокурора по этому вопросу, закрепленных законодательно; определены проблемы, которые возникают в ходе обжалования, с учетом прокурорской и судебной практики, а также сформулированы выводы и предложения, направленные на повышение эффективности прокурорской деятельности в этой сфере.

Ключевые слова: обжалование прокурором, решения, действия или бездействие должностных лиц, государственная исполнительная служба, государственный исполнитель, взыскатель, должник, исполнительное производство.

The article is devoted to appeal the prosecutor in court the decisions, actions or inaction of the officials of the state executive service, providing a comparative legal analysis of the powers of the public prosecutor on the issue, the definition of the problems that arise in the course of the appeal, subject to prosecutorial and judicial practice, as well as the formulation of conclusions and recommendations aimed at effective prosecutorial activities in this area.

Key words: appeal by the prosecutor, decisions, actions or inaction of the officials, state executive service, state executor, creditor, debtor, executive production.

