

С. Я. РАБОВСЬКА

Світлана Янієна Рабовська, кандидат юридичних наук, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СТАТУС ВІДДІЛУ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави відповідно до ст. 3 Конституції України. Згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист, в тому числі прав, свобод та інтересів фізичних осіб від порушень з боку органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. У свою чергу, принциповим є питання процесуальної неврегульованості на законодавчому рівні ситуації, коли право позивача є порушеним, що вбачається адміністративним судом, але позов залишається без задоволення в силу процесуального законодавства. Така ситуація суперечить природі правової держави та завданню адміністративного судочинства.

Підкреслимо, що зазначена проблема українськими науковцями не досліджувалась, оскільки є відносно новою та вузькоспеціалізованою.

Отже, метою статті є висвітлення проблеми процесуального закону в адміністративному судочинстві в частині неможливості здійснення заміни неналежного відповідача на належного на стадії апеляційного розгляду.

Процесуальна правоздатність – це здатність мати процесуальні права та обов'язки в будь-якому судочинстві, в тому числі, адміністративному.

Ця правоздатність визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Державну виконавчу службу України» від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР (із змінами і доповненнями)¹ органами державної виконавчої служби є: Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, до складу якого входить відділ примусового виконання рішень; управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, до складу яких входять відділи примусового виконання рішень; районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції.

Також вказана стаття містить перелік органів державної виконавчої служби, які є юридичними особами, до якого відділ примусового виконання рішень не входить.

Цілков зрозумілим у розрізі вказаної норми є відсутність у відділів примусового виконання рішень процесуальної правоздатності.

Разом із тим у статті буде йтися про пересічних громадян України, для яких термін «правоздатність» не більший ніж «ніщо».

Помилка громадян у визначенні відповідачем відділів примусового виконання рішень виникає, на нашу думку, через те, що із заявою про примусове виконання рішення особа звертається саме до цих відділів.

Відповідно до Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України 2 квітня 2012 р. № 512/5, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 2 квітня 2012 р. за № 489/20802², примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці. Безпосередній контроль за діями державного виконавця покладається на начальників відділів примусового виконання рішень та начальників відділів державної виконавчої служби районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції.

З огляду на це в приміщеннях органів виконавчої служби, зазвичай, на інформаційному стенді знаходиться зразок заяви про примусове виконання рішення, адресований саме відділу примусового виконання рішень.

У подальшому державний виконавець веде листування зі стягувачем на бланку саме відділу примусового виконання рішень.

Таким чином, особа, оскаржуючи рішення, дію чи бездіяльність органу ДВС в особі відділу примусового виконання рішень, навіть не здогадується, що цей орган є неналежним відповідачем.

Такий феномен для українського процесуального законодавства не новий і чітко врегульований ст. 52 Кодексу адміністративного судочинства України.

Так, відповідно до вказаної норми суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи.

Якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача. У разі відмови у задоволенні адміністративного позову до такого відповідача понесені позивачем витрати відносять на рахунок держави.

Після заміни сторони, вступу третьої особи, що заявляє самостійні вимоги на предмет спору, залучення другого відповідача розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Даною нормою законодавець максимально захищає необізнаного в тонкощах розподілу повноважень між суб'єктами влади позивача від позбавлення його доступу до правосуддя, покладаючи тягар визначення належного відповідача, після відкриття провадження у справі, на суд першої інстанції.

Вищий адміністративний суд України в п. 11 постанови Пленуму від 13 грудня 2010 р. № 3 (з відповідними змінами)³ зазначив, що судам, у разі подання позовної заяви до державних виконавців або інших посадових осіб органів державної виконавчої служби чи до відділу примусового виконання рішень Державної виконавчої служби України, управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, необхідно за правилами ст. 52 Кодексу адміністративного судочинства України здійснювати заміну первинного відповідача на належного – відповідно Державну виконавчу службу України, управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головного управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, або, у разі наявності заперечень позивача, залучати вказаний орган як другого відповідача.

Однак у Єдиному державному реєстрі судових рішень безліч судових рішень, ухвалених судами першої інстанції за результатами розгляду спору по суті позовних вимог до відділів примусового виконання рішень.

Характер такої підсвідомої впевненості у відсутності необхідності перевірки належності відповідача, на наш погляд, аналогічний вищезазначеному: позиціонування суддею відділів примусового виконання рішень як юридичних осіб, органів державної виконавчої служби.

На прикладі найпоширенішої категорії спорів спробуємо описати модельну ситуацію.

