

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОНЦЕПТУ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ» З ОГЛЯДОМ ЙОГО ОСОБЛИВОСТЕЙ НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

### GENERAL THEORETICAL BASICS OF THE CONCEPT «ADMINISTRATIVE LAW STATUS OF PUBLIC SERVICE» WITH A REVIEW OF ITS FEATURES USING THE CASE OF PUBLIC EXECUTIVE AUTHORITIES

Дрозд О.Ю., д.ю.н., професор,  
професор кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ,  
заслужений діяч науки і техніки України  
<https://orcid.org/0000-0002-4514-6594>

Сорока Л.В., д.ю.н., професор,  
завідувач відділу аспірантури і доторантури  
Науково-дослідного інституту публічного права

Миськів Л.І., д.ю.н., професор, головний науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту публічного права

Стаття присвячена розкриттю специфіки варіацій інтерпретації концепту «адміністративно-правовий статус державної служби» у суб'єктному розумінні з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби.

Уточнюється, що сучасна адміністративно-правова галузь наукових знань все ще не диференціює адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади та як публічного суб'єкта, що входить до системи органів виконавчої влади, однак не є службою у розумінні Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Визначено, що адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади – це різновид правового статусу, який визначає права, обов'язки, повноваження та відповідальність конкретного суб'єкта цієї системи у сфері публічного адміністрування та конкретних адміністративних відносин.

Виявлено, що концепт «адміністративно-правовий статус державної служби» у суб'єктному розумінні має дві варіації розгляду: 1) як центрального органу виконавчої влади, що виконує сервісні функції (наприклад, Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба України); 2) як колективного суб'єкта, що немає приналежності до такої організаційно-правової форми публічного суб'єкта (уповноваженого на виконання владно-управлінських функцій) як служба, однак іменується такою (наприклад, Державна служба зайнятості, органи державної виконавчої служби).

Доведено, що у контексті адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої служби слід вести мову про повноваження, права та обов'язки, юридичну відповідальність як Міністерства юстиції України, що через свої міжрегіональні управління здійснює примусове виконання рішень, так і державних виконавців, на яких покладено виконання завдань у сфері виконавчого провадження.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус державної служби, Державна служба зайнятості, Міністерства юстиції України, органи виконавчої влади, органи державної виконавчої служби, правовий статус, примусове виконання рішень.

The article is devoted to revealing the specifics of variations in the interpretation of the concept of «administrative-legal status of civil service» in the subjective sense with an overview of its features on the example of state executive service bodies.

It is clarified that the modern administrative-legal branch of scientific knowledge still does not differentiate the administrative-legal status of the civil service as a central body of executive power and as a public entity that is part of the system of executive power bodies, but is not a service in the sense of the Law of Ukraine «On central bodies of executive power».

It was determined that the administrative-legal status of executive authorities is a type of legal status that determines the rights, duties, powers and responsibilities of a specific subject of this system in the field of public administration and specific administrative relations.

It was revealed that the concept of «administrative and legal status of the civil service» in the subjective sense has two variations of consideration: 1) as a central body of executive power performing service functions (for example, the State Aviation Service of Ukraine, the State Migration Service of Ukraine); 2) as a collective entity that does not belong to such an organizational and legal form of a public entity (authorized to perform power and management functions) as a service, but is called such (for example, the State Employment Service, bodies of the state executive service).

It has been proven that in the context of the administrative and legal status of the state executive service bodies, it is necessary to talk about the powers, rights and obligations, legal responsibility of both the Ministry of Justice of Ukraine, which through its interregional administrations enforces decisions, and state executives entrusted with execution of tasks in the field of executive proceedings.

**Key words:** administrative and legal status of the state service, State Employment Service, Ministry of Justice of Ukraine, executive power bodies, state executive service bodies, legal status, enforcement of decisions.

