



Вікторія Локтіонова,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
фундаментальних і галузевих юридичних наук
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського
ORCID: 0000-0001-6752-9804



Євгенія Запорожечь,

студентка третього курсу факультету права,
гуманітарних і соціальних наук
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського
ORCID: 0000-0002-7548-7947

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2022-46-5>

УДК 342.6

Державний виконавець як суб'єкт публічного адміністрування

Інститут примусового виконання судових рішень в правовій системі України є постійно обговорюваним явищем, адже діяльність діючих у цій сфері органів невідривно пов'язана з певним обмеженням прав фізичних та юридичних осіб. Їх повноваження є достатньо широкими, що викликає обурення у другій сторони виконавчого провадження – у боржників, а існування в правовій площині розмежування на державних і приватних виконавців актуалізує проблему невизначеності їх правового статусу у сфері адміністративних правовідносин.

Актуальність питань, що становить предмет дослідження як самого поняття «суб'єкт публічного

адміністрування», так і статус державного виконавця як суб'єкта публічної адміністрації, підтверджують такі науковці-правники як: Світличний О.П., Терещук В.В., Н. Сергієнко та інші. Опираючись на загально визнані теоретичні аспекти природи суб'єкта публічного адміністрування, надаємо наступний аналіз.

Світличний О.П. акцентує увагу на тому, що адміністративне право як галузь права має достатньо широкую й розгалужену структуру, в якій існують суб'єкти з недостатньо формально визначеним правовим статусом. Він пояснює це явище тим, що суб'єктів публічної адміністрації часто ототожнюють з органами влади і місцевого

самоврядування. Автор, урахувавши різноманітність адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень, підкреслює актуальність й неповноту досліджень правового статусу суб'єктів публічної адміністрації як обов'язкових учасників адміністративно-правових відносин [1].

Проблематика у чіткому визначенні дефініції поняття «суб'єкт публічного адміністрування» полягає насамперед в тому, що в основі цього поняття лежить декілька можливих тлумачень, однак нормативного закріплення воно не містить. Хоча дана категорія зустрічається в правовій літературі все частіше, найбільшчим за юридичним значенням, на думку багатьох науковців, є положення п. 7 ч. 2 ст. 4 КАСУ: «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [2].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що відповідно до Рекомендацій Кабінету Міністрів РЄ від 11.09.1984 р. № R (84) 15 щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду, під визначення «публічна влада» підпадають як будь-які суб'єкти публічного права, не зважаючи на вид чи рівень (місцевий, регіональний, державний, або як незалежний суб'єкт публічного права), так і різноманітні приватні особи, які виконують делеговані їм повноваження офіційної влади.

За загальним визначенням, суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність [3].

Орган державної виконавчої служби співвідноситься із загальними ознаками суб'єкта публічної адміністрації у наступному:

1. У системі публічного адміністрування кожний суб'єкт має самостійний (відокремлений) статус. Відповідно до ст. 6 ЗУ «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень», систему органів примусового виконання рішень становлять:

- 1) Міністерство юстиції України;
- 2) органи державної виконавчої служби, утворені Міністерством юстиції України в установленому законодавством порядку.

Органами державної виконавчої служби є:

- Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України;
- відділ примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України;
- управління забезпечення примусового виконання рішень в місті Києві Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України;
- відділи примусового виконання рішень в районах міста Києва управління забезпечення примусового виконання рішень в місті Києві;
- управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України;
- відділи примусового виконання рішень управлінь забезпечення примусового виконання рішень;
- районні, районні в містах, міські, міськрайонні, міжрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України [4].

Так, урахувавши положення ст. 6 ЗУ «Про центральні органи влади», в загальному розумінні міністерство є центральним органом виконавчої

влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [6]. Тож, Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації.

Відповідно до ст. 16 ЗУ «Про центральні органи влади», центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро [6]. У даному контексті потрібно ураховувати тезу про те, що термін «служба» використовується не тільки для позначення організаційно-правової форми державного органу, а й як складова назви. У цьому випадку необхідно керуватися функціональними

особливостями елементів системи владних органів.

У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [6]. Відповідно до теорії адміністративного права, державна служба – це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у певних сферах публічного адміністрування [3].

