

21. Холопов В.А. Формирование модели взаимодействия органов государственной и местной власти в условиях муниципальной реформы (на примере Центрального федерального округа): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / В.А. Холопов. – М., 2007. – 25 с.
22. Чапала Г.В. Місце самоврядування в системі публічної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Г.В. Чапала. – Х., 2004. – 20 с.

УДК 342.922: 347.994 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ¹

Бевзенко В.М., д.ю.н., доцент

Херсонський державний університет

Перелічено деякі складнощі, котрі виникають під час здійснення виконавчого провадження. Запропоновано перейняти досвід Німеччини щодо використання поняття «адміністративний акт». Обґрунтовані зміни до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо підвідомчості (юрисдикції) оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби.

Ключові слова: оскарження, адміністративний акт, державна виконавча служба, публічна адміністрація, адміністративний суд, господарський суд, Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України.

Бевзенко В.М. ОСОБЕННОСТИ ОБЖАЛОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ / Херсонский государственный университет, Украина

Перечислены сложности, которые возникают во время осуществления исполнительного производства. Предложено перенять опыт Германии относительно использования понятия «административный акт». Обоснованы изменения к Хозяйственному процессуальному кодексу Украины, Гражданскому процессуальному кодексу Украины, Кодексу административного судопроизводства Украины о подведомственности (юрисдикции) обжалования административных актов Государственной исполнительной службы.

Ключевые слова: обжалование, административный акт, Государственная исполнительная служба, публичная администрация, административный суд, хозяйственный суд, Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины.

Bevzenko V.M. PARTICULAR QUALITIES OF APPEALING ADMINISTRATIVE ACTS OF STATE ENFORCEMENT SERVICE / Kherson state university, Ukraine

The article deals with difficulties arising during the enforcement execution. It is recommended to adopt the German experience in applying the notion «administrative act». Some alterations are offered to make in Economic procedural code of Ukraine, Civil procedural code of Ukraine, Code of administrative judicial procedure of Ukraine. These alterations regard the jurisdiction of appealing administrative acts of State enforcement service.

Key words: appealing, administrative act, State enforcement service, public administration, administration court, economic court, Economic procedural code of Ukraine, Civil procedural code of Ukraine, Code of administrative judicial procedure of Ukraine.

У чинному національному законодавстві (як процесуальному, так і матеріальному) для фізичних і юридичних осіб – учасників публічно-правових відносин передбачено вдосталь механізмів захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. До переліку такого законодавства, поза усяким сумнівом, можна

¹ Деякі положення статті оприлюднено на науково-практичній конференції «Адміністративне судочинство. Окремі проблеми та напрямки їх вирішення», 25 листопада 2011 року, м. Острогож.

віднести Конституцію України, Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Закони України “Про виконавче провадження”, “Про звернення громадян”.

Утім, така кількість нормативно-правових актів, котрі безпосередньо урегульовують процедуру оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби – не те, що забезпечує якісну охорону і захист суб’єктивних прав, свобод, законних інтересів учасників виконавчого провадження, а, навпаки, – лише ускладнює їх захист. Наприклад, найбільш поширеним питанням, яке постає під час судового розгляду й вирішення адміністративних справ є правильне визначення підвідомчості (або, як ще її називають в адміністративному процесуальному праві України – юрисдикції) правової суперечки, відповідачем у якій є державна виконавча служба. **До переліку складнощів, котрі виникають під час здійснення виконавчого провадження й застосування відповідного законодавства можна також віднести:**

- правильність застосування державною виконавчою службою норм матеріального права під час здійснення виконавчого провадження [1];
- складом якого суду слід розглядати та вирішувати справи з приводу рішень, дій або бездіяльності Департаменту державної виконавчої служби [2];
- чи належить до компетенції адміністративних судів розгляд справ із приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, ухвалених (вчинених) під час примусового виконання виконавчих написів нотаріуса [2];
- якому суду територіально підсудні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби за позовами органів державної влади або місцевого самоврядування [2];
- у яких випадках компетенція адміністративних судів поширюється на справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з виконання рішень загального суду [2];
- у яких випадках компетенція адміністративних судів поширюється на справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з виконання рішень господарського суду [2].

Намагаючись запропонувати власне бачення розв’язання цих та інших проблем оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, насамперед хотілося б звернутися до закордонного досвіду й надбань науки адміністративного права.

