



**Микола РУДЕНКО**,  
головний науковий співробітник  
відділу проблем управління  
та науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

### **ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

**Ключові слова:** прокурор; державний виконавець; скарга; виконавче провадження; судові юрисдикції.

З часу набрання чинності нової редакції Закону України від 4 листопада 2010 року № 2677-VI «Про виконавче провадження» (далі – Закон), тобто з 9 березня 2011 року, прокурор є учасником виконавчого провадження (ч. 1 ст. 7 Закону) та бере в ньому участь у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою (ч. 2 ст. 7 Закону).

При цьому законодавець створив ситуацію, за якої незрозуміло, якими саме правами й обов'язками має бути наділений прокурор під час здійснення виконавчого провадження: правами та обов'язками сторони виконавчого провадження (стягувача) (ч. 1 ст. 12 Закону) чи повноваженнями іншого його учасника (ч. 4 ст. 12 Закону). Адже право на оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця з питань виконавчого провадження мають насамперед сторони виконавчого провадження, про що йдеться у ч. 1 ст. 12 Закону, а серед прав та обов'язків інших учасників виконавчого провадження, зазначених у ч. 4 ст. 12 Закону, такого спеціального права не передбачено. Вказується лише, що вони користуються іншими правами, наданими цим Законом.

У наказі Генерального прокурора України «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» від 29 листопада 2006 року № 6гн (із наступними змінами та доповненнями) зазначається, що у випадках відкриття виконавчого провадження за заявою прокурора, який набуває статусу учасника виконавчого провадження, він має користуватися правами, визначеними Законом України «Про виконавче провадження», зокрема і оскаржувати незаконні дії (бездіяльність) органів державної виконавчої служби та їх посадових осіб (п. 14.2). Отже, прокурор, який відповідно до ст. 19 цього Закону звернувся до державного виконавця із заявою про відкриття виконавчого провадження, має права й обов'язки стягувача, в інтересах якого він діє, за винятком права на укладення мирової угоди про закінчення виконавчого провадження, оскільки прокурор повністю замінює собою стягувача.

Слід зазначити, що оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб Державної виконавчої служби України (далі – ДВС) – одна з найважливіших гарантій забезпечення прав фізичних та юридичних осіб у виконавчому

провадженні. При цьому можна виділити два види оскарження: 1) адміністративний (відомчий) порядок оскарження; 2) судовий порядок оскарження (ст. 82 Закону). За таких обставин стягувач (прокурор на його користь), інші учасники виконавчого провадження (окрім боржника) можуть скористатися наданою ст. 82 Закону, ст. 383 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), ст. 181 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) та ст. 1212 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України) можливістю оскаржити незаконні рішення, дії (або, навпаки, бездіяльність) державного виконавця до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, чи до керівника відповідного відділу ДВС вищого рівня або суду.

Проте ці правові норми (за винятком ст. 383 ЦПК України), на нашу думку, широко трактують коло осіб, які мають право звернутися за захистом своїх порушених прав, надаючи такі повноваження не лише учасникам виконавчого провадження, а й особам, які залучаються до проведення виконавчих дій. Тобто йдеться про те, що у виконавчому провадженні можуть зачіпатися та, відповідно, порушуватися не лише права сторін, а й інших суб'єктів виконавчого провадження. Однак необхідно врахувати і той аспект, що крім стягувача та боржника інші учасники виконавчого провадження особисто не зацікавлені в результатах виконавчого провадження і фактично немає потреби у захисті їхніх прав з огляду на неможливість їх реалізації у виконавчому провадженні. Тому, на наш погляд, більш доцільно наділити правом на оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб ДВС, стягувача, боржника та прокурора, як це передбачено, наприклад, чинним ГПК України (ст. 1212), де прокурор виступає як самостійний суб'єкт оскарження. Згідно з положеннями ст. 383 ЦПК України правом на звернення зі скаргою до суду наділені лише сторони виконавчого провадження.

Прокурори, як свідчить практика, здебільшого надають перевагу судовому ос-

карженню рішень, дій або бездіяльності державного виконавця, міркуючи про те, що начальник відділу ДВС, який здійснює безпосередній контроль за діяльністю державного виконавця, не матиме особистої зацікавленості у задоволенні скарги на свого працівника. Звісно, така позиція сумнівна, але зауважимо: у будь-якому випадку розгляд скарги начальником відділу ДВС жодною мірою не позбавляє прокурора права оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця і до суду [1].

