

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

DOI:10.35774/app2021.04.025
УДК 342.9

Мар'яна Вербіцька,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Західноукраїнського національного
університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5011-7958>

Вікторія Балик,

студентка юридичного факультету
Західноукраїнського національного
університету

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗГЛЯДУ СПРАВ З ПРИВОДУ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ, ПРИВАТНОГО ВИКОНАВЦЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті досліджені деякі аспекти розгляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця. Особлива увага приділяється розмежування юрисдикції та особливості процедури. Висвітлюються основні проблеми, пов'язані із застосуванням норм процесуального права щодо рішень, дій чи бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця в адміністративному судочинстві. Акцентовано на актуальності теми в сьогоденні.

Ключові слова: органи державної виконавчої служби, приватні виконавці, адміністративний суд, рішення, контроль, оскарження.

Вербицкая М., Балык В.

Некоторые аспекты рассмотрения дел по приводу решений, действий или бездействия органа государственной исполнительной службы, частного исполнителя в административном судопроизводстве

© Мар'яна Вербіцька, Вікторія Балик, 2021

Статья посвящена некоторым аспектам рассмотрения дел о решениях, действиях или бездействии органа государственной исполнительной службы, частного исполнителя. Особое внимание уделяется разграничению юрисдикции и особенностям процедуры. Освещаются основные проблемы, связанные с применением норм процессуального права по решениям, действиям или бездействию органа государственной исполнительной службы, частного исполнителя в административном судопроизводстве. Акцентирован на актуальности темы в настоящем.

Ключевые слова: органы государственной власти, частные исполнители, административный суд, решения, контроль, обжалования.

Verbitska M., Balyk V.

Some aspects of consideration of cases concerning decisions, actions or inaction of the body of the state executive service body, private executor in administrative proceedings

The article is devoted to some aspects of consideration of cases concerning decisions, actions or inaction of the body of the state executive service, private executor are investigated. Particular attention is paid to the delimitation of jurisdiction and the peculiarities of the procedure. The main problems related to the application of procedural law to decisions, actions or omissions of the state executive service, a private executor in administrative proceedings are highlighted. Attention is focused on the relevance of this topic in the present.

The conclusions state that in case of violation of rights, freedoms and interests a person has the right to appeal to the court of first instance to appeal against decisions, actions or omissions of the state executor and other officials of the state executive service, state executive service, private executor.

However, in order for the parties, other participants and persons to exercise their above-mentioned rights, the legislator should systematically approach the issue of jurisdiction of this category of disputes in view of the Supreme Court practice, as well as unify the rules of appealing decisions state executive service, private executor, so that the law was as accessible, clear and understandable as possible, including for the average citizen.

Keywords: state executive bodies, private executors, administrative court, decisions, control, appeals.

Постановка проблеми. Судовий контроль за діяльністю державної виконавчої служби та приватних виконавців є актуальною темою для дослідження. Зокрема, оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності, що виникають із публічно-правових спорів фізичних та юридичних осіб з органами виконавчої служби.

Реформа державної системи примусового виконання у 2016 році запровадила змішану систему примусового виконання шляхом введення нової інституції приватних виконавців. Вони наділені такими ж повноваженнями, правами та винятком примусового виконання рішень, передбачених ч 2 ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» (зокрема, рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи; рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини).

Ефективність правосуддя характеризується не лише своєчасністю і законністю вирішення правових конфліктів, а й належним виконанням ухвалених судами рішень. Остаточним поновленням порушених прав та законних інтересів особи є саме реальне виконання судового рішення, а тому особливе значення має контроль за виконанням судових рішень.

Виконання рішення суду здійснюється органом державної виконавчої служби, приватним виконавцем у порядку, передбаченому Законом України «Про виконавче провадження», та розпочинається з відкриття виконавчого провадження постановою державного чи приватного виконавця. Проте дуже часто у ході примусового виконання судових рішень виконавцями допускаються протиправні дії чи бездіяльність, які можуть порушувати права як боржника, так і стягувача, а тому виникає необхідність звернення до вищестоящего органу чи до суду для захисту прав та інтересів.

