

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9(477)

**Л. В. КРУПНОВА**

### **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОЗДАТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

*Досліджено природу та зміст адміністративної процесуальної правоздатності суб'єктів виконавчого провадження. Проаналізовано доктринальні погляди на категорію «адміністративна процесуальна правоздатність» та запропоновано її авторське визначення. Розглянуто правову природу прав і обов'язків, які утворюють адміністративну процесуальну правоздатність суб'єктів виконавчого провадження. Запропоновано поділяти вказану правоздатність на загальну та спеціальну з окресленням кола відповідних суб'єктів. Обґрунтовано ідею про системоутворюючий характер досліджуваної категорії у правовідносинах з примусового виконання рішень.*

**Ключові слова:** виконавче провадження, суб'єкти виконавчого провадження, адміністративна процесуальна правоздатність, права і обов'язки, примусове виконання, правовідносини.

**Крупнова Л. В. Административная процессуальная правоспособность субъектов исполнительного производства**

*Исследована природа и содержание административной процессуальной правоспособности субъектов исполнительного производства. Проанализиро-*

---

© *КРУПНОВА Любов Василівна* – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права і правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука

ваны доктринальные взгляды на категорию «административная процессуальная правоспособность» и предложено ее авторское определение. Рассмотрена правовая природа прав и обязанностей, образующих административную процессуальную правоспособность субъектов исполнительного производства. Предложено разделять указанную правоспособность на общую и специальную с определением круга соответствующих субъектов. Обоснованно идею о системообразующем характере исследуемой категории в правоотношениях по принудительному исполнению решений.

**Ключевые слова:** исполнительное производство, субъекты исполнительного производства, административная процессуальная правоспособность, права и обязанности, принудительное исполнение, правоотношения.

### **Krupnova Lubov. Administrative procedural legal capacity of the subjects of executive proceedings**

*The author of this article has studied the nature and content of administrative procedural legal capacity of the subjects of executive proceedings. The doctrinal views on the category of "administrative procedural legal capacity" have been analyzed; and its author's definition has been suggested. The legal nature of the rights and duties, which form administrative procedural legal capacity of the subjects of executive proceedings, has been considered. The author has suggested to divide the mentioned legal capacity into general and special outlining the range of relevant subjects. The author has grounded the idea on the core character of the studied category within legal relations on enforcement execution of decisions, because it also serves as the basis of their appearance and displays the content.*

**Key words:** executive proceedings, subjects of executive proceedings, administrative procedural legal capacity, rights and duties, compulsory execution? legal relations.

Повнота та структурованість прав і обов'язків органів примусового виконання та суб'єктів делегованих повноважень у сфері виконавчого провадження визначає ефективність реалізації принципу обов'язковості виконання юрисдикційних рішень. Перехід до комбінованої системи примусового виконання та запровадження нових правових інститутів (приватні виконавці) вимагає ґрунтовного опрацювання адміністративної процесуальної правоздатності вказаних вище суб'єктів, яке доведе життєздатність цих інститутів, а також їх перспективність. Враховуючи зазначене тема цього дослідження вбачається актуальною.

Проблема змісту адміністративної процесуальної правоздатності суб'єктів владних повноважень у різні часи ставала предметом досліджень таких науковців, як: М. В. Барановський, Е. Ф. Дем-

ський, І. Б. Коліушко та інших вітчизняних і зарубіжних вчених. Однак спеціального дослідження адміністративної процесуальної правоздатності суб'єктів виконавчого провадження після прийняття нового законодавства у цій сфері не проводилося, що також підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

На сьогодні ґрунтовного наукового дослідження потребує проблема змісту адміністративної процесуальної правоздатності суб'єктів виконавчого провадження та індивідуалізації окремих прав і обов'язків, які утворюють цю категорію.

В теорії адміністративного процесу прийнято вважати, що адміністративна процесуальна правоздатність у громадян виникає з моменту народження, а у юридичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування – з моменту їх державної реєстрації або утворення в установленому законом порядку. Припиняється правоздатність (якщо йдеться про фізичну особу) – з моменту смерті, а юридичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування – з моменту реорганізації або ліквідації<sup>1</sup>.