**Вступ.** Досить тривалий час провідні адміністративісти сучасності дискутують на тему визначення проблематики адміністративно-правового статусу органів державної влади загалом та окремо взятого публічного суб'єкта як такого, що виконує владно-управлінські функції. Полеміка з цього приводу є цілком закономірною та динамічною, адже без розвитку наукової думки втрається будь-який сенс наукового пізнання, що ґрунтується на прогресивності та суспільних змінах. З усім тим, у науковій літературі піднімаються лише окремі питання концепту «адміністративно-правовий статус державної

служби» у суб'єктному розумінні й здебільшого у відрив від можливості подвійної інтерпретації його сутності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З огляду на те, що майже будь-яке комплексне дослідження, присвячене розкриттю специфіки діяльності органів публічної адміністрації, так чи інакше охоплює своїм змістом окремі особливості адміністративно-правового статусу підданого аналізу суб'єкта, немає сенсу виокремлювати перелік вчених, які здійснили вклад до розвитку наукової думки щодо означеного питання. Пояснити логіку викладеного можна тим, що майже кожен з таких інтерпретує загальнотеоре-

тичні основи під потреби свого дослідження. Варіюється лиш перелік елементів, що формують зміст означеного концепту. Однак цікавим є те, що сучасна адміністративно-правова галузь наукових знань все ще не диференціює адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади та як публічного суб'єкта, що входить до системи органів виконавчої влади, однак не є службою у розумінні Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Тому **метою статті** є розкриття специфіки варіацій інтерпретації концепту «адміністративно-правовий статус державної служби» у суб'єктному розумінні з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на мету цього дослідження є сенс розподілити вивчення означеної проблематики на три блоки, кожен з яких сформує кінцевий його результат.

1. Загальнотеоретичні основи адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади.

За усталеними науковими визначеннями адміністративно-правовий статус є похідним. Це самостійний правовий концепт, однак його існування породжене наявністю більш загального правового явища – «правовий статус».

Однак примітно, що одні вчені поняття «правовий статус» і «правове становище» вважають синонімами, інші дотримуються позиції, що категорія «правовий статус» поки що не знайшла чіткого визначення в наукових джерелах, а тому потрібно виділити цей термін для загальної характеристики становища особи (фізичної чи юридичної) в суспільстві, оскільки категорія «правове становище» переважно застосовується для характеристики особи у визначеному колі суспільних відносин [1, с. 130]. Інші автори вказують, що правовий статус як багатоаспектна категорія, по-перше, має загальний, універсальний характер, охоплює статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення [2]. Щодо адміністративно-правового статусу то Я. Окар-Балаж [3, с. 83] чітко трактує, що він як спеціальний правовий статус характеризує особу через її права, обов'язки й відповідальність суб'єкта адміністративного права і забезпечує його участь у суспільних відносинах, що виникають у зв'язку з забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб, при взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано – у відносинах, які пов'язані у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які мають місце у внутрішньо-організаційній діяльності органів публічної влади [3, с. 85; 4]. Тобто, «адміністративно-правовий статус» є одним з видів загального поняття «правовий статус», і, в свою чергу, він може бути конкретизований в залежності від виду суб'єктів адміністративно-правових відносин: фізичні або юридичні особи [5].

Таким чином, адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади – це різновид правового статусу, який визначає права, обов'язки, повноваження та відповідальність конкретного суб'єкта цієї системи (міністерство, служба, агентство, інспекція, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, колегіальний орган, інший центральний орган виконавчої влади, місцевий орган влади [6]) у сфері публічного адміністрування

та конкретних адміністративних відносин. Він встановлюється законами або іншими нормативно-правовими актами, однак здебільшого – положеннями про засади та організацію їхньої діяльності.

2. Особливості служби як суб'єкта системи публічного адміністрування.

Указом Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади» встановлено, що державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова [7].

Свою чергою, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI визначає, що 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 [8].

Відкривши урядовий портал – єдиний веб-портал органів виконавчої влади України – бачимо, що наразі створено та функціонує 24 служби, зокрема: Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, Національна служба здоров'я України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна аудиторська служба України, Національна соціальна сервісна служба України, Державна авіаційна служба України, Державна архівна служба України, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці, Державна служба статистики України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба експортного контролю України, Державна регуляторна служба України, Державна фіскальна служба України [6].

Як приклад, звернувшись до Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520, маємо підтвердження, що вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра з відновлення України - Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури (далі - Міністр), який реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України та є уповноваженим органом з питань цивільної авіації [9].

Однак примітним у зазначеному є те, що, наприклад, такий суб'єкт як Державна служба зайнятості згідно вищевизначеного переліку не є службою за нормативним контекстом, адже є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством економіки України [10]. Аналогічно можна говорити про органи державної виконавчої служби, які до реформи 2016 року об'єктивували Державну виконавчу службу, а наразі – це: Міністерство юстиції України та органи державної виконавчої служби, утворені Мініс-

терством юстиції України в установленому законодавством порядку [11].

