

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-XIV «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-*

районы 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 РУЮ 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-

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 скаржником 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 скаржник обґрунтовує свої вимоги;

6) підпис скаржника 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 вищестоящего 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 скаржника 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, **важко, 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