Так, більш спрощеною є характеристика адміністративної діяльності публічної адміністрації в науці і практиці адміністративного права Німеччини. У системі дій органів публічної адміністрації інституту адміністративного акта тепер і в майбутньому надаватимуть особливого значення. Це стосується масових заходів у галузі соціального та фінансового публічного адміністрування, комплексних ситуацій у господарсько-адміністративному праві й у праві публічної адміністрації захистом навколишнього середовища. Зокрема, визнається, що проявом самостійного здійснення публічного адміністрування є адміністративний акт, завдяки якому публічна адміністрація отримує у своє розпорядження інструмент із системними наслідками, визначеними відповідно до вимог правової держави. Він (адміністративний акт) надає в розпорядження органів публічної адміністрації жорстку, озброєну виконавчим правом можливість на одностороннє втручання, яка набуває особливої додаткової актуальності. У різноманітних ситуаціях адміністративного правозастосування адміністративний акт аж ніяк не покриває лише ті випадки, у яких закон виконується в спосіб, наближений до ідеалу. Більшою мірою адміністративний акт потрібен як форма конкретизації в тих випадках, коли закон уповноважує на подальше визначення змісту відносин. Це, наприклад, виявляється у врегулюванні щоденних загрозливих ситуацій за допомогою розпоряджень поліції. Адміністративний акт знижує рівень невизначеності й створює фактичний стан, на який може надійно орієнтуватися пізніше регулювання [3, с. 385, 387, 388]. Свого часу, видатний український, російський адміністративіст А.І. Слістратов писав, що під іменем юридичного

акта розуміється будь-яка діяльність, котра вказує на чію-небудь волю викликати правові наслідки. У такому акті проявляється не будь-яка уявна державна чи інша подібна воля, а саме дійсна (реальна) воля людських індивідів. Вона може бути волею однієї певної людини чи узгодженою волею декількох чи багатьох людей. Аби скласти юридичний акт, воля має бути виказана назовні; таким чином, юридичний акт є волевиявленням, вираженням волі. Адміністративним актом визнається той публіцистичний акт, яким здійснюється адміністративна функція. Отже, адміністративний акт по своїй суті – акт управління, спрямований на встановлення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин чи станів [4, с. 243, 245, 279].

Тож, зважаючи на досвід діяльності публічної адміністрації у Федеративній Республіці Німеччині, догматично точно сформований інститут адміністративного акту, впорядковану систему наслідків функціонування цього інституту, пропонуємо в основу визначення публічної діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) покласти не передбачені Кодексом адміністративного судочинства України “рішення, дії, бездіяльність”, а саме “адміністративний акт” – який узагальнено позначить усі без винятку прояви, факти публічної діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень). Запровадження в науковий обіг поняття й вчення про адміністративний акт, його використання в національному, зокрема, адміністративному процесуальному законодавстві, сприятиме спрощенню тлумачення й застосування норм права, визначення підвідомчості й підсудності адміністративних справ (публічно-правових суперечок) адміністративним судам. Відповідно, переконані, що настав час принципово переглянути узвичаєне у вітчизняній адміністративно-правовій науці вчення про форми і методи державного управління, котре є не чим іншим, як спадком ще архаїчної науки радянського адміністративного права [5, 272-299].

Запровадження в національне законодавство поняття “адміністративний акт” сприятиме запобіганню появі деяких прикладних складнощів, які трапляються у правозастосовній діяльності судів. Наприклад, ст.121-2 Господарського процесуального кодексу України передбачає можливість оскарження лише дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби. Натомість учасники виконавчого провадження згідно цієї процесуальної норми позбавляються можливості оскаржити рішення цієї служби. Однак, як вже було доведено, адміністративний акт – категорія, яка охоплює усі можливі прояви як діяльності, так і бездіяльності виконавчої служби – рішення, дії, бездіяльність. Таким чином, якби в змісті ст.121-2 Господарського процесуального кодексу України предметом оскарження був визначений адміністративний акт, – то скажчик-учасник виконавчого провадження без будь-яких обмежень міг би оскаржити будь-які вольові факти поведінки (бездіяльності) виконавчої служби [6].

Зрештою ця ж норма Господарського процесуального кодексу України не передбачає можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності державного виконавця – посадової особи Державної виконавчої служби, що без усякого сумніву суперечить нормам Конституції України й Кодексу адміністративного судочинства України.