Під час реалізації прокурором права на судово оскарження слід зважати на те, що законодавством встановлено певний порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб ДВС. Найсуттєвішими моментами в аспекті подальшого викладення є питання визначення судової юрисдикції для оскарження (адміністративної, господарської, цивільної), об'єкта оскарження, тобто правових актів індивідуальної дії, а також дії чи бездіяльності державного виконавця або іншої посадової особи ДВС, порядку розгляду скарги у суді. На теоретичному та практичному рівнях зазначені питання є дискусійними [2].

Згідно зі ст. 181 КАС України («Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби») учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної посадової особи порушено їхні права, свободи або інтереси, а також, якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

З аналізу цієї процесуальної норми можна зробити висновок про те, що всі спори щодо скарг учасників виконавчого провадження (за винятком державного виконавця) та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, на рішення, дії чи бездіяльність ДВС при виконанні названих вище

виконавчих документів, розглядаються адміністративними судами, крім тих, для яких встановлено інший порядок судового оскарження. Отже, з метою виявлення зазначених спорів, які не розглядаються в порядку адміністративного судочинства, необхідна пряма вказівка в законі про їх розгляд в іншому судочинстві.

Як зазначено в п. 13 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 року № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» [3], прокурор має право звернутися з позовом у вказаних справах не лише як учасник виконавчого провадження, статусу якого він набуває при відкритті виконавчого провадження за його заявою у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді (п. 2 ст. 19 Закону), а й при здійсненні представництва в суді особи, яка є учасником виконавчого провадження. Крім того, у разі відхилення протесту прокурора або ухилення органу ДВС від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним (ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»).

Таким чином, в адміністративному судочинстві до складу суб'єктів оскарження належить саме прокурор: 1) як повноправний учасник виконавчого провадження у разі відкриття такого провадження за його заявою у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді на підставі ч. 1 ст. 7 Закону; 2) при здійсненні представництва в суді особи, яка є учасником виконавчого провадження; 3) як суб'єкт права на внесення протесту, відхилення якого або ухилення від розгляду якого є підставою для подальшого звернення до адміністративного суду. В останньому випадку йдеться про ситуації, пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян в органах ДВС, про адміністративні правопорушення, про боротьбу з корупцією.

Статтею 121<sup>2</sup> ГПК України встановлено, що скарги на дії чи бездіяльність органів

ДВС щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть подавати стягувач, боржник або прокурор протягом десяти днів з дня вчинення оскаржуваної дії або з дня, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена. Ці скарги розглядаються господарським судом.

Отже, з цієї норми прямо випливає, що вказані публічно-правові спори розглядаються за правилами господарського судочинства. Однак слід наголосити: для визначення спору, який повинен розглядатися в господарському судочинстві, необхідно враховувати наступне. По-перше, він має впливати лише з правовідносин, що склалися під час виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів. По-друге, скаржником у такому спорі може бути лише стягувач, боржник або прокурор. По-третє, його предметом у буквальному розумінні зазначеної процесуальної норми повинна бути дія чи бездіяльність органів ДВС. Звідси можна зробити висновок, що лише за наявності цих трьох умов такий спір має розглядатися за правилами господарського судочинства. Тому решту спорів, які виникли навіть при виконанні рішень господарських судів, необхідно розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Подібна ситуація, хоч і з деякими відмінностями, складається й при розмежуванні цивільної та адміністративної юрисдикцій щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів ДВС під час виконання рішень, ухвалених у цивільному судочинстві. У ньому розглядаються зазначені справи за таких умов: спір повинен виникнути під час виконання рішення, ухваленого за правилами ЦПК України; скаржниками є лише сторони виконавчого провадження (прокурор на користь стягувача); предмет спору – рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи ДВС [4].

