

МАКУШЕВ П. В.,
кандидат юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

УДК 340.5

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ВИКОНАВЦЯ

Стаття присвячена актуальним проблемам визначення поняття та елементів адміністративно-правового статусу державного виконавця. Систематизовано вітчизняну практику регулювання виконавчих відносин. Сформульовано пропозиції стосовно змін до вітчизняного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, державна виконавча служба, державний виконавець, виконавчий процес.

Статья посвящена актуальным проблемам определения понятия и элементов административно-правового статуса государственного исполнителя. Систематизирована отечественная практика регулирования исполнительных отношений. Сформулированы предложения изменений действующего отечественного законодательства.

Ключевые слова: административно-правовой статус, государственная исполнительная служба, государственный исполнитель, исполнительный процесс.

The article is devoted to actual problems of the definition and elements of the administrative and legal status of the state of the performer. Systematized practice of domestic regulation of executive relations. The proposals change the existing domestic legislation.

Key words: administrative and legal status, state executive service, state executor, executive process.

Вступ. Реальні умови для реалізації власних повноважень конкретним органом, а відповідно, і його посадовими особами створюються шляхом надання конкретним суб'єктам відповідного правового статусу. При цьому переважно науковці приділяють підвищену увагу проблемам визначення та постійного вдосконалення правового статусу громадянина держави, іноземця, особи без громадянства, внаслідок чого питання професійного правового статусу окремих категорій працівників та службовців постійно потребують додаткових зусиль. А у випадках, коли йдеться про представників державної влади, особливого значення набуває проблема врегулювання їх адміністративно-правового статусу [1, с. 62; 2, с. 71; 3, с. 78; 4, с. 73; 5, с. 81].

Саме від вирішення цього питання значною мірою залежить ефективність державного управління в різних галузях суспільного життя та підвищення його стандартів. Це стосується і адміністративно-правового статусу державних виконавців. Слід зауважити, що питанням адміністративно-правового статусу працівників державної виконавчої служби України присвятили свої наукові праці А.М. Авторгов, Л.В. Крупнова, А.О. Купріянова, М.В. Прилуцька, О.О. Чумак та інші дослідники. Проте наявність прогалин у діяльності державних виконавців змушує знов повернутися до питання їх адміністративно-правового статусу як визначального фактора забезпечення якості діяльності Державної виконавчої служби України.



Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття та елементів адміністративно-правового статусу державного виконавця, сутності та змісту цього статусу, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового статусу державного виконавця.

Результати дослідження. Встановлення конкретного переліку елементів адміністративно-правового статусу взагалі та державного виконавця зокрема, нормативне їх закріплення, максимальна конкретизація кожного з цих елементів покликані визначити місце суб'єкта в суспільстві та забезпечити, з одного боку, захист кожного суб'єкта – носія конкретного правового статусу, а з іншого – запобігти зловживанням, порушенням вимог чинного законодавства з його боку. Дослідження ж окремих елементів адміністративно-правового статусу державного виконавця дало змогу дійти висновку про необхідність удосконалення їх нормативного закріплення. Зокрема, законодавець має більш конкретизувати та вдосконалити перелік повноважень Державної виконавчої служби України, відокремити їх від функцій та уникати словосполучення «інші повноваження» при їх регламентації. Доцільно розмежувати повноваження щодо управлінської діяльності від повноважень щодо безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів, що сприятиме конкретизації правового статусу кожної категорії працівників Державної виконавчої служби України. Окрім того, доцільно додати перелік гарантій діяльності працівників Державної виконавчої служби таким чином: встановити додаткову оплачувану відпустку за вислугу років саме на виконавчій службі, тривалість якої буде збільшуватися залежно від кількості відпрацьованих років; за результатами роботи протягом року доцільно виплачувати річну премію, сума якої буде залежати від загальних показників в роботі, її результативності; встановити надбавку за вислугу років саме в системі органів примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Також пропонуємо зробити акцент на соціально-побутовому та матеріальному гарантуванні діяльності державних виконавців та збільшенні їх обсягу залежно від вислуги років саме в органах примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Важливе значення для характеристики адміністративно-правового статусу державного виконавця має відповідальність за дотримання законності і забезпечення дисципліни в процесі виконання ним службових повноважень. Ця відповідальність має дві сторони: по-перше, відповідальність державного виконавця за правопорушення, вчинені ним особисто; по-друге, відповідальність за дії підлеглих по службі осіб (якщо функціональними обов'язками передбачено наявність підлеглих, наприклад, начальник, заступник начальника районного, міського, районного у місті відділу державної виконавчої служби є державними виконавцями згідно зі ст. 4 закону України «Про державну виконавчу службу»). Наявність владних повноважень та правомочність на вчинення організаційно-розпорядчих функцій зумовлюють специфіку юридичної відповідальності державних виконавців. Державний виконавець як посадова особа відіграє основну роль у створенні і забезпеченні механізму реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. З метою попередження проявів зловживання наданою їй владою та їх усунення законодавцем були закріплені підвищені вимоги до службової поведінки державних службовців і встановлені підвищені санкції за правопорушення, які пов'язані з виконанням службових завдань [6, с. 589].

