

ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ

Оксана БЛАЖІВСЬКА

суддя Господарського суду міста Києва,
доцент кафедри інтелектуальної власності
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук



УДК 342.9

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ (БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) ДЕРЖАВНИХ ВИКОНАВЦІВ

Виконавче провадження відіграє важливу роль у будь-якій державі. У разі, коли добровільне виконання не відбувається, механізм примусового виконання сприяє відновленню порушених прав, законності, підтриманню правопорядку в суспільстві й державі.

На перший погляд, примусове виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб) чітко визначене чинним законодавством України про виконавче провадження (з урахуванням змін та доповнень, внесених у 2010 році) і забезпечує належне та досить ефективне регулювання зазначених правовідносин. Однак під час аналізу практики примусового виконання рішень суду та інших органів в Україні виявлено колізії, які стосуються в тому числі й порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб державної виконавчої служби, у зв'язку з чим виникла потреба теоретичного і практичного вирішення цього питання.

Особливості порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців неодноразово були 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 інші.

Разом з тим зміни в правовому регулюванні здійснення виконавчого провадження, в тому числі в процедурі оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців, зумовлюють доцільність їх аналізу з огляду на важливість гарантованого державою права на таке оскарження і неоднозначність судової практики у цій сфері.

Метою публікації є вироблення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців.

Право на оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців передбачене нормами статей 40, 40-1, 42, 45, 46, 57, 59, 87, 88 Закону України «Про виконавче провадження» [1]. Крім того, специфіка процесуального порядку розгляду і вирішення таких справ визначена різними процесуальними кодексами. Таким чином, можемо запевнити, що складність окресленої проблеми обумовлена насамперед тим, що чинне законодавство про виконавче провадження є комплексним, у ньому поєднано норми різної галузевої спрямованості (цивільного процесуального, господарського процесуального, адміністративного процесуального та інших галузей права) і враховано специфіку реалізації рішень як судових, так і несудових юрисдикційних органів. Тому з

цілковитою певністю можемо стверджувати про міжгалузевість інституту оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця.

Проблема визначення юрисдикції судів, які вирішують такі питання, потребує дослідження та уточнення з урахуванням різних аспектів оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців. З огляду на зміст ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» при визначенні відповідної юрисдикції суду враховується, яким саме судом видано відповідний виконавчий документ, а також правовий статус суб'єкта виконавчого провадження, що 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 другого – для інших учасників виконавчого провадження така юрисдикція обмежена адміністративним судом. У цьому випадку йдеться про спробу врегулювати питання юрисдикції такої категорії справ згідно з цивільним, господарським та адміністративним процесуальним законодавством.

Однак слушною є думка, зазначена у Довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби [2]: такий розподіл юрисдикції є не виправданим, зважаючи на можливість виникнення ситуацій, за яких одна і та сама дія (бездіяльність) державного виконавця може стати предметом розгляду судів різних юрисдикцій, і це, відповідно, призведе до ухвалення судових рішень, які будуть протилежні за змістом.

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

У постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 7 лютого 2014 року № 6 [3] підтверджується зазначена вище думка, вона ґрунтується на тому, що скарги щодо рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, прийнятих (вчинених, допущеної) із 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 разі порушення державним виконавцем прав осіб, які не є сторонами виконавчого провадження, вони повинні звертатися для поновлення свого порушеного права саме в порядку адміністративного судочинства. Такими особами можуть бути визнані експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності згідно з 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 участі у судовому розгляді, за результатами якого приймається рішення, що є підставою для відкриття виконавчого провадження.

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

Ще одну проблему в реалізації права на оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців становить можливість поновлення строків на таке оскарження. Зазвичай застосовується система, за якою у разі пропускання строків звернення до суду з вимогою про порушення свого права на таке оскарження поновлення таких термінів відбувається за рахунок оскарження через звернення в адміністративному порядку до вищестоящої посадової особи.

Пропускання строків на судове оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців зумовлене низкою факторів як

об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, що можуть бути пов'язані з відсутністю необхідних знань як у стягувача, так і боржника, з порушенням відповідних строків такого виконання самими державними виконавцями. Але, як засвідчено судовою практикою щодо поновлення пропущених строків на звернення до суду із позовами про оскарження дій або бездіяльності державного виконавця [4; 5; 6; 7], таке поновлення саме через суд є складним у питанні доведення, оскільки у більшості випадків суди не визнають поважність причин пропуску строків та, відповідно, відмовляють у відкритті провадження.

