



Світлана БЕЛІКОВА,

старший викладач кафедри
цивільно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України,
радник юстиції

УДК 343.163

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави як реалізація принципу публічності в цивільному процесі було і є предметом дискусії. Незважаючи на те, що за роки незалежності України інституту представництва органами прокуратури в цивільному процесі України приділялось достатньо уваги, нез'ясованих питань залишилось чимало.

Сучасний стан забезпечення своєчасного та повного виконання судових рішень так само незадовільний, а в багатьох випадках їх виконання взагалі унеможливується. Зважаючи на викладене, навряд чи викликає сумнів необхідність удосконалення функцій прокурора у виконавчому провадженні.

Виконуючи функції, передбачені ст. 5 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді, оптимізація якого максимально наближена до європейських стандартів у цій сфері (Резолюція ПАРЄ 1466 (2005) [1] та 1755 (2010) [2]; Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) [3]), але все ж таки потребують удосконалення положення національного законодавства щодо розширення прав прокурора у виконавчому провадженні з метою досягнення більш ефективного захисту законних інтересів громадян і держави.

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про виконавче провадження» [4] проку-

рор бере участь у виконавчому провадженні у випадках здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за своєю заявою. Представницька функція прокуратури реалізується шляхом забезпечення захисту прав громадян та інтересів держави при виконанні судових рішень.

Враховуючи зміст наведеного нормативного положення, прокурор, продовжуючи виконувати функцію представництва, яку він здійснював у суді, має право брати участь в захисті прав та інтересів цих осіб, але вже у межах виконавчого провадження. Необхідно зазначити, що прокурор може звернутися із заявою про відкриття виконавчого провадження лише у випадку, якщо він звертався до суду щодо захисту порушених прав громадянина або держави. Тому на державного виконавця законом покладається обов'язок при поданні прокурором заяви про відкриття виконавчого провадження з'ясувати, чи справді під час розгляду справи в суді позовна заява була подана прокурором та підтримувалася ним у суді. У випадку непідтвердження цього факту державний виконавець відповідно до вимог закону повинен внести мотивовану постанову про відмову у відкритті виконавчого провадження.

Стан виконання рішень значною мірою залежить від своєчасності звернення стя-

гувача з виконавчим документом до відділу державної виконавчої служби та ініціювання примусового виконання рішення. В останні роки (з 1 грудня 2012 року) у національному законодавстві з'явилося нове право прокурора безпосередньо одержувати в суді виконавчий документ, що чітко визначено у положеннях ст. 368 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 116 Господарського процесуального кодексу України, ст. 258 Кодексу адміністративного судочинства України.

Однак з метою розширення прав осіб, чий інтереси мають бути поновлені, необхідно на законодавчому рівні закріпити право прокурора звертатися із заявою про відкриття виконавчого провадження також і у випадках, коли він не здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді, але після вирішення справи в суді виникли обставини (хвороба, різке погіршення матеріального становища), через які громадянин не має можливості самостійно звернутися до державної виконавчої служби із заявою про відкриття виконавчого провадження. Зауважимо, що в п. 2 наказу Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [5] наголошено на необхідності вважати пріоритетним при здійсненні представницької діяльності прокурорів у суді захист соціальних прав громадян, які неспроможні захищати свої права через фізичний чи матеріальний стан, недоздатність повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність, а також захист інтересів держави, зокрема у бюджетній системі та у сфері земельних відносин.

При закріпленні на законодавчому рівні форм участі прокурора у виконавчому провадженні слід враховувати, що останнє є завершальною судовою стадією, а тому реалізація ним представницької функції при виконанні судових рішень не повинна відрізнятися від аналогічної його діяльності в судовому процесі при розгляді справи. У зв'язку з цим поділяємо думку

К.А. Гузе про те, що в Законі України «Про виконавче провадження» необхідно передбачити можливість реалізації прокурором представницької функції як у формі порушення виконавчого провадження шляхом звернення до державного виконавця із заявою про захист прав, свобод, інтересів інших осіб, державних або суспільних інтересів, так і в формі його вступу у виконавче провадження, розпочате стягувачем [6, 252].

Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України [7] та ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» [8] на прокуратуру покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді. Проте вказане конституційне положення варто доповнити нормою, згідно з якою прокурор має право здійснювати представництво інтересів також під час примусового виконання судових рішень, тобто брати участь у виконавчому провадженні.

Зазначимо, що серед науковців і фахівців у галузі виконавчого права не існує єдиної концепції стосовно місця прокурора у виконавчому провадженні та розширення кола його повноважень.