Відповідно до ст. 21 ЗУ «Про центральні органи влади», територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення) [6].

Відділ державної виконавчої служби міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України є органом державної виконавчої служби, який входить до системи органів Міністерства юстиції України, є структурним підрозділом та підпорядковується міжрегіональним управлінням

Міністерства юстиції України через відповідні управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України [7].

Виконавець як структурна одиниця системи органу примусового виконання рішень у контексті ЗУ «Органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» не має остаточно визначеного самостійного статусу, адже, як зазначає Н. Сергієнко, даний закон у ст. 1 примусове виконання рішень покладає на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців. Тобто йдеться саме про органи ДВС, а не про державних виконавців, які є працівниками в цих органах ДВС, які і здійснюють примусове виконання рішень. При цьому у Законі відсутні будь-які приписи, які б передбачали, що завдання примусового виконання є прямим, безпосереднім і основним завданням саме державних виконавців, які обіймають відповідні посади у відповідних органах ДВС, а не всього органу ДВС, адже в органі ДВС обіймають посади й інші державні службовці, а також особи, які державними службовцями не є, тому їхні повноваження не передбачають примусового виконання рішень [8].

2. Мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами. Відповідно до ст. 2 ЗУ «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», правовою основою діяльності органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є Конституція України, цей Закон, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інші закони, нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання.

Їх адміністративна діяльність є обмеженою принципом «зв'язаності правом» – вони можуть діяти виключно у спосіб і порядок, передбачений Конституцією та законами України, що відповідає другому принципу правового регулювання: суб'єкту публічної адміністрації заборонено все крім того, що прямо дозволено законом [3].

3. Усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути суб'єктами приватного права. Публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [3]. Державна виконавча служба покликана захищати приватний інтерес кожної окремої фізичної чи юридичної особи на правах останньої інстанції у судовому процесі. Забезпечення повного й вчасного виконання законного рішення компетентного органу та захист суб'єктивних прав і законних інтересів учасників цивільно-правових відносин, які можуть бути порушені через несвоєчасне і недобросовісне виконання зобов'язань – все це у сукупності становить публічний інтерес у межах Української держави.

4. Для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень. Під час здійснення виконавчого провадження виконавець приймає рішення шляхом винесення постанов, попереджень, внесення подань, складання актів та протоколів, надання доручень, розпоряджень, вимог, подання запитів, заяв, повідомлень або інших процесуальних документів у випадках, передбачених Законом та іншими нормативно-правовими актами [4]. Не дивлячись на те, що державний виконавець тісно обмежений у своєму функціоналі компетенцією самого відділу ДВС

(мова йде не тільки про територіальний аспект, а й категорію справ, який конкретний відділ може приймати на виконання, адже Типова інструкція затверджує низку справ, які підвідомчі саме Департаменту або управлінню), можна стверджувати, що у ході примусового виконання державний виконавець є процесуально незалежною особою. У порівнянні з приватним виконанням, державний знаходиться у більш складній системі, де, хоча й він і сам встановлює певні факти та виносить процесуально значущі рішення, проте у державній структурі здійснюється контроль не тільки з боку законодавства, а й з боку безпосереднього керівника, який своєю постановою може скасувати рішення підлеглого. Відповідно до ст. 74 ЗУ «Про виконавче провадження», 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. Рішення, дії або бездіяльність державного виконавця також 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 [4].

5. Первинною компетенцією є адміністративні обов'язки, а похідною – адміністративні права, що надаються суб'єктові в мінімальних межах для ефективного виконання обов'язків. обов'язки та відповідальність діють одночасно і доповнюють одне одного. Неможлива ситуація, за якої особа, володіючи певними правами,

не матиме обов'язку щодо виконання суміжних (взаємозамінних) прав. Наявність обов'язку обумовлена невідворотністю відповідальності за порушення імперативних приписів [1].

6. Суб'єктам притаманна адміністративна правоздатність – потенційна здатність мати адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування, а також адміністративна дієздатність – здатність виконувати адміністративні обов'язки та реалізувати з їх виконання свої адміністративні права у сфері публічного адміністрування, що загалом формує основу адміністративного правового статусу суб'єкта публічної адміністрації. Правоздатність починає існувати з моменту створення (призначення на посаду) суб'єкта публічної адміністрації, а припиняється з моменту його ліквідації (звільнення з посади).