Показово, що Вищий адміністративний суд України таким чином роз'яснив особливості оскарження дій чи бездіяльності Державної виконавчої служби: “Крім того, судам варто враховувати, що приписами Господарського процесуального кодексу України передбачено лише можливість оскарження дій та бездіяльності державної виконавчої служби, що ж до оскарження рішень, то така можливість відсутня. Тому оскарження рішень державної виконавчої служби під час виконання рішень господарських судів належить до юрисдикції адміністративних судів” [7].

Не забезпечує національне законодавство (Закон України “Про виконавче провадження”, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України) дієвий захист законних інтересів суб'єктів, які хоча й не є учасниками виконавчого провадження (треті особи), але на законні інтереси яких негативно впливають рішення, дії чи бездіяльність державної виконавчої служби. Прикладом може слугувати рішення місцевого господарського суду про стягнення 151 000 гривень.

Виконуючи це рішення, державний виконавець наклав арешт на майно боржника, яке, вартістю 51,7 мільйони гривень перебувало в заставі банківської установи. Не маючи можливість вільно розпоряджатися заставним майном, банк звернувся до господарського суду, який ухвалив рішення про відмову у відкритті провадження за позовом банку щодо скасування рішення виконавця про накладення арешту на 51,7 мільйони гривень. Рішення суду обґрунтовувалося тим, що згідно зі ст.10 Закону України “Про виконавче провадження” банк не є учасником виконавчого провадження, тож не має права оскаржувати дії чи бездіяльність державного виконавця.

Звісно, що рішення державної виконавчої служби суб’єкти, які не є учасниками виконавчого провадження, можуть оскаржити до адміністративного суду за правилами Кодексу адміністративного судочинства України, однак чи не ускладнюватиме й не затягуватиме таке оскарження примусове виконання рішення господарського суду, якщо зважити на ту обставину, що у наведеному прикладі зацікавлена особа – банк із скаргою на рішення державного виконавця про накладення арешту помилково звернулася не до адміністративного, а до господарського суду.

Вищий адміністративний суд України роз’яснив, що водночас судам необхідно враховувати, що статтею 121-2 Господарського процесуального кодексу України та статтею 383 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року визначено обмежене коло осіб, які мають право оскаржити рішення, дії та бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень у господарських та цивільних справах відповідно у порядку господарського та цивільного судочинства, а тому спори за зверненням інших осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби при виконанні зазначених судових рішень належать до юрисдикції адміністративних судів [7].

Прикметно, що чи не вперше в історії існування української держави та її законодавства **можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби** була врегульована Цивільним процесуальним кодексом УРСР 1963 року. Вказані норми кодексу 1963 року майже кількісно та змістовно відповідають нормам Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, які закріплюють оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. Тож, ми схильні вважати, що законодавець вкотре вказані цивільні процесуальні норми безпідставно відтворив у новому кодексі, котрий урегулює принципово інші правовідносини, аніж ті, що називаються публічно-правовими.

Судова практика з публічно-правових суперечок знає випадки коли, позовна заява подана щодо державного виконавця судом не розглядалася, оскільки ця особа (тобто виконавець) звільнялася зі служби, а позовні вимоги, відповідно, не могли бути задоволені. Як відомо, національне законодавство не передбачає правонаступництва у публічних правовідносинах, зокрема, за участю юридичної й фізичної особи. Відтак, ще однією складністю, яка об’єктивно може виникнути під час виконавчого провадження є визначення суб’єкта, який має виконувати обов’язки відсутнього відповідача. Як нам вбачається, розв’язання цієї проблеми полягає у передбаченні у нормах матеріального права (**нормах Адміністративного процедурного кодексу України**) обов’язку юридичної особи-публічної адміністрації нести відповідальність за рішення, дії, бездіяльність посадової особи цієї юридичної особи.

Також, у котре хотілося б звернути увагу на принципову помилковість використання в КАС України, інших нормативно-правових актах таких понять й категорій як “управління”, “управлінські функції”, “владні управлінські повноваження”. Саме ці словопоєднання використовуються законодавцем для позначення діяльності державної виконавчої служби, інших представників публічної адміністрації (суб’єктів владних повноважень). Однак, як уже вказувалося і нами, й іншими представниками сучасної адміністративної та адміністративної процесуальної науки – зміст діяльності будь-якого суб’єкта публічної адміністрації набагато ширший від управління й може проявлятися у вигляді: 1) функцій управлінського змісту; 2) функцій регуляторного змісту; 3) функцій сервісно-обслуговуючого змісту; 4) функцій загально-організаційного змісту; 5) заходів адміністративно-примусового змісту; 6) діяльності договірної змісту [10, 99-100].

