

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

Принудительное исполнение решений суда и других органов (должностных лиц), которые уполномочены принимать решения, направленные на защиту и восстановление прав и законных интересов физических и юридических лиц, является одной из основных функций государства.

Со вступлением в силу (с 1 июля 1999 года) Закона Украины от 21.04.99 г. № 606-ХІV «Об исполнительном производстве» (далее - Закон) действия по выполнению решений суда и других органов (должностных лиц) осуществляются государственной исполнительной службой Украины (далее – ГИС) в порядке, установленном Законом. Кроме того, отдельные правоотношения, сложившиеся во время исполнения **судебных решений**, регулируются также Гражданским процессуальным кодексом Украины (далее – ГПКУ), Хозяйственным процессуальным кодексом Украины (далее – ХПКУ) и Кодексом административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ).

На первый взгляд, принудительное исполнение решений суда и других органов (должностных лиц) достаточно урегулировано действующим законодательством Украины и обеспечивает надлежащее регулирование указанных правоотношений. Однако практика осуществления исполнительного производства в Украине свидетельствует о наличии определенных противоречий и коллизий, которые касаются, в частности, порядка обжалования решений, действий или бездействия органов и должностных лиц ГИС, которые нуждаются как в практическом, так и в теоретическом разрешении.

С целью более полного освещения указанной проблематики кратко остановимся на основных положениях действующего законодательства Украины, регулирующих указанный вопрос.

ГИС Украины – специально уполномоченный государством орган, который осуществляет исполнение решений судов, третейских судов и других органов, а также должностных лиц в соответствии с законами Украины, основной задачей которого, в соответствии со ст. 1 Закона Украины от 24.03.98 г. № 202/98-ВР «О государственной исполнительной службе», является **своевременное, полное и непредвзятое** принудительное исполнение решений, предусмотренных законом.

В соответствии с Законом исполнительное производство как завершающая стадия судебного производства и принудительного исполнения решений дру-

гих органов (должностных лиц) представляет определенную совокупность действий органов и должностных лиц, указанных в Законе, направленных на принудительное исполнение решений судов и других органов (должностных лиц), которые осуществляются на основаниях, способом и в пределах полномочий, определенных Законом, другими правовыми актами, изданными в соответствии с этим Законом и другими законами, а также решения, согласно этому Закону подлежащие принудительному исполнению.

В указанной статье обратим основное внимание **на процессуальные моменты** порядка обжалования решений, действий или бездействия органов и должностных лиц ГИС, **правовые противоречия** в определении субъектного состава лиц, действия которых обжалуются в исполнительном производстве, **и на судебную практику**, которая сложилась при рассмотрении жалоб, предоставленных жалобщиком с несоблюдением установленных Законом требований об их форме и содержании.

Порядок обжалования решений, действий или бездействия органов и должностных лиц ГИС и требования о форме и содержании соответствующей жалобы изложены в ст. 85 Закона.

Указанная статья устанавливает следующий порядок осуществления обжалования:

*«В исполнительном производстве на действия (бездействие) государственного исполнителя и других должностных лиц государственной исполнительной службы по исполнению решения или отказа в осуществлении предусмотренных этим 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 подается в суд, который выдал исполнительный документ. **Жалобы** по исполнению 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 Ук-*

раины и отделов государственной исполнительной службы Главного управления юстиции Министерства юстиции Украины в АР Крым, областных, Киевском и Севастопольском городских управлений юстиции, которые подаются в апелляционный суд по месту нахождения соответствующего органа государственной исполнительной службы».

Одной из наиболее распространенных ошибок юристов в своей деятельности является практика обжалования действий или бездействия органов ГИС путем подачи **отдельного искового заявления** в соответствующий суд по месту нахождения такой службы или в суд, выдавший исполнительный документ. При этом в подавляющем большинстве случаев указанные иски возвращаются судами истцу без рассмотрения на основании соответствующих статей ХПКУ или ГПКУ.

Указанная судебная практика, на наш взгляд, является правильной и такой, которая базируется на нормах действующего законодательства Украины, примером чему может служить постановление Высшего хозяйственного суда Украины (далее – ВХСУ) от 15.11.07 г. по делу № 02-7/503.

