

УДК 342.9

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

SOME FEATURES OF DECISIONS, ACTIONS OR OMISSION OF THE STATE EXECUTIVE SERVICE

Дзисюк Я.М.,

аспірант кафедри управління,

*адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України*

Стаття присвячена дослідженню деяких особливостей адміністративного та судового порядку оскарження рішень, дій і бездіяльності державної виконавчої служби. Розглядаються нормативно-правові акти, якими на законодавчому рівні закріплено порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з метою надання пропозицій щодо їх удосконалення.

Ключові слова: оскарження, рішення, дія, бездіяльність, державна виконавча служба.

Статья посвящена исследованию некоторых особенностей административного и судебного порядка обжалования решений, действий или бездействия государственной исполнительной службы. Рассматриваются нормативно-правовые акты, которыми на законодательном уровне закреплён порядок обжалования решений, действий или бездействия государственной исполнительной службы с целью предоставления предложений по их совершенствованию.

Ключевые слова: обжалование, решение, действие, бездействие, государственная исполнительная служба.

Investigate some peculiarities of administrative and judicial form of appealing decisions, actions or omission of state executive service. Discussed regulatory-legal acts, which on the legislative level accepted the order of appealing decisions, actions or omission of state executive service with the aim of giving some suggestions concerning their improvement.

Key words: appeals, decision, action, omission, state executive service.

Актуальність теми. В Україні процедура оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби регулюється чималою кількістю нормативно-правових актів, а саме: Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, а також Законами України «Про виконавче провадження», «Про державну виконавчу службу» та «Про звернення громадян». Наявність такої кількості механізмів захисту суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів громадян від рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби лише гальмує та

ускладнює їх захист. З огляду на вказане, усебічного й повного аналізу потребує проблема особливостей оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби відповідно до положень вищевказаних нормативно-правових актів.

Питанню особливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби на підставі різних нормативно-правових актів, були присвячені наукові праці вчених: В.М. Бевзенка, Р.В. Ігоніна, І.І. Пахомова, О.Л. Сеньків, Н.А. Сергієнка, К.В. Шкарупи.

Метою статті є аналіз адміністративного та судового порядку оскарження рішень, дій або бездіяль-

ності державної виконавчої служби з метою надання пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу» і «Про виконавче провадження», примусове виконання рішень в Україні покладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну виконавчу службу», державний виконавець є представником влади і здійснює примусове виконання судових рішень, постановлених іменем України, та рішень інших органів (посадових осіб), виконання яких покладено на державну виконавчу службу у порядку, передбаченому законом [1]. Ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження» закріплено обов'язок державного виконавця вживати заходів примусового виконання рішень, неупереджено, своєчасно та повно вчиняти виконавчі дії. Нормами ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що державний виконавець зобов'язаний використовувати надані йому права відповідно до закону й не допускати у своїй діяльності порушення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Рішення, дії або бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені в порядку, передбаченому цим Законом [2].

Перш ніж розпочати висвітлення питання щодо особливостей провадженн в справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, варто приділити увагу визначенню поняття «адміністративна справа», «рішення, дії або бездіяльність державної виконавчої служби України».

Справа адміністративної юрисдикції (далі – адміністративна справа) – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [3].

Рішенням вважається нормативно-правовий акт, що приймається місцевими органами виконавчої влади в колегіальному порядку з метою вирішення найбільш важливих питань їх компетенції.

Дія (посадової особи) – здійснення посадовою особою своїх обов'язків у межах, наданих чинним законодавством повноважень чи всупереч їм. Бездіяльність – безпідставне, повне або часткове ухилення від здійснення передбачених Конституцією України та іншими законами функцій і повноважень влади; несвоєчасне, несумлінне, некваліфіковане чи інше неналежне їх виконання органами законодавчої, виконавчої або судової влади, органами місцевого самоврядування [4, с. 206].

Згідно із Законом України «Про виконавче провадження», зокрема положенням, зафіксованим у ст. 82, рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби можуть бути оскаржені стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відділу, якому безпосеред-

ньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого рівня чи суду.

Оскарження стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) рішення, дії або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби в адміністративному порядку не позбавляє їх можливості звернутися зі скаргою до суду. Боржник має право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби виключно в судовому порядку [2].

Отже, залежно від особи заявника можна виокремити два види оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби: адміністративний і судовий.

Проаналізуємо кожен із видів такого оскарження.

Адміністративне оскарження – вид адміністративної процедури та стадія провадження в індивідуальній адміністративній справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб в адміністративному порядку, тобто до органу або посадової особи вищого рівня.

До переліку нормативно-правових актів, які регулюють порядок адміністративного оскарження, необхідно зарахувати Конституцію України, Закони України «Про виконавче провадження», «Про державну виконавчу службу», «Про звернення громадян».

