

## Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.9

Наталія Блажівська \*

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ (БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) ДЕРЖАВНИХ ВИКОНАВЦІВ

У статті, в результаті дослідження проблем правового регулювання оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців, виокремлено специфіку визначення юрисдикції суду по розгляду такої категорії справ. Зроблено висновок про недосконалість правового регулювання поновлення строків на оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців. Запропоновано встановити обов'язковий досудовий порядок оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців.

Ключові слова: виконавче провадження, державний виконавець, оскарження дій (бездіяльності), поновлення строків, досудове врегулювання.

**Блаживская Н. Е. Проблемы правового регулирования обжалования действий (бездействия) государственных исполнителей.**

В статье, в результате исследования проблем правового регулирования обжалования действий (бездействия) государственных исполнителей, выделена специфика определения юрисдикции суда по рассмотрению такой категории дел. Сделан вывод о несовершенстве правового регулирования восстановления сроков на обжалование действий (бездействия) государственных исполнителей. Предложено установить обязательный досудебный порядок обжалования действий (бездействия) государственных исполнителей.

Ключевые слова: исполнительное производство, государственный исполнитель, обжалование действий (бездействия), возобновление сроков, досудебное урегулирование.

**Blazhivska N. E. Problems of the appeal of actions (inaction) of the state executives legal regulation.**

In the article as a result of research of problems of legal regulation of the appeal of actions (inaction) of the state executives, are marked out specifics of definition of jurisdiction of court on consideration of such category of affairs. The conclusion on imperfection of legal regulation restoration of terms on the appeal of actions (inaction) of the state executives is drawn. It is offered to establish required pre-judicial order of the appeal of actions (inaction) of the state executives.

Keywords: executive production, state executives, appeal of actions (inaction), renewal of terms, pre-judicial settlement.

У будь-якій державі виконавче провадження відіграє важливу роль. При відсутності добровільного виконання механізм примусового виконання сприяє відновленню порушених прав, законності, підтримання правопорядку в суспільстві і державі.

На перший погляд, примусове виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб) досить врегульовано чинним законодавством України про виконавче провадження, яке зазнало значних змін та доповнень у 2010 році, і забезпечує належне та досить ефективно регулювання зазначених правовідносин. Однак практика примусового виконання рішень суду та інших органів в Україні засвідчує наявність низки колізій, які стосуються, в тому числі і порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб державної виконавчої служби? у зв'язку з чим такі колізії та можливі варіанти їх вирішення потребують як практичного, так і теоретичного вирішення.

Особливості порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців були неодноразово предметом наукових досліджень у працях таких авторів, як: В. М. Бевзенко, Ю. В. Білоусов, С. А. Борискін, Р. В. Ігонін, М. І. Смокович, С. Я. Фурса, О. О. Чумак, С. В. Щербак та інших.

Разом із тим, зміни в правовому регулюванні здійснення виконавчого провадження, в тому числі в процедурі оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців, зумовлюють

доцільність їх окремого вивчення, зважаючи на важливість гарантованого державою права на таке оскарження, а також неоднозначність судової практики у цій сфері.

Метою публікації є вироблення пропозицій по удосконаленню правового регулювання оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців.

Право на оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців передбачено низкою норм ст.ст. **40, 40-1, 42, 45, 46, 57, 59, 87, 88** Закону України «Про виконавче провадження» [1]. У свою чергу, специфіка процесуального порядку розгляду і вирішення таких справ визначена різними процесуальними кодексами. У зв'язку з чим ми можемо стверджувати, що складність визначеної проблеми обумовлена, в першу чергу, тим, що чинне законодавство про виконавче провадження на сьогодні є комплексним і об'єднує в собі норми різної галузевої спрямованості (цивільного процесуального, господарського процесуального, адміністративного процесуального та інших галузей права) і враховує специфіку реалізації рішень як судових, так і несудових юрисдикційних органів. Тому доцільно говорити про міжгалузевість інституту оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця.