Саме тому слід розмежовувати адміністративну процесуальну правоздатність: а) органів державної виконавчої служби, органів та їх посадових осіб, що мають делеговані повноваження у сфері виконавчого провадження; б) приватних виконавців та інших фізичних осіб, які здійснюють делеговані повноваження у сфері примусового виконання рішень (арбітражний керуючий). Враховуючи суттєві розбіжності у правовому статусі вказаних груп суб'єктів, їх слід розглядати окремо.

Законодавчою основою виникнення адміністративної процесуальної правоздатності для двох вказаних груп є Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII (далі – Закон № 1404-VIII), у якому визначені загальні засади, порядок та строки примусового виконання рішень<sup>2</sup>. При дослідженні адміністративної процесуальної правоздатності важливе значення мають такі норми Закону № 1404-VIII:

– примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців (ст. 5). Фактично ця норма санкціонує створення вказаних суб'єктів та їх обов'язкову

участь у правовідносинах з примусового виконання, хоча і не має установчого характеру, тобто не регулює питання безпосередньої організації діяльності згаданих суб'єктів;

– у випадках, передбачених законом, рішення щодо стягнення майна та коштів виконуються органами доходів і зборів, банками та іншими фінансовими установами, органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів та іншими органами (ст. 6). Ця норма вказує на законність делегування окремих повноважень у сфері виконавчого провадження суб'єктам, які не є органами примусового виконання рішень.

У подальшому нормативно-правова основа виникнення адміністративної процесуальної правоздатності для визначених вище груп індивідуалізується на законодавчому та підзаконному рівнях. Утім існує ще один нормативно-правовий акт, який виконує роль універсальної основи для декількох суб'єктів, що представляють різні групи. Мова йде про Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII (далі – Закон № 1403-VIII), який визначає основи організації та діяльності з примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями, їхні завдання та правовий статус.

Отже, цей законодавчий акт одночасно є основою виникнення правоздатності органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, що є особливістю, адже останні мають делеговані повноваження у сфері примусового виконання рішень. У нормах Закону № 1403-VIII встановлюється система органів примусового виконання рішень, правовий статус працівників органів державної виконавчої служби, вимоги до державних виконавців та основи правового статусу приватних виконавців<sup>3</sup>.

Відносно першої групи (органи державної виконавчої служби, органи та їх посадові особи, що мають делеговані повноваження у сфері виконавчого провадження), такою основою є законодавчі і підзаконні акти, а також акти Президента України, які мають установчий характер, тобто їх положення визначають статус відповідного органу або особи. Як приклад таких актів слід навести:

– Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 «Про Положення про Державну казначейську службу України» (встановлює компетенцію та повноваження Казначейства України, його підпорядкованість та порядок функціонування)<sup>4</sup>;

– Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV «Про Національний банк України» (визначає правове становище НБУ, його функції та завдання)<sup>5</sup>;

– наказ Міністерства доходів і зборів України від 10 жовтня 2013 р. № 578 «Про затвердження Порядку призначення та звільнення, а також функцій та повноважень податкового керуючого» (регламентує функції та повноваження податкового керуючого, а також порядок складання ним акта опису майна, яке передається у податкову заставу)<sup>6</sup> тощо.

Стосовно другої групи (приватні виконавці та інші фізичні особи, які здійснюють делеговані повноваження у сфері примусового виконання рішень), такою основою як правило виступають підзаконні акти, які визначають правове становище суб'єктів, що належать до цієї групи, а саме:

– наказ Міністерства юстиції України від 25 жовтня 2016 р. № 3053/5 «Про затвердження порядку доступу до професії приватного виконавця» (визначає єдину процедуру допуску до професії приватного виконавця осіб, які виявили намір здійснювати діяльність приватного виконавця)<sup>7</sup>;

– наказ Міністерства юстиції України від 5 серпня 2016 р. № 2431/5 «Про затвердження Порядку формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України» (визначає порядок внесення відомостей до реєстру та користування цією інформацією)<sup>8</sup>;

– наказ Міністерства юстиції України від 14 січня 2013 р. № 93/5 «Про отримання свідоцтва про право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора) (встановлені правові підстави здійснення функцій та повноважень арбітражного керуючого)»<sup>9</sup> та інші.

