

РОЗДІЛ 10. СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.963

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ ЯК УЧАСНИКІВ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

EFFECTIVENESS OF PUBLIC PROSECUTORS AS PARTICIPANTS OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS: THEORY AND PRACTICE

Драган О.В.,
кандидат юридичних наук,
перший заступник начальника управління
представництва інтересів громадян та держави у суді
Генеральної прокуратури України

У статті досліджено ефективність діяльності прокурора як учасника виконавчого провадження при виконанні судових рішень, постановлених за його позовами, заявами, а також у справах, де прокурором здійснювалося представництво в суді у світлі законодавчих змін. Окреслені питання практичної діяльності та проблемні питання. Внесені пропозиції щодо варіантів їх вирішення.

Ключові слова: прокурор, функції прокуратури, представництво інтересів громадянина або держави при виконанні судових рішень, оскарження дій державного виконавця.

В статье исследована эффективность деятельности прокурора как участника исполнительного производства при исполнении судебных решений, принятых за его исками, заявлениями, а также по делам, где прокурором осуществлялось представительство в суде в свете законодательных изменений. Определены перспективы такой деятельности и проблемные вопросы. Внесены предложения относительно вариантов их решения.

Ключевые слова: прокурор, функции прокуратуры, представительство интересов гражданина или государства при исполнении судебных решений, обжалование действий государственного исполнителя.

In this article were analyzed effectiveness of public prosecutor representative activities for execution of decisions ruled by courts upon prosecutors' claims and within cases in which the prosecutors take part considering new amendments to legislation. The article discusses issues of representation functions of the prosecutor's office. The proposals for improvement of current legislation and practices are made.

Key words: public prosecutor, functions of the prosecutor's office, representation by public prosecutor of citizen's or interests of the State for execution of court decisions, appeals against actions of state executor.

Відповідно до ч. 5 ст. 124 Конституції України [1], судові рішення ухвалюються судами іменем України та є обов'язковими до виконання на всій території України. Однією із основних засад судочинства Конституцією України (ст. 129) закріплено принцип обов'язковості судових рішень, який знайшов своє подальше відображення і в інших законодавчих актах: Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (ч. 2 ст. 13) [2], Цивільному процесуальному кодексі України (ч. 1 ст. 14) [3], Кодексі адміністративного судочинства України (ч. 2 ст. 14, ч. 1 ст. 255) [4], Господарському процесуальному кодексі України (ст. ст. 4-5, 115) [5].

Питання виконання судових рішень є надзвичайно важливим та актуальним не тільки для України.

Ураховуючи місце, яке держава відводить правовому регулюванню виконання судових рішень, великого значення набувають роль та правове становище прокурора на цьому етапі.

Метою статті є аналіз ефективності діяльності прокурора як учасника виконавчого провадження у зв'язку із змінами у законодавстві.

Згідно зі ст. 121 Конституції України, на прокуратуру покладається здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

При цьому варто зауважити, що представництво прокурором інтересів громадянина та держави не закінчується після постановлення судом остаточного рішення у справі, набрання ним законної сили.

Адже для реального поновлення законності законодавством передбачено завершальну стадію судового про-

вадження – виконавче провадження (ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» [6]).

Відомий науковець Є.О. Нефедьєв виконавче провадження розглядав у якості додаткового до основного – позовного, а отже, яке може бути порушено, коли рішення про право набрало законної сили [7, с. 674].

Питанням представництва прокурором інтересів громадянина та держави у судах при виконанні судових рішень у своїх працях приділяли увагу багато науковців: М.М. Говоруха [8, 9, 10], Т.О. Дунас, М.В. Руденко [11], М.Й. Штефан [12] та інші.

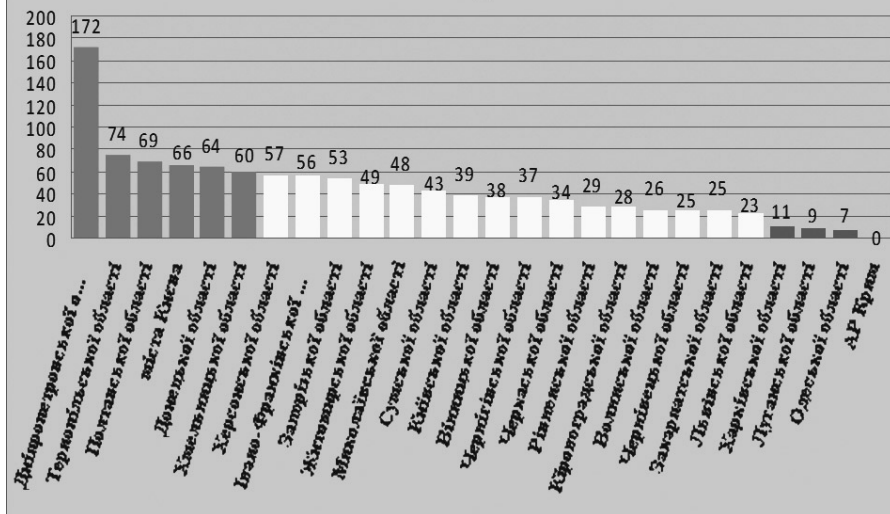
Водночас з прийняттям 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» [13] та внесеними змінами до Закону України «Про виконавче провадження» у практичній діяльності прокурорів постають питання щодо механізму реалізації повноважень прокурора у виконавчому провадженні, оцінки ефективності такої діяльності.