Так, М. Шупеня вважає, що до предмета прокурорського нагляду не входить додержання законів органами державної виконавчої служби, а внесення документів прокурорського реагування є фактично втручанням у їхню діяльність [9, 37]. Таку позицію поділяє і С.В. Щербак. На його думку, недопустима ситуація, за якої один і той самий орган виступає у виконавчому провадженні і як орган, що здійснює нагляд за законністю, і як представник сторони [10, 107–111]. Наведені точки зору відрізняються від позиції, яку обстоює М.М. Говоруха. На його переконання, прокурор у виконавчому провадженні займає подвійне становище, що, з одного боку, означає можливість здійснення нагляду за законністю актів і 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 – можливість звернення (на підставі виконавчо-

го документа) до державного виконавця із заявою про відкриття виконавчого провадження у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді. В останньому випадку прокурор стає учасником виконавчого провадження [11, 21].

Підтримуючи подібну точку зору, Р.О. Ляшенко звертає увагу на те, що прокуратура наділена державою істотними повноваженнями, тому здатна здійснювати позитивний вплив на державну виконавчу службу і захищати осіб, права яких порушуються незаконними діями державних виконавців та інших уповноважених осіб або їх бездіяльністю [12, 148].

Обґрунтуємо власну позицію щодо правового статусу прокурора у виконавчому процесі. Загалом вважаємо переконливою аргументацію таких авторів, як М.М. Говоруха та Р.О. Ляшенко, тому що участь прокурора у виконавчому провадженні не повинна обмежуватись лише представництвом інтересів громадянина або держави. Проте, напевно, думка С.В. Щербак цілком виправдана, оскільки виникає проблема процесуального сумісництва прокурором функцій як учасника виконавчого провадження, так і органу, який здійснює нагляд за додержанням законів у виконавчому процесі. Одним із варіантів вирішення проблеми процесуального сумісництва є чітке розмежування двох напрямів роботи прокуратури в цьому контексті: по-перше, компетенції прокурора щодо здійснення представництва інтересів у суді в передбачених законом випадках; по-друге, повноважень зі здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у виконавчому провадженні.

Так, прокурор, беручи участь у виконавчому провадженні, набуває прав та обов'язків сторони, а саме: має право ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи, оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця з питань виконавчого провадження, подавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у провадженні виконавчих дій, давати усні та письмові пояснення, висловлювати свої

доводи та міркування з усіх питань, що виникають у ході виконавчого провадження, у тому числі під час проведення експертизи, заперечувати проти клопотань, доводів і міркувань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом [11, 104–107].

У цілому прокурор у виконавчому провадженні має аналогічні права інших учасників процесу, передбачені ч. 1 ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження».

Враховуючи те, що прокурор є самостійним учасником виконавчого провадження, його права й обов'язки мають бути конкретизовані в окремій статті Закону України «Про виконавче провадження».

Звертаємо увагу ще на одну проблему в правовому становищі прокурора у виконавчому провадженні. Відповідно до п. 4 ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладатиметься нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Отже, прокуратура не наділена повноваженнями зі здійснення нагляду за законністю виконавчого провадження. Позбавлення прокуратури цих повноважень породжує цілу низку проблем практичного характеру, зокрема: формальне та безвідповідальне ставлення державних виконавців до своїх професійних обов'язків, порушення ними строків виконання виконавчого документа. Зазначене фактично унеможлиблює забезпечення своєчасного та повного виконання судового рішення.

У цьому випадку доцільно навести думку А. Авторгорова, який зазначає, що, зважаючи на інертність, безвідповідальність, безкарність деяких держвиконавців, прокурорський нагляд за законністю виконавчого провадження скасувати не можна. Тим більше, що згідно з чинним національним законодавством прокурору не надано право приймати будь-які процесуальні рішення, а також право змінювати або скасовувати рішення, прийняті судом, постанови чи акти державного виконавця.

Прокурор лише має право на оскарження за наявності в діях держвиконавця ознак порушення закону [13].

Реагуючи на правопорушення шляхом внесення документа прокурорського реагування, прокурор не змінює виконавче провадження чи його хід, а тільки вказує державному виконавцю на наявні недоліки та упушення в його діяльності, які призводять до порушення закону.

Вважаємо слушним зауваження М.М. Говорухи щодо доцільності повернення прокурору права здійснювати нагляд у виконавчому провадженні, хоча проблема прокурорського нагляду є однією з дискусійних до теперішнього часу, а у виконавчому провадженні, крім того, і малодослідженою.