Так, в феврале 2007 года частное предприятие «Ф» обратилось с иском против Шевченковского отдела ГИС Запорожского городского управления юстиции и Управления государственного казначейства в Шевченковском районе г. Запорожье об отмене постановления ГИС в Шевченковском районе г. Запорожье о возврате исполнительного документа.

Определением хозяйственного суда Запорожской области от 06.03.07 г. по делу N 02-7/503 отказано в принятии искового заявления ЧП «Ф» на основании п. 1 ст. 62 ХПКУ. Постановлением Запорожского апелляционного хозяйственного суда (далее – АХС) от 22.05.07 г. по тому же делу вышеупомянутое определение оставлено без изменений. В кассационной жалобе истец просил отменить постановление АХС от 22.05.07 г., определение хозяйственного суда от 06.03.07 г., а дело передать в суд первой инстанции для рассмотрения по существу. Свои требования жалобщик мотивирует тем, что судом при принятии постановления нарушены нормы процессуального и материального права, в частности, ст. 1, 49, 116, 121² ХПКУ.

Постановлением ВХСУ от 15.11.07 г. по делу N 02-7/503 истцу было отказано в удовлетворении кассационной жалобы в полном объеме. При этом ВХСУ указал, что порядок обжалования действий государственного исполнителя относительно выполнения решений, определений, постановлений хозяйственных судов установлен ст. 121² ХПКУ, в соответствии с которой указанные действия не могут обжаловаться **в порядке искового производства**.

В связи с этим, оставляя без изменений определение хозяйственного суда от 06.03.07 г., АХС обоснованно исходил из того, что истец должен был обратиться в хозяйственный суд с жалобой на действия

ГИС относительно выполнения приказа **по делу N 10/542 в рамках этого дела**.

Аналогичные положения содержатся и в постановлении судебной палаты в хозяйственных делах Верховного Суда Украины (далее – ВСУ) от 16.09.03 г. по жалобе АКБ «Росток Банк» на действия Отдела ГИС Жовтневого районного управления юстиции г. Киева.

Другой, на наш взгляд, интересной коллизией, которая существует в действующем законодательстве Украины и нуждается в правовом урегулировании, является установление субъектного состава лиц, действия которых обжалуются в исполнительном производстве.

Так, согласно ст. 85 Закона жалоба относительно исполнительного производства по исполнению судебных решений **на действия (бездействие) государственного исполнителя или начальника органа ГИС** подается в суд, который выдал исполнительный документ.

Аналогичные предписания содержатся и в ГПКУ. Так, ст. 383 данного Кодекса указывает, что участники исполнительного производства и лица, привлекаемые к проведению исполнительных действий, имеют право обратиться в суд с жалобой, если считают, что **решением, действием или бездействием государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС** во время исполнения судебного решения, принятого в соответствии с этим Кодексом, нарушены их права или свободы.

В свою очередь, ст. 121² ХПКУ содержит положение, где указано, что жалобы на **действия или бездействие органов ГИС** относительно исполнения решений, определений, постановлений хозяйственных судов могут быть поданы взыскателем, должником или прокурором в течение десяти дней со дня совершения обжалуемого действия или со дня, с которого указанным лицам стало о нем известно, или со дня, когда действие должно было быть совершено.

Несколько похожими с положениями ХПКУ являются положения КАСУ. Так, ст. 181 КАСУ указывает, что ответчиком в делах по поводу решений, действий или бездействия государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС **является соответствующий орган ГИС**.

Проанализировав вышеупомянутые положения законодательства, сразу можно выделить следующее.

Законом и ст. 383 ГПКУ предусмотрено обжалование действий **конкретного государственного исполнителя и других четко определенных должностных лиц ГИС**, а ст. 121² ХПКУ и ст. 181 КАСУ предусмотрено обжалование действий или бездействия органов ГИС.

С первого взгляда разница невелика, однако на практике она порождает определенные юридические нюансы.