Новим Законом України «Про прокуратуру» органи прокуратури позбавлено повноважень щодо нагляду за дотриманням і застосуванням законів.

Водночас новелою у цьому Законі є включення до статті 23, яка регламентує повноваження прокурора при представництві інтересів громадянина або держави у суді, права брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі (пункт 6 частини 6 статті 23). У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження (частина 7 статті 23).

Крім того, внесеними 14 жовтня 2014 року змінами до частини 1 статті 12 Закону України «Про виконавче

Стан оскарження



провадження» прокурора як учасника виконавчого провадження наділено повноваженнями сторони зокрема, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця з питань виконавчого провадження у порядку, встановленому цим Законом. А саме до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого рівня чи до суду (ст. 82 Закону).

Отже, прокурор на стадії виконання судових рішень наділений широким спектром повноважень:

- по-перше, як учасник виконавчого провадження використовує права сторони, передбачені ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження», у тому числі на оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби;

- по-друге, у разі встановлення ознак кримінального правопорушення відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» розпочинає кримінальне провадження, у т.ч. за фактами невиконання судових рішень;

- по-третє, вправі ініціювати перегляд судових рішень, що порушують інтереси громадян чи держави.

Ураховуючи сутність завдань, що стоять перед органами прокуратури, їх діяльність, у тому числі з питань реалізації представницької функції, має бути ефективною.

Термін «ефективність» походить від латинського слова *effectus*, що у перекладі означає «результат, наслідок чого-небудь, яких-небудь дій, причин» і ефективний (*effectivus*) – значить такий, що дає ефект, але не будь-який, а намічений заздалегідь, корисний, діючий, що призводить до потрібних результатів; звідки ефективність – це результат цілеспрямованих дій [17, с. 416].

Які критерії оцінки ефективності діяльності прокурора щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді при виконанні судових рішень та якими нормативними документами їх визначено?

Згідно з пунктом 19 наказу Генерального прокурора України від 28.05.2015 № 6 гн, діяльність прокурорів щодо захисту прав громадян та інтересів держави при виконанні судових рішень запропоновано оцінювати, насамперед, виходячи із своєчасності та повноти вжитих прокурорами заходів щодо фактичного поновлення порушених прав і свобод громадян та законних інтересів держави, реально-го відшкодування завданих їм збитків [15].

Вважаємо, що критерії ефективності представницької діяльності прокурора при виконанні судових рішень умовно можливо поділити на 2 групи. Перша група – це критерії, які визначають фактичні результати діяльності щодо виконання рішень (кількість оскаржених дій, рішень, без-

діяльності державних виконавців). Друга група – це критерії, які свідчать про «якість» виконаної роботи на цьому напрямі, тобто своєчасність виявлення порушень і адекватність заходів реагування – скарга або реєстрації кримінального провадження тощо.

Названі показники мають оцінюватися у сукупності, оскільки взяті окремо вони не дозволяють об'єктивно визначити дієвість представництва прокурором інтересів громадянина або держави при виконанні судових рішень [18, с. 211].

На нашу думку, ефективність представництва прокурора у суді залежить від позитивного кінцевого результату, а саме реального виконання рішення суду. Про яку ефективність може йти мова, якщо ухвалене за позовом про-

курора судові рішення не виконано?

Проведенням Генеральною прокуратурою України у серпні 2015 року вивченням стану діяльності органів прокуратури щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби встановлено, що поряд із об'єктивними чинниками на стан виконання рішень суду негативно впливають і порушення вимог закону, які допускаються посадовими особами державної виконавчої служби.

Нерідко державними виконавцями порушуються встановлені законом строки для здійснення виконавчих дій, належним чином не перевіряється майновий стан боржників, своєчасно арешт на майно та рахунки не накладається, не вживаються заходи для списання з них коштів.

