

НЕГОДЧЕНКО О. В.,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України, ректор
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

КОРНЯКОВА Т. В.,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри адміністративного
і кримінального права
(Дніпровський національний
університет імені Олеся Гончара)

УДК 342.351

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ВИКОНАВЦЯ

У статті проаналізована подвійна природа юридичної відповідальності державного виконавця як складової частини його адміністративно-правового статусу. Розглядаються особливості підстав та порядку юридичної відповідальності державного виконавця. Надаються пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання юридичної відповідальності державного виконавця в Україні.

Ключові слова: державний виконавець, адміністративно-правовий статус, юридична відповідальність, невиконання або неналежне виконання, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність.

В статье анализируется двойственная природа юридической ответственности государственного исполнителя как составляющей его административно-правового статуса. Рассматриваются особенности оснований и порядка юридической ответственности государственного исполнителя. Предлагаются способы решения проблемы по регулированию юридической ответственности государственного исполнителя в Украине.

Ключевые слова: государственный исполнитель, административно-правовой статус, юридическая ответственность, неисполнение или ненадлежащее исполнение, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, уголовная ответственность.

The article analyses a dual nature of legal responsibility of a state enforcement officer as a part of its administrative legal status. Features of the grounds and an order of legal responsibility of a state enforcement officer are considered. Ways of solutions of a problem of regulation of the legal responsibility of a state enforcement officer in Ukraine are proposed.

Key words: state enforcement officer, administrative legal status, legal responsibility, non-performance or improper performance, disciplinary responsibility, administrative responsibility, criminal responsibility.



Вступ. Зміст поняття «адміністративно-правовий статус державного виконавця» виражається у сукупності його нормативно визначених прав та обов'язків, службовій правосуб'єктності, компетенції та юридичній відповідальності за невиконання чи не якісне виконання своїх повноважень у сфері примусового виконання рішень. Структурно адміністративно-правовий статус державного виконавця складається з двох аспектів: загального і спеціального статусів. Загальний адміністративно-правовий статус характеризує правове становище державного виконавця у сфері публічного управління, а спеціальний закріплюється у відповідних нормативно-правових актах і визначає роль державного виконавця в управлінні у відповідній сфері. При цьому загальний адміністративно-правовий статус є однаковим для всіх посадових осіб певного виду державної служби, а спеціальний адміністративно-правовий статус зумовлений специфікою покладених на особу службових завдань і функцій, відповідно до заміщуваної посади [1, с. 11]. Державному виконавцю як суб'єкту, наділеному адміністративно-правовим статусом, притаманні як загальні (планування, організація управління, комплектація та контроль), так і спеціальні функції (до них належать управління діяльністю та соціальним розвитком, а також фінансування та реалізація роботи).

У вітчизняній науці адміністративного права вкоренилась думка про те, що до елементів, які складають адміністративно-правовий статус будь-якої особи, належать її правосуб'єктність, компетенція, права і обов'язки, а також юридична відповідальність [2, с. 117]. Водночас адміністративно-правовий статус державного виконавця є самостійним видом правового статусу службової особи, який зумовлює особливості реалізації його окремих конституційних прав і свобод. Але правовий статус державного виконавця базується на правовому статусі особи, і саме тому його зміст складають такі елементи: службова правосуб'єктність (яка включає службову правоздатність і службову дієздатність, що виникають одночасно зі вступом особи у службово-правові відносини, тобто з часу зарахування її на посаду, а припинення служби є підставою повного припинення службової правосуб'єктності), компетенція (виявляється через визначені функції органів Державної виконавчої служби та їх посадових осіб), обов'язки та права (їх можна розділити на два види залежно від структури особливостей правового статусу; обов'язки та права загального характеру, притаманні всім державним службовцям України, а також спеціалізовані обов'язки і права державного виконавця, які виникають у зв'язку з реалізацією ним власної службової компетенції) та юридична відповідальність.

Стан дослідження. Вітчизняна юридична наука приділяє достатньо уваги характеристиці адміністративно-правового статусу державного виконавця. Це стосується як загальнотеоретичних наукових праць та розробок фахівців у галузі адміністративного права та адміністративного процесу (В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, С.С. Алексеева, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.В. Ігоніна, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка та інших), так і спеціальних досліджень, зокрема дисертаційних В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.І. Остапенка, А.І. Перепелиці, В.П. Петкова, М.М. Тищенко, С.Я. Фурси, В.К. Шкарупи, С.В. Щербак, Ц.А. Ямпольської, Л.В. Крупної та ін. Водночас розгляд окремих елементів, що утворюють адміністративно-правовий статус державного виконавця, зокрема особливості його юридичної відповідальності, предметом окремого дослідження майже не ставали.

