

УДК 347.963

Р. Р. Трагнюк*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри організації судових і правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У результаті конституційної реформи правосуддя у 2016 р. система функцій прокуратури зазнала істотних змін. Так, була обмежена функція представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. В умовах реформування представницької функції прокуратури набуває актуальності дослідження окремих форм представництва прокурором інтересів держави, однією з яких є участь прокурора у виконавчому провадженні. Наукова новизна дослідження цих питань зумовлена також прийняттям у 2016 р. нових Законів («Про виконавче провадження» і «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»).

Питання участі прокурорів у виконавчому провадженні досліджувалися багатьма українськими й зарубіжними вченими: В. Бабковою, П. Каркачем, А. Лапкіним, С. Малаховим, М. Руденком та ін. Проте в умовах конституційної реформи 2016 р. ці проблеми не були предметом самостійних наукових досліджень.

Метою статті є подолання вказаної теоретичної прогалини й усебічний науковий аналіз особливостей участі прокурора у виконавчому провадженні в умовах обмеження представницької функції прокуратури та реалізації оновленого законодавства у сфері виконавчого провадження.

У результаті внесення змін до Конституції України Законом України від 02.06.2016 р. п. 3 ч. 1 ст. 131-1 розділу VIII «Правосуддя» передбачає, що на прокуратуру покладається здійснення представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Аналіз цієї норми дає дослідникам підстави для висновку, що функція представництва була обмежена шляхом виключення із компетенції прокуратури представництва інтересів громадян, тож у сучасних умовах представницька діяльність прокуратури зосереджена виключно на захисті інтересів держави [1, с. 19]. Зазначені зміни закономірно позначилися на реалізації всіх форм представництва, до яких ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [2] віднесені такі: 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; 3) ініціювати перегляд судових рішень, зокрема у справі, порушеній

за позовом (заявою, поданням) іншої особи; 4) брати участь у розгляді справи; 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках і порядку, визначених кримінальним процесуальним законом; 6) брати участь у виконавчому провадженні під час виконання рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; 7) із дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться в матеріалах справи чи виконавчого провадження.

У зв'язку із цим необхідно звернути увагу на те, що на кінець 2017 р. у Законі України «Про прокуратуру» викладені функції прокуратури в застарілій редакції, що, на думку дослідників, ставить під сумнів легітимність їх реалізації прокурорами та зумовлює необхідність узгодження законодавства про прокуратуру з Конституцією України [3, с. 196]. Однак, на наш погляд, внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «Про прокуратуру», унаслідок яких передбачений ним порядок реалізації функції представництва буде узгоджений із Конституцією України, загалом не позначиться на такій формі представницької діяльності прокурора, як участь у виконавчому провадженні.

Отже, участь прокурора у виконавчому провадженні законодавчо передбачена саме в контексті реалізації функції представництва інтересів держави в суді. Попри те, що питання участі прокурора у виконавчому провадженні згадуються як у п. 6, так і в п. 7 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», їх доцільно розглядати в одному контексті, у межах єдиної форми представництва, адже ознайомлення прокурора з матеріалами виконавчого провадження, виписки з них, отримання копій документів, що знаходяться в цих матеріалах, має не самостійне значення, а забезпечувальне, тобто таке, що спрямоване на підготовку прокурора до участі у виконавчому провадженні задля підвищення її ефективності.

Виконавче провадження визначається ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» [4] як завершальна стадія судового провадження, що являє собою сукупність дій визначених законом органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах

повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України, законами та нормативно-правовими актами, а також рішеннями, які підлягають примусовому виконанню. Розуміння виконавчого провадження як завершальної стадії судового провадження зумовлює розгляд участі в ньому прокурора в єдності з його попередньою діяльністю у відповідному судовому процесі.

Значення участі прокурора у виконавчому провадженні полягає в тому, що прийняття рішення юрисдикційними органами не є кінцевим етапом у поновленні порушеного права. Потрібне належне їх виконання, оскільки це суттєво впливає на стан законності та правопорядку. Лише своєчасно і в повному обсязі виконане судові рішення є логічним завершенням правового спору, вирішеного судом [5, с. 762]. Таке важливе соціальне значення виконавчого провадження дозволяє окремим дослідникам виділяти його як одну з правозахисних функцій держави [6, с. 108]. Актуальними ці твердження є й для прокурора, адже без належного, повного й своєчасного виконання судових рішень, постановлених за його участі, мета представницької діяльності прокуратури не буде досягнута, оскільки реального захисту й поновлення інтересів держави не відбудеться. Тут слід погодитися із С. Малаховим у тому, що процес захисту ініційованого прокуратурою права після ухвалення рішення суду й набрання ним законної сили триває у формі виконавчого провадження, яке є завершальною стадією судового провадження. Адже шляхом виконавчого провадження здійснюється правозахисна функція держави, через здійснення у виконавчому провадженні остаточного захисту прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб, що є фактичним продовженням правозахисної функції суду [7, с. 4].