Так, довольно часто возникают ситуации, когда взыскатель обращается в ГИС с заявлением об от-

крытии исполнительного производства на основании исполнительного документа, выданного **судом общей юрисдикции**. В этом случае порядок обжалования действий или бездействия государственного исполнителя регулируется положениями ГПКУ, которыми предусмотрено обжалование действия или бездействия именно **конкретного государственного исполнителя**. При этом в силу разных причин, вынесение государственным исполнителем постановления об открытии исполнительного производства может осуществляться на протяжении 1-2 месяцев с момента предоставления исполнительного документа в ГИС, что является прямым нарушением ст. 24 Закона. Обжаловать бездействие государственного исполнителя, которая выражается в нарушении установленных сроков открытия исполнительного производства, в этом случае проблематично, поскольку **конкретный государственный исполнитель становится субъектом, в отношении которого может быть подана жалоба только после открытия исполнительного производства и принятия его в свое производство**.

В случае же обжалования нарушения сроков открытия исполнительного производства по выполнению приказа Хозяйственного суда Украины таких проблем не возникает, поскольку в указанном случае осуществляется обжалование бездействия **органа ГИС в целом**.

В связи с вышеприведенным, с целью устранения описанной коллизии правовых норм, считаем целесообразным привести все нормативно-правовые акты, регулирующие порядок обжалования действий или бездействия органов ГИС, относительно субъектного состава лиц, действия которых можно обжаловать в исполнительном производстве, к единой правовой терминологии.

Следующим интересным вопросом из практики обжалования действий или бездействия органа ГИС, который неоднозначно решается судами, являются последствия несоблюдения жалобщиком требований оформления соответствующей жалобы.

Требования к оформлению жалобы на действие или бездействие ГИС определены в ст. 85 Закона. Так, согласно указанной статье жалоба в исполнительном производстве подается в письменной форме и должна включать:

- 1) название органа ГИС, в который она подается;
- 2) точное название взыскателя и должника, их местожительство (для физических лиц) или местонахождение (для юридических лиц), а также название представителя стороны исполнительного производства, если жалоба подается представителем;
- 3) реквизиты исполнительного документа (название исполнительного документа, орган, который его выдал, дата выдачи исполнительного документа и его номер, резолютивная часть исполнительного документа);

4) содержание обвинительных действий (бездействия) и норму Закона, которая нарушена;

5) изложение обстоятельств, которыми жалобщик обосновывает свои требования;

6) подпись жалобщика или его представителя с указанием даты предоставления жалобы.

Жалоба, поданная в исполнительном производстве начальнику органа ГИС, которому он непосредственно подчинен, рассматривается в 10-дневной срок. По результатам рассмотрения жалобы начальник органа ГИС выносит постановление об удовлетворении или отказе в удовлетворении жалобы, которая в 10-дневной срок может быть обжалована в вышестоящем органе ГИС или в суде. **Жалобы, поданные без соблюдения требований, изложенных в части третьей этой статьи, рассматриваются начальником органа ГИС в порядке, установленном Законом Украины от 02.10.96 г. № 393/96-ВР «Об обращениях граждан»** (далее – Закон об обращениях граждан). Основным отрицательным моментом для жалобщика в указанном случае является то, что данным Законом установлен тридцатидневный срок рассмотрения жалоб граждан должностными лицами государственных органов, а также установлены случаи, когда жалоба может быть возвращена гражданину без рассмотрения в связи с несоответствием ее формы, установленной этим же Законом.

Также требования к оформлению жалобы на действия органа ГИС определены в постановлении Пленума Верховного суда Украины от 26.12.03 г. № 14 «О практике рассмотрения судами жалоб на решение, действия или бездействие органов и должностных лиц государственной исполнительной службы и обращений участников исполнительного производства» (далее – Постановление Пленума ВСУ № 14). Так, в соответствии с указанным постановлением жалобы, заявления, представления должны соответствовать общим требованиям о форме и содержании искового заявления, предусмотренным положениями ГПКУ и ХПКУ, и содержать сведения, перечисленные в пунктах 3-5 ч. 3 ст. 85 Закона.

При этом законодатель предусматривает, что в случае если начальнику органа ГИС жалоба подана без соблюдения требований, изложенных в ч. 3 ст. 85 Закона, то она рассматривается последней в порядке, установленном Законом об обращениях граждан. Последствия подачи жалобы в суд с несоблюдением установленных Законом требований о ее форме и содержании каким-либо нормативным актом не предусмотрены.