Такою, що потребує дослідження та уточнення в аспекті розгляду питань щодо оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців, є проблема визначення юрисдикції судів, які вирішують такі питання. Зважаючи на зміст ст. **82** Закону України «Про виконавче провадження», при визначенні відповідної юрисдикції суду враховується суд, яким видано відповідний виконавчий документ, а також правовий статус суб'єкта виконавчого провадження, який звертається до суду з таким оскарженням.

З одного боку, юрисдикція суду визначається тим судом, який видав виконавчий лист, для сторін виконавчого провадження, а також їх представників. З іншого, для інших учасників виконавчого провадження така юрисдикція обмежена адміністративним судом. В цьому випадку ми можемо говорити про спроби врегулювати питання юрисдикції такої категорії справ, зважаючи на зміст цивільного, господарського, а також адміністративного процесуального законодавства.

Однак необхідно погодитись із позицією, викладеною у Довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами справ з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби [2], що такий розподіл юрисдикції є не виправданим, зважаючи на можливість виникнення ситуацій, за яких одна і та сама дія (бездіяльність) державного виконавця можуть стати предметом розгляду судів різних юрисдикцій, і це відповідно може призвести до ухвалення судових рішень, які будуть протилежними за змістом.

Тому, для визначення юрисдикції відповідного суду необхідно враховувати єдиний критерій – це суд, який видав виконавчий документ. Це пояснюється тим, що виконавчі документи, які видаються судами, є лише певною частиною сукупності усіх рішень, які можуть бути прийняті в порядку виконавчого провадження. Тому у випадку, коли такі рішення приймаються не відповідним судом, а відповідно державним виконавцем, то доцільно говорити про необхідність оскарження таких дій (бездіяльності) в порядку адміністративного судочинства.

Постановою Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від **07.02.2014** року № **6** [3] підтверджуються вказані вище твердження, виходячи з того, що скарги щодо рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, прийняті (вчинені, допущені) з метою виконання зведеного виконавчого провадження, у якому об'єднано виконавчі провадження щодо виконання судових рішень судів різних юрисдикцій та/чи рішень інших органів (посадових осіб), належать до юрисдикції адміністративних судів.

У випадку порушення державним виконавцем прав осіб, які не є сторонами виконавчого провадження, такі особи повинні звертатися для поновлення свого порушеного права саме в порядку адміністративного судочинства. Такими особами можуть бути визнані експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності, зважаючи на зміст ч. **1** ст. **7** Закону України «Про виконавче провадження», яка визначає перелік учасників виконавчого провадження. Така специфіка розгляду зумовлюється тим, що вказані суб'єкти не беруть участь у судовому розгляді, за результатами якого приймається рішення, що є підставою для відкриття виконавчого провадження.

Зважаючи на викладене, доцільно говорити, що зі скаргою в процесі виконавчого провадження в порядку цивільного судочинства доцільно звертатися також в тому випадку, коли справа розглядалася третейським судом, а відповідно судом було видано на виконання такого рішення третейського суду виконавчий лист.

Ще однією проблемою у реалізації права на оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців є можливість поновлення строків на таке оскарження. Досить часто застосовується система, за якою, у випадку пропущення строків звернення до суду з вимогою про порушення свого права на таке оскарження, поновлення таких строків відбувається за рахунок оскарження через звернення в адміністративному порядку до вищестоящої посадової особи.

Можливість пропущення строків на судове оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців зумовлена низкою факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, що можуть бути пов'язані із відсутністю необхідних знань як у стягувача, так і боржника, з порушенням відповідних строків такого виконання самим державними виконавцями. Але як свідчить судова практика щодо поновлення пропущених строків на звернення до суду із позовами про оскарження дій або бездіяльності державного виконавця [4-7], таке поновлення пропущення саме через суд є складним щодо доведення, оскільки у більшості випадків судами не визнається поважність причин пропущення строків та відповідно відмовляється у відкритті провадження.