Враховуючи зазначене, оскаржити рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи ДВС прокурор має право:

1) за ЦПК України – до суду цивільної юрисдикції, що видав виконавчий документ,

якщо оскаржується рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи ДВС за виконавчим документом зазначеного суду;

2) за ГПК України – до господарського суду, якщо скарга стосується виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів; зазначені скарги щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів підлягають розгляду господарським судом, який розглянув відповідну справу у першій інстанції, тобто тим господарським судом, що видав виконавчий документ (наказ чи ухвалу), незалежно від того, якою саме особою подано скаргу (п. 10 Постанови Пленуму Вишого господарського суду України від 24 жовтня 2011 року № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам») [5];

3) за КАС України – до адміністративного суду, до того ж редакція ст. 181 КАС України встановлює юрисдикцію адміністративним судам таких вимог словами «якщо законом не встановлено іншого порядку судового оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби». Це означає, що адміністративним судам підвідомчі адміністративні позови, пов'язані з порушенням прав, свобод чи інтересів сторін виконавчого провадження при виконанні виконавчих документів, видах адміністративними судами.

У подальшому спробуємо окреслити коло рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб ДВС, які можуть бути оскаржені прокурором під час здійснення виконавчого провадження. Це, зокрема, рішення у вигляді такої постанови: про відмову у задоволенні відводу державного виконавця, експерта, спеціаліста, оцінювача, перекладача (ч. 7 ст. 16 Закону); про відмову у прийнятті до провадження виконавчого документа (ч. 1 ст. 24 Закону); про відмову у відкритті виконавчого провадження (ч. 4 ст. 26 Закону); про відкладення провадження виконавчих дій (ч. 2 ст. 35 Закону); про зупинення виконавчого провадження (ч. 3 ст. 39 Закону); про стягнення з боржника витрат, пов'язаних із організацією та про-

веденням виконавчих дій (ч. 5 ст. 41 Закону); про повернення стягувачу виконавчого документа (без виконання) та авансового внеску (ч. 4 ст. 47 Закону); про повернення виконавчого документа до суду (ч. 3 ст. 48 Закону); про закінчення виконавчого провадження (ч. 3 ст. 49 Закону); про зняття арешту з майна (ч. 6 ст. 60 Закону);

До дій, які підлягають оскарженню, можна віднести: ненадання можливості ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження (ч. 2 ст. 11 Закону); проведення виконавчих дій без понять, присутність яких під час вчинення виконавчих дій є обов'язковою (ч. 1 ст. 11, ч. 2 ст. 15 Закону); проведення виконавчих дій у нічний час, вихідні дні з порушенням вимог ст. 29 Закону; порушення порядку звернення стягнення на майно боржника та його вилучення (статті 52–57, 65–67 Закону); порушення порядку реалізації майна, на яке звернено стягнення (статті 62–66 Закону); порушення умов звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інші доходи боржника (статті 68–74 Закону); порушення умов виконання рішень, за якими боржник зобов'язаний особисто вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення (статті 75–79 Закону).

Бездіяльність державного виконавця, що оскаржується, може проявлятися у: непризначенні експерта або спеціаліста для з'ясування та вирішення питань, що виникають під час здійснення виконавчого провадження і потребують спеціальних знань, а для оцінки майна – суб'єктів оціночної діяльності (суб'єктів господарювання) (ч. 1 ст. 13 Закону); непризначенні (за необхідності) перекладача під час проведення виконавчих дій (ч. 1 ст. 14 Закону); ненадсиланні виконавчого документа за новим місцем проживання чи місцезнаходженням боржника, місцем його роботи чи місцезнаходженням майна боржника (ч. 5 ст. 20 Закону); ненадсиланні копій постанов та інших документів виконавчого провадження, які державний виконавець повинен довести до відома сторін та інших учасників виконавчого провадження (ч. 1 ст. 31 Закону); незверненні до суду з поданням про винесення ухвали про розшук боржника або дитини, а також

іншу бездіяльність державного виконавця, пов'язану з розшуком боржника або його майна (ч. 4 ст. 40 Закону); невідновленні виконавчого провадження у випадках, передбачених ст. 51 Закону; ненадсиланні відповідним правоохоронним органам матеріалів для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності (ч. 6 ст. 65, ч. 10 ст. 74, ч. 3 ст. 75, ч. 2 ст. 89 Закону); ненакладенні штрафу на боржника – фізичну або юридичну особу (ч. 1 ст. 89 Закону).