Компетенція державного виконавця складається з декількох елементів і полягає в наступному:

1. Завдання – це визначений обсяг робіт, покладений на суб'єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб'єктом ставиться чітко визначене коло завдань [3]. Завданням органів державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом. Трактувати дану норму можна досить широко. Опираючись на права виконавців, та в цілому на їх діяльність, можна сказати, що будь-які дії публічної особи, націлені на примусове виконання, але прямо не заборонені законом, будуть правомірними, адже відповідають невизначеному колу поняття «повне виконання». Саме у такій ситуації яскраво виражена дія принципу «зв'язаності правом», адже стримує виконавця від протиправних посягань на підставі вседозволеності й широти завдання існування інституту примусового виконання.

2. Мета відбиває загальну спрямованість діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Теоретично завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї. Однак мета не завжди закріплюється в компетенційних актах. В одних випадках сформулювати її складно через різноспрямованість адміністративної діяльності органу, в інших – через велику кількість завдань, поставлених перед ним [3]. Для органів та осіб, які здійснюють примусове виконання, мета є водночас чітко визначеною – забезпечити неухильне виконання рішення, та водночас масштабною – це і дотримання Конституції, яка встановлює прямий обов'язок держави захищати законні права та інтереси осіб, яка декларує верховенство закону і права, передбачає обов'язковість судових рішень на всій території України, тим самим визначає як обов'язок держави контролювати виконання цих рішень.

3. Територіальна складова предмету відання у державних виконавців залежить від адміністративно-територіальних кордонів та районного поділу у містах, так званих виконавчих округів. Відкриття виконавчого провадження здійснюється за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна. У разі необхідності проведення перевірки інформації про наявність боржника чи його майна або про місце роботи на території, на яку не поширюється компетенція державного виконавця, державний виконавець доручає проведення перевірки або здійснення опису та арешту майна відповідному органу державної виконавчої служби [4].

4. Об'єктна складова вказує на предмети та процеси, з якими пов'язане управлінське питання [3]. У виконавця такими питаннями є: наявність чи відсутність заборгованості (загальний зміст), порядок її сплати, а також ті самі предмети за категорійною класифікацією: аліменти, інші періодичні

платежі, рішення немайнового характеру.

Повноваження державного виконавця вміщені у ст. 18 ЗУ «Про виконавче провадження». Проте, як державний реєстратор (у порядку ст. 10 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») виконавець має специфічне право реєструвати обтяження на рухоме та нерухоме майно, що є похідним від його прямих посадових обов'язків. Слід зауважити, що дані реєстраційні права існують лише в межах виконавчого провадження. Тобто реєстрація обтяження виконавцем не є адміністративною послугою, адже не здійснюється на підставі заяви заінтересованої особи. Це є вольова дія суб'єкта публічної адміністрації, викликана необхідністю зберегти у недоторканності майно, яке обтяжується, що є прямим забезпеченням безпосереднього завдання виконавчого провадження як завершальної стадії судового процесу конкретно, так і метою існування інституту примусового виконання в цілому.

Також специфічними правами виконавця є можливість оголосити в розшук боржника або його майно, тимчасово обмежити виїзд обтяжуваної сторони провадження за кордон, позбавити її права керувати транспортним засобом, встановити тимчасову заборону на полювання тощо. Звісно розшук особи або майна виконується іншими компетентними органами (насамперед органами Національної поліції) та санкціонується й контролюється судом. В даних адміністративних відносинах виконавець є суб'єктом ініціативи, хоча в деяких випадках приймає в них активну участь.

Отже, як суб'єкт публічного адміністрування державний виконавець має усі притаманні ознаки. Це комплекс адміністративно-правосуб'єктності (як для органу, так і для посадової особи); самостійність в усталеній системі;

відповідні межі компетенції та можливість видавати юридично значущі владні рішення тощо. Звісно, питання тотожності між собою посадових осіб виконавчої служби і самого органу як суб'єкт публічної адміністрації залишається відкритим. На мою думку, ці два поняття співвідносяться між собою як ціле і похідне від нього, а тому статус кожного з них потрібно розглядати

у виокремлених випадках. Наприклад, коли мова йде про загальну діяльність у сфері примусового виконання, тоді доречніше мати на увазі увесь орган ДВС. У випадках оскарження владного рішення необхідно розуміти окремого виконавця як службову особу, яка відповідальна за це рішення, що вчиняла його у межах своєї компетенції та на законних підставах.

