

**Л.С. МАЛЯРЧУК**

*Любов Сергіївна Малярчук, кандидат юридичних наук, асистент кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## **НОВІ ПРАВИЛА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЦІВ ПІД ЧАС ЗВЕРНЕННЯ СТЯГНЕННЯ НА МАЙНО БОРЖНИКА: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ**

Незаконні рішення або неправомірні дії виконавця, так само як і його бездіяльність, можуть значно ускладнювати, перешкоджати або навіть унеможливити виконання рішення, тим самим порушувати права учасників виконавчо-процесуальних правовідносин. Тому цілком виправдано, що серед основних засад виконавчого провадження у Законі України «Про виконавче провадження»<sup>1</sup> (далі – Закон) виокремлено забезпечення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних та приватних виконавців. До прийняття нового Закону на практиці з реалізацією цього права часто виникали труднощі, незважаючи на те, що воно задекларовано ст. 55 Конституції України<sup>2</sup>, а попереднім Законом України «Про виконавче провадження»<sup>3</sup> від 1999 р. навіть відносилось до гарантій прав фізичних і юридичних осіб виконавчого провадження. Все ж передбачений ним порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби був занадто заплутаний, нечітко регламентувався процесуальним законодавством і, як наслідок, мали місце випадки неправильного сприйняття цих законодавчих норм, про що свідчили численні відмови судів у відкритті провадження у справах, зокрема у зв'язку з тим, що розгляд таких скарг не належав до юрисдикції того чи іншого суду. Ці проблемні питання були предметом наших попередніх досліджень, а окремі з них порушувалися і такими науковцями, як С.Я. Фурса, Є.І. Фурса, О.С. Снідевич, О.М. Кузнець, Р.О. Ляшенко, Н.А. Сергієнко, М.В. Вінциславська. Зрештою, законодавець врахував окреслені представниками доктрини недоліки та встановив більш оптимальні правила оскарження як для суб'єктів виконавчого процесу, так і для судової системи взагалі, та все ж деякі з них потребують удосконалення і більш детального врегулювання, на чому й буде акцентуватися увага у даній статті.

Так, наразі відповідно до ст. 74 Закону 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. Рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб), у тому числі постанов виконавця, можуть бути оскаржені сторонами та іншими особами до відповідного адміністративного суду.

Таким чином, сторони, а це як стягувач і боржник, так і їх представники та прокурор, які мають намір оскаржити рішення, дії чи бездіяльність виконавців, посадових осіб державної виконавчої служби при виконанні рішення загального суду звертаються до місцевого загального суду в порядку цивільного судочинства (Розділ VII Цивільного процесуального кодексу України<sup>4</sup> (далі – ЦПК України), якщо ж така потреба виникла при вчиненні виконавчих дій, спрямованих на виконання наказу господарського суду, то скарга подається до місцевого господарського суду згідно з Розділом VI Господарського процесуального кодексу України<sup>5</sup> (далі – ГПК України), а при виконанні виданого адміністративним судом виконавчого листа пред'являється позов до відповідного окружного адміністративного суду за ст. 287 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>6</sup> (далі – КАС України).

Іншим учасникам виконавчого провадження, які залучаються до проведення виконавчих дій для сприяння в їх вчиненні, тобто спеціалісту, експерту, перекладачу, суб'єкту оціночної діяльності, а також понятим, працівникам поліції, представникам органів опіки й піклування вже не треба адресувати скаргу виключно до адміністративного суду, вони так само мають виходити із того, за рішенням суду якої юрисдикції/іншого органу (посадової особи) було відкрито виконавче провадження. Але привертає увагу те, що після віднесення розгляду скарг таких осіб до компетенції судів, які видали виконавчий документ, ці зміни Законом у його Перехідних положеннях навіть не передбачалося вносити до галузевих процесуальних кодексів. Більше того, на сьогоднішній день у нових редакціях ЦПК України та ГПК України вони також не відображені і у ст. 447 ЦПК України та ст. 339 ГПК України досі закріплено право на оскарження лише за сторонами, на відміну від КАС України, в якому зміни враховані. Так, згідно з ч. 1 ст. 287 КАС України учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися

до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб. Законодавець має бути послідовним, і приймаючи зміни до одного нормативно-правового акта, повинен внести у разі потреби відповідні корективи й до іншого.