Якщо інші категорії справ передбачають досудове врегулювання спору (наприклад адміністративне оскарження), то в цьому випадку така процедура не застосовується, зважаючи на те, що п. 2 ст. 82 Закону «Про виконавче провадження» встановлено право боржника оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби виключно в судовому порядку.

Однак, незважаючи на таку норму, законодавством передбачено також можливість здійснення контролю за законністю виконавчого провадження. Так, зі змісту ст. 82 Закону «Про виконавче провадження» випливає, що контроль за своєчасністю, правильністю і повнотою виконання рішень державним виконавцем покладається на відповідного керівника відділу, якому безпосередньо підпорядковується державний виконавець, а також керівника вищестоящего органу Державної виконавчої служби. Здійснюючи такий контроль, начальник відділу наділений повноваженнями по скасуванню постанов або інших процесуальних документів (або їх частини), винесених в порядку виконавчого провадження, якщо вони суперечать вимогам чинного законодавства у сфері виконавчого провадження. Також начальником може бути визнано недійсним відповідний акт, який складено державним виконавцем, та зобов'язано його провести виконавчі дії в порядку, встановленому законом.

Ст. 11 Закону «Про виконавче провадження» та п. 2.1.4 Інструкції про проведення виконавчих дій, затвердженої наказом Міністерства юстиції від 15.12.99 №74/5 [8] передбачено обов'язок державного виконавця надати сторонам та їх представникам можливість для ознайомлення з матеріалами виконавчого провадження, розглянути заяви сторін та інших учасників виконавчого провадження та їхні клопотання.

Зі змісту ст. 83 Закону «Про виконавче провадження» випливає необмеженість певним колом суб'єктів виконавчого провадження права на звернення із відповідним клопотанням у порядку контролю за законністю виконавчого провадження. Отже, як боржник, так і стягувач мають право звернутися до начальника відповідного відділу державної виконавчої служби з клопотанням про винесення постанови про скасування певного незаконного акту, постановленого державним виконавцем.

Крім того, вказаною нормою не обмежують строки та стадії реалізації такого права. Незважаючи на те, що в переважній більшості такі клопотання та скарги не задовольняються, отримання відмови в задоволенні клопотання стає підставою для звернення до суду з вимогою оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця у десятиденний строк з моменту отримання такої відмови.

Якщо в загальному говорити про досудовий порядок вирішення справ про оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців, то можна відмітити постійну зміну тенденцій правового регулювання у цій сфері, а також визначення наукових поглядів на означену проблему. Можна, з одного боку, визнати природною загальною тенденцією до прагнення уникнути або максимального

зменшити кількість справ, що проходять через судові інстанції. На різних етапах розвитку вітчизняного законодавства це досягалось здебільшого за рахунок визначення жорстких вимог до досудового врегулювання спорів. Останнім часом поширеною є думка про те, що встановлення такого порядку є порушенням (обмеженням) права особи на захист своїх прав та інтересів і така особа має самостійно вирішувати форму та спосіб захисту такого порушеного права [9]. Однак, як свідчить історія розвитку вітчизняного законодавства, в тому числі в сфері оскарження дій (бездіяльності), завжди для забезпечення належного захисту порушеного чи оспорюваних прав та інтересів особи визначається два види оскарження – судовий та адміністративний.

Причому розширення можливостей судового порядку розгляду досліджуваної категорії справ автоматично призводить до необґрунтованого звуження адміністративного порядку їх розгляду. Так само як і обмежений доступ до судового захисту може бути певною перепорою для належного та ефективного захисту. Проте, аргументами на користь існування обов'язкового досудового регулювання спорів, пов'язаних із оскарженням дій (бездіяльності) державних виконавців, може слугувати їх поширеність та, відповідно, переважаність адміністративних судів такими справами.

Необхідність у обов'язковій процедурі попереднього досудового розгляду буде неухильно підвищуватися в силу зростання кількості розглянутих судами спорів у досліджуваній сфері, яке набуває в Україні характеру стійкої тенденції. Процедура обов'язкового досудового розгляду має у світовій практиці дві основні форми: обов'язкове попереднє звернення до вищої інстанції; обов'язкове попереднє звернення до органу, який є автором відповідного акта.