Аналіз вказаних нормативно-правових актів дозволяє систематизувати підстави виникнення адміністративної процесуальної правоздатності для кожної з груп суб'єктів виконавчого провадження:

1. Органи державної виконавчої служби, органи та їх посадові особи, що мають делеговані повноваження у сфері виконавчого про-

вадження. Для цієї групи суб'єктів підставами виникнення вказаної правоздатності є:

– прийняття виконавчо-розпорядчого акту, який формалізує повноваження, завдання, функції та компетенцію конкретного органу або посадової особи, які належать до системи суб'єктів виконавчого провадження;

– призначення на посаду особи, яка представляє орган виконавчої влади та виконує відповідні повноваження, у тому числі й у сфері примусового виконання юрисдикційних рішень;

– законодавчо оформлене правонаступництво щодо окремих повноважень або функцій у сфері владно-розпорядчої діяльності, а також делегування відповідних повноважень, з обов'язковим нормативно-правовим визначенням його меж.

2. Приватні виконавці та інші фізичні осіб, які здійснюють делеговані повноваження у сфері примусового виконання рішень. Підставами виникнення адміністративної процесуальної правосуб'єктності вказаної групи суб'єктів є:

– проходження у встановленому порядку навчання та стажування, яке здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади;

– складення кваліфікаційного іспиту та отримання відповідного свідоцтва на право здійснення діяльності, яка передбачає можливість примусового виконання окремих юрисдикційних рішень;

– отримання посвідчення на право здійснення діяльності, яке зпоміж іншого, передбачає право на примусове виконання окремих юрисдикційних рішень.

Досліджуючи структуру правосуб'єктності, М. В. Барановський зазначає, що адміністративна процесуальна правоздатність – це сукупність передбачених КАС України прав і обов'язків, які мають та зобов'язані дотримуватися всі без винятку особи, котрі беруть участь у адміністративній справі. Така правоздатність надає можливість сторонам та іншим учасникам адміністративної справи захистити свої суб'єктивні права, свободи та законні інтереси, адже вона є відтворенням принципу рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом<sup>10</sup>. Вбачається, що сутність цієї правоздатності розкривається у комплексі прав і обов'язків, які мають суб'єкти виконавчого провадження. Саме ці категорії є системоутво-

рюючими і щодо них відбувається формування правового статусу суб'єктів виконавчого провадження.

У цьому сенсі адміністративна процесуальна правоздатність потребує поділу суб'єктів не за ознакою належності до владних інституцій, як це було у першому випадку, а за обсягом повноважень. Зокрема, їх слід поділити на суб'єктів основних та делегованих повноважень у сфері примусового виконання юрисдикційних рішень. Права і обов'язки суб'єктів першої групи є ширшими за обсягом ніж суб'єктів другої групи, що проявляється у: переліку виконавчих документів, які вони мають право виконувати; можливості визначати та формувати державну політику у сфері виконавчого провадження; індивідуалізації переліку стягнень, що застосовуються цими суб'єктами; персональній відповідальності тощо.

Незважаючи на вказані особливості, природа прав і обов'язків суб'єктів першої та другої груп є цілком ідентичною. Усі вони скеровані на забезпечення реалізації принципу обов'язковості виконання юрисдикційних рішень та мають виключне цільове призначення. Аналіз прав і обов'язків, що утворюють адміністративну процесуальну правоздатність та передбачені чинним законодавством про виконавче провадження, дає підстави розділити їх на декілька основних груп:

– організаційні (пов'язані з організацією функціонування суб'єкта виконавчого провадження, тобто створенням відповідних умов такої діяльності, налагодженням документообігу, веденням реєстрів тощо). Організаційні питання мають важливе значення для забезпечення ефективної роботи суб'єкта, адже включають в себе як визначення порядку виконання функцій та повноважень, так і інформаційно-аналітичне, матеріальне та інше забезпечення<sup>11</sup>;

– процесуальні (відображають процесуальні можливості суб'єктів виконавчого провадження щодо забезпечення примусового виконання рішень, тобто дозволені виконавчі дії, звернення стягнення, примусові заходи та інші адміністративні процедури). Ці права та обов'язки становлять основу адміністративної процесуальної правоздатності суб'єктів виконавчого провадження, оскільки розкривають зміст діяльності по примусовому виконанню рішень<sup>12</sup>;

– розпорядчі (спрямовані на створення належних умов для ефективного виконання юрисдикційних рішень, зокрема це: засто-

сування арешту і вилучення майна боржника, передача майна боржника на зберігання іншим особам тощо);

– деліктні (пов'язані з адміністративно-деліктними відносинами, зокрема це права, що стосуються оскарження рішень, дій або бездіяльності, відповідальність у виконавчому провадженні тощо);

– установчі (пов'язані з формуванням державної політики у сфері примусового виконання рішень).