Одним з основних засобів забезпечення принципу верховенства права є контроль за їх діяльністю. Розгляньмо детальніше юрисдикцію та особливості процедури оскарження таких спорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало науковців та практиків займаються дослідженням правового статусу посадових осіб органів державної виконавчої служби, приватного виконавця як суб'єктів виконавчого процесу. Зокрема, виконавче провадження входить в коло наукових інтересів С. Фурси. Крім того, варто виділити праці В. Буги, С. Короєда, М. Лошицького, які досліджують правовий статус приватного виконавця. А. Авторгов, Є. Загорулько, О. Романова, Н. Сергієнко досліджують питання судового контролю діяльності державної виконавчої служби. Проте малодослідженими залишається саме порядок судового оскарження дій як державних, так і приватних виконавців.

Мета дослідження – проаналізувати найактуальніші спірні аспекти розгляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, включаючи до-

слідження питання предметної юрисдикції та суб'єктної юрисдикції, способів захисту прав учасників виконавчого провадження, процедури оскарження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з основних причин звернення громадян України до Європейського Суду з прав людини проти держави Україна протягом тривалого часу було тотальне невиконання судових рішень. Тому наріжним каменем для законодавця стала потреба реформування інституту виконавчої служби як учасників виконавчого провадження, яка мала на меті застосування нових форм та методів управління системою виконання судових рішень.

Відповідно до положень статті 74 Закону України «Про виконавче провадження» (далі – Закон) об'єктом оскарження є рішення, дії або бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби. Цією статтею визначено три групи осіб, які можуть оскаржити до суду рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби, приватного виконавця. До них належать сторони виконавчого провадження, інші учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій до відповідного адміністративного суду [5].

Варто зазначити, що ці положення Закону є деталізацією норми частини третьої статті 129-1 Конституції України, згідно з якою контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [2].

Дотримуючись порядку звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця слід керуватись відповідними положеннями КАС, ЦПК, ГПК України та Закону України «Про виконавче провадження».

Рішення, дії або бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець. Рішення, дії та бездіяльність начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, можуть бути оскаржені до керівника органу державної виконавчої служби вищого рівня.

Учасники виконавчого провадження щодо рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця вправі письмово звернутися до Міністерства юстиції України або Ради приватних виконавців України з метою перевірки його діяльності.

На підставі відповідного звернення:

– Міністерство юстиції України здійснює позапланові перевірки щодо рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця;

– Рада приватних виконавців України здійснює перевірку діяльності приватного виконавця на предмет дотримання ним статуту Асоціації приватних виконавців України, Кодексу професійної етики приватного виконавця і рішень Ради приватних виконавців України та з'їзду приватних виконавців України, пов'язаних із діяльністю приватних виконавців.

Розмежування ж судової юрисдикції щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу державної виконавчої служби чи приватного виконавця було предметом неодноразових досліджень Верховного Суду, у тому числі і Великої Палати.

За загальним правилом рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до суду, який видав виконавчий документ, у порядку, передбаченому законом.

Такий порядок встановлено статтями 447, 448 ЦПК України, 339, 340 ГПК України, які були прийняті пізніше Закону про виконавче провадження, згідно з якими сторони виконавчого провадження є лише стягувач і боржник, вони мають право звернутися до суду (до загального чи господарського відповідно) зі скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця під час виконання судового рішення, ухваленого ЦПК чи ГПК, порушено їхні права чи свободи. Скарга подається до суду, який розглянув справу як суд першої інстанції [3, с. 30].

Проте для визначення які ж справи розглядатимуться адміністративним судом в позовному порядку відповідно до правил ст. 287 КАС України, слід проаналізувати окремі категорії таких справ.

Наприклад, за суб'єктивним критерієм встановлено, що рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, – до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Або ж слід враховувати інші фактори, зокрема, яке рішення виконується: за правилами адміністративного судочинства мають оскаржуватися рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця, вчинені під час виконання ухвалених в адміністративній справі судових рішень, а також виконавчих документів, виданих іншими, ніж суд, органами та посадовими особами, оскільки закон не встановлює для такого оскарження іншого порядку судового оскарження (ВП ВС у справі № 346/79/17).

Неодноразово Верховний Суд визначав, що Законом передбачений спеціальний порядок судового оскарження рішення, дії чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця щодо:

- стягнення виконавчого збору та/або;
- витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій;
- і накладенням штрафу.

Це правило стосується як загальних виконавчих проваджень, так і окремих виконавчих проваджень, відкритих саме для стягнення вищевказаних грошових сум.

Крім того, слід наголосити, що Велика Палата Верховного Суду у своїх постановках від 12 грудня 2018 року у справі № 757/61236/16-ц, від 27 березня 2019 року у справі № 824/297/18-а вказувала на те, що спір з приводу оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби щодо примусового виконання виконавчого листа, виданого судом у кримінальній справі, підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки КПК України не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби, їх посадових осіб.