Однак позитивно треба відзначити появу у ст. 74 Закону прямої вказівки щодо віднесення до відання адміністративних судів розгляду скарг на постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, постанов приватного виконавця про стягнення основної винагороди, постанов виконавця про стягнення витрат виконавчого провадження та штрафів, оскільки донедавна через відсутність законодавчої регламентації порядку оскарження таких актів суди розходилися в поглядах із цього приводу, але все ж є деякі процедурні нюанси, з огляду на які така позиція законодавця не може видаватися абсолютно слушною.

Як справедливо зазначив О.С. Снідевич у відповіді на звернення Верховного Суду України щодо юрисдикції справ про оскарження постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, при визначенні того, чи застосовуються передбачені ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» від 1999 р. правила про юрисдикцію при оскарженні постанови про стягнення виконавчого збору, необхідно з'ясувати питання, чи є така постанова при її оскарженні рішенням державного виконавця щодо виконання судового рішення, чи вона є постановою, не пов'язаною з виконанням такого судового рішення. На його погляд, виходячи із ст. 28 вказаного Закону постанови про стягнення виконавчого збору є актами державного виконавця, які завжди виносяться та виконуються в межах виконавчих проваджень, відкритих на виконання інших виконавчих документів, тому є рішенням виконавця, винесеним щодо судового рішення, і лише у разі фактичного невиконання таких постанов у межах цих проваджень за ними відкриваються самостійні виконавчі провадження. Отже, покладати вирішення скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця у зв'язку з винесенням постанови про стягнення виконавчого збору на адміністративні суди не у всіх випадках доцільно. І хоча спір між фізичною та юридичною особою із державним виконавцем і є спором із суб'єктом владних повноважень, однак за цією ознакою не належить тільки до юрисдикції адміністративного суду, а може вирішуватись і за правилами інших видів судочинства<sup>7</sup>. Незважаючи на те, що постанова про стягнення виконавчого збору і є виконавчим документом, проте винесена в межах виконання іншого виконавчого документа, з огляду на що скажник повинен звертатися до того суду, який його видав, або до адміністративного суду, якщо виконавчий документ – це рішення інших органів (посадових осіб). Наприклад, постанова про стягнення виконавчого збору, винесена при виконанні рішення господарського суду, повинна оскаржуватись до відповідного місцевого господарського суду, що видав наказ суду, і лише якщо за цією постановою відкрито нове виконавче провадження – така скарга має розглядатись судом адміністративної юрисдикції. Зроблений висновок стосується і постанов приватного виконавця про стягнення основної винагороди, постанов виконавця про стягнення витрат виконавчого провадження та штрафів.

Незрозуміло висловився законодавець і щодо суб'єктів звернення зі скаргами, адже за Законом рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами, але якими саме – не конкретизовано. Якщо виходити із класифікації суб'єктів виконавчого процесу в цілому, то до їх числа відносять осіб, які беруть участь у виконавчому провадженні (сторони, представник, прокурор), та інших учасників виконавчого процесу (особи, які сприяють проведенню виконавчих дій та яких залучають для цього). Отже, логічно, що за ч. 1 ст. 287 КАС України ініціювати процес оскарження можуть учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій. З огляду на що і в Законі, а також у ЦПК України та ГПК України треба зробити таке уточнення.

