

Правовые аспекты и практические проблемы обжалования действий и бездействия органов и должностных лиц государственной исполнительной службы*

Одним из проблематичных вопросов современной судебной практики, по нашему мнению, является также **вопрос определения подсудности дел** по жалобам на действия или бездействие органов государственной исполнительной службы (далее – ГИС). В этой статье мы осветим отдельные практические аспекты данного вопроса и предложим пути их решения.

Для начала обратимся к некоторым положениям законодательства Украины, регулирующего указанный вопрос. Так, ст. 3 Закона Украины от 21.04.99 г. № 606-ХІV «Об исполнительном производстве» (далее – Закон), определяет исчерпывающий перечень исполнительных документов, на основании которых осуществляется принудительное исполнение решений ГИС, в частности, это:

- 1) исполнительные письма, которые издаются судами, и приказы хозяйственных судов, в том числе на основании решений третейского суда;
- 2) определения, постановления судов по гражданским, хозяйственным, административным, уголовным делам в случаях, предусмотренных законом;
- 3) судебные приказы;
- 4) исполнительные надписи нотариусов;
- 5) удостоверение комиссий по трудовым спорам, которые выдаются на основании соответствующих решений этих комиссий;
- 6) постановления органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законом;
- 7) решения органов государственной власти, принятые по вопросам владения и пользования культурными зданиями и имуществом;
- 8) постановления государственного исполнителя о взыскании исполнительного сбора, расходов на проведение исполнительных действий и наложение штрафа;
- 9) решения других органов государственной власти в случаях, если по закону их исполнение возложено на ГИС;
- 10) решения Европейского суда по правам человека с учетом особенностей, предусмотренных Законом Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека».

Для большего удобства раскрытия проблематики данной статьи мы предлагаем вышеупомянутые ис-

полнительные документы **условно** разделить на 2 группы по субъекту их издания, а именно:

1. Исполнительные документы, которые издаются органами судебной власти (п. 1, 2, 3, 10).

2. Исполнительные документы, которые издаются другими органами, в пределах своей компетенции имеющими право принимать соответствующие решения (п. 4, 5, 6, 7, 8, 9).

В соответствии с предложенным разделением, ст. 85 Закона устанавливает различную подсудность дел по соответствующим жалобам на действия или бездействие органов ГИС.

Так, ст. 85 Закона определяет:

*«В исполнительном производстве на действия (бездействие) государственного исполнителя и других должностных лиц государственной исполнительной службы по выполнению решения или отказ в осуществлении предусмотренных данным Законом действий **взыскателем или должником может быть подана жалоба начальнику соответствующего органа государственной исполнительной службы, которому непосредственно подчинен государственный исполнитель, или в соответствующий суд.***

*Жалоба в исполнительном производстве по исполнению судебных решений на действия (бездействие) государственного исполнителя или начальника органа государственной исполнительной службы **подаётся в суд, который выдал исполнительный документ. Жалобы по выполнению других решений подаются в суд по месту нахождения соответствующего органа государственной исполнительной службы,** кроме жалоб на действия (бездействие) государственных исполнителей и должностных лиц Департамента государственной исполнительной службы Министерства юстиции Украины и отделов государственной исполнительной службы Главного управления юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, областных, Киевского и Севастопольского городских управлений юстиции, **которые подаются в апелляционный суд по месту нахождения соответствующего органа государственной исполнительной службы.***»

Если с обжалованием действий или бездействия государственного исполнителя начальнику соответствующего органа ГИС, которому непосредственно подчинен государственный исполнитель особых слож-

(Продолжение. Начало см. в газете «Адвокат Бухгалтера» № 27 (201), сентябрь, 2008 г.)

ностей не возникает, то с порядком такого обжалования в суд возникают определенные практические проблемы.

