

Правові аспекти та практичні проблеми оскарження дій або бездіяльності органів і посадових осіб державної виконавчої служби

Примусове виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб), які уповноважені приймати рішення, спрямовані на захист та відновлення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, є однією із основних функцій держави.

Із набранням чинності (з 1 липня 1999 року) Закону України від 21.04.99 р. № 606-XIV «Про виконавче провадження» (далі - Закон) дії щодо виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб) здійснюються державною виконавчою службою України (далі – ДВС) у порядку, встановленому Законом. Крім того, окремі правовідносини, які складаються під час виконання **судових рішень**, регулюються також Цивільним процесуальним кодексом України (далі – ЦПКУ), Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПКУ) та Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

На перший погляд, примусове виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб) достатньо урегульоване чинним законодавством України та забезпечує належне регулювання зазначених правовідносин. Однак практика здійснення виконавчого провадження в Україні свідчить про наявність певних протиріч та колізій, що стосуються, зокрема, порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб ДВС, які потребують як практичного, так і теоретичного вирішення.

З метою більш повного висвітлення зазначеної проблематики, коротко зупинимось на основних положеннях чинного законодавства України, що регулює зазначене питання.

ДВС України – спеціально уповноважений державою орган, який здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України, основним завданням якої, відповідно до ст. 1 Закону України від 24.03.98 р. № 202/98-ВР «Про державну виконавчу службу», є **своєчасне, повне і неупереджене** примусове виконання рішень, передбачених законом.

Відповідно до Закону виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) становить певну сукупність дій органів і посадових осіб, зазначених у Законі, спрямованих на примусове

виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, у спосіб та в межах повноважень, визначених Законом, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню.

У зазначеній статті звернемо основну увагу **на процесуальні моменти** порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб ДВС, **правові протиріччя** у визначенні суб'єктного складу осіб, дії яких оскаржуються у виконавчому провадженні, та **на судову практику**, яка склалася при розгляді скарг, які подані скаржником із недотриманням встановлених Законом вимог щодо їх форми і змісту.

Порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб ДВС та вимоги щодо форми та змісту відповідної скарги викладені у ст. 85 Закону.

Зазначена стаття встановлює наступний порядок здійснення оскарження:

*«У виконавчому провадженні на дії (бездіяльність) державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби по виконанню рішення або відмові у здійсненні передбачених цим Законом дій стягувачем чи боржником може бути подана **скарга** до начальника відповідного органу державної виконавчої служби, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до відповідного суду.*

***Скарга** у виконавчому провадженні по виконанню судових рішень на дії (бездіяльність) державного виконавця або начальника органу державної виконавчої служби подається до суду, який видав виконавчий документ. Скарги по виконанню інших рішень подаються до суду за місцем знаходження відповідного органу державної виконавчої служби, крім скарг на дії (бездіяльність) державних виконавців та посадових осіб Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України та відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в АР Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, які подаються до апеляційного суду за місцем знаходження відповідного органу державної виконавчої служби».*

Однією з найбільш поширених помилок юристів у своїй діяльності є практика оскарження дій або бездіяльності органів ДВС шляхом подання **окремої позовної заяви** до відповідного суду за місцем знаходження такої служби або до суду, який видав виконавчий документ. При цьому у переважній більшості випадків судами зазначені позовні заяви повертаються позивачу без розгляду на підставі відповідних статей ГПКУ або ЦПКУ.

Зазначена судова практика, на наш погляд, є правильною та такою, яка базується на нормах діючого законодавства України, прикладом чого може слугувати постановою Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) від 15.11.07 р. по справі № 02-7/503.

Так, у лютому 2007 року приватне підприємство «Ф» звернулося з позовом до Шевченківського відділу ДВС Запорізького міського управління юстиції та Управління державного казначейства в Шевченківському районі м. Запоріжжя про скасування постанови ДВС в Шевченківському районі м. Запоріжжя про повернення виконавчого документу.

