

Сергієнко Н. А.,

здобувач кафедри цивільного та трудового права
Київського університету права Національної академії наук України

ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ, БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ВІДПОВІДНО ДО ПОЛОЖЕНЬ ЦПК УКРАЇНИ

Анотація. В статті розглянуто передбачений ЦПК України порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС; розкрито проблемні аспекти такого порядку; запропоновано зміни до законодавства для удосконалення порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС.

Ключові слова: рішення, дії, бездіяльність органів ДВС, скарга, державний виконавець.

Постановка проблеми. Виконання судових рішень є важливою гарантією відновлення прав, свобод, охоронюваних інтересів осіб. В примусовому порядку виконання судових рішень покладено на державну виконавчу службу (надалі – ДВС). В процесі примусового виконання рішень органи ДВС нерідко взаємодіють з судами для забезпечення законності та здійсненності примусового виконання. Але іноді рішення, дії чи бездіяльність органів примусового виконання є предметом оскарження через їх невідповідність закону. Порушення закону при примусовому виконанні судового рішення може становити загрозу порушення прав, свобод, інтересів осіб, унеможливлення виконання рішення. З огляду на вказане потребує всебічного та глибокого аналізу проблематика оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням примусового виконання рішень, взаємодії суду із органами примусового виконання рішень, в тому числі теоретичним та практичним аспектам різним порядкам оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС, були присвячені наукові роботи С.Я. Фурси, С.І. Фурси, С.С. Бичкової, І.А. Бірюкова, В.І. Бобрика, Ю.В. Білоусова, Д.Х. Валєєва, Д.Я. Малєшина та інших вчених-процесуалістів. Проте ряд важливих аспектів порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС залишились майже поза науковим дослідженням: інстанційна підсудність відповідних справ; суб'єкти, рішення, дії, бездіяльність яких оскаржується; відповідність способу відновлення прав, свобод, інтересів в результаті розгляду скарги виду порушення такого права, свободи, інтересу. Наведені аспекти потребують наукового вивчення з метою теоретичного обґрунтування судового порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС, формування узагальнення застосування положень ЦПК України, що регулюють відповідні правовідносини.

Метою статті є розкриття порядку, передбаченого ЦПК України, щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС з метою формування пропозицій до його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. ст. 383, 384 ЦПК України сторонами виконавчого провадження можуть бути оскаржені до суду рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до ЦПК України. Рішенням органу ДВС опосередковується або вчинена ним дія (наприклад,

акт опису та арешту майна боржника), або дія, що має бути вчинена (наприклад, постанова про розшук майна боржника). Ф.В. Бортняк будь-яке зовнішнє вираження дій державної виконавчої служби, що здійснюється в межах покладених на неї функціональних обов'язків стосовно примусового виконання рішень публічних органів управління, називає формами діяльності державної виконавчої служби [1, с. 91]. Формами діяльності державного виконавця є: рішення – різновид дій, що здійснюється за певною процедурою, визначеною законом, і виражається у формі прийняття певного правозастосовного акта індивідуального характеру (винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, про відкладення провадження виконавчих дій тощо); дії – активна поведінка державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби, тобто здійснення ними своїх обов'язків у межах наданих законом повноважень чи всупереч їм; бездіяльність – пасивна поведінка посадової особи державної виконавчої служби, яка полягає у невиконанні нею дій, які вона повинна була вчинити у зв'язку з покладеними на неї обов'язками і відповідно до чинного законодавства України [2, с. 701]. Обґрунтовано видається позиція С.Я. Фурси, С.І. Фурси та деяких інших юристів-науковців, що не має значення, яким розпорядчим документом оформлено дії державного виконавця: постановою, в тому числі затвердженою начальником відповідного органу державної виконавчої служби, актом, резолюцією на заяві заінтересованої особи, листом чи в іншій формі чи взагалі не оформлено, всі вони можуть бути оскаржені заінтересованими особами, оскільки ст. 55 Конституції України гарантує право кожного на оскарження в суді рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових, службових осіб [3, с. 48]. Слід зауважити, що іноді достатньо важко довести порушення державним виконавцем вимог закону, що виявились у його діях (адже, наприклад, процесуальні документи, складені за результатами вчинення дії, можуть формально відповідати закону, а самі дії можуть бути вчинені з порушенням закону). Вважаємо доцільним підтримання позиції С.Я. Фурси щодо запровадження фіксації ходу виконавчого провадження за допомогою звуко- і відеозапису [4, с. 67].

Ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» передбачає оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення до суду, який видав виконавчий документ. Аналогічні положення містить ч. 2 ст. 384 ЦПК України. Рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб) можуть бути оскаржені до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом (ч. 5 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження») [5]. Не враховано в положеннях ч. 2 ст. 384 ЦПК України та ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження», що деякі виконавчі документи одно-

часно є і судовими рішення, відтак, можуть видаватись і судами вищих інстанцій (наприклад, ухвали апеляційних судів про забезпечення позову). Положення Розділу VII ЦПК України не містить положень, судом якої інстанції має розглядатись скарга. Дана прогалина у правовому регулюванні була опосередковано вирішена на рівні узагальнення судової практики: в абз. 7 п. 5 Листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28.01.2013 року № 24-152/0/4-13 «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі» йдеться про розгляд скарг, згідно з ст. 383 ЦПК України за умови, що її предметом є рішення, дія, бездіяльність органу ДВС при виконанні рішення, ухваленого згідно ЦПК України [5]; але перед таким умовиводом зазначено посилання на положення п. 10 постанови пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2011 року № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам», в якій сказано, що скарги щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів підлягають розгляду господарським судом, який розглядав відповідну справу у першій інстанції [6]. Застосовуючи екстраполяцію, можна резюмувати, що розгляд скарг, відповідно до Розділу VII ЦПК України, здійснюється судом, який розглядав справу, рішення в якій виконується, як суд першої інстанції. Наведеному слідує і судова практика [7], [8]. З огляду на вказане доцільним є внесення змін в ч. 2 ст. 384 ЦПК України та ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження». Пропонується у вищезазначених законодавчих положеннях визначити суд, який розглядав справу, рішення в якій виконується, як суд першої інстанції, органом, до якого оскаржуються дії, бездіяльність, рішення органів ДВС щодо виконання судових рішень.

І в теорії цивільного процесуального та виконавчого процесуального права, і в практиці правозастосування усталеною є позиція, що оскарження стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) рішення, дії або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби в адміністративному порядку не позбавляє їх можливості звернутися до суду зі скаргою [3, с. 49], [2, с. 702], [5]. Дана позиція видається беззаперечною, оскільки, відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Є.О. Ятченко, взагалі, відносить суд до особливої групи суб'єктів виконавчих правовідносин – органів та осіб, які здійснюють контрольні та дозвільні повноваження у виконавчому провадженні [9, с. 239]. Наявність у суду контрольних функцій обґрунтовується деякими вченими-юристами [10, с. 12], але оскільки органи ДВС є органами виконавчої влади, рішення, дії, бездіяльність яких може бути оскаржено в суді, то, в даному контексті, вважаємо доцільним вести мову про відправлення правосуддя у відповідній категорії справ.

Процесуальним законом не визначено вимог до змісту скарги. Але значна кількість провідних вчених-юристів зазначає, що в ній мають бути відображені дані, за аналогією з положеннями ст. 119 ЦПК України, ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» [3, с. 50-51], [2, с. 702-703]. Наведені пропозиції є доцільними, оскільки стосуються обґрунтованості та повноти скарги і підтримуються на рівні узагальнень судової практики у даній категорії справ [5].

Строки звернення до суду зі скаргою встановлені ст. 385 ЦПК України: десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав чи

свобод; триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав чи свобод, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій. Але вченими-процесуалістами слушно акцентується увага, що законом встановлені спеціальні норми щодо оскарження (строки, початок їх відліку тощо) деяких рішень, дій, бездіяльності державних виконавців. В такому разі застосовними є спеціальні положення закону, а не положення ст. 385 ЦПК України щодо строків [3, с. 52], [2, с. 746]. Наведене підтримується і на рівні узагальнення судової практики [5].

Ст. 386 ЦПК України передбачено строк розгляду відповідної скарги – 10 днів, але не визначено, з якого моменту він має підліковуватись. Узагальнюючи практику вирішення відповідної категорії справ, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначив, що даний строк починає спливати з дня прийняття скарги (постановлення ухвали про прийняття скарги) [5]. Хоча порядок розгляду скарги і визначено положеннями Розділу VII ЦПК України, але при відсутності спеціальних положень щодо порядку розгляду скарги суд повинен застосовувати загальні положення ЦПК України (наприклад, положення щодо відкладення розгляду справи, оголошення перерви тощо).