У зв'язку із викладеним, зважаючи на співвідношення виняткової та імперативної підвідомчості у сфері виконавчого провадження ми вважаємо за доцільне встановити обов'язковий досудовий порядок вирішення справ про оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців в межах вищестоящих органів державної виконавчої служби. Подібні зміни сприятимуть швидшому й оперативному усуненню помилок державних виконавців, які допускаються в ході виконавчого провадження, а також розширенню повноважень державних виконавців в частині самостійного усунення помилок, допущених при здійсненні виконавчого провадження, які не стосуються змісту судових рішень у цій сфері по суті, за своєю ініціативою або за ініціативою сторін.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про виконавче провадження: Закон України від **21.04.1999** року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

2. Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами справ з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби від 5 квітня 2012 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України. – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/dov\\_vikonav\\_sluzba/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/dov_vikonav_sluzba/)

3. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судових рішень у цивільних справах: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від **07.02.2014** року № 6 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-14>

4. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 14/490 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Вищого господарського суду України. – Режим доступу: [http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28\\_4200439.html](http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_4200439.html)

5. Ухвала Жовтневого районного суду міста Кривий Ріг Дніпропетровської області у справі № 212/162/13-ц [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46901752>

6. Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області у справі № 127/2-4158/2010 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37446396>.

7. Ухвала Ірпінського міського суду Київської області у справі № 367/467/15-ц [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42409465>

8. Інструкція про проведення виконавчих дій, затверджена Наказом Міністерства юстиції від 15.12.99 №74/5 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0865-99>

9. Чумак О. О. Судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС / О. О. Чумак // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 745–750 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_122.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_122.pdf)

\* *Блажівська Наталія Євгенівна – суддя Окружного адміністративного суду м. Києва.*

УДК 342.91

Олександр Гапонюк \*

### ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МИТНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

*У статті досліджуються особливості становлення та розвитку правового регулювання інституту адміністративних послуг у митній сфері. Проводиться відповідна періодизація правового впорядкування інституту адміністративних послуг. Аналізується сучасний стан надання адміністративних послуг та окреслюються шляхи подальшого вдосконалення їх правового забезпечення.*

*Ключові слова: адміністративні послуги, суспільні відносини в митній сфері, становлення та розвиток інституту адміністративних послуг.*

***Гапонюк А. А. Генезис становления и развития правового регулирования института административных услуг в таможенной сфере в Украине.***

*В статье исследуются особенности становления и развития правового регулирования института административных услуг в таможенной сфере. Проводится соответствующая периодизация правового упорядочения института административных услуг. Анализируется современное состояние предоставления административных услуг и определяются пути дальнейшего совершенствования их правового обеспечения.*

*Ключевые слова: административные услуги, общественные отношения в таможенной сфере, становление и развитие института административных услуг.*

***Haponyuk O. O. Genesis of formation and development of institute of administrative services legal regulation in the customs sphere in Ukraine.***

*This article is devoted to development of institute of legal regulation of administrative services in the customs sphere. Corresponding legal regulation periodizations of institute of administrative services is conducted. The current state of administrative services providing and the ways of further improve of their legal support is analyzed.*

*Keywords: administrative services, public relations in the customs sphere, formation and development of the institution of administrative services.*

Сучасна модель побудови правової системи України багато в чому відображає застарілий радянський, командно-адміністративний підхід. Не винятком стало і правове регулювання суспільних відносин у митній сфері. Лише проголошення Україною курсу на Євроінтеграцію та її свідомий вибір демократичного вектору розвитку спонукав до оновлення системи державного управління, яке полягало, передусім, у проведенні адміністративної реформи, задля покращення життя людини. Одним з напрямків адміністративної реформи у митній сфері було запровадження такого явища як «адміністративні послуги».

Адміністративно-правове регулювання публічно-сервісної діяльності в Україні були предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, В. Гаращук, І. Голосніченко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Курило,