

УДК 342.9

**О.О. ЧУМАК**, канд. юрид. наук, Державна виконавча служба Головного управління юстиції у Кіровоградській області

## СУДОВИЙ ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДВС

**Ключові слова:** рішення, дії, бездіяльність посадових осіб, оскарження, судовий порядок

Конституцією України встановлено загальне право оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб, тобто «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ст.55) [1]. Взагалі діюче законодавство України встановлює певні механізми захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) виконавчого провадження від незаконних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб системи органів державної виконавчої служби. Так, закріплення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності працівників органів державної виконавчої служби, порядок його реалізації, наслідки тощо знайшли своє відображення у Кодексі адміністративного судочинства України, Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Законах України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про звернення громадян» та інших законах і підзаконних нормативних актах.

Питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців стали предметом наукових досліджень у працях В.М. Бевзенко, С.А. Борискіна, Р.В. Ігоніна, М.І. Смоковича, С.Я. Фурси, С.В. Щербак та багатьох інших вчених.

Разом із тим, зміни, які зазнала державна виконавча служба України останнім часом, порядок та організація її діяльності взагалі і оскарження дій або бездіяльності зокрема, проблеми, які виникають в процесі їх реаліза-

ції, обумовлюють необхідність та доцільність додаткового дослідження зазначеного питання. Питання оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби України залишаються актуальними, так як право на оскарження є однією з основних гарантій прав, свобод та законних інтересів суб'єктів виконавчого провадження.

Метою статті є формулювання пропозицій щодо удосконалення судового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС, усунення розбіжностей його нормативного регулювання, яку пропонується досягти шляхом порівняльного аналізу норм чинного законодавства та ознайомлення із розробками провідних науковців з визначеного питання.

Аналіз норм діючого законодавства України про виконавче провадження, висновків провідних науковців (Р.В. Ігоніна, С.Я. Фурси, С.В. Щербак та інших) дозволяють дійти висновку про існування двох видів оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої влади: 1) адміністративний порядок оскарження (до вищестоящої посадової особи); 2) судовий порядок оскарження (до суду) [2, с.295; 3, с.15].

Загальною правовою основою судового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС є ст.55 Конституції України, відповідно до якої, будь-яка особа, яка вважає, що її права та свободи порушені має гарантоване право звернення до суду із відповідною скаргою (ст.55) [1]. Питання підсудності та підвідомчості справ із оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби знайшли своє відображення у Законі України «Про виконавче провадження» та нормах процесуального законодавства.

Отже, перш ніж визначитися із питаннями підсудності, важливо встановити, що є об'єктом оскарження. Так, об'єктом оскарження відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу» є «дії або бездіяльність державного виконавця» (ст.13) [4], відповідно до Закону України «Про виконав-

че провадження», Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України – «рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби» (п.1 ст.82) [5], (п.1 ст.181) [6], (ст.383) [7], відповідно до Господарського процесуального кодексу України – «дії чи бездіяльність органів Державної виконавчої служби» (ч.1 ст.121-2) [8]. Таким чином, вбачаються певні розбіжності у об'єктах оскарження. Так вбачається, що до Господарського суду не можна оскаржувати рішення посадових осіб державної виконавчої служби, а лише дії чи бездіяльність. Ми вважаємо, що сутність об'єкту оскарження у виконавчому процесі є єдиною – рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби та з метою усунення розбіжностей у законодавчому закріпленні важливо при визначенні об'єкту оскарження застосовувати єдиний термін у будь-якому нормативно-правовому акті, якщо він стосується зазначеного питання.

Важливо, що в більшості своїй рішення, які приймає державний виконавець та виконавчі дії, які він вчиняє в процесі примусового виконання рішень юрисдикційних органів, відмова або зволікання при їх вчиненні оформлюються відповідними процесуальними документами (постановами) (статті 16, 25, 26, 28, 35, 39, 40, 41, 47, 48, 49, 57 Закону України «Про виконавче провадження»). Отже, в зазначених статтях чітко вказано на можливість оскарження конкретних видів постанов, перелічених у Законі, а й будь-яких інших рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби (які можуть і не оформлюватися постановами або іншими процесуальними документами), якими на думку суб'єкта виконавчого провадження порушені його права та законні