Хоча виконання вироку суду в частині задоволеного цивільного позову здійснюється за правилами ЦПК України і оскаржуються дії, рішення чи бездіяльність виконавця у такому виконавчому провадженні також за правилами ЦПК України.

Враховуючи складність визначення юрисдикції конкретного спору, який стосується протиправності дій, бездіяльності чи рішення органу державної виконавчої служби чи приватного виконавця, ВС 16.09.2020 року у справі № 356/397/17 ухвалив виключне рішення: скасування постанов державного виконавця щодо стягнення з боржника судового збору та витрат на проведення виконавчих дій відноситься до юрисдикції адміністративних судів, але непослідовність національного суду створила перешкоди та невизначеність у реалізації права на судовий захист, тому ВС постановив розглядати цю справу в порядку цивільного судочинства.

Указана практика, безумовно, свідчить про проблему, яка потребує нагального вирішення, яке ми вбачаємо у систематизації та інкорпорації відповідного законодавства з метою спрощення його розуміння і сприйняття.

Слід наголосити, що КАС України у статті 383 передбачає, що особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду. Тобто у зв'язку зі специфікою публічно-правових спорів, які є предметом розгляду адміністративних судів, маємо особливу регламентацію механізму захисту прав стягувача – фізичної чи юридичної особи на стадії виконання судового рішення (поза рамками виконавчого провадження).

Найбільш поширеними підставами звернення до суду щодо оскарження дій виконавця можуть бути: проведення виконавцем виконавчих дій з порушеннями Закону; бездіяльність виконавця в рамках виконавчого провадження; допущені порушення при відкритті або закритті виконавчого провадження; порушення територіальності, тобто місця виконання виконавчого документа; стягнення виконавчого збору, основної винагороди приватного виконавця, витрат виконавчого провадження та штрафів; недотримання строків проведення виконавчих дій [4].

За загальним правилом, сторони виконавчого провадження, їхні представники інші учасники та особи можуть оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органу державної виконавчої служби, приватного виконавця щодо виконання судового рішення до суду відповідної юрисдикції, яким видано виконавчий лист, шляхом подання відповідної скарги.

Відповідачем у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби є відповідний орган державної виконавчої служби, а у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця - приватний виконавець (у скаргах

в порядку ЦПК України чи ГПК України вказуються конкретні державні виконавці чи інші посадові особи ДВС).

Слід відзначити, що тривалий час на практиці виникали проблеми з різними підходами до сплати судового збору за подання такої скарги. Окремі судді вимагали квитанцію про сплату судового збору (у розмірі 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб), хоча Закон України «Про судовий збір» прямої вказівки про сплату судового збору за подання такої скарги не передбачав. Крапку у цьому питанні поставив Верховний Суд, який 14 лютого 2018 року у справі №589/6044/2013 постановив, що судовий збір за подання скарги на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС не сплачується.

Натомість підставою розгляду адміністративної справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця справи є сплата судового збору та долучення до позовної заяви відповідної квитанції. Адже відповідно до ч. 3 ст. 161 КАС України, до позовної заяви додається документ про сплату судового збору у встановлених порядку і розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону [1].

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про судовий збір» плата за адміністративний позов немайнового характеру, який подано фізичною особою, становить 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Станом на 2021 рік сума складає 908 гривень.

На наш погляд, в описаній ситуації дещо проглядається непослідовність законодавця і порушення таких засад виконавчого провадження як засади верховенства права та справедливості. Переконані, що до сплати судового збору за подання вказаних позовів, скарг чи заяв має бути уніфікований підхід.

Отже, КАС України прямо передбачає звернення до адміністративного суду учасником виконавчого провадження шляхом подання позовної заяви, а не скарги. У позовній заяві особа викладає обставини, через які було порушено права, свободи, інтереси та обґрунтовує свої вимоги, посилаючись на матеріальні та процесуальні норми. Підтвердження позовних вимог здійснюється шляхом подання доказів разом із позовною заявою, проте якщо особа не може самостійно надати такі докази зазначає джерело, де такі докази можна отримати. Правильно оформлена позовна заява щодо порушень у діях посадових осіб державної виконавчої служби, приватного виконавця є гарантією розгляду судом такої справи.