Якщо у справах інших категорій передбачено досудове врегулювання спору (наприклад, адміністративне оскарження), то в цьому випадку така процедура не застосовується, адже у п. 2 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено право боржника оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби виключно в судовому порядку.

Попри таку норму, у законодавстві передбачено можливість здійснення контролю за законністю виконавчого провадження. Так, зі змісту ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» вбачається, 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. Керівник відділу наділений повноваженнями щодо скасування постанов або інших процесуальних документів (або їх частини), винесених в порядку виконавчого провадження, якщо вони суперечать вимогам чинного законодавства у сфері виконавчого провадження. Разом з тим він може визнати відповідний акт, який складено державним виконавцем, недійсним та зобов'язати провести виконавчі дії в порядку, встановленому законом.

У ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження» та п. 2.1.4 Інструкції про проведення виконавчих дій, затвердженій наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 року № 74/5 [8], передбаче-

но обов'язок державного виконавця надати сторонам і їх представникам можливість ознайомитись з матеріалами виконавчого провадження, розглянути заяви сторін та інших учасників виконавчого провадження і їхні клопотання.

Згідно зі ст. 83 Закону України «Про виконавче провадження» право на звернення із відповідним клопотанням у порядку контролю за законністю виконавчого провадження не обмежено певним колом суб'єктів виконавчого провадження. Отже, і стягувач мають право звернутися до начальника відповідного відділу державної виконавчої служби з клопотанням про винесення постанови про скасування незаконного акта, постановленого державним виконавцем.

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

Якщо йдеться про загальний розгляд досудового порядку вирішення справ про оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців, то зауважимо про постійну зміну тенденцій правового регулювання у цій сфері, а також визначення наукових поглядів на окреслену проблему. З одного боку, прагнення уникнути або максимально зменшити кількість справ, що проходять через судові інстанції, цілком зрозуміле. На різних етапах розвитку вітчизняного законодавства це досягалось здебільшого за рахунок суворих вимог до досудового врегулювання спорів. Останнім часом поширюється думка про те, що встановлення такого порядку є порушенням (обмеженням) права особи на захист своїх прав та інтересів і особа має самостійно обирати форму та спосіб захисту такого порушеного права [9]. Однак, як вбачається з історії вітчизняного законодавства, в тому числі у сфері оскарження дій (бездіяльності), для забезпечення належного захисту порушених чи оспорюваних прав та інтересів особи визначається два види оскарження – судове та адміністративне.

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, це може бути 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 бути їх поширеність та, відповідно, перевантаженість адміністративних судів такими справами.

Необхідність визначення обов'язкової процедури попереднього досудового розгляду буде неухильно зростати через збільшення кількості розглянутих судами спорів у досліджуваній сфері, що набуває в Україні характеру стійкої тенденції. Процедура обов'язкового досудового розгляду має дві основні форми – обов'язкове попереднє звер-

нення до вищої інстанції і обов'язкове попереднє звернення до органу, який є автором відповідного акта.

У зв'язку із зазначеним і з огляду на співвідношення виняткової та імперативної підвідомчості у сфері виконавчого провадження вважаємо за доцільне встановити обов'язковий досудовий порядок вирішення справ про оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців у межах вищестоящих органів державної виконавчої служби. Подібні зміни сприятимуть швидшому усуненню помилок державних виконавців, які допускаються в ході виконавчого провадження, а також розширенню повноважень державних виконавців у 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 квітня 1999 року № 606-XIV // 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 // Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України [Електронний ресурс] – Режим доступу: 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 7 лютого 2014 року № 6 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-14>
4. Постанова Вищого господарського суду України у справі № 14/490 // Офіційний сайт Вищого господарського суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 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 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46901752>
6. Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області у справі № 127/2-4158/2010 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37446396>
7. Ухвала Ірпінського міського суду Київської області у справі № 367/467/15-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42409465>
8. Інструкція про проведення виконавчих дій, затверджена наказом Міністерства юстиції від 15 грудня 1999 року №74/5 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – 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

Оксана БЛАЖІВСЬКА

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ (БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) ДЕРЖАВНИХ ВИКОНАВЦІВ

Проаналізовано проблеми правового регулювання оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців, окреслено специфіку визначення юрисдикції суду з 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.

Оксана БЛАЖИВСКАЯ

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЖАЛОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Проанализированы проблемы правового регулирования обжалования действий (бездействия) государственных исполнителей, обозначена специфика определения юрисдикции суда по рассмотрению такой категории дел. Сделан вывод о несовершенстве правового регулирования возобновления 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.

Oksana BLAZHIVSKA

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION APPEAL OF ACTIONS (INACTION) OF THE STATE EXECUTIVES

In 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 duties a 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.