Список використаних джерел

1. Світличний О.П. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. Business Law Electronic Resource. URL: <https://www.businesslaw.org.ua/subjects-of-public-administration/>
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>
5. Про центральні органи влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
6. Типове положення про відділ державної виконавчої служби міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України : Положення від 20.04.2016 № 1183/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0618-16#Text>.
7. Сергієнко Н. До проблематики правового статусу органів державної виконавчої служби та виконавців. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 65–69.

Локтіонова В. В., Запорожець Є. В. Державний виконавець як суб'єкт публічного адміністрування

Стаття присвячується дослідженню правового статусу органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) у середовищі публічно – владних (адміністративно – правових) відносин. У статті аналізується діяльність та компетенція державних виконавців як суб'єктів публічного адміністрування. Правове положення виконавців досліджується через призму загальноприйнятих теоретичних засад, характерних для усіх суб'єктів публічної адміністрації. У публікації висвітлюються спірні питання стосовно окремого поняття «суб'єкт публічної адміністрації», а саме його законодавчої неунормованості та наслідок такої невизначеності конкретно для інституту примусового виконання. Також згадується проблематика несамостійності дефініції визначення «державний виконавець» та «орган державної виконавчої служби» у контексті положень Закону України «Про виконавче провадження», підстави та причини їх ототожнення, наводиться можлива законодавча прогалина у наведеному оспорюваному питанні.

Державний виконавець постає як особа, владні повноваження якої є частиною його посадових обов'язків і трудових функцій; як особа, що здійснює специфічні заходи примусового впливу, на використання яких її прямо зобов'язує норми Закону України «Про виконавче провадження», Інструкції з організації примусового виконання рішень, та як складова частина в багаточисленній системі органів примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб). У контексті першого аспекту

виконавець є службовою особою, порядок призначення на посаду та подальшу робочу діяльність якої регулюється Законом України «Про державну службу». Другий аспект існує на підставі делегованих повноважень з реєстрації обтяжень на майнові права, що визначені Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Третій аспект впливає із структурного устрою органів примусового виконання та підкріплюється різноманітними відомчими положеннями, Законом України «Про центральні органи влади» та Конституцією України.

Ключові слова: інститут примусового виконання, державний виконавець, суб'єкт публічного адміністрування, компетенція, владні повноваження, адміністративні право-відносини.

Loktionova V., Zaporozhets E. State executor as a subject of public administration

The article is devoted to the study of the legal status of bodies and persons who enforce court decisions and decisions of other bodies (officials) in the environment of public power (administrative legal) relations. The article analyzes the activities and competencies of state executors as subjects of public administration. The legal status of performers is studied through the prism of generally accepted theoretical principles, characteristic of all subjects of public administration. The publication highlights controversial issues regarding the specific concept of «subject of public administration», namely its legislative non-regulation and the consequence of such uncertainty specifically for the institution of enforcement. The problem of non-independence of the definition of «state executor» and «body of state executive service» in the context of the provisions of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings», the grounds and reasons for their identification, a possible legislative gap in the disputed issue.

The state executor appears as a person whose authority is part of his official duties and job functions; as a person who carries out specific measures of coercive influence, the use of which directly obliges him to the norms of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings», Instructions on Enforcement of Decisions, and as an integral part of numerous enforcement systems (officials). In the context of the first aspect, the executor is an official, the procedure for appointment to the position and further work of which is regulated by the Law of Ukraine «On Civil Service». The second aspect exists based on delegated powers to register encumbrances on property rights, as defined by the Law of Ukraine «On State Registration of Real Rights to Immovable Property and their Encumbrances». The third aspect follows from the structural structure of law enforcement agencies and is supported by various departmental provisions, the Law of Ukraine «On Central Authorities» and the Constitution of Ukraine.

Key words: institute of enforcement, state executor, subject of public administration, competence, power, administrative legal relations.