інтереси, навіть, якщо Законом чітко не передбачено можливість їх оскарження. Таким чином, як зазначають С.Я. Фурса та С.В. Щербак та ми підтримуємо таку точку зору, що «немає значення яким розпорядчим документом оформлені дії державного виконавця: постановою, ...актом, резолюцією..., листом чи в іншій формі чи не оформлені, всі вони можуть бути оскаржені заінтересованими особами» [2, с.296–297]. Разом із тим, ч.6 ст.82 Закону України «Про виконавче провадження» чітко визначено, що «рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби можуть бути оскаржені до керівництва органів державної виконавчої служби, якщо їх оскарження передбачено цим Законом». Таким чином, вбачається, що в адміністративному порядку (до вищестоящего керівника) можуть бути оскаржені лише ті рішення, дії чи бездіяльність, стосовно яких чітко зазначено, що вони можуть бути оскаржені. Тобто, вбачається, що не всі рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців можуть бути оскаржені як у судовому так і адміністративному порядку, що суперечить нормам ч.3 ст.6 та ч.1 ст.82 Закону України «Про виконавче провадження». Враховуючи вищенаведене, доцільно узгодити норми чинного законодавства та виключити слова «якщо їх оскарження передбачено цим Законом» з п.6 ст.82 Закону України «Про виконавче провадження».

В судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби можуть бути оскаржені в порядку цивільного (до суду загальної юрисдикції), господарського (до господарського суду) або адміністративного (до адміністративного суду) судочинства. «Критеріями визначення юрисдикції судів щодо вирішення справ з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення є юрисдикційна належність суду, який видав виконавчий документ та статус позивача як сторони у виконавчому провадженні» (ч.4 п.2) [9]. Так, до суду загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства можуть зве-

рнутися сторони виконавчого провадження (тобто лише стягувач, боржник, їх представники) із скаргою, якщо вважають, що їх права чи свободи порушені прийнятим державним виконавцем, чи іншою посадовою особою ДВС рішенням, дією чи бездіяльністю. Звернутися із скаргою сторони мають до того суду загальної юрисдикції, який видав виконавчий документ, при примусовому виконанні якого і виникла ситуація, що оскаржується (ч.4 ст.82) [5], (ст.383, ч.2 ст.384) [7]. До господарського суду скарги можуть подаватися стягувачем, боржником або прокурором (тобто лише сторонами виконавчого провадження або прокурором) до того суду, примусове виконання (певні рішення, дії чи бездіяльність) рішення, ухвали чи постанови якого оскаржується (ч.1 ст.121-2) [8]. До адміністративного суду із позовною заявою про порушення прав, свобод чи інтересів в процесі примусового виконання рішень юрисдикційних органів мають право звернутися «учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій» (ч.1 ст.181) [6]. Тобто до адміністративного суду мають право звертатися всі суб'єкти виконавчого процесу крім державного виконавця (на відміну від судів загальної юрисдикції та господарських судів до яких із скаргою мають право звернутися лише сторони виконавчого провадження) які вважають що їх права, свободи та законні інтереси порушені певними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб ДВС в процесі примусового виконання рішень юрисдикційних органів, обов'язкових до виконання (на відміну від судів загальної юрисдикції та господарських судів до яких мають право звертатися лише при примусовому виконанні саме їх рішень).

Важливо звернути увагу, що у порядку цивільного та господарського судочинства при зверненні до суду з визначеного питання подається відповідна скарга, а до адміністративного суду подається позовна заява. Однак, дана норма взагалі не відповідає загальному поняттю «оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби», під яким розуміється по-

дання саме скарги. Ми вважаємо, що взагалі у порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби досить багато розбіжностей та неузгодженостей, обумовлених різногалузевим нормативно-правовим регулюванням. Але, така ситуація може негативно впливати на розуміння, застосування та реалізацію права суб'єктів виконавчого процесу на оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС та потребує узгодження, усунення розбіжностей та приведення до єдиного процесуального порядку.

Взагалі, судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби в залежності від виконавчого документа в межах примусового виконання якого здійснюється оскарження можна диференціювати на: цивільний судовий порядок (виконавчі документи видані судами загальної юрисдикції); господарський судовий порядок (виконавчі документи видані господарськими судами); адміністративний судовий порядок (всі інші види виконавчих документів). В залежності від круга суб'єктів виконавчого процесу, які можуть оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби порядок оскарження можна розділити на дві групи: 1) загально-суб'єктний порядок (до нього може бути віднесений лише порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності в порядку адміністративного судочинства) та 2) обмежено-суб'єктний порядок, який в свою чергу може бути поділений на: а) оскарження в межах системи органів державної виконавчої служби (всі суб'єкти виконавчого процесу крім боржника) та б) оскарження в суді загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства і в господарському суді в порядку господарського судочинства (лише сторони виконавчого провадження).