Некоторым образом указанный вопрос решается предписаниями Постановления Пленума ВСУ № 14, где указывается, что в случае отсутствия специальной нормы о разрешении определенных вопросов, возникающих при рассмотрении жалоб на решения, действия или бездействие должностных лиц ГИС, к заявлениям (жалобам, представлениям) участников

исполнительного производства должны применяться положения ГПКУ и ХПКУ, которыми урегулированы аналогичные вопросы, в частности:

- ст. 5 ГПКУ - о возбуждении гражданского дела в общем суде;
- ст. 98, 99 и гл. 14 ГПКУ - относительно круга лиц, принимающих участие в деле, их прав и обязанностей;
- ст. 90, 93 ГПКУ - о судебных вызовах и уведомлениях;
- гл. 20 ГПКУ - о судебном рассмотрении;
- гл. 40, 41 ГПКУ - об апелляционном и кассационном обжаловании решений суда первой инстанции;
- ст. 2, 18, 21, 22, 26, 29, 31, 41, 42, 64, разделов XI, XII, XII¹ ХПКУ и т.п. (ссылка Пленума Верховного суда Украины осуществляется на ГПКУ в старой редакции).

Иными словами, если принять за основу положения Постановления Пленума ВСУ № 14, то в случае поступления в суд жалобы на действия или бездействие органа ГИС, оформленной с нарушением требований, установленных ст. 85 Закона, суд должен руководствоваться ст. 63 ХПКУ и возвращать жалобу без рассмотрения или нормами ст. 121 ГПКУ и оставлять указанную жалобу без движения, с последствиями, предусмотренными соответствующей статьей.

При этом судебная практика разрешения указанного вопроса является неоднозначной.

В большинстве случаев суды первой инстанции, которые рассматривают дело по существу, возвращают жалобу без рассмотрения на основании ст. 63 ХПКУ, как оформленную ненадлежащим образом, или оставляют ее без движения на основании ст. 121 ГПКУ.

В свою очередь интересной, на наш взгляд, является позиция ВХСУ, отраженная в постановлении указанного суда от 26.01.06 г. по делу №10\22. В результате оставлено в силе постановление Запорожского апелляционного суда от 28.07.05 г., которым отменено постановление хозяйственного суда Запорожской области от 13.06.05 г. о возврате жалобы на действия ГИС Васильевского РЮУ Запорожской области без рассмотрения.

Так, в описательной части постановления указано, что «учитывая приведенное, суд считает, что апелляционный хозяйственный суд пришел к обоснованному выводу, что указанная норма (ст. 121² ХПКУ) предоставляет право любым взыскателям, должникам, прокурору обратиться в хозяйственный суд с жалобой на действия или бездействие органов ГИС и регулирует порядок такого обжалования, не предусматривает право суда на возврат такой жалобы без рассмотрения».

Совсем противоположным по смыслу является постановление ВСУ от 10.09.02 г. по делу № П-10-3295(02\168), которым отменено постановление ВХСУ от 09.04.02 г. № П10-3295 (02-5/5-5/7), постановление Днепропетровского АХС от 15.01.02 г. и определение

хозяйственного суда Днепропетровской области от 10.09.01 г., а жалобу ОАО «Тако» на постановление Никопольского городского отдела ГИС от 10.07.01 г. об отказе в открытии исполнительного производства предписано передать на рассмотрение в суд первой инстанции. Так, в жалобе ОАО «Тако» указывалось, что по приказу арбитражного суда Днепропетровской области от 29.05.01 г., выданному во исполнение решения по делу № 11/42, с ЗАО ЦУМ г. Никополь в пользу Общества подлежала взысканию сумма 1087 грн. 22 коп. Общество подало в ГИС заявление о принудительном исполнении приказа, однако ГИС определением от 10.07.01 г. отказала в открытии исполнительного производства на тех основаниях, что в приказе **не указаны адреса и банковские реквизиты должника и взыскателя**. Общество посчитало, что ГИС нарушила требования ст. 27 Закона, просило признать указанное определение незаконным и обязать ГИС к совершению действий, предусмотренных указанной нормой Закона.

Определением хозяйственного суда Днепропетровской области от 10.09.01 г. жалоба Общества возвращена без рассмотрения на основании п. 2, 10 ч. 1 ст. 63 ХПКУ. Определение мотивировано тем, что не указано полное наименование истца, отсутствует ответчик, не предоставлены доказательства уплаты расходов на информационно-техническое обеспечение судебного процесса.