Ухвалою господарського суду Запорізької області від 06.03.07 р. у справі № 02-7/503 відмовлено в прийнятті позовної заяви ПП «Ф» на підставі п. 1 ст. 62 ГПКУ. Постановою Запорізького апеляційного господарського суду (далі – АГС) від 22.05.07 р., за тією ж справою, вищезазначена ухвала залишена без змін. У касаційній скарзі позивач просив скасувати постанову АГС від 22.05.07 р., ухвалу господарського суду від 06.03.07 р., а справу передати до суду першої інстанції для розгляду по суті. Свої вимоги скаржник мотивує тим, що судом при прийнятті постанови порушено норми процесуального та матеріального права, зокрема, ст. 1, 49, 116, 121² ГПКУ.

Постановою ВГСУ від 15.11.07 р. по справі № 02-7/503 позивачу було відмовлено у задоволенні касаційної скарги у повному об'ємі. При цьому ВГСУ зазначив, що порядок оскарження дій державного виконавця щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів встановлений ст. 121² ГПКУ, відповідно до якої зазначені дії не можуть оскаржуватися **в порядку позовного провадження**.

У зв'язку з цим, залишаючи без змін ухвалу господарського суду від 06.03.07 р., АГС обґрунтовано виходив з того, що позивач мав звернутися до господарського суду зі скаргою на дії ДВС по виконанню наказу **у справі № 10/542 в межах цієї справи**.

Аналогічні положення містяться і в постанові судової палати у господарських справах Верховного Суду України (далі – ВСУ) від 16.09.03 р. за скаргою

АКБ «Росток Банк» на дії Відділу ДВС Жовтневого районного управління юстиції м. Києва.

Іншою, на наш погляд, цікавою колізією, що існує у діючому законодавстві України та потребує правового врегулювання, є встановлення суб'єктного складу осіб, дії яких оскаржуються у виконавчому провадженні.

Так, відповідно до ст. 85 Закону скарга щодо виконавчого провадження по виконанню судових рішень **на дії (бездіяльність) державного виконавця або начальника органу ДВС** подається до суду, який видав виконавчий документ.

Аналогічні приписи містяться і в ЦПКУ. Так, ст. 383 даного Кодексу зазначає, що учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до суду із скаргою, якщо вважають, що **рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС** під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до цього Кодексу, порушено їх права чи свободи.

В свою чергу, ст. 121² ГПКУ містить положення, де зазначено, що скарги на **дії чи бездіяльність органів ДВС** щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть бути подані стягувачем, боржником або прокурором протягом десяти днів з дня вчинення оскаржуваної дії або з дня, з якого зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена.

Певним чином схожими з положеннями ГПКУ є положення КАСУ. Так, ст. 181 КАСУ зазначає, що відповідачем у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС **є відповідний орган ДВС**.

Проаналізувавши вищезазначені положення законодавства, відразу можливо виділити наступне.

Законом та ст. 383 ЦПКУ передбачено оскарження дій **конкретного державного виконавця та інших чітко визначених посадових осіб ДВС**, а ст. 121² ГПКУ та ст. 181 КАСУ передбачено оскарження дій або бездіяльності **органів ДВС**.

На перший погляд різниця є невеликою, однак на практиці вона породжує певні юридичні нюанси.

Так, доволі часто виникають ситуації, коли стягувач звертається до ДВС із заявою про відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документу, який виданий **судом загальної юрисдикції**. У цьому випадку порядок оскарження дій або бездіяльності державного виконавця регулюється положеннями

ЦПКУ, де передбачено оскарження дій або бездіяльності саме **конкретного** державного виконавця. При цьому, в силу різних причин винесення державним виконавцем постанови про відкриття виконавчого провадження може здійснюватися протягом 1-2 місяців з моменту подання виконавчого документу до ДВС, що є прямим порушенням ст. 24 Закону. Оскаржити бездіяльність державного виконавця, яка виражається у порушенні встановлених строків відкриття виконавчого провадження, в цьому випадку є проблематичним, оскільки **конкретний** державний виконавець **стає суб'єктом, відносно якого може бути подана скарга, лише після відкриття виконавчого провадження та прийняття його до свого провадження.**

У випадку ж оскарження порушення строків щодо відкриття виконавчого провадження з виконання наказу Господарського суду України зазначених проблем не виникає, оскільки у зазначеному випадку здійснюється оскарження бездіяльності **органу ДВС в цілому.**

У зв'язку із зазначеним, з метою усунення наведеної колізії правових норм, вважаємо за доцільне привести всі нормативно-правові акти, що регулюють порядок оскарження дій або бездіяльності органів ДВС, стосовно суб'єктного складу осіб, дії яких можливо оскаржити у виконавчому провадженні, до єдиної правової термінології.