Враховуючи, що на сьогодні повноваження щодо судового порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби в Україні розподілені між судами загальної юрисдикції, господарським та адміністративним судами серед науковців

та практиків постало питання щодо доцільності такого розмежування. Так, В.М. Бевзенко вважає, що «стан правового регулювання оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби та обґрунтування їх розгляду загальними, господарськими, адміністративними судами в Україні нагадує нам намагання членів великої родини розділити спадщину» та зазначає, що єдиним шляхом забезпечення «однакового й справедливого застосування законодавства про оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби ... є визначення єдиного суду загальної юрисдикції, уповноваженого здійснювати правосуддя у таких справах» [10, с.9]. М.І. Смокович, в свою чергу, зазначає, що «всі спори, які виникають з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби під час примусового виконання мають розглядатися адміністративними судами, оскільки вони виникають під час здійснення суб'єктами владних повноважень своїх владних функцій у сфері публічно-правових відносин», саме такий підхід має сприяти рівності учасників виконавчого провадження на захист їх прав та законних інтересів при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби; забезпечить «єдність та усталеність судової практики під час розв'язання таких спорів» [11, с.13, 224].

Нами однозначно підтримується позиція тих науковців, які вважають за необхідне визначити саме адміністративний суд (провадження у порядку адміністративного судочинства) єдиним компетентним органом уповноваженим розглядати у судовому порядку скарги на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби. Таким чином буде конкретизовано та досягнуто єдність у регулюванні процесу оскарження, що сприятиме можливості реалізації суб'єктами виконавчого процесу їх прав, свобод та законних інтересів. Дійсно доцільно запровадити два можливих рівнозначних варіанти оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС: адміністративний порядок – в межах системи органів державної виконавчої служ-

би до вищестоящего керівника та судовий порядок – у адміністративному суді в порядку адміністративного судочинства.

Отже, кодексом адміністративного судочинства України при встановленні підвідомчості адміністративним судам розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби було застосовано метод виключення, тобто «якщо законодавством не встановлено іншого порядку судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця» відповідна справа розглядається в порядку адміністративного судочинства [12, с.201].

Цивільним процесуальним кодексом України передбачено, що у порядку цивільного судочинства взагалі розглядаються справи щодо «захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин» (п.1 ч.1 ст.15) [7]. В господарських судах згідно із підвідомчістю розглядаються господарські справи щодо захисту «порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів» (ч.1 ст.1) [8]. Таким чином, у порядку господарського та цивільного судочинства розглядаються справи щодо захисту порушених та оспорюваних прав, свобод та законних інтересів, тобто ці суди розглядають справи по суті при наявності спірного питання та за результатами розв'язання спору видають відповідні процесуальні документи, які і підлягають виконанню.

До адміністративних судів (в порядку адміністративного судочинства) за загальним правилом оскаржують ся будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, якщо інший порядок оскарження не передбачено законодавством (п.2 ст.2) [6]. Відомо, що посадові особи Державної виконавчої служби є державними службовцями – суб'єктами владних повноважень. Звісно на сьогодні законодавством, крім адміністративного судочинства, передбачено інший порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів ДВС, що ускладнює реалізацію особами (фізичними і юридичними) – суб'єктами виконавчого процесу їх права на оскар-

ження через досить складний механізм визначення підвідомчості розгляду справ у судовому порядку в залежності від виконавчого документу та статуту суб'єкта у виконавчому провадженні. Тобто при наявності нерозв'язаного спору щодо порушених та оспорюваних прав, свобод та законних інтересів особи (фізичні та юридичні) звертаються із відповідною заявою до судів загальної юрисдикції або господарських судів, але при наявності рішення відповідного суду, виконання якого здійснюється у примусовому порядку органами державної виконавчої влади всі питання щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС при реалізації ними владних повноважень мають розглядатися у порядку адміністративного судочинства. При цьому, було з'ясовано, що в процесі здійснення виконавчого провадження виникають питання, які відповідно до законодавства вирішуються у судовому порядку (розстрочка виконання, зміна способу та порядку виконання тощо) та вони так і мають розглядатися судом, який видав відповідний виконавчий документ, бо ці питання витікають із суті спору, який розглядався. В свою чергу оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС витікає не з суті спору, а є результатом здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій, тобто цей процес є наслідком реалізації державним виконавцем (державним службовцем – посадовою особою державної виконавчої служби) виконавчого провадження та відповідно підлягає розгляду виключно у порядку адміністративного судочинства.