Как уже отмечалось, ст. 85 Закона определяет, что жалобы на действия или бездействие государственного исполнителя по первой группе исполнительных документов, согласно распределению, приведенному выше, подаются в суд, который выдал исполнительный документ. Жалобы на действия или бездействие государственного исполнителя по второй группе исполнительных документов подаются **в суд по месту нахождения ГИС.**

Таким образом, в случае обжалования действий или бездействия органов ГИС по первой группе исполнительных документов, необходимо, в первую очередь, обращать внимание на юрисдикцию суда, выдавшего исполнительный документ. Так, если исполнительный документ выдан общим судом, жалоба подается **в соответствующий общий суд**, если исполнительный документ выдан хозяйственным судом, то жалоба подается **в соответствующий хозяйственный суд**, если же исполнительный документ выдан судом административной юрисдикции, жалоба подается **в соответствующий административный суд** (проблемы с представлением жалоб в административные суды будут освещены ниже).

Больше сложностей с определением подсудности возникает при обжаловании действий или бездействия органов ГИС по второй группе исполнительных документов. **В практической деятельности наиболее распространенными из них являются исполнительные надписи нотариусов.**

Статья 85 Закона достаточно нечетко определяет подсудность указанных дел – **жалобы подаются в суд по месту нахождения ГИС.** При этом законодатель не указал, в суд какой юрисдикции необходимо подавать соответствующие жалобы, что, по нашему мнению, и порождает ряд проблем.

Так, до принятия Верховной Радой Украины Кодекса административного судопроизводства (вступил в силу с 01.09.05 г., далее – КАСУ), указанные проблемы некоторым образом решались в разъяснениях Верховного Суда Украины (далее – ВСУ), в частности, постановлением от 26.12.03 г. № 14 «О практике рассмотрения судами жалоб на решения, действия или бездействие органов и должностных лиц государственной исполнительной службы и обращений участников исполнительного производства».

В указанном постановлении ВСУ определил, что жалобы относительно исполнения **других решений (то есть тех, которые условно отнесены ко второй группе)** подаются в **местный суд по месту нахождения соответствующего отдела ГИС.** Если же обжалуются действия (бездействие) государственных исполнителей и должностных лиц Департамента и отделов ГИС Главного управления юстиции Министерства юстиции Украины в АР Крым, областного, Киев-

ского и Севастопольского городских управлений юстиции, то жалобы подаются в **апелляционный суд по месту нахождения соответствующего органа указанной службы.**

Как несложно заметить, ВСУ полностью скопированы положения ст. 85 Закона, которые не дают ответ на вопрос, в какой суд необходимо подавать жалобы на действия органов ГИС, совершенные при выполнении исполнительных надписей нотариусов, поскольку к понятию местного суда относятся как суды общей юрисдикции, так и хозяйственные суды. Подтверждением этому является положение ст. 21 Закона Украины от 07.02.02 г. № 3018-III «О судоустройстве Украины» (далее – Закон о судоустройстве), устанавливающее, что **местными общими судами** являются районные, районные в городах, городские и межрайонные суды, а также военные суды гарнизонов, а **местными хозяйственными судами** являются хозяйственные суды АР Крым, областей, городов Киева и Севастополя.

Аналогичные вопросы возникают и при обжаловании действий или бездействия государственного исполнителя или начальника отдела ГИС, государственных исполнителей и должностных лиц Департамента ГИС Министерства юстиции Украины (далее – Департамент) и отделов ГИС Главного управления юстиции Министерства юстиции Украины, в АР Крым, областного, Киевского и Севастопольского городских управлений юстиции, совершенные при выполнении исполнительных надписей нотариусов, поскольку в законе также отсутствует четкое разграничение юрисдикции апелляционных судов, **по месту нахождения соответствующего органа указанной службы (апелляционный суд общей юрисдикции или апелляционный хозяйственный суд).**

Со вступлением в силу КАСУ, по нашему мнению, появилось еще больше коллизий с порядком обжалования действий или бездействия органов ГИС, совершенных при выполнении исполнительных надписей нотариусов, а также постановлений административных судов.

Так, ст. 21 Закона о судоустройстве определяет, что **местными административными судами являются окружные суды**, которые создаются в округах в соответствии с Указом Президента Украины.

Иными словами, для определения подсудности жалоб на действия или бездействие ГИС, **совершенные при выполнении исполнительных надписей нотариусов**, уже возникает необходимость определять подсудность между местными общими, хозяйственными и административными судами.

С первого взгляда, наиболее логичным выходом из указанной ситуации будет представление жалоб в местные административные суды, учитывая следующие нормы действующего законодательства.