Постановлением Днепропетровского АХС от 15.01.02 г. указанное определение оставлено без изменений. Согласившись с указанными в нем основаниями возврата жалобы без рассмотрения, суд апелляционной инстанции дополнительно сослался на отсутствие доказательств уплаты государственной пошлины, как еще одного основания для ее возврата, предусмотренного п. 4 ч. 1 ст. 63 ХПКУ.

Основаниями отмены указанных судебных актов в соответствии с мотивировочной частью постановления ВСУ, было следующее:

«Согласно ст. 121² ХПКУ жалобы на действия или бездействие ГИС относительно исполнения решений, определений или постановлений хозяйственных судов подаются взыскателем, должником или прокурором в хозяйственный суд.

Объекты взыскания государственной пошлины определены ст. 2 Декрета КМУ от 21.01.93 г. N 7-93 «О государственной пошлине». Этим Декретом не предусмотрено обложение государственной пошлиной жалоб на решение, действия, бездействие органов ГИС. Ссылка ВХСУ на то, что согласно данному Декрету подлежит уплате государственная пошлина с исковых заявлений о признании недействительными актов ненормативного характера, является юридически несостоятельной, поскольку такие исковые заявления нельзя отождествлять с жалобами на решения, действия, бездействие ГИС.

Ошибочными являются и другие основания возврата судом жалобы Общества без рассмотрения, поскольку в жалобе указано как наименование лица, направляющего жалобу, так и наименование Никопольского городского отдела ГИС, принявшего обжалованное постановление.

Судами всех инстанций неправильно применены нормы материального и процессуального права, что привело к необоснованному возврату жалобы Общества без рассмотрения и нарушению его права на обращение в суд за правовой защитой».

Таким образом, ВСУ, исходя из последнего абзаца мотивировочной части принятого постановления, фактически подтверждает возможность **обоснованного возврата судом жалобы на действия или бездействие ГИС** в случае несоблюдения формы указанного заявления, которое предусмотрено ч. 3 ст. 85 Закона.

Приведенные примеры подтверждают неоднозначное толкование судами Украины последствий несоблюдения формы жалобы на действия или бездействие ГИС, предусмотренной ч. 3 ст. 85 Закона, и создает возможность для разносторонней судебной практики по указанному вопросу.

В свою очередь, учитывая положение Постановления Пленума ВСУ № 14, положения ЦПКУ и ГПКУ, считаем, что позиция ВСУ по этому вопросу является более обоснованной и соответствующей нормам действующего законодательства Украины.

В связи с этим по законодательному урегулированию правовых коллизий, которые приведены выше, или по обобщению судебной практики

относительно указанных вопросов Верховным Судом Украины, предлагаем следующее:

1. Обжалование действий или бездействия органов ГИС осуществлять только путем **представления соответствующих жалоб** согласно подсудности, установленной ст. 85 Закона.

2. При наличии проблем с определением субъектного состава лиц, действия которых обжалуются в исполнительном производстве (т.е. в установлении конкретного должностного лица, действия которого обжалуются, о чем сказано выше), осуществлять обжалование действий или бездействия именно органа ГИС.

3. При подготовке жалобы на действия или бездействие органов ГИС четко придерживаться положений ст. 85 Закона **о форме и содержании соответствующей жалобы**.

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

Виктория БАРАНОВА
юрист-помощник
ЮК «КПД Консалтинг»

Правовой «ликбез»: как правильно обратиться в хозяйственный суд

К сожалению, в предпринимательской деятельности возникают ситуации, когда контрагент не выполняет свои обязательства по договору. И тогда возникает проблема законного взыскания долгов, возникших вследствие неисполнения обязательств стороной договора.

Не будем вдаваться в причины, но практика показывает, что подобные случаи не так уж редки. Например, заказчик и исполнитель оговаривают объем ра-

бот, их стоимость и условия оплаты, заключают договор. Допустим, исполнитель получает часть оговоренной суммы в качестве предоплаты и выполняет свои обязательства по договору. Но заказчик, получив нужную ему работу, производить окончательный расчет с исполнителем не торопится (кстати, прописная истина: находясь на месте исполнителя и передавая заказчику любые, даже промежуточные, результаты своей работы, не поленитесь оформлять соответ-