Окрім цього, в силу різних причин можливе порушення прав і інших осіб, які особисто не беруть участі у примусовому виконанні рішення. Для прикладу, бувають ситуації, коли арешт накладається на майно особи, що належить їй, а не боржникові, то у такому разі вона може лише звернутися до суду з позовом про визнання права власності на це майно і про зняття з нього арешту. Та по суті оскаржується постанова виконавця про накладення арешту, але за особами, що не є суб'єктами виконавчого провадження, не закріплене таке право. Вони мають застосовувати загальні правила визначення юрисдикції суду, до компетенції якого належить розгляд цього питання у позовному порядку, відповідно і його вирішення не відбуватиметься за скороченими строками, що не вигідно для власника майна, на яке накладено обтяження, коли факт права власності є безспірним, але ігнорується виконавцем. З огляду на зазначене до переліку суб'єктів, які вправі порушити судовий розгляд скарги щодо виконавців у встановленому ст. 74 Закону порядку, варто відносити всіх осіб, чий права потребують захисту в результаті вчинення виконавчих дій.

За положеннями Закону рішення та дії виконавця, посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені протягом 10 робочих днів, а рішення виконавця про відкладення проведення виконавчих дій – протягом трьох робочих днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи законних інтересів. Аналогічні строки встановлені і процесуальним законодавством (ч. 1 ст. 449 ЦПК України, ч. 1 ст. 341 ГПК України та ч. 2 ст. 287 КАС України). Але у Законі не може йтися про строки для оскарження рішень та дій виконавця при виконанні виключно судових рішень, адже в ч. 1 ст. 74 Закону не обмежується право оскарження залежно від виду виконавчого документа і чітко передбачено, що це можливо при виконанні і рішень інших органів (посадових осіб) шляхом звернення до адміністративного суду. Так само упустив законодавець у ч. 5 ст. 74 Закону і згадку про оскарження бездіяльності виконавця, тому ці неточності мають бути виправлені.

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. Стаття 287 КАС України у ч. 5 містить застереження, що адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень, ухвалених місцевим загальним судом як адміністративним судом, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист. Хоча після прийняття Закону планувалося, щоб справи з приводу рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця щодо виконання рішень органів (посадових осіб) також розглядалися місцевим загальним судом як адміністративним судом за місцезнаходженням виконавчого округу приватного виконавця. Наразі законодавець не зробив таких винятків щодо розмежування компетенції між судами залежно від того, дії якого виконавця оскаржуються, хоча звернення зі скаргою на приватного виконавця у межах адміністративного та господарського процесу суперечить їх правовій природі, так само як і розгляд скарг на дії наділеного владними повноваженнями державного виконавця не узгоджується із загальними засадами цивільного та господарського судочинства. Та за прямою вказівкою Закону приватним виконавцем не приймаються до виконання виконавчі документи, за якими держава є боржником або стягувачем, а також коли такі видані на підставі рішень адміністративних судів, через що оскарження його рішень, дій або бездіяльності в порядку адміністративного судочинства відбуватиметься лише в межах виконання рішень інших органів (посадових осіб). І задля усталеності практики вирішення цих справ дійсно доцільніше, щоб критерієм визначення юрисдикції був саме вид виконавчого документа, при виконанні якого склалися такі обставини, незалежно від суб'єктного складу виконавчого провадження, що відкрито на підставі нього.

Незмінним залишилося те, що Розділи VII ЦПК України та VI ГПК України, якими регулюється описана вище процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності виконавців, мають назву судовий контроль за виконанням судових рішень. Та такий підхід законодавця дає хибне розуміння, наче суд взагалі контролює весь хід примусового виконання рішення, але ж це здійснюється не систематично, а ситуаційно, і тільки у разі звернення суб'єкта виконавчого процесу зі скаргою на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця. Фактично ж контроль за діяльністю державних виконавців та інших працівників органів державної виконавчої служби, приватних виконавців здійснюють Міністерство юстиції України та утворені ним в установленому законодавством порядку органи державної виконавчої служби. Поміж тим, законність дій та рішень державного виконавця постійно контролює начальник відділу, якому він безпосередньо підпорядкований, а також керівництво вищестоящего органу державної виконавчої служби, а контроль за діяльністю приватного виконавця додатково покладено на Раду приватних виконавців України. Через що цілком логічно, що в КАС України ст. 287 має назву «Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця», а вже у іншій нормі йдеться про судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах у другому контексті і стосується виконання рішень в цілому. А саме у ст. 382 КАС України зазначено, що суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф. Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, направляється для виконання до державної виконавчої служби. З наступного дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня у розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції. Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду і подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування накладення нового штрафу, розмір якого збільшується на суму штрафу, який було