Строк для оскарження є не менш важливою передумовою для належного захисту порушеного права. За загальним правилом строк звернення до суду до суб'єкта владних повноважень складає шість місяців.

Проте особа, право якої порушене рішенням, дією чи бездіяльністю органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, може звернутися із позовною заявою у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів; або ж у триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій.

У разі пропущення вказаних строків суд повертає такий позов або залишає без розгляду, якщо вказане з'ясується вже після відкриття провадження.

Ці положення щодо часових меж зазнали дублювання аналогічно і для подання скарги (наприклад, ст. 449 ЦПК України, ст. 341 ГПК України).

З цього приводу хочемо зауважити, що Верховний суд констатував, що у випадках не передбачених законом та відсутності у особи процесуального права на звернення до господарського та цивільного суду або в порядку, передбаченому статтею 287 КАС України, з позовом до органів державної виконавчої служби щодо оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності необхідно враховувати, що особа має право звернутися до адміністративного суду в загальному порядку, встановленому КАС України для оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а тому відповідно до частини другої статті 122 КАС України для звернення до адміністративного суду застосовується шестимісячний строк (Постанова ВС від 17.01.2020 у справі № 640/9729/19).

Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, приватного виконавця вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі. Зазначимо, що для розгляду скарг та заяви (в порядку ст. 387 КАС України у письмовому провадженні) передбачений такий же строк.

Позивач, який не погоджується з думкою суду першої інстанції, у десятиденний строк з дня проголошення рішення суду має право звернутися до суду апеляційної інстанції [1]. За результатами розгляду скарг за правилами ЦПК України і ГПК України постановляють ся ухвали, які перегляду не підлягають.

Висновки. Здійснення судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої служби, приватних виконавців є, насамперед, реалізацією принципів верховенства права, законності, справедливості та гласності у роботі посадових осіб.

У випадку порушення права, свобод та інтересів особа має право звернутися до суду першої інстанції щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби, органу державної виконавчої служби, приватного виконавця.

Проте для реалізації сторонами, іншими учасниками та особами їхнього вищевказаного права законодавцю слід системно підійти до питання юрисдикції такої категорії спорів з огляду на практику Верховного Суду, а також уніфікувати правила оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби, органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, аби закон був максимально доступний, чіткий і зрозумілий у тому числі і для пересічного громадянина.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України. Чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 25 жовтня 2021 р.: (відповідає офіційному текстові). Київ: Центр учбової літератури, 2021. 166 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.11.2021).
3. Короєд С. О. Лошицький М. В. Судовий контроль за діяльністю приватних виконавців. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Том 2. С. 27-32.
4. Оскарження бездіяльності і дій державного виконавця, іншої особи виконавчої служби або приватного виконавця. URL: https://protocol.ua/ua/oskargennya_bezdiyalnosti_i_diy_dergavnogo_vikonavtsya_inshoi_osobi_vikonavchoi_slugbi_abo_privatnogo_vikonavtsya/ (дата звернення: 29.10.2021).
5. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. Дата оновлення: 06.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 29.10.2021).

References

1. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Procedure of Ukraine]*. Chyne zakonodavstvo zi zminami ta dopovnenniamy stanom na 25 zhovtnia 2021 r.: (vidpovidaie ofitsinomu tekstovi) (2021). Kyiv: Tsentr uchbovoji literatury [in Ukrainian].
2. *Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996 № 254k/96-VR*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. Koroied, S. O. & Loshytskyi, M. V. (2018). Sudovyi kontrol za diyalnistiu pryvatnyh vikonavtsiv [Judicial control over the activities of private performers]. *Naukovyi visnyk publichnogo ta pryvatnogo prava - Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 6 (2), 27-32 [in Ukrainian].
4. *Oskargennya bezdiyalnosti i diy dergavnogo vikonavtsya, inshoi osobi vikonavchoi slujbi abo privatnogo vikonavtsya. [Appeal against inaction and actions of a state executor, another person of the executive service or a private executor]*. Retrieved from https://protocol.ua/ua/oskargennya_bezdiyalnosti_i_diy_dergavnogo_vikonavtsya_inshoi_osobi_vikonavchoi_slugbi_abo_privatnogo_vikonavtsya/ [in Ukrainian].
5. *Pro vikonavche provadgennya: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1404-VIII. Data onovlennya 06.10.2021 [On enforcement proceedings: Law of Ukraine of 02.06.2016 № 1404-VIII. Date of update: 06.10.2021]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.11.2021.