Слід більш детально зупинитися на останній групі прав, адже відсутність нормативно-правового визначення категорії «державна політика у сфері виконавчого провадження» не дозволяє встановити чи належать установчі права усім суб'єктам примусового виконання рішень. Варто зазначити, що державна політика у сфері виконавчого провадження – це комплекс ідей, пріоритетів, механізмів, методів та форм забезпечення примусового виконання юрисдикційних рішень, який у сукупності визначає курс діяльності уповноважених органів та осіб, і формується за допомогою ухвалення політичних та управлінських рішень.

У зв'язку з цим, окремі суб'єкти виконавчого провадження (районні, районні у містах, міські, міськрайонні та міжрайонні відділи державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції) лише частково мають установчі права і обов'язки, тобто вони не приймають участі у формуванні державної політики у сфері примусового виконання рішень, а лише забезпечують її реалізацію. Те ж стосується і суб'єктів делегованих повноважень у сфері виконавчого провадження, які лише виконують окремі функції та завдання з примусового виконання рішень.

Вважаємо, що сукупність зазначених вище прав і обов'язків утворює повноцінну адміністративну процесуальну правоздатність суб'єктів виконавчого провадження, оскільки урегульованість всіх аспектів процесуальної діяльності є запорукою її ефективності та цілісності. Тому можна зазначити, що адміністративну процесуальну правоздатність суб'єктів виконавчого провадження можна умовно поділити на загальну та спеціальну. При цьому спеціальна правоздатність не є ознакою, яка характеризує неповноцінність суб'єкта у правовідносинах з примусового виконання рішень, вона тільки вказує на спрямованість виконавчо-розпорядчої діяльності конкретного органу або особи.



Загальною адміністративною процесуальною правоздатністю наділені Мінюст України, Департамент державної виконавчої служби, Державна виконавча служба України, Управління державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь Мінюсту України, а спеціальною – районні, районні у містах, міські, міськрайонні та міжрайонні відділи державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції, суб'єкти делегованих повноважень у сфері виконавчого провадження.

Стосовно категорії «адміністративна процесуальна правоздатність» слід підкреслити, що її обов'язковою умовою, є нормативно-правова визначеність прав і обов'язків суб'єктів виконавчого провадження. Тільки вона забезпечує реальність правового статусу органів та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень і суб'єктів делегованих повноважень. Відсутність формального закріплення окремих прав і обов'язків вказаних суб'єктів, свідчить про неврегульованість їх правового статусу, внаслідок чого діяльність таких суб'єктів потрапляє за межі правового поля і стає неправомірною. Зрештою, це має юридичні наслідки у вигляді дій або бездіяльності, які підлягають оскарженню у встановленому законодавством порядку.

На підставі проведеного аналізу природи та сутності адміністративної процесуальної правоздатності суб'єктів виконавчого провадження можна зробити такі висновки:

1. Встановлено, що адміністративна процесуальна правоздатність суб'єктів виконавчого провадження – це складна категорія, яка потребує розподілу учасників правовідносин за ознакою належності до владних інституцій та обсягом повноважень. Вона відображає сукупність прав і обов'язків суб'єктів та є системоутворюючим елементом у правовідносинах з примусового виконання рішень, тобто одночасно служить підставою їх виникнення та відображає зміст.

2. Доведено, що поділ адміністративної процесуальної правоздатності на загальну та спеціальну розкриває особливості організаційно-правового статусу окремих суб'єктів і обумовлений принципом поділу повноважень в межах управлінської вертикалі. Загальною адміністративною процесуальною правоздатністю наділений Мінюст України, Департамент державної виконавчої служби, Державна виконавча служба України, Управління державної виконавчої

служби Головних територіальних управлінь Мінюсту України, а спеціальною – районні, районні у містах, міські, міськрайонні та міжрайонні відділи державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції, суб'єкти делегованих повноважень у сфері виконавчого провадження.