Постановка завдання. Законодавство України в галузі виконавчого провадження належить до найбільш динамічно змінюваних, що потребує постійного уточнення питань, пов'язаних із виконавчим провадженням, і правового статусу його учасників. Саме тому автор поставив собі за мету розглянути, з урахуванням чинного вітчизняного законодавства та прийнятих нових нормативно-правових актів, нові аспекти юридичної відповідальності державного виконавця в Україні.

Результати дослідження. Державний виконавець несе юридичну відповідальність за дотримання законності і забезпечення дисципліни в процесі виконання службових повноважень. Ця відповідальність має дві сторони: по-перше, відповідальність державного виконавця за правопорушення, вчинені ним особисто; по-друге, відповідальність за дії під-



легких по службі осіб (якщо функціональними обов'язками передбачена наявність підлеглих, наприклад, начальник, заступник начальника районного, міського, районного у місті відділу державної виконавчої служби є державним виконавцем, 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, пов'язані з виконанням службових завдань [3, с. 135]. Державний виконавець, як і всі громадяни та іноземці, особи без громадянства, що вчинили злочин, цивільне або адміністративне правопорушення, підлягає відповідним заходам покарання в загально-правовому порядку. Разом з тим можна виділити правопорушення, безпосередньо пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням державним виконавцем обов'язків, які входять до його адміністративно-правового статусу. Правопорушення державних службовців, відповідно, і державних виконавців, характеризуються підвищеною небезпекою, оскільки зачіпають безпосередньо інтереси держави, правопорядок, права та свободи громадян, а отже, мають супроводжуватись підвищеною юридичною відповідальністю.

Юридична відповідальність державного виконавця як складова частина 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, оскільки вимоги державного виконавця, які висуваються останнім у процесі примусового виконання рішень, є обов'язковими для усіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України. Невиконання законних вимог державного виконавця тягне за собою адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законодавством [4, с. 589]. 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.ст. 188-13 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Орган або службова особа, яким направлений запит державного виконавця про надання необхідних 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 № 1480/5/868 від 8 жовтня 2012 р. «Про організацію роботи щодо інформаційної взаємодії Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України та Державної виконавчої служби України, спільним наказом Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України № 1701/3578/5 від 23 грудня 2011 р. «Про затвердження Порядку надання інформації Державною податковою службою України на запити органів державної виконавчої служби», Наказом Міністерства юстиції України № 3544/5 від 19 грудня 2011 р. «Про затвердження порядку надання інформації Пенсійним фондом України на запит органів державної виконавчої служби».

Водночас державний виконавець під час 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 № 14 від 26 грудня 2003 р. «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження», Постанова Пле-



нуму Вищого адміністративного суду України № 3 від 13 грудня 2010 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби», Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 10 від 24 жовтня 2011 р. «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам», Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 24-152/0/4-13 від 28 січня 2013 р. «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».

З іншого 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 із невиконанням службових обов'язків, негативно проявляються за межами посади;
- існують спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження в посаді, спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця);
- притягнення державного виконавця до відповідальності за правопорушення не виключає того, що ці 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 [5, с. 18–19]).

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 у порядку, встановленому законом. На практиці можна виділити два види дисциплінарної відповідальності державних виконавців: дисциплінарна відповідальність за правилами внутрішнього розпорядку і дисциплінарна відповідальність в порядку підлеглості [6, с. 50]. Державні виконавці є державними службовцями, і на них поширюються положення Закону України № 3723-ХІІ від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» про застосування заходів дисциплінарного впливу (з 1 січня 2014 р. Закон № 3723-ХІІ втрапить чинність на підставі Закону України № 4050-VI від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу»). 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 із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавцем про працю України, можуть застосовуватись такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Таким чином, особливість адміністративно-правового статусу державного виконавця одночасно визначає особливість відповідальності у сфері державно-службових відносин. Юридична відповідальність державних виконавців є наслідком неналежного виконання чи невиконання ними службових обов'язків. Як зазначається в юридичній літературі, вона відображає фактичне співвідношення між обов'язками і правами, які надані державному виконавцю у зв'язку з його службовою діяльністю [7, с. 112]. Юридична відповідальність дає змогу виявити стан виконання службових повноважень і встановити відповідність особи обійманій посаді.