Порядок провадження у справах за скаргами на рішення, дії або бездіяльність державної виконавчої служби регламентується переважно тими актами процесуального законодавства, які визначають порядок здійснення судочинства у справах відповідної категорії, зокрема розділом VII Цивільного процесуального кодексу України, розділом XIV Господарського процесуального кодексу України, главою 6 розділу III, розділом V Кодексу адміністративного судочинства України [5, с. 174].

На сьогодні порядок адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби на законодавчому рівні чітко не регламентовано Законами України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження». Саме тому слід керуватися положеннями Конституції України і ст. 4 Закону України «Про звернення громадян».

Згідно зі ст. 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [6].

Згідно зі ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження»: «Рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби можуть бути оскаржені стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відді-

лу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого рівня чи до суду» [2].

Ст. 13 Закону України «Про державну виконавчу службу» викладено в такій редакції: «Дії або бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені до вищестоящої посадової особи або до суду у порядку, встановленому законом» [1].

Як бачимо, ця норма закону не регламентує можливості оскарження рішень державного виконавця, а обмежується оскарженням лише його дій чи бездіяльності.

Тому вважаємо за доцільне погодитися з позицією В.М. Бевзенка, який пропонує перейняти досвід Німеччини й запровадити в національне законодавство поняття «адміністративний акт» замість передбачених Кодексом адміністративного судочинства «рішення, дії, бездіяльність» [7, с. 4–6].

Це саме стосується й положень Господарського процесуального кодексу України, зокрема статті 121-2, яка регулює можливість судового оскарження, але не рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби, а лише дій чи бездіяльності, що, у свою чергу, суперечить нормам Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України, адже учасники виконавчого провадження, згідно з цією процесуальною нормою, позбавляються можливості оскаржити рішення посадових осіб державної виконавчої служби.

Ст. 55 Конституції України гарантує право кожного на оскарження в суді рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [6]. Порядок оскарження рішень, дій і бездіяльності державних виконавців визначено як Законом, так і відповідними положеннями процесуальних кодексів, які повинні застосовуватись у сукупності. Розглянемо підсудність справ з оскарження рішень, дій та бездіяльності в судах різної юрисдикції й особливості застосування положень процесуального законодавства до спірних правовідносин. Основним елементом, що впливає на визначення підсудності справи з приводу оскарження рішень, дій і бездіяльності державного виконавця, є виконавчий документ, на підставі якого відкрито виконавче провадження. Зокрема, ч. 2 ст. 384 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) визначено, що скарга подається до суду, який видав виконавчий документ [8].

Аналогічні положення містить і ст. 121-2 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), згідно з якою скарги на дії чи бездіяльність органів Державної виконавчої служби 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, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена [9].

Отже, виконавчі листи, видані місцевими загальними судами та господарськими судами, повинні

оскаржуватись до цих самих судів, зокрема до тих судів, які видали виконавчі документи.

Дещо інші положення закріплені в нормах Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), згідно зі ст. 181 якого учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до провадження виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено іншого порядку судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб [3].

Необхідно навести також положення ст. 383 ЦПК України, відповідно до якої учасники виконавчого провадження й 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 державної виконавчої служби під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до цього Кодексу, порушено їх права та свободи [8]. Отже, адміністративному суду підсудні справи з приводу оскарження рішень, дій і бездіяльності державного виконавця під час виконання рішень не тільки адміністративного суду, а й виконавчих документів, виданих іншими органами та посадовими особами.

Наступним моментом, на який необхідно звернути увагу, є коло осіб, які мають право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця.

Відповідно до ч. 1 ст. 181 КАС України, учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду з позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено іншого порядку судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб [3].

За приписами ч. 1 ст. 1212 ГПК України скарги на дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть бути подані стягувачем, боржником або прокурором.

Згідно з ч. 1 ст. 383 ЦПК України, правом звернутися до суду зі скаргою на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до цього Кодексу, мають право сторони виконавчого провадження.

Отже, суб'єктний склад осіб, які наділені правом на звернення до суду в цій категорії справ, визначений КАС України, значно ширший, порівняно з відповідним переліком, визначеним Господарським і Цивільним процесуальними кодексами України, які наділяють таким правом лише сторін виконавчого

провадження, а також прокурора – у господарському судочинстві [10]. У разі оскарження дій та бездіяльності державного виконавця при примусовому виконанні виконавчого документа, виданого господарським судом, іншими учасниками виконавчого провадження, крім стягувача, боржника та прокурора, таке оскарження здійснюється до суду адміністративної юрисдикції.

Наступним важливим елементом оскарження дій і бездіяльності державного виконавця є строк оскарження.

Згідно зі ст. 181 КАС України позовну заяву може бути подано до суду в десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів; у триденний строк з дня, коли особа дізналась або мала дізнатись про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій [3]. Аналогічне за змістом положення міститься й у ст. 385 ЦПК України та ст. 121-2 ГПК України.

Виникає питання, з якого ж саме моменту починає спливати строк оскарження?