Зокрема, М.М. Говоруха зазначає, що предметом прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у виконавчому провадженні є відповідність актів, які видаються державним виконавцем у процесі примусового виконання судових рішень та рішень інших органів, вимогам Конституції України і чинним законам, а також додержання законодавства про виконавче провадження усіма суб'єктами виконавчих правовідносин. Об'єктом прокурорського нагляду у такому випадку є органи та посадові особи ДВС, якщо їх акти і дії суперечать вимогам Закону, інші органи, установи, організації та їх посадові особи, фізичні особи на всій території України, які зобов'язані виконати судові рішення. Один із різновидів перевірок виконання законів у виконавчому провадженні – перевірки законності правових актів.

Отже, як підсумовує М.М. Говоруха, прокурорська перевірка додержання законів у виконавчому провадженні охоплює сукупність дій прокурора, спрямованих на виявлення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, а також його реагування на виявлені правопорушення з метою поновлення прав і законних інтересів стягувача й інших учасників виконавчого процесу. Перевірка додержання законів при виконанні рішень судів та інших органів (посадових

осіб) проводиться прокурором за заявами й іншими повідомленнями, у тому числі за інформацією посадових осіб ДВС, а за наявності підстав – також із власної ініціативи.

Повністю поділяючи думку М.М. Говорухи щодо доцільності прокурорського нагляду за законністю виконавчого провадження, зауважимо, що з огляду на реальний стан виконання судових рішень прокурорський нагляд поряд із судовим контролем є ефективною гарантією захисту прав та інтересів громадян і держави.

З метою чіткого регламентування повноважень прокурора щодо нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють примусове виконання рішень судів, необхідно внести доповнення до ст. 5 Закону України «Про прокуратуру». Вказані зміни повинні бути спрямовані на чітке визначення предмета, мети та завдань прокурорського нагляду в зазначеній сфері регулювання. Особливу увагу необхідно приділити підставам проведення прокурорських перевірок, повноваженням прокурора та актам прокурорського реагування.

Наголосимо, що незадовільний стан виконавчого провадження, збільшення кількості звернень громадян про порушення законодавства під час здійснення виконавчих дій потребують посиленої уваги з боку органів прокуратури.

Натомість проблема взаємодії державної виконавчої служби та органів прокуратури є актуальною і постійно перебуває у полі зору як науковців, так і практиків. Одні стверджують, що органи прокуратури не повинні втручатися у діяльність державної виконавчої служби, на думку інших, прокуратура має здійснювати нагляд за виконавчим провадженням [14, 211–212].

Відтак, зважаючи на умови правової дійсності, неспроможність наявної системи органів державної виконавчої служби забезпечувати дотримання законності у процесі примусового виконання рішень, виникає об'єктивна потреба в нагляді прокуратури як складової функції правоохоронного і правозахисного органу забез-

печення законності у виконавчому провадженні [15, 8].

Провідною тезою серед прихильників обмеження повноважень прокурора у виконавчому провадженні є унеможливлення здійснення контрольних чи наглядових функцій прокуратури, які виходять за межі прав, передбачених законодавством для представника однієї зі сторін.

На нашу думку, вказані заперечення не обгрунтовані з наведених нижче причин:

- діюча система взаємовідносин та контролю між державним виконавцем і його керівництвом є внутрішньою, що не може забезпечити своєчасне та повне здійснення виконавчого провадження, а отже, потребує зовнішнього нагляду, який неупереджено й оперативно здійснює прокуратура;

- прокурор безпосередньо не вчиняє будь-яких виконавчих дій, а винесені ним акти прокурорського реагування можуть бути оскаржені, зокрема й до суду;

- унеможливлується незаконне втручання прокуратури у виконавче провадження;

- наявний на сьогодні контроль за діяльністю виконавчої служби з боку Міністерства юстиції України та його територіальних відділів не суперечить здійсненню прокуратурою її наглядової функції.

У зв'язку з цим нагальною вбачається проблема посилення активності органів прокуратури під час виконання ними функцій нагляду за законністю виконавчого провадження та першочерговим завданням подолання тенденції, яка домінує в науці і на практиці щодо обмеження участі прокурора у виконавчому провадженні. На нашу думку, прокуратура, будучи одним із гарантів виконання законодавчих приписів, є ефективним, багатофункціональним і найважливішим елементом державного механізму. Саме тому пропонуємо не тільки зберегти, а й посилити наглядову функцію прокуратури у сфері виконавчого провадження.

Прокурор у виконавчому процесі виконує подвійну роль: по-перше, отримавши виконавчий документ, він може ініціювати відкриття виконавчого провадження;

по-друге, здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів органами державної виконавчої служби.

Стосовно першого напряму діяльності прокурора у виконавчому процесі зазначимо, що єдиною формою участі у ньому прокурора є подання заяви про відкриття виконавчого провадження. Вказану заяву прокурор може подати тільки у випадку, якщо він здійснював представництво інтересів цього громадянина або держави в суді. Вважаємо, таке нормативне правило не дає можливості повною мірою реалізувати права прокурора як учасника виконавчого провадження, тому потрібно внести доповнення до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» стосовно участі прокурора у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в яких прокурор здійснює представництво інтересів громадян і держави в суді.