Так, в соответствии со ст. 2 КАСУ задачей административного судопроизводства является защита прав,

свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, **их должностных и служебных лиц, других субъектов, при осуществлении ими властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе при исполнении делегированных полномочий.**

Принимая во внимание положение ст. 6 Закона, которая определяет, что работники органов ГИС (государственные исполнители, руководящие работники и специалисты Департамента, отделов ГИС Главного управления юстиции Министерства юстиции Украины, в АР Крым, областных, Киевского и Севастопольского городских управлений юстиции, районных, городских (городов областного значения), районных в городах отделов ГИС соответствующих управлений юстиции) являются **государственными служащими**, необходимо, руководствуясь ст. 2 КАСУ, обращаться в соответствующий местный административный суд, поскольку правоотношения, которые касаются нарушения прав и законных интересов физических и/или юридических лиц государственными служащими, и относительно которых не установлен другой порядок судебного производства, являются предметом рассмотрения **административных судов.**

Указанное подтверждается и ст. 21 Закона о судостроительстве, устанавливающей, что местными административными судами являются окружные суды, которые создаются в округах в соответствии с Указом Президента Украины, то есть данная подсудность полностью соответствует требованиям ст. 85 Закона.

С другой стороны, если более подробно проанализировать положения ч. 2 ст. 2 и ст. 181 КАСУ, регулирующие порядок обжалования действий или бездействия ГИС, то, по нашему мнению, сразу можно заметить отсутствие процессуального механизма обжалования указанных действий или бездействия.

Так, ч. 2 ст. 2 КАСУ указывает, что *«в административных судах могут быть обжалованы любые решения, действия или бездействие субъектов властных полномочий, кроме случаев, когда относительно таких решений, действий или бездействия, Конституцией или законами Украины установлен иной порядок судебного производства»*, то есть, если порядок обжалования действий или бездействия ГИС по выполнению исполнительных документов четко установлен Законом, то необходимо применять положение именно этого нормативного документа.

Как уже отмечалось, ст. 85 Закона четко устанавливает порядок обжалования действий или бездействия государственного исполнителя – в форме **предоставления соответствующей жалобы.**

При этом ст. 181 КАСУ отмечает, что участники исполнительного производства (кроме государственного исполнителя) и лица, которые вовлекаются

в проведение исполнительных действий, имеют право обратиться в административный суд **с иском заявлением**, если считают, что решением, действием или бездействием государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС нарушены их права, свободы или интересы, **а также, если законом не установлен иной порядок судебного обжалования решений, действий или бездействия таких лиц.**

Как уже было приведено выше, Законом предусмотрен порядок обжалования действий или бездействия ГИС, но **в форме предоставления соответствующей жалобы.** То есть нормы ст. 181 КАСУ устанавливают порядок обжалования действий или бездействия органов ГИС в форме направления соответствующей жалобы. Но указанные положения ст. 181 КАСУ прямо противоречат положениям ст. 11 этого же Кодекса, которые определяют, что суд рассматривает административные дела **не иначе, как по исковому заявлению**, поданному в соответствии с этим Кодексом, и не может выходить за пределы исковых требований.

Предоставление же искового заявления, которым осуществляется обжалование действий или бездействия государственного исполнителя в суд административной юрисдикции, прямо противоречит судебной практике ВСУ, которая исходит из того, что обжалование действий или бездействия органов ГИС должно осуществляться путем представления соответствующей жалобы, о чем говорилось в предыдущей статье.

Иными словами, в КАСУ, по нашему мнению, отсутствуют правовые механизмы обжалования действий или бездействия органов ГИС, которые совершены при осуществлении **выполнения исполнительных надписей нотариусов**, поскольку административный суд может рассматривать административные дела **не иначе, как по исковому заявлению.**

Похожие проблемы возникают и при обжаловании действий или бездействия ГИС при исполнении постановлений местных административных судов. Если в указанной ситуации отсутствуют проблемы относительно подсудности рассматриваемого дела – административный суд, который издал исполнительный документ, то вопрос относительно формы обжалования – жалоба или исковое заявление, остается нерешенным.