Згідно з вищезазначеними положеннями, строк починає спливати з моменту, коли особа дізналась або мала дізнатись про порушення її прав і свобод, але як визначити строк у разі попереднього оскарження рішення, дії та бездіяльності державного виконавця до безпосереднього начальника органу державної виконавчої служби або начальника вищого органу державної виконавчої служби, право на що надано ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» лише стягувачу та іншим учасникам виконавчого провадження, крім боржника. Так, відповідно до ч. 8 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» скарга, подана у виконавчому провадженні начальникові відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, розглядається в десятиденний строк з дня її надходження. За результатами розгляду скарги начальник відділу виносить постанову про її задоволення чи відмову, яка в десятиденний строк може бути оскаржена до вищого органу державної виконавчої служби або суду [2]. Отже, у наведеному випадку підлягає оскарженню саме постанову, винесена начальником органу державної виконавчої служби за результатами розгляду скарги на рішення, дії та бездіяльність державного виконавця. У разі ж оскарження саме рішення, дій і бездіяльності державного виконавця після оскарження останніх до начальника органу державної виконавчої служби позов або скарга підлягають залишенню без розгляду або відмові в задоволенні скарги у зв'язку з пропуском строку на оскарження, відповідно. У контексті зазначеного звертаємо увагу, що в адміністративний суд подається саме позов, в інших юрисдикціях – скарга.

За результатами судового розгляду скарги за приписами ЦПК України та ГПК України судом виноситься ухвала, в адміністративному судочинстві – постанову. Однак подекуди зустрічаються випадки ухвалення місцевими загальними судами саме постанов за результатами розгляду скарг на дії державного виконавця.

Особливості порядку оскаржень рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, відповідно до положень ЦПК, викладено в ст. ст. 383, 384 ЦПК України, де зазначено, що сторонами виконавчого провадження можуть бути оскаржені до суду рішення, дії або бездіяльність державної виконавчої служби під час виконання судового рішення, ухваленного відповідно до ЦПК України. Однак положення Розділу VII ЦПК України містять двояке визначення суб'єкта, рішення, дії, бездіяльність якого оскаржується. У ст. ст. 383, 386, 387 ЦПК України мова йде про державного виконавця або іншу посадову особу ДВС, натомість у ст. ст. 384, 388 ЦПК України йдеться про відділ ДВС [11, с. 166].

Якщо порівнювати процедуру адміністративного та судового розгляду скарг відносно оскарження рішень, дій чи бездіяльності працівників державної виконавчої служби у процесі здійснення ними виконавчого провадження, можна відмітити, що адміністративний порядок оскарження для звичайного громадянина або юридичної особи, що є стороною у виконавчому провадженні, швидше за все, буде зручнішим і швидким, передує судовому й не позбавляє зацікавлену особу права на подальше оскарження того чи іншого рішення. У свою чергу судовий розгляд скарги на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби буде більш об'єктивним і неупередженим.

Слід погодитися з думкою І.І. Пахомова щодо відмінностей між діяльністю суду й адміністративного органу під час розгляду справ за скаргами. Він вважає, що суд оцінює факти лише щодо їх законності, тоді як характер державного управління вимагає під час розгляду спорів у сфері виконавчої влади оцінювати останні щодо не лише їх відповідності закону, а й доцільності [12, с. 100].

Висновки. У нормативно-правових актах, якими на законодавчому рівні закріплено порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, передбачено різні правила оскарження таких актів, що тягне за собою зниження своєчасного й ефективного розгляду справ з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби та не забезпечує належного рівня захищеності прав і свобод громадян. Саме тому пропонуємо виключити з Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України норми, які регулюють інститут оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових державної виконавчої служби, натомість у єдиному нормативно-правовому акті – Кодексі адміністративного судочинства України – деталізувати положення вищезгаданих нормативно-правових актів. Необхідно визначити адміністративний суд як єдиний судовий орган, уповноважений здійснювати правосуддя у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби; на законодавчому рівні затвердити перелік рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, які підлягатимуть оскарженню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24.03.1998 р. – 202/98 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.
2. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 р. – 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. – С. : ТОВ «ВВП НОТІС», 2014 – 152 с.
4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 2998. – 672 с.
5. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження (теоретичні аспекти) : [навчальний посібник] / [Р.В. Ігонін, К.В. Шкарупа, О.Л. Сеньків]. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2010. – 204 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Бевзенко В.М. Особливості оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби / В.М. Бевзенко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2 (4). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11_bvmdvs.pdf.
8. Цивільний процесуальний кодекс України. – С. : ТОВ «ВВП НОТІС», 2014 – 172 с.
9. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. – 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
10. Узагальнення практики розгляду судами першої інстанції та Львівським апеляційним адміністративним судом справ з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби від 14.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/67077-uzagalnennya_praktiki_rozglyadu_sudami_pershoi_instancii_ta_.html.
11. Сергієнко Н.А. Порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби відповідно до ЦПК України / Н.А. Сергієнко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 8. – С. 165–168.
12. Пахомов І. Чи потрібна поспішність у реформуванні адміністративного права? / І. Пахомов // Право України. – 1999. – № 2. – С. 99–101.