Складність законодавчого регулювання соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема щодо визначення різних розмірів одних і тих самих виплат одночасно законом та підзаконним нормативно-правовим актом, призвели до масового виникнення судових спорів у цій сфері.

Вирішуючи такі спори, суди надавали пріоритет нормам закону і задовольняли позови громадян про здійснення перерахунку соціальних виплат з урахуванням розмірів, визначених у ньому, а не постановках Кабінету Міністрів України.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV (з відповідними змінами та доповненнями)⁴ виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у цьому Законі, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які провадяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначених цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню.

Статтею 21 вказаного Закону визначено підвідомчість виконавчих проваджень відділам примусового виконання рішень.

Таким чином, стягувачі за вказаними категоріями справ звертались до відділів примусового виконання рішень із заявами про порушення виконавчого провадження і, як наслідок, часто оскаржували до суду рішення, дії чи бездіяльність саме цих відділів.

Відповідно до ч. 6 ст. 181 КАС України адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1–4 частини першої ст. 18 цього Кодексу, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист.

У переважній більшості таких судових справ суд першої інстанції вирішував справу по суті, не зваживши на необхідність здійснити заміну відповідача.

Зрозуміло, що держава гарантує захист сторін судового процесу від порушень норм матеріального та/або процесуального права судами першої інстанції, визначивши право оскарження їх рішень у судах апеляційної і касаційної інстанції.

Однак, що робити адміністративним судам на стадії апеляційного провадження у тому випадку, коли позовні вимоги судом першої інстанції задоволені не до належного відповідача, адже ч. 1 ст. 52 КАС України наділяє правом здійснення заміни неналежного відповідача виключно суд першої інстанції?

Фактично ж у даному випадку має місце грубе порушення судом першої інстанції норми процесуального права, оскільки ним задовольняються вимоги зобов'язального характеру до органу, якого в правовій природі не існує.

У такому випадку, відповідно до ст. 202 КАС України, підставою для скасування постанови або ухвали суду першої інстанції та ухвалення нового рішення є, в тому числі, порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання.

У мотивувальних частинах рішень апеляційні суди зазначають, що позбавлені процесуального права здійснювати заміну неналежного відповідача, а тому в рамках процесуального закону зобов'язані відмовити у задоволенні такого позову, скасувавши постанову суду першої інстанції, ухвалена з порушенням процесуальних норм, та відмовивши у задоволенні позову.

Таким чином, суд апеляційної інстанції, не досліджуючи правильності застосування судом першої інстанції норм матеріального права, відмовляє у задоволенні позовних вимог виключно з огляду на порушення процесуальної норми: невирішення судом першої інстанції питання про заміну неналежної сторони на належну.

Виникає колізія: право позивача, ймовірно, є порушеним, однак, його позовні вимоги залишаються без задоволення через процесуальні помилки суду першої інстанції при ухваленні рішення.

Водночас відповідно до постанови Пленуму ВАС України від 20 травня 2013 р. № 8⁵ постанова – письмове рішення суду в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову, тобто є вирішенням судом спору по суті.

Натомість ухвала – письмове або усне рішення суду в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання.

Заміна неналежної сторони на належну викладається у формі ухвали і є вирішенням процедурного питання.

Хочемо зауважити, що для суду апеляційної інстанції при скасуванні рішення суду першої інстанції поняття «задоволення позову», «відмова у задоволенні позову» є результатом розгляду справи по суті, а поняття «залишення позову без розгляду», «закриття провадження у справі», «направлення справи на продовження розгляду» тощо – результатом встановлення порушень судом першої інстанції норм процесуального права при вирішенні процедурних питань.

Таким чином, ухваючи судові рішення у формі постанови, суд апеляційної інстанції змушений констатувати відсутність допущених порушень з боку саме того відповідача, до якого пред'явлено позов.

Проте згідно з п. 9 ст. 3 КАС України відповідач – суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача.

У вказаній же категорії справ відділ примусового виконання рішень не має процесуальної правоздатності в судовому процесі, тобто, фактично, не існує.

Проте на стадії апеляційного розгляду процесуальний закон не визначає повноважень судів апеляційної інстанції при виникненні такої ситуації.

Вищеописана прогалина процесуального законодавства, як бачимо, спонукає суди апеляційної інстанції відновлювати попередній стан відділів примусового виконання рішень, до яких задоволені позовні вимоги, шляхом відмови у задоволенні позовних вимог до цих відділів у повному обсязі.

Однак, на жаль, за цих умов порушення прав позивача також відновлюється з прямою пропорційністю.