Як результат, значна частина судових рішень не має перспективи бути виконаними, що дає змогу боржникам уникнути виконання зобов'язань, зокрема, перед державою.

На порушення закону у сфері виконання судових рішень прокурори реагують в порядку та в межах своїх повноважень, визначених ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження».

З метою усунення виявлених порушень закону в діяльності органів державної виконавчої служби прокурори, реалізуючи свої повноваження визначені ст. ст. 12, 82 Закону України «Про виконавче провадження», поточного року подали 1 156 скарг в порядку відомчого контролю.

Найбільш розповсюдженими є порушення державними виконавцями установлених строків для відкриття виконавчих проваджень, вчинення виконавчих дій, не своєчасність та неповнота вжитих заходів, у т.ч. щодо звернення стягнення на майно боржників, прийняття незаконних рішень, зокрема про зупинення виконавчих проваджень за відсутності для цього підстав, повернення виконавчих документів без виконання тощо.

Так, на порушення ст. 7 Закону України «Про державну виконавчу службу» [14] та ст.ст. 6, 11 Закону України «Про виконавче провадження» щодо своєчасного та у повному обсязі вжиття заходів до виявлення майна боржника та з'ясування його фінансової спроможності реагували прокурори у Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Миколаївській областях, місті Києві та інших регіонах.

За результатами вивчення виконавчого провадження з виконання рішення господарського суду у справі за позовом прокуратури Вінницької області про стягнення з

Фермерського господарства на користь державного фонду понад 300 тис. грн установлено, що посадовими особами відділу державної виконавчої служби міськрайонного управління юстиції майже 8 місяців не вживалися заходи щодо виявлення коштів боржника.

На усунення порушень закону прокуратурою області начальнику управління ДВС Головного управління юстиції в області подано скаргу, яку задоволено.

Додатково з'ясовано, що фермерське господарство упродовж 2013–2014 років отримало прибуток від продажу сільськогосподарської продукції у суму понад 8 млн грн, а після накладення державним виконавцем арешту на рахунки відкрило інші, проте судові рішення залишалися невиконаними.

За даним фактом прокуратурою області внесено дані до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ч. 2 ст. 382 КК України – невиконання судового рішення. Під час досудового розслідування боржником рішення суду виконано у повному обсязі.

У судовому порядку впродовж I півріччя поточного року прокурорами оскаржено 96 незаконних рішень державних виконавців.

ДАНІ
щодо вжитих прокурорами
у I півріччі 2015 року заходів представницького
характеру при виконанні судових рішень

Пред'явлено позовів (скарг)	з них:		Внесено апеляційних скарг	з них:	
	Задоволено позовів (скарг)	Відмовлено у задоволенні позовів (скарг)		Задоволено апеляційних скарг	Відхилено апеляційних скарг
96	58	9	22	11	8

Найпоширенішими категоріями позовів прокурорів у цій сфері є позови про оскарження дій та бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби, визнання неправомірними (незаконними) їх рішень, у тому числі про відмову у відкритті виконавчих проваджень, повернення виконавчого документа стягувачу тощо.

За результатами вивчення виконавчих проваджень прокурори виявляють кримінально карані діяння, у тому числі ті, які вчиняли державні виконавці.

У серпні цього року до суду з обвинувальним актом направлено кримінальне провадження, розпочате Ковельським міськрайонним прокурором Волинської області стосовно державного виконавця, який зловживаючи владою та своїм службовим становищем, незаконно передав арештовані вантажний автомобіль та тентовий причіп марки на відповідальне зберігання гр. Н., який приховував вказаний автомобіль з причіпом та будь-яких дій, спрямованих на реалізацію такого майна, не здійснив. У результаті чого гр. Н. скористався незаконними діями державного виконавця та в подальшому, безпідставно заволодів зазначеними транспортним засобом і причіпом.

Усього за 6 місяців 2015 року прокурорами розпочато 102 кримінальні провадження, пов'язані з порушеннями закону при виконанні судових рішень.

Згідно із наказом Генерального прокурора України від 28.05.2015 № 6/гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [15], важливою формою здійснення представницької функції органами прокуратури є ініціювання перегляду судових рішень, що порушують інтереси держави у справах, розглянутих без участі прокурора.

Опрацюванням даних Єдиного державного реєстру судових рішень Генеральною прокуратурою України виявлені численні випадки скасування судами за позовними

заявами боржників постанов органів державної виконавчої служби про стягнення виконавчого збору.