Проблеми в реалізації вказаної форми представницької діяльності прокуратури мають об'єктивний характер, оскільки нині в Україні склалася негативна ситуація з виконанням рішень. Як указує дослідник цього питання В. Афанасьєв, основними чинниками, що впливають на такий стан справ, є перевантаженість у роботі державних виконавців і недостатній рівень їх кваліфікації; недостатнє фінансування органів, що здійснюють примусове виконання рішень; корупційний складник, відсутність належної мотивації державних виконавців. При цьому, з одного боку, навантаження на одного державного виконавця становить понад 100 виконавчих проваджень на місяць, а з іншого – ефективність виконання надзвичайно низька [8, с. 43].

З огляду на це Міністерством юстиції України здійснюється реформування органів примусового виконання рішень суду, найважливішим етапом якого стало прийняття 2.06.2016 р. нових Законів України «Про виконавче провадження» [4] і

«Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [9]. Саме ці Закони, поряд зі ст. ст. 23–24 Закону України «Про прокуратуру», присвяченого функції представництва прокуратурою інтересів держави в суді, а також із відповідними процесуальними кодексами, є основними джерелами правової регламентації статусу прокурора як учасника виконавчого провадження, установлюючи підстави та форми реалізації відповідної діяльності прокурора, його права й обов'язки, порядок їх реалізації тощо [10, с. 32].

Серед найбільш суттєвих новацій, започаткованих цими Законами, є запровадження інституту приватних виконавців, який може здійснювати примусове виконання поряд із Державною виконавчою службою. Приватний виконавець є суб'єктом незалежної професійної діяльності, ним може бути громадянин України, уповноважений державою здійснювати діяльність із примусового виконання рішень у порядку, установленому законом (ст. 16 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»). Таким чином, приватні виконавці є новими суб'єктами виконавчого провадження, які покликані вирішити низку проблем, притаманних сучасному виконавчому провадженню в Україні: його затягування, безрезультатність тощо.

Виходячи зі встановлених законом обмежень щодо компетенції приватних виконавців, а також реформування представницької функції прокуратури, про яке йшлося вище, можна зробити висновок, що прокурор не може взаємодіяти з приватними виконавцями, оскільки участь того чи іншого суб'єкта у виконавчому провадженні фактично взаємно виключає одне одного. Так, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, крім: 1) рішень про відібрання й передання дитини, установлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною; 2) рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків та/або які фінансуються виключно за кошти державного чи місцевого бюджету; 3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону; 4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи; 5) рішень адміністративних судів і рішень Європейського суду з прав людини; 6) рішень, які передбачають учинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;

7) рішень про виселення та вселення фізичних осіб; 8) рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена; 9) рішень про конфіскацію майна; 10) рішень, виконання яких віднесене Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання; 11) інших випадків, передбачених Законом України «Про виконавче провадження» і Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Виходячи з того, що прокурор на сучасному етапі може здійснювати лише представництво інтересів держави, то й у виконавчому провадженні за його участю боржником або стягувачем неодмінно має виступати держава або ж об'єктом виступає державна власність. У той же час здійснення виконання в таких випадках приватним виконавцем не допускається. Із цього можна зробити висновок, що згадана новація реформи виконавчого провадження, що полягала в запровадженні інституту приватних виконавців, загалом не позначилася на участі прокурора у виконавчому провадженні, хоча диференціація суб'єктів примусового виконання, з якими міг би взаємодіяти прокурор у процесі виконавчого провадження, безумовно, мала б позитивне значення для підвищення ефективності виконання. Натомість прокурор зберіг свій статус учасника виконавчого провадження. У цій якості він передбачений у ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження» поряд із виконавцем, сторонами, представниками сторін, експертом, спеціалістом, перекладачем, суб'єктом оціночної діяльності, особами, права інтелектуальної власності яких порушені. Визначення прокурора як самостійного учасника виконавчого провадження підкреслює його виключний статус, адже згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 цього Закону прокурор не може бути представником сторони.

Одночасно за своїми правами у виконавчому провадженні прокурор прирівнюється до сторін виконавчого провадження. Так, згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження» прокурор як учасник виконавчого провадження має право ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених цим Законом; право доступу до автоматизованої системи виконавчого провадження; право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виконавця в порядку, установленому цим Законом, надавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у вчиненні виконавчих дій, надавати усні та письмові пояснення, заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого

провадження та користуватися іншими правами, наданими законом. Таким чином, у виконавчому провадженні прокурор користується найширшим обсягом юридичних можливостей, які надаються лише сторонам виконавчого провадження. Єдиним винятком із цього загального правила є те, що прокурор не передбачений серед суб'єктів укладення мирової угоди, яку згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження» мають право укласти сторони. Прокурор не має права укласти мирову угоду в жодному судовому провадженні, в якому він бере участь, тому вказане обмеження впливає із загального статусу прокурора під час реалізації представницької функції.