або мало бути сплачено за попередньою ухвалою. Проте ця стаття так само зводить судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах і до розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність виконавця за ст. 287 КАС України. Таким чином, в той час як адміністративні суди можуть контролювати виконання ухваленого ними остаточного рішення у справі, суди цивільної та господарської юрисдикції відповідно до ст. 453 ЦПК України та ст. 345 ГПК України повноважні перевіряти виконання саме ухвал, постановлених за результатами розгляду скарг, шляхом отримання від відповідного органу державної виконавчої служби, приватного виконавця повідомлення не пізніше ніж у десятиденний строк з дня одержання рішення, на що раніше відводився місячний строк.

Крім того, відреагувати на неправомірні дії виконавця суд може і за допомогою постановлення окремої ухвали щодо державного виконавця, іншої посадової особи органу державної виконавчої служби чи приватного виконавця та направити її органам, до повноважень яких належить притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності, або органу досудового розслідування, якщо суд дійде висновку про наявність у діях (бездіяльності) таких осіб ознак кримінального правопорушення. З метою забезпечення виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі, суд встановлює в ній строк для надання відповіді залежно від змісту вказівок та терміну, необхідного для їх виконання (ст. 262 ЦПК України, ст. 246 ГПК України, ст. 249 КАС України), у чому також вбачається опосередкований контроль за виконанням рішення, проте знову-таки він не постійний, а здійснюється у конкретному випадку, тому з урахуванням цього назви Розділів VII ЦПК України та VI ГПК України потребують переосмислення.

До речі, у Законі України «Про виконавче провадження» від 1999 р. містилася Глава 9 «Захист прав стягувача, боржника та інших осіб у виконавчому провадженні», окремі норми якої визначали саме спосіб контролю за законністю виконавчого провадження та посадових осіб, які мали право це робити, а також тих осіб, що перевіряли виконання таких повноважень. Так, контроль за своєчасністю, правильністю і повнотою виконання рішень державним виконавцем здійснювався начальником відділу, якому він безпосередньо підпорядкований, та керівництвом вищестоящого органу державної виконавчої служби. Наразі ж деякі з тих положень продубльовані у ст. 74 Закону стосовно того, що начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, при здійсненні контролю за рішеннями, діями державного виконавця під час виконання рішень має право у разі, якщо вони суперечать вимогам закону, своєю постановою скасувати постанову або інший процесуальний документ (або їх частину), винесені у виконавчому провадженні державним виконавцем, зобов'язати державного виконавця провести виконавчі дії в порядку, встановленому цим Законом. Начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або виконавець з власної ініціативи чи за заявою сторони виконавчого провадження може виправити допущені у процесуальних документах, винесених у виконавчому провадженні, граматичні чи арифметичні помилки, про що виноситься відповідна постанова. Керівник вищого органу державної виконавчої служби у разі виявлення порушень вимог закону визначає їх своєю постановою та надає доручення начальнику відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, щодо проведення необхідних дій. Оскільки у ст. 74 Закону йдеться про оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців, то може скластися враження, що такі заходи начальник вживає тільки у разі звернення до нього зі скаргою, натомість при виявленні порушень Закону він з власної ініціативи повинен це робити від початку виконавчого провадження аж до його закінчення, з огляду на що такі повноваження начальника відділу мають бути прописані в окремій нормі, як це було раніше.