Юридична відповідальність державного виконавця як складова його адміністративно-правового статусу має подвійну природу. З одного боку, вона виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів тих фізичних і юридичних осіб у державі, які можуть постраждати від неправомірних дій зазначеної категорії державних службовців. Невиконання законних вимог державного виконавця тягне за собою адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законодавством [7, с. 72]. За невиконання законних вимог державного виконавця щодо усунення порушень законодавства про виконавче провадження, несвоєчасне подання або неподання відповідних звітів, недостовірних відомостей, неповідомлення, а також за неявку без поважних причин за викликом державного виконавця винна особа несе відповідальність за ст. 188-13 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Орган або службова особа, яким направлений запит державного виконавця про надання необхід-



них для здійснення виконавчих дій документів або їх копій, зобов'язані безоплатно надати у встановлений державним виконавцем строк інформацію, документи або копії, необхідні для здійснення його повноважень. При цьому організація роботи щодо інформаційної взаємодії державних виконавців з іншими центральними органами виконавчої влади регламентована, зокрема, спільним Наказом Міністерства юстиції України та Міністерства внутрішніх справ України «Про організацію роботи щодо інформаційної взаємодії Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України та Державної виконавчої служби України» від 8 жовтня 2012 р. № 1480/5/868, спільним Наказом Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку надання інформації Державною податковою службою України на запити органів державної виконавчої служби» від 23 грудня 2011 р. № 1701/3578/5, Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження порядку надання інформації Пенсійним фондом України на запит органів державної виконавчої служби» від 19 грудня 2011 р. № 3544/5.

В той же час державний виконавець при реалізації прав, передбачених ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження», зобов'язаний використовувати надані йому права і не допускати у своїй діяльності порушення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При оскарженні рішення, дії або бездіяльності державного виконавця застосовується порядок оскарження, встановлений законодавством, а також судова практика, зокрема Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження» від 26 грудня 2003 р. № 14, Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» від 13 грудня 2010 р. № 3, Постанова Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» від 24 жовтня 2011 р. № 10, Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі» від 28 січня 2013 р. № 24-152/0/4-13.

З іншого ж боку, юридична відповідальність державного виконавця є засобом впливу на його неправомірну поведінку. І він, як спеціальний суб'єкт (посадова особа) юридичної відповідальності наділений такими ознаками: правові норми про відповідальність державних виконавців як посадових осіб за порушення по службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності; для них встановлюється підвищена відповідальність, оскільки наслідки правопорушень, пов'язаних з невиконанням службових обов'язків негативно проявляються за межами посади; існують спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця); притягнення державного виконавця до відповідальності за правопорушення не виключає того, що ці ж його дії можуть бути кваліфіковані і як інший вид правопорушення (наприклад, адміністративна відповідальність державних виконавців за корупційні дії може наступати після застосування заходів дисциплінарної відповідальності за це правопорушення).

До державного виконавця можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова та кримінальна. За порушення законодавства державні виконавці несуть дисциплінарну відповідальність в порядку, встановленому законом. На практиці можна виділити два види дисциплінарної відповідальності державних виконавців: дисциплінарна відповідальність за правилами внутрішнього розпорядку; дисциплінарна відповідальність в порядку підлеглості [8, с. 144]. Так, державні виконавці є державними службовцями і на них поширюються положення Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ про застосування заходів дисциплінарного впливу (з 1 січня 2014 р. Закон № 3723-ХІІ втрапить чинність на підставі Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI). Відповідно до Закону України