Наступним цікавим питанням з практики оскарження дій або бездіяльності органу ДВС, яке неоднозначно вирішується судами, є наслідки недотримання скаргником вимог щодо оформлення відповідної скарги.

Вимоги до оформлення скарги на дії або бездіяльність ДВС визначені у ст. 85 Закону. Так, відповідно до зазначеної статті скарга у виконавчому провадженні подається у письмовій формі та повинна включати:

- 1) назву органу ДВС, до якого вона подається;
- 2) точну назву стягувача та боржника, їх місце проживання (для фізичних осіб) або місцезнаходження (для юридичних осіб), а також назву представника сторони виконавчого провадження, коли скарга подається представником;
- 3) реквізити виконавчого документа (назва виконавчого документа, орган, який його видав, дата видачі виконавчого документа та його номер, резолютивна частина виконавчого документа);
- 4) зміст оскаржуваних дій (бездіяльності) та норму Закону, яка порушена;

5) виклад обставин, якими скаргник обґрунтовує свої вимоги;

6) підпис скаргника або його представника із зазначенням дати подання скарги.

Скарга, подана у виконавчому провадженні до начальника органу ДВС, якому він безпосередньо підпорядкований, розглядається у 10-денний строк. За наслідками розгляду скарги начальник органу ДВС виносить постанову про задоволення чи відмову в задоволенні скарги, яка у 10-денний строк може бути оскаржена до вищестоячого органу ДВС або до суду. **Скарги, подані без додержання вимог, викладених у частині третій цієї статті, розглядаються начальником органу ДВС у порядку, встановленому Законом України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян»** (далі – Закон про звернення громадян). Основним негативним моментом для скаргника у зазначеному випадку є те, що Законом про звернення громадян встановлений тридцятиденний термін розгляду скарг громадян посадовими особами державних органів, а також встановлені випадки, коли скарга може бути повернута громадянину без розгляду у зв'язку з невідповідністю її форми, встановленої цим же Законом.

Також вимоги до оформлення скарги на дії органу ДВС визначені у постанові Пленуму Верховного Суду України від 26.12.03 р. № 14 «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження» (далі – Постанова Пленуму ВСУ № 14). Так, відповідно до зазначеної постанови скарги, заяви, подання мають відповідати загальним вимогам щодо форми та змісту позовної заяви, передбаченим положеннями ЦПКУ і ГПКУ, та містити відомості, перелічені в пунктах 3-5 ч. 3 ст. 85 Закону.

При цьому законодавець передбачає, що у випадку якщо до начальника органу ДВС скарга подана без додержання вимог, викладених у ч. 3 статті 85 Закону, то вона розглядається останньою у порядку, встановленому Законом про звернення громадян. Наслідки ж подання скарги з недотриманням встановлених Законом вимог щодо їх форми і змісту до суду будь-яким нормативним актом не передбачено.

Певним чином зазначене питання вирішується приписами постанови Пленуму ВСУ № 14, де зазначається, що у разі відсутності спеціальної норми щодо вирішення певних питань, які виникають при розгляді скарг на рішення, дії або бездіяльність посадових осіб ДВС, до заяв (скарг, подань) учасників виконавчого

провадження мають застосовуватися положення ЦПКУ і ГПКУ, якими врегульовано аналогічні питання, зокрема:

- ст. 5 ЦПКУ - про порушення цивільної справи в загальному суді;
- ст. 98, 99 і гл. 14 ЦПКУ - щодо кола осіб, які беруть участь у справі, їх прав та обов'язків;
- ст. 90, 93 ЦПКУ - про судові виклики та повідомлення;
- гл. 20 ЦПКУ - про судовий розгляд;
- гл. 40, 41 ЦПКУ - щодо апеляційного та касаційного оскарження рішень суду першої інстанції;
- ст. 2, 18, 21, 22, 26, 29, 31, 41, 42, 64, розділів XI, XII, XII¹ ГПКУ тощо (посилання Пленуму ВСУ здійснюється на ЦПКУ у старій редакції).