Слід зауважити, що положення Розділу VII ЦПК України містять двояке визначення суб'єкта, рішення, дії, бездіяльності якого оскаржується. У ст.ст. 383, 386, 387 ЦПК України мова йде про державного виконавця або іншу посадову особу ДВС, натомість як в ст.ст. 384, 388 ЦПК України йдеться про відділ ДВС. В даному аспекті слід зауважити, що, відповідно до ч. 1, 2 ст. 2 Закону України «Про виконавче провадження», примусове виконання рішень покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці, визначені Законом України «Про державну виконавчу службу». Отже, завдання, покладене законом на ДВС, фактично здійснюється посадовими особами цього органу – державними виконавцями. Але у випадках, передбачених законом, здійснення повноважень державним виконавцем в конкретному виконавчому провадженні потребує погодження керівника органу ДВС. Останній, хоча теж є державним виконавцем, але для даного виконавчого провадження він виступає як посадова особа органу ДВС, погодження якої необхідне для реалізації повноважень того державного виконавця, на виконанні у якого перебуває відповідне виконавче провадження. Саме тому державний виконавець або інша посадова особа ДВС визначені як суб'єкти, чії рішення, дії, бездіяльність можуть бути оскаржені. З врахуванням положень ст. 1172 ЦК України (юридична або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків), судові витрати, якщо скарга була задоволена, покладаються на відділ ДВС.

Скарга розглядається в судовому засіданні за участю заявника і державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби, рішення, дія чи бездіяльність якої оскаржуються. При неявці в судове засідання вказаних осіб застосовними є положення ст.ст. 169, 191, 207 ЦПК України. Вченими-процесуалістами обґрунтовано звернено увагу, що при буквальному тлумаченні ч. 2 ст. 386 ЦПК України слід констатувати, що участь представників допускається тільки якщо заявник, державний виконавець або інша посадова особа державної виконавчої служби не можуть з'явитись до суду з поважних причин [2, с. 747]. Слід

погодитись, що суттєвим моментом є участь в судовому засіданні саме того державного виконавця, що вчиняє виконавчі дії за відповідним виконавчим документом, оскільки така особа, на відміну від іншого державного виконавця, є більш обізнаною з матеріалами справи [3, с. 54]. Але обмеження права заявника на представника не узгоджується із загальними положеннями про представництво в цивільному процесі та виконавчому провадженні, тому доцільно, щоб заявники в будь-якому випадку могли брати участь в судовому засіданні через представника [2, с. 748].

Як слушно зазначають С.Я. Фурса, Є.І. Фурса та деякі інші юристи-науковці, суд перевіряє законність рішень, дій, бездіяльності державних виконавців, а не питання доцільності їх дій [3, с. 45]. Залежно від вимог скарги та результатів її розгляду суд постановляє ухвалу про відмову в задоволенні скарги або про задоволення скарги. Установивши при розгляді справи обґрунтованість доводів скарги, суд визнає оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність неправомірними і водночас визначає, яким шляхом мають бути поновлені порушені права чи свободи [5].

Окремо слід зупинитись на питанні щодо можливості суду за результатами розгляду скарги зобов'язати орган ДВС вчинити певні дії. Нерідко, задовольняючи скарги, суди зобов'язують орган ДВС вчинити відповідні дії (наприклад, відкрити виконавче провадження) [11], [12], [13] з посилання на положення ч. 2 ст. 387 ЦПК України, що, задовольняючи скаргу, суд зобов'язує державного виконавця або іншу посадову особу державної виконавчої служби задовольнити вимогу заявника та усунути порушення або іншим шляхом поновлює його порушені права чи свободи. Щодо наведеного, слід зосередити увагу на наступному. Спосіб відновлення порушеного права має кореспондувати з наявним порушенням цього права. Таким чином, зобов'язання органу ДВС вчинити певні дії передбачається при визнанні незаконною бездіяльності даного органу. Натомість, як вбачається з наведеного, суд не може зобов'язати орган ДВС вчинити певну дію, якщо не було встановлено незаконної бездіяльності органу ДВС; якщо ж орган ДВС вчинив дію, визнану судом незаконною (наприклад, було відмовлено у відкритті виконавчого провадження), скаргник не може просити суд зобов'язати орган ДВС вчинити протилежну дію (наприклад, відкрити виконавче провадження), оскільки тут теж відсутній елемент бездіяльності (наприклад, якщо судом визнано незаконною відмову державного виконавця у відкритті виконавчого провадження, визнано неправомірною відповідну постанову, судом не може бути зобов'язано державного виконавця відкрити виконавче провадження, оскільки бездіяльність є пасивним діянням, а незаконне діяння державного виконавця було виражено дією, тобто, активною поведінкою). Відповідно до ч. 2 ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження», постановою про відмову у відкритті виконавчого провадження надсилається заявнику разом з виконавчим документом. Отже, якщо у державного виконавця відсутній виконавчий документ у зв'язку з вищенаведеним, він не зможе, відповідно до закону, відкрити виконавче провадження, навіть будучи зобов'язаним ухвалою суду зробити це. Більш того, суду достеменно не відомо наперед, чи будуть вжиті скаргником всі, передбачені законом заходи, для вчинення органом ДВС відповідних дій, (наприклад, чи подасть стягувач заяву про відкриття виконавчого провадження разом з виконавчим документом для здійснення відкриття виконавчого провадження).

