



Марія ВИНЦИСЛАВСЬКА,

*аспірант кафедри виконавчого та нотаріального процесу
і адвокатури Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

Ключові слова: прокурор; виконавчий процес; державний виконавець; представництво; нагляд.

У Конституції України закріплено положення про те, що «... права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Такий обов'язок покладено на прокуратуру, оскільки саме цей державний орган є представником інтересів держави, захищає права та інтереси фізичних і юридичних осіб.

Сьогодні одним із пріоритетних напрямів діяльності прокурора залишається його участь у виконавчому процесі. До вивчення цієї теми системно підходили вітчизняні науковці та фахівці-практики, а саме: М.М. Говоруха, С.О. Малахов, А.І. Перепелиця, М.В. Руденко, В.І. Солодкий, С.Я. Фурса, С.В. Щербак. Разом із тим невирішені питання, які мають місце як у теорії, так і практиці примусового виконання рішень, свідчать про необхідність перегляду ролі прокурора у виконавчому процесі та розширення його повноважень. Саме тому метою статті є пошук оптимальної форми участі прокурора у виконавчому провадженні для найбільш повного і своєчасного виконання рішень як юрисдикційних, так і неюрисдикційних органів.

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про виконавче провадження» прокурор бере участь у виконавчому провадженні у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою [2]. Тобто прокурор, який звертався за захистом прав та інтересів осіб у цивільному процесі, має право брати участь у захисті прав та інтересів цих осіб, але вже в рамках виконавчого процесу. Така функція представництва прокурором прав та інтересів осіб в органах примусового ви-

конання рішень є продовженням функції представництва, що здійснювалась ним у суді. Таким чином, можна говорити про трансформацію функції представництва прокуратурою прав та інтересів осіб з цивільного процесу у виконавчий процес. І в такому випадку прокурор стає вже учасником виконавчих процесуальних відносин. Враховуючи те, що виконавці вже не входять до складу суду, а законодавство покладає компетенцію органів із виконання рішень на створену державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України, відповідні зміни мають бути узгоджені й відображені в Конституції України.

Пропонуємо доповнити п. 2 ст. 121 Конституції України положенням про те, що прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави не лише в суді, а також під час примусового виконання рішень.

Відповідно до абзацу 3 п. 1 постанови 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» прокурор набуває статусу учасника виконавчого провадження за умови, що у передбачених ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» випадках він здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді і зазначене провадження було відкрито на підставі виконавчого документа за його заявою (п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження») [3]. З огляду на викладене прокурор може звернутися із заявою про відкриття виконавчого провадження лише у тому випадку, якщо він звертався до суду на захист порушених інтересів громадянина або держави. На нашу думку, таке положення не повною мірою захи-

щає права осіб, які мають бути поновлені органами державної виконавчої служби. А відтак, на наш погляд, було б доцільним на законодавчому рівні закріпити право прокурора звертатися з заявою щодо відкриття виконавчого провадження не тільки у випадках, коли він здійснював представництво інтересів громадян у суді за своєю заявою, але і в тих випадках, коли він не брав участь у процесі, однак після розгляду і вирішення справи виникли обставини, через які громадянин самостійно не має можливості звернутися в органи державної виконавчої служби із заявою про відкриття виконавчого провадження. Так, наприклад, особа могла самостійно захищати свої права в суді, однак після винесення судового рішення і набрання ним законної сили зазначена особа через хворобу або інший фізичний чи матеріальний стан не в змозі пред'явити виконавчий документ до органів примусового виконання рішень. Отже, прокурор повинен бути наділений правом звернення з заявою про відкриття виконавчого провадження в органах державної виконавчої служби незалежно від того, чи відбувався розгляд справи за його заявою.

Таким чином, аналіз законодавства дає підстави зробити висновок, що на сьогодні єдиною формою участі прокурора у виконавчому процесі є подання заяви про відкриття виконавчого провадження у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та реалізації ним прав сторони виконавчого процесу.

Однак серед учених і практиків наразі не існує єдиної точки зору щодо того, чи здійснює прокуратура нагляд за дотриманням законів органами державної виконавчої служби. Ці питання і досі не вирішені, хоч існують різні концепції вчених з цього приводу. Одні науковці вважають, що до предмета прокурорського нагляду «... не входить додержання законів органами державної виконавчої служби, а внесення документів прокурорського реагування є фактично втручанням у діяльність органів державної виконавчої служби» [4, 37–40]. Інші, навпаки, переконані, що «... прокурор у виконавчому провадженні займає подвійне становище, що, з одного боку, полягає у можливості здійснення нагляду за законністю актів та дій державного виконавця, інших учасників виконавчого провадження, а також осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, юридичних осіб усіх форм власності і громадян, які є боржниками, а з другого боку – у зверненні (на підставі виконавчого документа) до держав-

ного виконавця із заявою про відкриття виконавчого провадження у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді» [5, 21]. У ст. 121 Конституції України чітко встановлено коло повноважень, які здійснює прокуратура. Серед них нагляд за додержанням законів під час примусового виконання рішення не зазначений. Крім того, в самому Законі України «Про виконавче провадження» такі норми відсутні, оскільки Законом України «Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» [6] було виключено норму про прокурорський нагляд та змінено порядок здійснення контролю за законністю виконавчого провадження. Це рішення обумовлено тим, що «... неприпустимою була ситуація, за якої один і той самий орган виступає у виконавчому провадженні і як орган, що здійснює нагляд за законністю, і як представник сторони (стягувача)...» [7, 107–111]. Така думка є цілком обґрунтованою, оскільки виникає проблема процесуального сумісництва прокурором функцій особи, яка є учасником виконавчого процесу, і функцій органу, який здійснює нагляд за додержанням законів у цьому процесі.