Певні особливості має і вступ прокурора у виконавче провадження. Так, згідно з п. 6 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор може брати участь у виконавчому провадженні під час виконання рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді. Із цієї норми випливає, що прокурор може вступити лише в ті виконавчі провадження, які відкриті на підставі судового рішення, винесеного у справі, що розглядалася за участі прокурора. Однак відповідно до п. 2 ч. 6 цієї статті прокурор може вступати у справу, порушену за позовом іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження. Оскільки виконавче провадження визначається як завершальна стадія судового провадження, то виходячи із цієї норми, допускається вступ прокурора у виконавче провадження навіть у тому разі, якщо справа була порушена за позовом (заявою, поданням) іншої особи. Однак в останньому випадку прокурор зобов'язаний обґрунтувати перед судом наявність підстав для представництва, як того вимагає ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», і тільки після підтвердження судом підстав для представництва він може здійснювати участь у виконавчому провадженні. На думку М. Руденка, прокурор має застосовувати право на відкриття виконавчого провадження за власною ініціативою, виходячи з вагомості й актуальності судового рішення, що підлягає виконанню, його суспільного значення, інших суттєвих для громадянина чи держави чинників [11, с. 20]. На наш погляд, ці думки залишаються актуальними й у сучасних умовах, тому питання про ініціювання відкриття виконавчого провадження прокурор має вирішувати, виходячи із конкретних обставин справи, зокрема виключності підстав для представництва ним інтересів держави в суді.

Проблема виникає і й у зв'язку із застосуванням прокурором повноваження, передбаченого п. 7 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Це пов'язано з тим, що прокурор може ознайомлюватися з матеріалами виконавчого

провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться в матеріалах виконавчого провадження, тільки з дозволу суду, а також після відповідного підтвердження перед судом підстав представництва. На практиці досить часто відомості про підставу для вступу у виконавче провадження прокурор може отримати саме шляхом ознайомлення з матеріалами справи чи з матеріалами виконавчого провадження. Таким чином, можливості вступу прокурора у виконавче провадження значно обмежуються.

На підставі викладеного можна зробити висновки, що участь у виконавчому провадженні є важливою формою реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді, яка залишається актуальною і в умовах конституційного обмеження представницької функції. Важливим джерелом її нормативної регламентації є Закон «Про виконавче провадження», згідно з положеннями якого прокурор має правовий статус учасника виконавчого провадження, прирівняного до його сторін, за винятком права укладати мирову угоду. Підвищення ефективності участі прокурора у виконавчому провадженні залежить від подолання системних проблем виконання судових рішень, що склалися в Україні на сучасному етапі.

Література

1. Бабкова В. Актуальні проблеми реалізації прокуратурою функції представництва на сучасному етапі. Актуальні проблеми судового права: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. Івана Єгоровича Марочкина (Харків, 20 квітня 2017 р.): у 2 т. Т. 1. Х.: Право, 2017. С. 18–21.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Лапкін А. Проблеми приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до Конституції України. Верховенство права – основоположний принцип правової держави: VIII Наук. кругл. стіл мол. учен., асп. та маг., 16 грудня 2016 р., м. Харків. Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2016. С. 196–198.
4. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.
5. Судова влада: монографія / І. Марочкин, Л. Моквич, І. Назаров та ін.; за заг. ред. І. Марочкина. Х.: Право, 2015. 792 с.

6. Щербак С. Виконавче провадження як одна з правозахисних функцій держави. Право України. 2001. № 11. С. 107–111.

7. Малахов С. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у виконавчому провадженні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Х., 2012. 20 с.

8. Афанасьєв В. Деякі проблеми реформування органів виконання рішень суду. Юрист України. 2015. № 1–2. С. 42–48.

9. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.

10. Лапкін А. Правові основи прокурорської діяльності: наук.-практ. посіб.; за ред. П. Каркача. – Х.: Право, 2013. 320 с.

11. Руденко М., Малахов С. Прокурор як суб'єкт ініціювання відкриття виконавчого провадження: питання теорії і практики. Вісник Національної академії прокуратури України. 2010. № 3. С. 18–23.

Анотація

Трагнюк Р. Р. Участь прокурора у виконавчому провадженні. – Стаття.

У статті розглянуто проблеми участі прокурора у виконавчому провадженні, правове регулювання цієї діяльності, права й обов'язки прокурора як учасника виконавчого провадження.

Ключові слова: прокурор, виконавче провадження, представництво інтересів держави в суді, органи виконання судових рішень.

Аннотация

Трагнюк Р. Р. Участие прокурора в исполнительном производстве. – Статья.

В статье рассмотрены проблемы участия прокурора в исполнительном производстве, правовое регулирование этой деятельности, права и обязанности прокурора как участника исполнительного производства.

Ключевые слова: прокурор, исполнительное производство, представительство интересов государства в суде, органы исполнения судебных решений.

Summary

Tragnyuk R. R. Participation of the prosecutor in executive process. – Article.

In article problems of participation of the prosecutor in executive process, legal regulation of this activity, the right and the prosecutor's duty as participant of executive process are considered.

Key words: prosecutor, executive process, representation of interests of the state in court, bodies of execution of judgments.