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. Адміністративною відповідальністю державного виконавця, відповідно, можна вважати застосування до нього за порушення службових обов'язків, що визнаються законами адміністративними правопорушеннями (проступками), адміністративних стягнень, що тягнуть для нього обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [8, с. 93]. Для практичної реалізації адміністративної відповідальності необхідні підстави застосування, що розкривають умови і момент виникнення відповідальності конкретної особи. Аналіз ознак адміністративної відповідальності дає змогу виділити три її підстави: нормативну, тобто систему норм, що описують протиправне діяння й 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. 360]. Насамперед, має 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 має 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 – за неправомірне використання державного майна, за ст. 186 – за самоуправство та за ст. 212-3 – за порушення права на інформацію.

Державний виконавець, за своїм правовим статусом та виконуваними функціями, є службовою особою, а тому може бути суб'єктом кримінальних правопорушень, передбачених главою 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 № 4901-VI від 5 червня 2012 р. «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» 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. 76]. Так, за поданням органу державної казначейської служби України органи прокуратури звертаються в інтересах держави до суду з поданням про відшкодування збитків, завданих державному бюджету. У разі встановлення в діях державного виконавця складу злочину за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили, державні органи в установленому законодавством порядку реалізують право зворотної вимоги (регресу) до такої особи щодо відшкодування, якщо інше не встановлено законодавством.

Державні органи після виконання рішень суду про стягнення коштів із рахунків, на яких обліковуються кошти державного бюджету, у випадках, визначених Законом № 4901-VI, проводять службове розслідування щодо державного виконавця, якщо рішенням суду не встановлено складу злочину в його діях. За результатами службового розслідування державні органи та органи прокуратури за поданням відповідних матеріалів органами Державної казначейської служби України у місячний строк можуть звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, з висуванням зворотної вимоги (регресу) у розмірі виплаченого відшкодування до державного виконавця, винного у завданні збитків (крім відшкодування збитків, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди). Якщо збитки, завдані державному бюджету, є результатом спільних дій або бездіяльності кількох державних виконавців, вони несуть солідарну відповідальність згідно із законом.



Висновки. Юридична відповідальність державного виконавця є органічною складовою частиною адміністративно-правового статусу цього державного службовця. Законодавством України передбачається застосування до державних виконавців дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків. З метою подальшого вдосконалення забезпечення реалізації юридичної відповідальності державних виконавців доцільним є здійснення низки заходів, зокрема, бажано Закон України «Про державну службу» доповнити вказівкою про те, що державні виконавці, як і всі державні службовці, підлягають дисциплінарній відповідальності і заходам іншого правового впливу.

Список використаних джерел:

1. Шупеня М., Бачук Б., Семерга С. Як посилити правовий захист працівників державної виконавчої служби / М. Шупеня, Б. Бачук, С. Семерга // *Право України*. – 2005. – № 6. – С. 10–12.
2. Крупнова Л. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України / Л. Крупнова // *Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ*. – 2010. – Випуск 3. – С. 116–118.
3. Авторгов А. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Авторгов. – К., 2008. – 211 с.
4. Чумак О. Дисциплінарна відповідальність працівників державної виконавчої служби України / О. Чумак // *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. – 2013. – № 26. – С. 587–593.
5. Кузьменко О., Авторгов А. Правовий статус державного виконавця у радянському праві / О. Кузьменко, А. Авторгов // *Право України*. – 2007. – № 9. – С. 17–20.
6. Щербак С. Суб'єкти виконавчого провадження / С. Щербак // *Правовий вісник Української академії банківської справи*. – 2012. – № 1. – С. 48–54.
7. Крупнова Л. Адміністративно-правовий статус працівника Державної виконавчої служби України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Крупнова. – Іпінь, 2008. – 177 с.
8. Лотинська О. Роль державного виконавця у виконавчому провадженні (порівняльна характеристика законодавства України і Росії) / О. Лотинська // *Право України*. – 2002. – № 8. – С. 91–94.
9. Чумак О. Гарантії діяльності працівників Державної виконавчої служби України, їх види та класифікація / О. Чумак // *Митна справа*. – 2013. – № 1. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 358–367.
10. Крупнова Л. Правове регулювання юридичної відповідальності працівників державної виконавчої служби / Л. Крупнова // *Право України*. – 2005. – № 6. – С. 75–78.