Іншими словами, якщо взяти за основу положення постанови Пленуму ВСУ № 14, то у випадку надходження до суду скарги на дії або бездіяльність органу ДВС, яка оформлена з порушенням вимог, встановлених ст. 85 Закону, суд повинен керуватися ст. 63 ГПКУ та повертати скаргу без розгляду або нормами ст. 121 ЦПКУ та залишати зазначену скаргу без руху, із наслідками, передбаченими відповідною статтею.

При цьому судова практика вирішення зазначеного питання є неоднозначною.

В більшості випадків суди першої інстанції, які розглядають справу по суті, повертають скаржнику скаргу без розгляду на підставі ст. 63 ГПКУ як таку, що оформлена неналежним чином, або залишають її без руху на підставі ст. 121 ЦПКУ.

В свою чергу, цікавою, на наш погляд, є позиція ВГСУ, яка виражена в постанові зазначеного суду від 26.01.06 р. по справі №10\22. У результаті залишено в силі постанову Запорізького апеляційного суду від 28.07.05 р., якою скасовано постанову господарського суду Запорізької області від 13.06.05 р. про повернення скарги на дії ДВС Василівського РУЮ Запорізької області без розгляду.

Так, в описовій частині постанови зазначено, що «враховуючи наведене, суд вважає, що апеляційний господарський суд дійшов до обґрунтованого висновку, що зазначена норма (ст. 121² ГПКУ) надає право будь-яким стягувачам, боржникам, прокурору звернутися до господарського суду зі скаргою на дії чи бездіяльність органів ДВС та регулює порядок такого оскарження, **не передбачає право суду на повернення такої скарги без розгляду**».

Зовсім протилежною за змістом є постанова ВСУ від 10.09.02 р. по справі № П-10-3295(02\168), якою

скасовано постанову ВГСУ від 09.04.02 р. № П10-3295 (02-5/5-5/7), постанову Дніпропетровського АГС від 15.01.02 р. та ухвалу господарського суду Дніпропетровської області від 10.09.01 р., а скаргу ВАТ «Тако» на постанову Нікопольського міського відділу ДВС від 10.07.01 р. про відмову у відкритті виконавчого провадження передати на розгляд до суду першої інстанції. Так, у скарзі ВАТ «Тако» вказувалося, що за наказом арбітражного суду Дніпропетровської області від 29.05.01 р., виданим на виконання рішення у справі № 11/42, із ЗАТ ЦУМ м. Нікополь на користь Товариства підлягала стягненню сума 1087 грн. 22 коп. Товариство подало до ДВС заяву про примусове виконання наказу, однак ДВС постановою від 10.07.01 р. відмовила у відкритті виконавчого провадження з тих підстав, що у наказі **не зазначені адреси та банківські реквізити боржника і стягувача**. Товариство вважало, що ДВС порушила вимоги ст. 27 Закону, просило визнати зазначену постанову незаконною та зобов'язати ДВС до вчинення дій, передбачених вказаною нормою Закону.

Ухвалою господарського суду Дніпропетровської області від 10.09.01 р. скарга Товариства повернута без розгляду на підставі п. 2, 10 ч. 1 ст. 63 ГПКУ. Ухвала вмотивована тим, що не вказано повного найменування позивача, відсутній відповідач, не подано доказів сплати витрат на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу.

Постановою Дніпропетровського АГС від 15.01.02 р. зазначена ухвала залишена без змін. Погодившись із вказаними в ухвалі підставами повернення скарги без розгляду, суд апеляційної інстанції додатково послався на відсутність доказів сплати державного мита, як ще однієї підстави для її повернення, передбаченої п. 4 ч. 1 ст. 63 ГПКУ.