№ 3723-ХІІ дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

У разі вчинення державним виконавцем під час виконання службових обов'язків діяння, що має ознаки злочину чи адміністративного правопорушення, він підлягає кримінальній чи адміністративній відповідальності у порядку, встановленому законом. Для практичної реалізації адміністративної відповідальності необхідні підстави застосування, що розкривають умови і момент виникнення відповідальності конкретної особи. Аналіз ознак адміністративної відповідальності дозволяє виділити три її підстави: нормативну, тобто систему норм, що описують протиправне діяння і адміністративні стягнення, які встановлюються за його вчинення; фактичну, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушують правові приписи, які охороняються адміністративно-правовими санкціями (адміністративні проступки); процесуальну, тобто процедуру накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення. Перші дві підстави адміністративної відповідальності зумовлюють її соціальну важливість. Для настання відповідальності необхідна наявність всіх трьох підстав і саме в такій послідовності [9, с. 111]. Насамперед, повинна бути норма, що встановлює обов'язок і санкцію за його невиконання. Потім може виникнути фактична підстава – протиправне діяння. За наявності норми і діяння, що її порушує, уповноважений суб'єкт у встановленому законом порядку повинен вирішити справу про адміністративне правопорушення. Так, зокрема, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення державний виконавець може бути притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 184-1 (неправомірне використання державного майна), за ст. 186 (самоуправство) та за ст. 212-3 (порушення права на інформацію).

Державний виконавець, відповідно до свого правового статусу та виконуваних функцій, є службовою особою, а тому може бути суб'єктом кримінальних правопорушень, передбачених гл. XVII Кримінального кодексу України, зокрема, ст. 364 – зловживання владою або службовим становищем, ст. 365 – перевищення влади або службових повноважень, ст. 366 – службове підроблення та ст. 367 – службова недбалість.

Законодавець визначив, що шкода, заподіяна державним виконавцем фізичним чи юридичним особам під час виконання рішення, підлягає відшкодуванню у порядку, передбаченому законом, за рахунок держави. Відповідно до Закону України Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 5 червня 2012 р. № 4901-VI «кошти, виплачені за рішенням суду про стягнення коштів, вважаються збитками державного бюджету. Державний виконавець, дії якого призвели до збитків державного бюджету, несе відповідальність згідно із законом [10, с. 47]. Таким чином, юридична відповідальність державного виконавця є органічною складовою адміністративно-правового статусу цього державного службовця.

Не менш важливе значення для характеристики адміністративно-правового статусу державного виконавця має аналіз його соціально-правового захисту. Соціально-правовий захист працівників виконавчої служби сприяє залученню на цю службу найбільш здібних до визначеного виду діяльності фахівців. Однак практика досягнення цієї мети стикається з низкою проблем, серед яких центральною виявляється проблема меж захисту [11, с. 49]. Стан соціально-правової захищеності працівників виконавчої служби сьогодні в цілому не забезпечує ні залучення на службу гідних громадян, ні прагнення вже працюючих до розвитку власних службових здібностей. За цих умов працювати у підрозділах виконавчої служби йдуть особи, які не знаходять себе у цивільних структурах і задовольняються мінімумом стабільності існуючого службового становища, або ті, хто давно зв'язав своє життя зі службою і не ризикує змінювати цю прив'язаність, або ті, хто прагне використовувати службовий стан з корисливою метою. Це є кризовою межею соціально-правового захисту особового складу виконавчої служби. Рух від неї в бік підвищення соціальної захищеності працівників сьогодні необхідний і актуальний, що безпосередньо пов'язано з відбором громадян на роботу в органах виконавчої служби. Важливо, щоб на службу до цієї складової виконавчої



влади держави залучалися особи, для яких важливими є не заходи соціально-правового захисту самі по собі, але й усвідомлення соціальної плідності і важливості цієї діяльності. Позитивно впливає і адекватна в досліджуваній державній службі мотивація праці – прагнення реалізувати себе в управлінні. Поєднання цих двох базових факторів у формуванні ставлення до служби сприяє переборенню залежності державних службовців від оцінки своєї соціальної захищеності за матеріальною складовою.

Обов'язковою умовою професійної діяльності державних службовців виконавчої служби є їх права захищеність. Однак сьогодні захищеність органів державної виконавчої служби перебуває на низькому рівні: не реалізується право громадян на рівні умови прийняття на службу і не завжди службове просування залежить від знань, досвіду та здібностей, існує недосконала практика регламентації посадових обов'язків, спостерігається низька активність і недооцінюється атестаційна робота, відсутня довіра службовців до офіційних структур, покликаних захищати їх права, не спрацьовують у повній мірі механізми захисту працівників та членів їх сімей від насилля, погроз, кривди у зв'язку з виконанням ними своїх службових обов'язків та рішень судів.