Ухвала, постановлена за результатами розгляду скарги, підлягає апеляційному оскарженню, відповідно до п. п. 27 ч. 1 ст. 293 ЦПК України та касаційному оскарженню, відповідно до п. п. 2 ч. 1 ст. 324 ЦПК України.

Висновки. Порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності органів ДВС потребує вдосконалення, зокрема пропонується викладення: ч. 2 ст. 384 ЦПК України в такій редакції: «Скарга подається до суду, який розглядав справу, як суд першої інстанції»; ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» в такій редакції: «Рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який розглядав справу, як суд першої інстанції, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, – до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом».

Фактично примусове виконання рішень здійснюється державними виконавцями, але у випадках, передбачених законом, здійснення ними повноважень в конкретному виконавчому провадженні потребує погодження керівника органу ДВС. Останній, хоча теж є державним виконавцем, але для конкретного виконавчого провадження, виступає як посадова особа органу ДВС (а не як державний виконавець, який здійснює виконання конкретного виконавчого провадження). Саме тому доцільно розглядати окремими суб'єктами, рішення, дії, бездіяльність яких підлягає судовому оскарженню, відповідно до ЦПК України, державного виконавця та посадову особу органу ДВС.

Зобов'язання органу ДВС вчинити певні дії як спосіб захисту порушених прав, свобод, інтересів видається можливим при визнанні незаконною бездіяльності даного органу.

Подальші наукові дослідження з вказаної теми видаються актуальними з огляду на важливість забезпечення законності у виконавчому провадженні.

Література:

1. Бортняк Ф.В. Форми діяльності державної виконавчої служби // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ : науково-теоретичний журнал / Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2008. – № 2. – С. 90–98.
2. Цивільне процесуальне право України: Підручник / Бичкова С.С., Бірюков І.А., Бобрик В.І. та ін.; За заг.ред. С.С. Бичкової. – К.: Атіка, 2009. – 760 с.
3. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. С.Я. Фурси. – К.: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2009. – Т. 2. – 816 с. – (Серія процесуальні науки).
4. Фурса С.Я. Проблеми виконання рішень господарських судів: нові механізми та відповідальність // Право України : юридичний журнал : науково-практичне фахове видання / Мін-во юстиції України; Конституційний Суд України. – Київ, 2011. – № 6. – С. 67–72.
5. Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28.01.2013 року № 24-152/0/4-13 «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі» // Закон і Бізнес. – 2013. – № 6.
6. Постанова пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2011 року № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 6. – Стор. 13.
7. Ухвала Апеляційного суду міста Києва від 31.03.2014 року, провадження № 4-с/796/2/2014. Архів Апеляційного суду міста Києва.
8. Ухвала Апеляційного суду міста Києва від 08.11.2013 року, провадження № 4с/796/16/2013. Архів Апеляційного суду міста Києва.
9. Ятченко С.О. Класифікація суб'єктів виконавчих правовідносин // Держава і право : збірник наукових праць : юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2012. – Вип. 56. – С. 234–240.

10. Грошевий Ю.М. Органи судової влади в Україні / Ю.М. Грошевий, І.Є. Марочкін. – К., 1997. – 20 с.
11. Ухвала Дзержинського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 31.03.2014 року у справі № 210/8392/13-ц. Архів Дзержинського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області.
12. Ухвала Галицького районного суду міста Львова від 28.03.2014 року у справі № 461/14683/13-ц. Архів Галицького районного суду міста Львова.
13. Ухвала Галицького районного суду міста Львова від 27.03.2014 року у справі № 461/14685/13-ц. Архів Галицького районного суду міста Львова.

Сергиенко Н. А. Порядок обжалования решений, действий, бездействия органов государственной исполнительной службы в соответствии с ГПК Украины

Аннотация. В статье рассмотрен предусмотренный ГПК Украины порядок обжалования решений, действий, бездействия органов ГИС; раскрыты проблемные аспекты

этого порядка; предложены изменения к законодательству для усовершенствования порядка обжалования решений, действий, бездействия органов ГИС.

Ключевые слова: решения, действия, бездействия органов ГИС, жалоба, государственный исполнитель.

Sergienko N. Order of appeal decisions, acts, inaction of decisions executive bodies in compliance with the Civil Procedural Code of Ukraine

Summary. In the article are considered: the order of appeal decisions, acts, inaction of decisions executive bodies, stipulated by Civil Procedural Code of Ukraine, problem aspects of this order; offered the amendments to the legislation with the view of order of appeal decisions, acts, inaction of decisions executive bodies improving.

Key words: decisions, acts, inaction of decisions executive bodies, complaint, government executor.