В завершение сказанного можно отметить, что, по нашему мнению, на сегодняшний день складывается ситуация, при которой законодательством установлена определенная форма обжалования действий или бездействия ГИС в административный суд (**при осуществлении выполнения исполнительных надписей нотариусов**), но не установлен процессуальный механизм такого обжалования и отсутствует судебная практика относительно решения указанного вопроса.

По нашему мнению, которое основывается на практике рассмотрения отдельных жалоб в местных общих и хозяйственных судах, при определении юрисдикции суда, в который необходимо обращаться с жалобами на действия или бездействие органов ГИС, совершенных при **выполнении исполнительных надписей нотариусов**, необходимо руководствоваться правоотношениями, **сложившимися между взыскателем и должником, и на основании которых нотариус совершил исполнительную надпись**. Так, нотариусы совершают исполнительные надписи на документах, которые устанавливают задолженность для взыскания денежных сумм или истребования от должника имущества. При этом взыскателем и должником в этих случаях могут быть как юридические лица, так и физические лица, то есть задолженность может возникнуть как из гражданских правоотношений, так и из хозяйственных.

Если взыскателем и должником являются юридические лица, жалобу необходимо подавать в соответствующий **хозяйственный суд по месту нахождения органа ГИС**, если же взыскателем или должником является физическое лицо или физические лица, то в **соответствующий суд общей юрисдикции по месту нахождения органа ГИС**.

В связи с приведенным, для урегулирования правовых коллизий, о которых идет речь в статье, предлагаем следующее:

1. При обжаловании действий или бездействия органов ГИС, которые совершены при осуществлении **выполнения исполнительных надписей нотариусов**, руководствоваться положениями Гражданского процессуального кодекса Украины и Хозяйственного процессуального кодекса Украины относительно определения подсудности указанных жалоб, поскольку действующий КАСУ содержит определенные противоречия относительно формы процессуального документа, на основании которого осуществляется соответствующее обжалование, и при этом отсутствуют процессуальные механизмы такого обжалования.

2. До установления определенной судебной практики административного суда при обжаловании действий или бездействия ГИС **при исполнении постановлений административных судов** обращаться в соответствующий административный суд одновременно **с жалобой на действия исполнительной службы** и с соответствующим **исковым заявлением**.

Андрей ФОМЕНКО
заместитель руководителя
департамента урегулирования споров
ЮК «КПД Консалтинг»

Кредит в иностранной валюте: возвращаем в гривнах

Многие наши соотечественники, взявшие потребительский кредит в иностранной валюте, оказались после обвала гривны в затруднительном положении: погашение кредита обходится значительно дороже, чем ожидалось. В не менее сложной ситуации оказались также и юридические лица, взявшие валютный кредит в долларах или евро: **банки требуют возврата кредитов (и уплаты процентов) в валюте кредита**. Более «толерантные» банки позволяют погашать кредит в национальной валюте, но по специальному курсу, отличному от курса НБУ.

Погашение кредита в валюте кредита является общепринятой практикой и, казалось бы, его правомерность не подлежит сомнению. Но из анализа соответствующих положений Гражданского кодекса Украины (далее - ГКУ) следует совершенно иное.

Итак, **по кредитному договору** банк или иное финансовое учреждение (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, установленных договором, а заемщик обязуется вернуть кредит и уплатить про-

центы (ст. 1054 ГКУ). К отношениям по кредитному договору применяются положения данного Кодекса, регламентирующие правоотношения займа, если иное не следует из сути кредитного договора. По договору займа одна сторона (заемодатель) передает в собственность второй стороне (заемщику) денежные средства или иные вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется вернуть заемодателю *такую же сумму денежных средств* (сумму займа) или такое же количество вещей того же рода и такого же качества (ст. 1046 ГКУ).

Следует заметить, что потребительский кредит *в иностранной валюте* редко предоставляется в долларах или евро. Банк перечисляет, например, денежные средства в гривнах, а обязательства должника **только закрепляются** в договоре в эквиваленте иностранной валюты. Поэтому ключевое положение договора займа «что взял – то вернул» здесь не применимо. Но не это главное.

Отношения, возникающие из кредитного договора, по сути и с учетом терминологии ГКУ являются обя-