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. Попри усі намагання правильно й справедливо здійснити такий розподіл обов'язково лишаться невдоволені, ображені. Подібна ситуація притаманна і для судів, до яких можуть оскаржуватися рішення, дії, бездіяльність державної виконавчої служби. Єдиним порятунком у справі забезпечення однакового й справедливого застосування законодавства про оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, на нашу думку, є визначення єдиного суду загальної юрисдикції, уповноваженого здійснювати правосуддя в таких справах.

Таким чином, завершивши розкриття лише деяких особливостей оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби ми можемо підвести такі підсумки:

- 1) оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби нині в Україні регулюється різними нормативно-правовими актами, які передбачають різні правила оскарження, встановлюють різну підвідомчість справ щодо оскарження таких актів, визначають різні судові інстанції, уповноважені на здійснення судочинства у таких справах. Безсумнівно, що такий порядок оскарження не гарантує учасникам публічних правовідносин однозначне сприйняття ними механізмів судового захисту своїх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. Особам, обізнаним із діючим законодавством й правилами здійснення в державі правосуддя, вкрай складно в таких умовах оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби правильно застосувати відповідні норми Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України. Годі вже щось говорити про правильність поведінки учасників правовідносин, котрі не мають фахової юридичної підготовки;
- 2) процедура оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби має бути простою, доступною й регулюватися єдиним нормативно-правовим актом – Кодексом адміністративного судочинства України, так само має бути визначено єдиного суб'єкта уповноваженого здійснювати правосуддя у справах щодо оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби – адміністративний суд. Більше того ми певні, що українське суспільство, юридична громада й надалі матимуть проблеми щодо оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби допоки такі справи розглядатимуться різними судами, за правилами різних нормативно-правових актів. Відтак, слід прагнути до спрощення процедури оскарження цих актів, її правової регламентації й скорочення кількості судів, повноважних розглядати й вирішувати спори за участю державної виконавчої служби;
- 3) зрештою зміст процесуальних кодексів – Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України має бути узгоджений щодо суб'єктів, судів, особливостей оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби, а із змісту Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України варто виключити норми, які урегульовують інститут оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, її посадових осіб;
- 4) нагальним є ухвалення Адміністративного процедурного кодексу України, який має урегулювати правовідносини між публічною адміністрацією, фізичними і юридичними особами, зокрема, – строки звернення до адміністративного суду у разі порушення публічною адміністрацією публічних прав, свобод, законних інтересів фізичної особи; зміст, види публічних актів публічної адміністрації;
- 5) враховуючи принцип спеціалізації побудови система судів загальної юрисдикції, переконані, що варто відмовитися від законодавчого врегулювання й практики розгляду та вирішення судами загальної юрисдикції одночасно цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, справ про адміністративні правопорушення

(ст.ст.17, 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [12]. Про яку спеціалізацію судів може йти мова, коли один суддя одночасно має розглядати сотні (якщо не тисячі) справ різних юрисдикцій? Напевно, у вказаному Законі доцільніше було б передбачити розгляд однієї категорії справ винятково або однією судовою палатою, або одним суддею конкретного суду загальної юрисдикції. Лише в такому разі можна вести мову про дотримання принципу спеціалізації побудови вітчизняної системи судів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 року № 781/11/13-10 // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v781_760-10;
2. Лист Вищого адміністративного суду України від 28 вересня 2009 року № 1276/10/13-09 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1276760-09>.
3. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероблене та доповнене]. – К.: “К.І.С.”, 2009. – 552 с.
4. Елистратов А.И. Основные начала административного права / Вступительное слово д.ю.н. В.В. Коноплева / Елистратов А.И. – Симферополь: из-во “Оригинал М”, Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с. – (сер. “Классика конституционного и административного права”).
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 592 с.
6. Господарський процесуальний кодекс від 6 листопада 1991 року № 1798-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
7. Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 № 3 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 118.
8. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / Бевзенко В.М. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с. – Бібліогр.: с. 439-475.
9. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 року № 606-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446; Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
11. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
12. Цивільний процесуальний кодекс УРСР від 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 464.
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.