Одним із факторів, який забезпечує ефективність та безпеку цієї діяльності, є кримінально-правовий та адміністративно-правовий захист здоров'я, честі, гідності працівників виконавчої служби. В цілому в Кримінальному кодексі України і Кодексі України про адміністративні правопорушення досить широко й детально регламентуються зміст кримінальних і адміністративних правопорушень проти працівників виконавчої служби, але через різні причини останні можливостями кримінально-правового та адміністративно-правового захисту користуються неповністю. Такими причинами є незнання законодавчих актів, що захищають працівників виконавчої служби від злочинних посягань, неухважність до цієї проблеми керівників, їх невимогливість до документального, юридично грамотного оформлення правопорушень щодо працівників [12, с. 131]. Звідси виходить, що хоча державні службовці органів виконавчої служби законодавством України і наділені достатньо широким правовим захистом, на практиці ним користується лише незначна кількість працівників. У частини з них виявляється такий стереотип поведінки, коли самому працівнику добиватися справедливості незручно та й ніколи. Інші ж працівники свідомо не бажають втягуватись у тривалу боротьбу за відновлення справедливості, знаючи наперед, з якими труднощами вони зустрінуться і в прокуратурі, і в суді, і скільки це забере у них моральних і фізичних сил. Тому обов'язки щодо захисту працівника Державної виконавчої служби слід покласти на відповідні підрозділи внутрішньої безпеки або на підрозділи з виховної і соціально-психологічної роботи виконавчої служби.

Послідовне та систематичне підвищення рівня соціально-правової захищеності державних службовців виконавчої служби передбачає постійне удосконалення їх професійно-психологічної підготовки. Для цього необхідно у процесі професійного навчання працівників служб та органів державної виконавчої служби постійно звертати увагу на професійно-ділові якості співробітників, їх професійно-психологічну стійкість.

Висновки. Викладене дає підставу констатувати, що адміністративно-правовий статус державного виконавця потребує вдосконалення, що насамперед можливо зробити через удосконалення правового регулювання його окремих елементів, а саме через чітке визначення прав, обов'язків, розширення гарантій та конкретизацію відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Агапова О.В. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу національної гвардії України / О.В. Агапова // Юридичний вісник. – 2015. – № 1. – С. 60–66.
2. Корнєєв В.В. Функції керівника районного відділу органів внутрішніх справ України як елемент його адміністративно-правового статусу / В.В. Корнєєв // Наше право. – 2015. – № 3. – С. 70–75.
3. Лазаренко Д.В. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює регулювання використання природних ресурсів / Д.В. Лазаренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 73. – С. 77–80.



4. Ластович Д.М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг / Д.М. Ластович // Наше право. – 2015. – № 6. – С. 71–75.
5. Шкребець Є.Ф. Адміністративно-правовий статус адвокатури в Україні на сучасному етапі розвитку / Є.Ф. Шкребець // Право і Безпека. – 2015. – № 2. – С. 80–85.
6. Чумак О.О. Дисциплінарна відповідальність працівників державної виконавчої служби України / О.О. Чумак // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – С. 587–593.
7. Крупнова Л.В. Значення принципу законності в діяльності державної виконавчої служби України / Л.В. Крупнова // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2013. – № 1. – С. 69–74.
8. Прилуцька М.В. Особливості трудової функції працівників Державної виконавчої служби / М.В. Прилуцька // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 137–146.
9. Чумак О.О. Адміністративно-правовий статус державного виконавця / О.О. Чумак // Публічне право. – 2013. – № 1. – С. 107–113.
10. Блажівська О.Є. Проблеми правового регулювання оскарження дій (бездіяльності) державних виконавців / О.Є. Блажівська // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4. – С. 47–51.
11. Щербак С.В. Суб'єкти виконавчого провадження / С.В. Щербак // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1. – С. 48–54.
12. Купріянова А.О. Роль та місце громадської ради в діяльності Державної виконавчої служби України / А.О. Купріянова // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 128–132.

МІЛІЄНКО О. А.,
здобувач кафедри
адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню принципів адміністративного судочинства. Спираючись на уявлення про сутність, призначення та ознаки принципів права, автор охарактеризував принципи адміністративного судочинства. Зроблено висновки про те, що принцип адміністративного судочинства є стійким абстрактним правилом поведінки, яке втілює цінності, на яких має ґрунтуватись адміністративне судочинство, визначаючи цим зміст і спрямованість його правового регулювання, впливає на зміст багатьох норм про адміністративне судочинство, а також виступає підґрунтям для їх тлумачення та інструментом для заповнення прогалин та усунення колізій. Запропоновано декілька підходів до класифікації принципів адміністративного судочинства.

Ключові слова: принцип, адміністративне судочинство, норма.