Враховуючи вищевикладене, з метою усунення розбіжностей нормативно-правового регулювання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів ДВС, захисту та реалізації прав суб'єктів виконавчого процесу на таке оскарження вважаємо за доцільне у кодексі адміністративного судочинства передбачити, що при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС до суду подається саме скарга, а не позовна заява. Таким чином, буде усунено розбіжності між законодавством України про виконавче провадження та кодексом України про

адміністративне судочинство і відповідний процес буде підпадати під загальне поняття «оскарження», яке для нього застосовується.

Разом із тим, важливим є питання встановлення строків оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС. Враховуючи, що законодавством передбачено можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС як у адміністративному так і у судовому порядку, законодавець не встановив початку спливу строку, враховуючи, що процесуальними кодексами зазначене питання врегульовано по-різному. З метою усунення розбіжностей нормативного регулювання, вирішення питання щодо початку спливу строку на оскарження та враховуючи доцільність визначення адміністративного судочинства – єдиним судовим порядком розгляду цих справ пропонуємо встановити єдину, уніфіковану норму спливу строку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС взагалі і у адміністративному і у судовому порядку та запровадити її у Законі України «Про виконавче провадження» (до набрання чинності новим Цивільним процесуальним кодексом України) наступним чином: «Рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби можуть бути оскаржені до вищестоящего керівника посадової особи або до відповідного суду в порядку адміністративного судочинства у десятиденний строк з дня коли особа (фізична або юридична), яка має право на таке оскарження дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод та законних інтересів. При оскарженні постанови про відкладення провадження виконавчих дій – у триденний строк».

Враховуючи важливість та значення такого правового інституту як право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної виконавчої служби на сучасному етапі, в процесі реалізації адміністративної реформи взагалі та реформування органів примусового виконання рішень зокрема вважаємо за необхідне переглянути нормативно-правове регулювання порядку оскарження та його практичне застосування з метою його удосконалення та захисту прав, свобод та за-

конних інтересів фізичних та юридичних осіб.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України / прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К., 2006. – 125 с.

2. Фурса С. Я. Виконавче провадження в Україні : навч. посіб. / С. Я. Фурса, С. В. Щербак. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.

3. Ігонін Р. В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. В. Ігонін. – Ірпінь, 2007. – 22 с.

4. Закон України «Про державну виконавчу службу» : від 24.03.1998 р., № 202/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.

5. Закон України «Про виконавче провадження» : від 21.04.1999 р., № 606–XIV // ВВР України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

6. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

7. Цивільний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page>.

8. Господарський процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1798-12/page>.

9. Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України : від 13.12.2010 р., № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-10>.

10. Бевзенко В. М. Особливості оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби / В. М. Бевзенко // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2 (4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11bvmdvs.pdf>.

11. Смокович М. І. Оскарження в адміністративних судах рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 1 (5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12smidvs.pdf>.

12. Хримли А. Г. Защита прав субъектов предпринимательской деятельности в процессе исполнения решений хозяйственных судов / А. Г. Хримли // Экономика и право. – 2009. – № 3. – С. 199–203.

**Чумак О. О. Судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС / О. О. Чумак // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 745–750 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_122.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_122.pdf)**

Розглянуто судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб Державної виконавчої служби. Внесено пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання судового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС.

\*\*\*

**Чумак А. А. Судебный порядок обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц ГИС**

Рассмотрен судебный порядок обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц Государственной исполнительной службы. Внесены предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования судебного порядка обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц ГИС.

\*\*\*

**Chumak A. A. Judicial Procedure to Appeal Decisions, Actions or Inaction of State Executive Service Officials**

The article considers the judicial procedure to appeal decisions, actions or inaction of state executive service officials. Suggestions for improving the legal regulation of judicial procedure of appealing decisions, actions or inaction of state executive service officials Made.