При цьому не має значення, яким розпорядчим документом оформлені рішення, дії державного виконавця – постановою, в тому числі затвердженою начальником відповідного відділу ДВС, актом, резолюцією на заяві заінтересованої особи, листом чи в іншій формі, або взагалі не оформлені (бездіяльність) – всі вони за наявності певних обставин можуть бути оскаржені прокурором до суду.

За результатами розгляду скарги виносяться ухвала (рішення), в якій відповідний суд або визнає доводи прокурора правомірними і залежно від змісту визнає постанову державного виконавця щодо здійснення заходів виконавчого провадження недійсною, або визнає недійсними наслідки виконавчих дій, або зобов'язує орган ДВС здійснити певні виконавчі дії, якщо він ухиляється від їх виконання без достатніх підстав, або визнає доводи скаржника неправомірними і скаргу відхиляє.

Щодо форми судового процесу господарська юрисдикція визначилась таким чином: це є не позовне провадження, а «особлива» форма чи одна із форм судового контролю щодо виконання рішень, ухвал,

постанов (лист Вищого господарського суду України від 11 грудня 2006 року № 05-3/2772 «Щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність органів Державної виконавчої служби») [6]. Проте за відсутності законодавчих приписів щодо порядку вирішення таких звернень господарський суд застосовує більшість положень ГПК України, які врегульовують позовне провадження, зокрема: порядок призначення скарги до розгляду, витребування та отримання певних доказів, їх оцінку в судовому засіданні, процесуальні строки, порядок винесення певного процесуального документа за результатами розгляду, набуття ним законної сили, порядок оскарження тощо.

При цьому було б доцільно орієнтуватися на одночасну гармонізацію таких норм із відповідними нормами ЦПК України та КАС України, які також поки що не досконалі в аспекті цього дослідження і до того ж передбачають різні судові форми розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи ДВС (позовне провадження відповідно до ст. 181 КАС України і звернення зі скаргою згідно зі статтями 383–389 ЦПК України). Бажано, щоб Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ видав окрему постанову із зазначеного питання, адже постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження» від 26 грудня 2003 року № 14 [7] є застарілою та не відповідає умовам сьогодення.

#### Список використаних джерел:

1. Малахов С.О. Оскарження прокурором рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби: питання теорії та практики / С.О. Малахов // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2011. – Вип. 9. – С. 342–345.
2. Гордиенко М. В какой суд пойти с жалобой на ГИС? Проблемы определения судебной юрисдикции обжалования действий госисполнителей / М. Гордиенко // Юридическая практика. – 2011. – № 24 (703). – 14 июня.
3. Коваленко Д. Два суда – два мнения. Разное разъяснение в применении одной и той же нормы процессуального права пленумами ВХСУ и ВАСУ / Д. Коваленко // Юридическая практика. – 2011. – № 46 (725). – 15 ноября.

4. Смоковіч М. Розмежування судових юрисдикцій щодо спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності Державної виконавчої служби / М. Смоковіч // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 4. – С. 15–23.

5. Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 6. – С. 16–17.

6. Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 2. – С. 22.

7. Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 2. – С. 2–4.

*Микола РУДЕНКО*

**ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ  
ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ:  
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

**Резюме**

*Аналізуються законодавчі положення щодо права прокурора на оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб Державної виконавчої служби України, а також механізм реалізації цього права у цивільному, господарському й адміністративному судочинстві.*

*Николай РУДЕНКО*

**ПРОКУРОР КАК СУБЪЕКТ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ:  
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Резюме**

*Анализируются законодательные положения, касающиеся права прокурора на обжалование решений, действий или бездействия государственного исполнителя и других должностных лиц Государственной исполнительной службы Украины, а также механизм реализации этого права в гражданском, хозяйственном и административном судопроизводстве.*

*Mykola RUDENKO*

**PROSECUTOR AS A SUBJECT OF APPEALITION DECISIONS, ACTS OR OMISSIONS OF STATE  
PUBLIC OFFICIALS OF THE STATE EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE:  
THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES**

**Summary**

*The author analyses the legislative provisions dealing with prosecutor's right to appeal the decisions, acts or omissions of public executive officers and of the State Executive Service as well as the mechanism of realization of this right in civil, commercial and administrative legal procedure.*