3. Перспективним напрямом наукових досліджень, залишається проблема співвідношення загальної та спеціальної адміністративної процесуальної правоздатності суб'єктів виконавчого провадження. Вирішення цієї проблеми дозволить встановити інституціональні зв'язки між вказаними суб'єктами та одночасно поглибити уяву про природу їх прав і обов'язків.

1. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 8. 2. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII // ВВР України. 2016. № 30. Ст. 542. 3. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII // ВВР України. 2016. № 29. Ст. 535. 4. Про Положення про Державну казначейську службу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1266. 5. Про Національний банк України: Закон України від 10 травня 1999 р. № 679-XIV // ВВР України. 1999. № 29. Ст. 238. 6. Про затвердження Порядку призначення та звільнення, а також функцій та повноважень податкового керуючого: наказ Міністерства доходів і зборів України від 10 жовтня 2013 р. № 578 // Офіційний вісник України. 2013. № 89. Ст. 3282. 7. Про затвердження порядку доступу до професії приватного виконавця: наказ Міністерства юстиції України від 25 жовтня 2016 р. № 3053/5 // Офіційний вісник України. 2016. № 64. Ст. 2873. 8. Про затвердження Порядку формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України: наказ Міністерства юстиції України від 5 серпня 2016 р. № 2431/5 // Офіційний вісник України. 2016. № 87. 9. Про отримання свідоцтва про право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора): наказ Міністерства юстиції України від 14 січня 2013 р. № 93/5 // Офіційний вісник України. 2013. № 5. Ст. 186. 10. Барановський М. В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність працівника міліції: поняття та структура: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2012. С. 57. 11. Про отримання свідоцтва про право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора): наказ Міністерства юстиції України від 14 січня 2013 р. № 93/5 // Офіційний вісник України. 2013. № 5. Ст. 186. 12. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. С. 114.

***Krupnova Lubov. Administrative procedural legal capacity of the subjects of executive proceedings***

The author of this article has studied the nature and content of administrative procedural legal capacity of the subjects of executive proceedings. It has been indicated that the completeness and structuring of the rights and duties of enforcement proceedings agencies and the subjects of delegated powers in the sphere of executive proceedings determine the effectiveness of the principle of mandatory implementation of jurisdictional decisions. In the terms of transition to the combined system of enforcement execution and implementation of new legal institutions (private executors), research of the issues of administrative procedural legal capacity of the outlined above subjects must show the viability of these institutions and their perspectives. The doctrinal views on the category of “administrative procedural legal capacity” have been analyzed; and its author’s definition has been suggested. The legal nature of the rights and duties, which form administrative procedural legal capacity of the subjects of executive proceedings, has been considered. The author has offered to divide the rights and duties, which form administrative procedural legal capacity of the subjects of executive proceedings into the following groups: institutional (related to the organization of functioning of the subjects of executive proceedings, i.e. the creation of appropriate conditions for such activities, debugging document control, keeping registers, etc.); procedural (reflect procedural capabilities of the subjects of executive proceedings to ensure enforcement execution of decisions, i.e. allowed executive actions, attachments, enforcement measures and other administrative procedures); directive (aimed at the creation of the appropriate conditions for the effective implementation of jurisdictional decisions, in particular: the application of the arrest and seizure of the debtor’s property, transfer of the debtor’s property to the deposit of others, etc.); tort (related to administrative and tort relations, particularly these are the rights concerning appeals of decisions, actions or omission, liability within executive proceedings, etc.); constituent (associated with the formation of the state policy in the sphere of enforcement execution of decisions). The author has suggested to divide the mentioned legal capacity into general and special outlining the range of relevant subjects. It has been emphasized that the general administrative procedural legal capacity have the Ministry of Justice of Ukraine, the Department of the State Executive Service, the State Executive Service of Ukraine, the Department of the State Executive Service of the Main regional offices of the Ministry of Justice of Ukraine; and the special one – district, borough, town, city and interdistrict departments of the State Executive Service of the Main regional departments of justice, the subjects of delegated powers in the field of executive proceedings. The author has grounded the idea on the core character of the studied category within legal relations on enforcement execution of decisions, because it also serves as the basis of their appearance and displays the content.

**Key words:** executive proceedings, subjects of executive proceedings, administrative procedural legal capacity, rights and duties, compulsory execution? legal relations.