Вказаний наслідок суперечить ст. 55 Конституції України, відповідно до якої права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Така процесуальна колізія має досить негативний вплив у сфері відправлення правосуддя, адже форма ухваленого судом апеляційної інстанції рішення є не тільки суперечливою за змістом, а й позбавляє особу захисту її порушеного права.

Єдиним вирішенням проблеми у вказаній ситуації, на наш погляд, є врегулювання даного питання шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України.

Звичайно, суди апеляційної інстанції можна наділити повноваженнями щодо заміни неналежного відповідача на стадії апеляційного розгляду. Але в такому випадку апеляційна інстанція перебере на себе повноваження першої інстанції, що є не зовсім доречним.

Між тим, більш вдалим кроком для законодавця, як свідчить еволюція Кодексу адміністративного судочинства України, є наділення судів апеляційної інстанції повноваженнями направляти справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

У такому випадку для позивача, права якого порушені, єдиним негативним наслідком буде збільшення строку розгляду справи за його позовом.

Втім, у існуючій на даний час редакції Кодексу право суду касаційної інстанції направляти справу на новий розгляд провокує значно більші строки розгляду справи, ніж у запропонованій нами новелі.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, зокрема її права та свободи, визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Водночас недоліки процесуального закону у вигляді невизначеності дій суду апеляційної інстанції при задоволенні судом першої інстанції позовних вимог до неналежного відповідача у зв'язку з відсутністю у останнього процесуальної правоздатності суперечать зазначеній нормі і нівелюють завдання адміністративного судочинства – захист порушених прав.

З огляду на це тема даної статті є вкрай важливою, а вирішення проблеми, порушеної в ній, – терміновим.

А з метою профілактики описаної ситуації судам вищих інстанцій, ймовірно, слід ретельніше приділяти увагу наданню методологічної допомоги судам першої інстанції з цього питання, загострювати увагу на наслідках порушень вимог ст. 52 КАС України, аналізуючи наслідки таких порушень на конкретних прикладах.

Вказана стаття, маємо сподівання, допоможе читачам уникнути висвітлених у ній проблем ще на стадії звернення до адміністративного суду з відповідними позовами.

¹ Про Державну виконавчу службу України : Закон України від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР (зі змінами) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/202/98-вр>

² Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 р. № 512/5, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 2 квітня 2012 р. за № 489/20802. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12>

³ Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби (зі змінами) : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 р. № 3 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-10>

⁴ Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV (з відповідними змінами та доповненнями) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-14>

⁵ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів (зі змінами) : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 20 травня, 2013 р. № 8 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>

Резюме

Рабовська С. Я. Статус відділу примусового виконання рішень органів державної виконавчої служби в адміністративному процесі.

У статті аналізуються проблеми оскарження в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності відділів примусового виконання рішень органів ДВС. Нормативно обґрунтовані причини неможливості звернення з позовами до цих відділів. Розкрито колізійність норм процесуального закону на стадії апеляційного провадження у випадку порушення судами першої інстанції вимог ст. 52 КАС України. Проаналізовано судову практику адміністративних судів України. Запропоновано шляхи вирішення існуючих проблем.

Ключові слова: відділ примусового виконання рішень, неналежний відповідач, процесуальна правоздатність, апеляційне провадження, адміністративне судочинство.

Резюме

Рабовская С. Я. Статус отдела принудительного исполнения решений органов государственной исполнительной службы в административном процессе.

В статье анализируются проблемы обжалования в судебном порядке решений, действий либо бездействия отделов принудительного исполнения решений органов ГИС. Нормативно обоснованы причины невозможности обращения с исками к этим отделам. Раскрыта коллизийность норм процессуального закона на стадии апелляционного производства в случае нарушения судами первой инстанции требований ст. 52 КАС Украины. Проанализирована судебная практика административных судов Украины. Предложены пути разрешения существующих проблем.

Ключевые слова: отдел принудительного исполнения решений, ненадлежащий ответчик, процессуальная правоспособность, апелляционное производство, административное судопроизводство.

Summary

Rabovska S. The status of the branch of forceful execution of the state law-enforcement agency within the limits of the administrative procedure.

In this article, the author considered problems of how to appeal in court against decisions, acts or omissions of branches of forceful execution of the state law-enforcement agency.

Having used normative materials, the author gave prove that there are no reasons to file a suit against that branches. The author reveal a matter of conflict of procedural norms at the stage of appeal in the case when courts of the first instance violates Art. 52 of CAJ. The author also analyzed practice of Ukrainian courts of justice and suggested ways to resolve the problems.

Key words: branches of forceful execution, erroneous defendant, procedural legal capacity, appeal proceeding, administrative judicial proceeding.