Що ж до другого напряму – здійснення прокурорського нагляду за виконавчим процесом, то необхідно звернути увагу, що на сьогодні зменшення обсягу наглядових повноважень у цій сфері вкрай небезпечне явище як для інтересів окремої людини, так і суспільства загалом. Саме тому в сучасних умовах не втрачає актуальності об'єктивна потреба збереження прокурорського нагляду за законністю виконавчого провадження.

Таким чином, доходимо висновку, що в умовах сьогодення можливим шляхом подолання проблем, пов'язаних із діяльністю прокурора у виконавчому провадженні, є розширення кола його повноважень, оскільки на даний час нагальним видається питання стосовно визначення меж повноважень органів прокуратури у сфері виконавчого провадження. З метою більш чіткого окреслення повноважень прокурора у виконавчому процесі необхідно доповнити та внести зміни до таких статей законодавчих актів: ст. 121 Конституції України; ст.ст. 5, 36 Закону України «Про прокуратуру» в частині здійснення нагляду за законністю виконавчого провадження та участі у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в яких прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або

держави в суді; ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження» – щодо відкриття виконавчого провадження за заявою прокурора у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді та в інших випадках, передбачених законом.

Список використаних джерел:

1. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Рекомендація 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int>
4. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207 (в редакції від 2 березня 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
5. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uazakon.com/documents
6. *Гузе К.А.* Реалізація представницької функції прокуратури на стадії виконання судових рішень / К.А. Гузе // Проблеми законності. – 2009. – № 105. – С. 248–256.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
8. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793 (в редакції від 1 травня 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
9. *Шупеня М.* Прокурорський нагляд та участь прокурора у виконавчому провадженні: основи організації та діяльності / М. Шупеня, М. Бачук, Л. Франків // Право України. – 2006. – № 1. – С. 37–40.
10. *Фурса С.Я.* Виконавче провадження в Україні / С.Я. Фурса, С.В. Щербак. – К.: Атіка, 2002. – 480 с.
11. *Говоруха М.М.* Прокурор у виконавчому провадженні: основи організації і діяльності / М.М. Говоруха. – К.: Ін-Юре, 2008. – 376 с.
12. *Ляшенко Р.О.* Приведення судових рішень у цивільних справах до примусового виконання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Р.О. Ляшенко; Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2013. – 208 с.
13. *Авторгоров А.* Новели виконавчого провадження / А. Авторгоров // Юридична газета. – 2003. – № 3 (3).
14. *Гончарова І.* Взаємодія державної виконавчої служби з органами прокуратури під час виконання рішень / І. Гончарова // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 210–214.
15. *Говоруха М.* Роль і місце прокуратури у виконавчому провадженні / М. Говоруха, М. Руденко // Юридичний вісник України. – 2006. – № 37. – С. 8–9.

Світлана БЕЛІКОВА

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Розглянуто діяльність прокурора у виконавчому провадженні, а також наведено аргументи стосовно участі прокурора у виконавчому провадженні як продовженні представницької функції при виконанні судових рішень. Визначено підстави щодо необхідності введення у діяльність органів прокуратури нагляду за законністю виконавчого провадження.

Ключові слова: прокурор у виконавчому провадженні; функція представництва інтересів громадянина або держави у суді; учасник виконавчого провадження; забезпечення виконання рішень; нагляд.

Светлана БЕЛИКОВА

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ФУНКЦИИ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

Рассмотрена деятельность прокурора в исполнительном производстве, а также приведены аргументы об участии прокурора в исполнительном производстве как продолжении представительской функции при исполнении судебных решений. Определены основания относительно необходимости введения в деятельность органов прокуратуры надзора за законностью в исполнительном производстве.

Ключевые слова: прокурор в исполнительном производстве; функция представительства интересов гражданина или государства в суде; участник исполнительного производства; обеспечение исполнения решений; надзор.

Svetlana BELIKOVA

THE PROSECUTOR'S IMPLEMENTATION OF THE REPRESENTATIVE FUNCTION IN THE EXECUTION OF COURT DECISIONS

The article examined the activities of the prosecutor in the enforcement proceedings, as well as there are the arguments of the prosecutor's participation in enforcement proceedings as a continuation of the representative function in the execution of court decisions. The basis for the need to include in the activities of the prosecution of the supervision for the legality in the enforcement proceedings is identified.

Keywords: prosecutor in enforcement proceedings; the function of representing the interests of the citizen or the state in the court; participant of the enforcement proceedings; execution of court decisions, supervision.