Тим не менш, судовий захист прав у разі їх порушення у виконавчому провадженні – єдиний спосіб їх відновлення для боржника, а от стягувач та інші учасники виконавчого провадження згідно з ч. 3 ст. 74 Закону якраз можуть ще звернутися зі скаргою на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця до начальника відділу, якому він безпосередньо підпорядкований. А рішення, дії та бездіяльність начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, можуть бути оскаржені до керівника органу державної виконавчої служби вищого рівня. Для такої скарги встановлені ч. 4 ст. 74 Закону вимоги щодо письмової форми та змісту.

Але суттєвим недоліком є те, що сьогодні строк розгляду даної скарги не регулюється Законом, так само не визначається, і яким процесуальним документом вирішується це питання та спосіб його оскарження, що, безумовно, потребує виправлення. Цілком прийнятним буде запозичення попереднього варіанта ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» від 1999 р., за якою скарга, подана у виконавчому провадженні начальнику відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, розглядалася у десятиденний строк з дня її надходження. За результатами розгляду скарги начальник відділу виносив постанову про її задоволення чи відмову, яка в десятиденний строк могла бути оскаржена до вищестоящого органу державної виконавчої служби або до суду. Крім того, в цій нормі передбачалося, що скарга, подана без додержання встановлених вимог, розглядалася начальником відділу в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян», про що зараз у Законі не зазначено.

Невизначеність і неточність процедури оскарження рішення, дій або бездіяльності виконавців чи посадових осіб державної виконавчої служби може перешкоджати швидкому і прозорому захисту пору-

шених прав суб'єктів виконавчого процесу, що у свою чергу створює перепони у виконанні рішень судів (інших органів/посадових осіб). Таким чином, законодавство, що регулює порядок оскарження рішення, дій або бездіяльності виконавців чи посадових осіб державної виконавчої служби потребує узгодження та доповнення з урахуванням наведених нами міркувань.

<sup>1</sup> Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 30. – Ст. 542.

<sup>2</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>3</sup> Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

<sup>4</sup> Цивільний процесуальний кодекс: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–42. – Ст. 492.

<sup>5</sup> Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

<sup>6</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

<sup>7</sup> *Снідевич О.С.* Юрисдикція справ щодо оскарження постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору: проблемні аспекти / О.С. Снідевич // Юриспруденція: теорія і практика. – 2011. – № 10 (84). – С. 63–64.

### Резюме

**Малярчук Л.С. Нові правила оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців під час звернення стягнення на майно боржника: переваги та недоліки.**

У статті аналізується новий порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців та посадових осіб державної виконавчої служби, визначаються позитивні зміни та акцентується увага на проблемах, що потребують вирішення шляхом удосконалення законодавства.

**Ключові слова:** виконавець, начальник відділу, стягувач, боржник, суд, оскарження, рішення, дія, бездіяльність.

### Резюме

**Малярчук Л.С. Новые правила обжалования решений, действий или бездействия исполнителей при обращении взыскания на имущество должника: преимущества и недостатки.**

В статье анализируется новый порядок обжалования решений, действий или бездействия исполнителей и должностных лиц государственной исполнительной службы, определяются положительные изменения и акцентируется внимание на проблемах, требующих решения путем совершенствования законодательства.

**Ключевые слова:** исполнитель, начальник отдела, взыскатель, должник, суд, обжалование, решение, действие, бездействие.

### Summary

**Maliarchuk L. New rules for appealing decisions, actions or inaction of executors during foreclosure on the debtor's property: advantages and disadvantages.**

In this article was analyzed a new procedure for appealing decisions, actions or inaction of executors and officials of the state executive service, were found positive changes of this and was focused attention on problems that need to be solved by improving the legislation.

**Key words:** an executor, a head of department, a collector, a debtor, a court, appeal, a decision, an action, an inaction.