Отже, концепт «адміністративно-правовий статус державної служби» у суб'єктному розумінні має дві варіації розгляду: 1) як центрального органу виконавчої влади, що виконує сервісні функції (наприклад, Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба України); 2) як колективного суб'єкта, що немає приналежності до такої організаційно-правової форми публічного суб'єкта (уповноваженого на виконання владно-управлінських функцій) як служба, однак іменується такою (наприклад, Державна служба зайнятості, органи державної виконавчої служби).

3. Адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої служби.

Необхідно відмітити, що орган державної влади діє через вчинювані державними службовцями, які обіймають посади в ньому, юридично значущі діяння. З означеного, слушно зауважує П. Макушев, що в межах повноважень органів державної виконавчої служби в Україні визначаються і повноваження їх посадових осіб [3, с. 14]. Тим більше що в статусному законі йдеться одночасно і про органи, і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень, а також рішень інших органів. Так, у статті 1 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» йде мова про те, що: «примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) (далі – рішення) покладається на органи державної виконавчої служби та ...на приватних виконавців» [12]. Однак в іншому спеціальному Законі України «Про виконавче провадження», встановлює компетенцію не органів державної виконавчої служби, а виконавців, зокрема і державних виконавців. Відповідно до його положення оскарженню підлягають рішення, дії, бездіяльність не органу, а державного виконавця та посадових осіб органу державної виконавчої служби як до суду, так і до начальника

відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, до керівника вищого органу (ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження») [11; 13, с. 66].

Тому ми погоджуємося із позицією Н. Сергієнко щодо того, що примусове виконання рішень покладене на приватних виконавців, державних виконавців, які (державні виконавці) обіймають відповідні посади в органах державної виконавчої служби. Тому доречним вбачається назву Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» замінити на «Суб'єкти, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [13, с. 66].

Відповідно, у контексті адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої служби слід вести мову про повноваження, права та обов'язки, юридичну відповідальність як Міністерства юстиції України, що через свої міжрегіональні управління здійснює примусове виконання рішень, так і державних виконавців, на яких покладено виконання завдань у сфері виконавчого провадження.

**Висновки.** Проведене дослідження дає можливість узагальнити кілька ключових висновків: по-перше, концепт адміністративно-правового статусу загалом є похідним, а отже – ґрунтується на теоретичних підходах загального та спеціального спрямування; по-друге, у дискурсі обмеження його змісту приналежністю досліджуваного суб'єкта до сфери функціонування такого (у цьому випадку – публічного адміністрування) слід з особливою обачністю розкривати елементний склад адміністративно-правового статусу, адже іменування публічного суб'єкта не завжди відповідає його організаційно-правовій формі; по-третє, у випадку дослідження адміністративно-правового статусу колективного суб'єкта, що немає приналежності до такої організаційно-правової форми публічного суб'єкта (уповноваженого на виконання владно-управлінських функцій) як служба, однак іменується такою, доцільним є його розкриття у дуальному вияві.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Циганов О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 130–134.
2. Оксін В. Ю. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 279–281.
3. Окар-Балаж Я. І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*. 2015. № 2. С. 81–85.
4. Зубрицька О. Я. Особа як індивідуальний суб'єкт адміністративного права: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Київ, 2015. URL: <http://www.ua.z-pdf.ru/7ekonomika/937620-1-na-pravah-rukopisu-zubricka-olga-yaroslavivna-udk-3429-osoba-individualniy-sub-kt-administrativnogo-prava-special.php>
5. Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*, 2017. № 5. С. 31–38.
6. Інші органи виконавчої влади. Державні сайти України, 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
7. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text>
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
9. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 р. № 520. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/520-2014-%D0%BF#Text>
10. Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України від 16.12.2020 р. № 2663. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text>
11. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#n506>
12. Макушев П. В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя. Запорізький національний університет Міністерства освіти і науки України, 2017. 34 с.
13. Сергієнко Н. До проблематики правового статусу органів державної виконавчої служби та виконавців. *Підприємництво, господарство і право*, 2019. № 11. С. 65–69. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/11/12.pdf>