Підставами скасування зазначених судових актів відповідно до мотивувальної частини постанови ВСУ, було наступне:

«Згідно зі статтею 121² ГПКУ скарги на дії чи бездіяльність ДВС щодо виконання рішень, ухвал чи постанов господарських судів подаються стягувачем, боржником або прокурором до господарського суду.

Об'єкти справляння державного мита визначені ст. 2 Декрету КМУ від 21.01.93 р. № 7-93 «Про державне мито». Цим Декретом не передбачена оплата державним митом скарг на рішення, дії, бездіяльність органів ДВС. Посилання ВГСУ на те, що за цим Декретом підлягає сплаті державне мито

із позовних заяв про визнання недійсними актів не-нормативного характеру, є юридично неспроможним, оскільки такі позовні заяви не можна ототожнювати зі скаргами на рішення, дії, бездіяльність ДВС.

Помилковими є й інші підстави повернення судом скарги Товариства без розгляду, оскільки у скарзі вказані як найменування особи, що подає скаргу, так і найменування Нікопольського міського відділу ДВС, який прийняв оскаржену постанову.

Судами всіх інстанцій неправильно застосовані норми матеріального та процесуального права, що призвело до необґрунтованого повернення скарги Товариства без розгляду та порушення його права на звернення до суду за правовим захистом».

Таким чином, ВСУ, виходячи із останнього абзацу мотивувальної частини прийнятої постанови, фактично підтверджує можливість **обґрунтованого повернення судом скарги на дії чи бездіяльність ДВС** у випадку недотримання форми зазначеної заяви, яка передбачена ч. 3 ст. 85 Закону.

Наведені приклади підтверджують неоднозначне тлумачення судами України наслідків недодержання форми скарги на дії чи бездіяльність ДВС, що передбачена ч. 3 ст. 85 Закону і створює можливість для різнобічної судової практики із зазначеного питання.

В свою чергу, враховуючи положення постанови Пленуму ВСУ № 14, положення ЦПКУ та ГПКУ, **вважаємо, що позиція ВСУ з цього питання є більш обґрунтованою та відповідною нормам діючого законодавства України.**

У зв'язку з цим до законодавчого врегулювання правових колізій, про які наведено вище, або до узагальнення судової практики із зазначених питань Верховним Судом України, пропонуємо наступне:

1. Оскарження дій або бездіяльності органів ДВС здійснювати лише шляхом **подання відповідних скарг** згідно з підсудністю, встановленою ст. 85 Закону.

2. У випадку наявності проблем із визначенням суб'єктного складу осіб, дії яких оскаржуються у виконавчому провадженні (тобто у встановленні конкретної посадової особи, дії якої оскаржуються, про що наведено вище), здійснювати оскарження дій або бездіяльності саме органу ДВС.

3. При підготовці скарги на дії або бездіяльність органів ДВС чітко дотримуватися положень ст. 85 Закону **стосовно форми і змісту відповідної скарги.**

Андрій ФОМЕНКО
заступник керівника департаменту
врегулювання спорів ЮК
«КПД Консалтінг»

Вікторія БАРАНОВА
юрист-помічник ЮК
«КПД Консалтінг»

Правовий "лікнеп": як правильно звернутися до господарського суду

На жаль, у підприємницькій діяльності виникають ситуації, коли контрагент не виконує свої зобов'язання за договором. І тоді виникає проблема законного стягнення боргів, що виникли внаслідок невиконання зобов'язань стороною договору.

Не будемо заглиблюватися у причини, але практика показує, що подібні випадки не такі вже й рідкісні. Наприклад, замовник і виконавець обумовлюють об-

сяг робіт, їхню вартість й умови оплати, укладають договір. Припустимо, виконавець одержує частину обумовленої суми як передоплату й виконує свої зобов'язання за договором. Але замовник, одержавши потрібну йому роботу, остаточно розраховуватися з виконавцем не квапиться (до речі, прописна істина: перебуваючи на місці виконавця й передаючи замовникові будь-які, навіть проміжні, результати своєї роботи, не