За інформацією Міністерства юстиції України, тільки у 2014 році судами скасовані постанови державних виконавців про стягнення виконавчого збору на суму понад 190 млн гривень.

Деякі з таких рішень органами державної виконавчої служби у апеляційному або касаційному порядку не оскаржувалися, чим завдано шкоди державним інтересам.

У зв'язку з цим на зазначені порушення реагували прокурори.

За результатами ознайомлення з матеріалами таких справ органами прокуратури установлено, що окремі з них розглянуті з порушенням норм матеріального та процесуального права, а ухвалені рішення порушують інтереси держави.

Суди першої, а в окремих випадках і апеляційної інстанції виходили з того, що державними виконавцями після закінчення строку на добровільне виконання рішення не вчинено будь-яких дій примусового характеру, спрямованих на його виконання, а тому підстави для стягнення виконавчого збору відсутні.

Водночас, відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону України «Про виконавче провадження», у разі невиконання боржником рішення майнового характеру у строк до 7 днів з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження постановою державного виконавця з боржника стягується виконавчий збір у розмірі 10 відсотків суми, що підлягає стягненню, або вартості майна боржника, що підлягає передачі стягувачу за виконавчим документом. У зазначених розмірах виконавчий збір стягується з боржника також у разі повернення виконавчого документа без виконання за письмовою заявою стягувача та у разі самостійного виконання боржником рішення після початку його примусового виконання, зокрема шляхом перерахування коштів безпосередньо на рахунок стягувача.

Зазначеним Законом чітко встановлено, що підставою для стягнення виконавчого збору є невиконання боржником виконавчого документа у строк, установлений для добровільного його виконання. Таким чином, виконавчий збір стягується незалежно від того, чи вчинялися виконавчі дії.

У пункті 6 постанови 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» зазначається, що виконавчий збір – це санкція відповідальності майнового характеру, що накладається на боржника за невиконання рішення у строк, встановлений для його самостійного виконання.

Разом з тим, не надаючи належної оцінки обставинам справи та невірною застосовуючи вказані норми матеріального права, суди при прийнятті деяких рішень не враховували, що у 7-денний строк з дня винесення та отримання постанови про відкриття виконавчого провадження боржником рішення добровільно виконано не було, а тому до нього повинні бути застосовані санкції майнового характеру у вигляді виконавчого збору.

Як приклад, прокуратурою Запорізької області в апеляційному порядку оскаржено 10 рішень судів про скасування постанов державних виконавців про стягнення виконавчого збору на загальну суму майже 1 млн гривень. На теперішній час апеляційним судом розглянуто та задоволено 4 апеляційні скарги на суму понад півмільйона гривень.

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що діяльність прокурора при виконанні судових рішень на даний час є ефективною та ґрунтується на положеннях Конституції України, законах України і зумовлена передусім потребами суспільства у належному забезпеченні прав людини та суспільних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41-42, № 43, №№ 44-45. – Ст. 529.
3. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №№ 40-41, 42. – Ст. 492.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35-36, № 37. – Ст. 446.
5. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
6. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 № 606–14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
7. Гражданский процесс. Хрестоматия : [учебное пособие] / Под ред. проф. М.К. Треушникова. – М. : Городец, 2005. – 896 с.
8. Говоруха М. Право прокурора на відкриття виконавчого провадження. Питання теорії і практики // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8. – С. 60-64.
9. Говоруха М. Роль і місце прокуратури у виконавчому провадженні / М. Говоруха, М. Руденко // Юридичний Вісник України. – 2006. – № 37. – С. 8-9.
10. Говоруха М.М., Руденко М.В., Середа Г.П. Прокурор у виконавчому провадженні. Основи організації і діяльності : навчальний посібник. – К. : Видавничий Дім, 2008. – С. 60.
11. Дунас Т.О., Руденко М.В. Прокурор у цивільному процесі України: Сутність, завдання, повноваження : навчальний та науково-практичний посібник. – Харків юридичний, 2006.
12. Штефан М.Й., Омельченко М.П., Штефан С.М. Виконання судових рішень : навчальний посібник. – Київ : Юрінком Інтер, 2001.
13. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
14. Закон України «Про державну виконавчу службу» від 24.03.1998 № 202/98–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
15. Наказ Генерального прокурора України від 28.05.2015 № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.
16. 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 : www.rada.gov.ua.
17. Загальна теорія в теорії організації і управління держави і права // За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків, 2003.
18. Прокурор в адміністративному судочинстві України : правові, теоретичні та прикладні проблеми : монографія / М.М. Руденко, М.В. Руденко. – Харків юридичний, 2010. – 276 с.