Відповідно до п. 4 ст. 121 Конституції України прокурорський нагляд застосовується лише при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Таке положення Закону підтверджується позицією Вищого адміністративного суду України, який у справі №К/9991/85374/11 від 2 липня 2013 року вказав, що «... до повноважень прокуратури України не віднесено нагляд за законністю виконавчого провадження у цивільних, господарських та адміністративних справах. Такий нагляд поширюється лише на виконання судових рішень у кримінальних справах, які пов'язані із обмеженням особистої свободи громадян» [8]. Отож доходимо висновку, що прокуратура не наділена повноваженнями зі здійснення нагляду за законністю виконавчого провадження.

Однак час і практика виконання рішень показали, що виключення положень про прокурорський нагляд за законністю виконавчого провадження не дало належного результату. Кількість невиконаних рішень постійно зростає, рівень корупції серед державних службовців також постійно збільшується. Як наслідок, у виконавчому провадженні має місце формальне та

безвідповідальне ставлення державних виконавців до своєї роботи, порушення ними строків виконання виконавчого документа. Ситуація ускладнюється тим, що більшість державних виконавців не мають належної освіти, і це викликає труднощі для них у застосуванні законодавства про виконавче провадження. Низька заробітна плата та значний обсяг навантаження призводять до того, що державні виконавці досить часто обмежуються направленням запитів у відповідні контролюючі органи, тому прокурорський нагляд за цим державним органом залишається й надалі актуальним та необхідним [5, 43]. Унаслідок прокурорських перевірок виявлено, що найбільш поширеними порушеннями закону, які мають місце при здійсненні органами державної виконавчої служби своїх повноважень, є порушення строку відкриття виконавчого провадження; порушення строків виконання виконавчого документа; порушення порядку накладення арешту на майно боржника і його подальшої реалізації. На переконання автора, прокурорський нагляд особливо необхідний на такій стадії виконавчого провадження, як реалізація арештованого майна боржника. А саме: нагляд за порядком проведення конкурсного відбору спеціалізованих організацій, що здійснюють реалізацію арештованого майна, порядок укладення з ними договору, порядок проведення торгів або аукціону та переоцінки майна. Відповідно до чинного законодавства контроль за діяльністю спеціалізованих організацій, що здійснюють реалізацію арештованого майна, у виконавчому провадженні з боку державних виконавців відсутній. В результаті на цій ділянці відбувається найбільша кількість зловживань, адже майно продається за безцінок. Пасивність і безініціативність органів державної виконавчої служби спонукає більшість громадян та юридичних осіб шукати інший, альтернативний спосіб захисту своїх прав та інтересів, зокрема шляхом звернення до органів прокуратури.

Все наведене вище обумовлює необхідність перегляду концепції щодо місця прокурора та розширення його повноважень у виконавчому процесі. На наше переконання, участь органів прокуратури у виконавчому провадженні не повинна обмежуватись лише представництвом інтересів громадянина. Ми погоджуємося з Р.О. Ляшенком, який слушно зауважує, що «... прокуратура наділена державою істотними повноваженнями, тому здатна здійснювати пози-

тивний вплив на державну виконавчу службу і захищати осіб, права яких порушуються незаконними діями державних виконавців та інших уповноважених осіб або їх бездіяльністю» [9, 148].

Щоб не порушувати принцип процесуально-го сумісництва, слід чітко розмежовувати компетенцію прокуратури зі здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та у виконавчому процесі, а також компетенцію прокуратури зі здійснення нагляду за законністю виконавчого провадження у цивільних, господарських та адміністративних справах. Так, на думку автора, предметом такого нагляду повинно бути додержання законів органами, які здійснюють примусове виконання рішень, а також відповідність законам правових актів, що приймаються органами державної виконавчої служби. Крім того, прокурорський нагляд необхідний при виконанні рішень Європейського суду з прав людини, оскільки останніми роками продовжує збільшуватись кількість справ, ухвалених проти України, а державна виконавча служба дедалі частіше порушує строки виплати справедливої сатисфакції.

З цією метою необхідно регламентувати в Законі України «Про прокуратуру» [10] нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), як самостійний напрям діяльності прокуратури, а також доповнити Закон Главою 5 такого змісту: «Нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)», у якій в окремій статті викласти предмет і повноваження прокурора при здійсненні нагляду. А більш детально питання організації роботи органів прокуратури зі здійснення нагляду за законністю виконавчого провадження слід передбачити у галузевому наказі Генеральної прокуратури України. А саме, слід чітко визначити ієрархію органів, які мають право здійснювати нагляд за законністю виконавчого провадження, визначити мету та завдання такої діяльності, предмет нагляду, підстави для проведення перевірок, повноваження прокурора, акти прокурорського реагування. Зокрема, на наш погляд, при Генеральній прокуратурі України слід створити Головне управління нагляду за дотриманням законності виконавчого провадження, до складу якого увійдуть прокурори, які мають право здійснювати нагляд і перевірку виконавчого провадження, що перебуває на виконанні у будь-якому структурному підрозділі органів державної виконавчої служби.

При обласній прокуратурі, прокуратурах міста Києва та міста Севастополя – створити управління нагляд за законністю виконавчого провадження, до складу якого входитимуть прокурори, які матимуть право здійснювати нагляд за дотриманням законності виконавчого провадження, що перебуває на виконанні у відділі примусового виконання рішень областей, районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділах державної виконавчої служби. Щодо розподілу обов'язків між прокурорами районного рівня, то, на наш погляд, внутрішнім нормативно-правовим актом повинно бути чітко визначені функціональні обов'язки між працівниками прокуратури району, таким чином, щоб один і той самий прокурор району не виконував функції представника та особи, яка здійснює нагляд за законністю виконавчого провадження.

Вважаємо, що прокурор повинен бути наділений такими повноваженнями зі здійснення нагляду: ознайомлення з матеріалами виконавчого провадження; витребування їх для перевірки, але на строк до п'яти робочих днів; отримання необхідної інформації про стан виконання рішення; витребування копій необхідних документів зі справи, ознайомлення з вхідною і вихідною кореспонденцією, єдиним реєстром виконавчих проваджень; виклик державного виконавця для дачі пояснень з приводу порушення Закону, а у випадку ухилення від надання пояснень або неявки – притягнення до адміністративної відпові-

дальності; внесення подання на процесуальні дії або бездіяльність державного виконавця.

Таким чином, підсумовуючи викладене, найбільш оптимальною вбачається участь прокурора у виконавчому процесі у двох формах:

- 1) як суб'єкта виконавчого процесу;
- 2) як суб'єкта, який здійснює нагляд за законністю виконавчого провадження.

На підставі проведеного дослідження слід внести такі зміни до чинного законодавства України:

1. Конституцію України в п. 2 ст. 121 доповнити положенням про те, що: «прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді, а також при *примусовому виконанні рішень*».

2. В Законі України «Про прокуратуру» передбачити Главу 5 «*Нагляд за законністю виконавчого провадження*», в якій визначити предмет такого нагляду і повноваження прокурора.

3. В Законі України «Про виконавче провадження» в Главі 9 «*Захист прав стягувача, боржника та інших осіб у виконавчому провадженні*» передбачити норму про те, що:

«Прокуратура від імені держави здійснює нагляд за законністю виконавчого провадження.

На незаконні дії і постанови державного виконавця може бути внесений акт прокурорського нагляду, який підлягає обов'язковому розгляду в установленний законом строк».

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>
2. Про виконавче провадження: закон України від 21 квітня 1999 року №606-XIV (із змінами від 26 червня 2013 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №24. – Ст. 207.
3. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 року №14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-03>
4. Шупеня М. Прокурорський нагляд та участь прокурора у виконавчому провадженні / М. Шупеня, М. Бачук, Л. Франків // Право України. – 2006. – №1. – С. 37–40.
5. Говоруха М. М. Прокурор у виконавчому провадженні: основи організації і діяльності / М. М. Говоруха. – К.: Ін-Юре, 2008. – 376 с.
6. Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження»: закон України від 10 липня 2003 року №1095-IV (із змінами від 10 липня 2003 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №6. – Ст. 37.
7. Фурса С. Я. Виконавче провадження в Україні / С. Я. Фурса, С. В. Щербак. – К.: Атіка, 2002. – 480 с.
8. Справа №К/9991/85374/11 від 2 липня 2013 року // Архів Вищого адміністративного суду України.
9. Ляшенко Р. О. Приведення судових рішень у цивільних справах до примусового виконання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Р. О. Ляшенко; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2013. – 208 с.

10. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII (із змінами від 9 червня 2013 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.

Марія ВИНЦИСЛАВСЬКА

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
УЧАСТІ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОЦЕСІ**

Резюме

Досліджено актуальні питання участі прокурора у виконавчому процесі. Обґрунтовано необхідність наділення його функціями нагляду за законністю виконавчого провадження у цивільних, господарських та адміністративних справах.

Мария ВИНЦИСЛАВСКАЯ

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ**

Резюме

Исследованы актуальные вопросы участия прокурора в исполнительном процессе. Обоснована необходимость наделить его функциями надзора за законностью исполнительного производства по гражданским, хозяйственным и административным делам.

Maria VINTSYSLAVSKA

**ACTUAL PROBLEM
OF PARTICIPATION OF PROSECUTORS IN ENFORCEMENT PROCESS**

Summary

The main aim of the article is to research the actual issues of participation of prosecutors in enforcement process. The need of given the prosecutors the functions of supervision after law enforcement process in civil, cooperative and administrative cases are studied.