

*Засулько С. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник юридичного відділу
ТОВ «ТОМІ-ІНВЕСТ»*

*Плаз О. М.,
адвокат
Черкаської колегії адвокатів*

*Волосовський В. В.,
адвокат
Черкаської колегії адвокатів*

СУТНІСТЬ ТА ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Анотація. Висвітлені загальнотеоретичні засади адміністративної відповідальності посадових осіб, здійснено аналіз нормативних підстав, а також особливостей щодо притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб.

Ключові слова: відповідальність посадових осіб, адміністративна відповідальність, правопорушення, посадова особа.

Постановка проблеми. Захист прав та інтересів громадян потребує не лише чітких юридичних установок, а передусім, усвідомлення посадовою особою своїх обов'язків та відповідальності. Для досягнення цих цілей держава має чітко визначити кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну відповідальність посадовців у разі порушення прав громадянина та спричинення йому шкоди неправомірними діями службовця залежно від характеру допущеного правопорушення і наслідків, що настали [1].

Проблема визначення поняття посадової особи, її ознак, правового статусу є одним із актуальних напрямів вітчизняної юридичної науки. Значний внесок у дослідження поняття зроблено представниками науки адміністративного права, а саме такими: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, Р.С. Белкін, Є.В. Додін, О.Ю. Дрозд, О.В. Петришин, В.П. Петков, В.К. Шкарупа та ін. Проблеми дослідження правового статусу посадової особи присвячені роботи Л.В. Ковалю, М.І. Мельника, О.В. Петришина, С.В. Петкова, О.В. Терещука та ін. Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб знайшли своє відображення в працях О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, С.В. Ващенко, І.П. Голосніченка, В.В. Зуй, А.Т. Комзюка, М.М. Тищенко, О.В. Терещука та ін.

Незважаючи на те, що в значній частині юридичних складів адміністративних проступків спеціальним суб'єктом відповідальності законодавець визначив посадових осіб, Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить їх визначення. Значний науковий та практичний інтерес щодо визначення поняття посадової особи дає підстави стверджувати про існування різних підходів у дослідженні даного питання.

Сьогодні на значну увагу заслуговує питання юридичної відповідальності посадових осіб. Ця проблема є актуальною не тільки в адміністративно-правовій науці, але й особливо гостро постала на практиці, у зв'язку з не визначеним статусом поса-

дової особи в Кодексі України про адміністративні правопорушення та не сформованих нормативних підстав адміністративної відповідальності посадових осіб.

Виклад основного матеріалу. Розв'язання проблеми визначення поняття деяких підінститутів адміністративної відповідальності нерозривно пов'язано із зміцненням законності та посиленням боротьби з правопорушеннями.

Як зазначає більшість науковців та фахівців-адміністративістів, система норм, яка регулює відносини адміністративної відповідальності, не дивлячись на численні зміни в Кодексі України про адміністративні правопорушення, не відповідає потребам сьогодення. Діапазон її позитивного, організуючого впливу значно ширший, ніж державне управління, і зачіпає багато сторін взаємовідносин органів держави з громадянами, юридичними особами.

Щорічно в державі відбувається велика кількість різних правопорушень, переважна більшість яких тягне за собою застосування адміністративних стягнень.

Адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної діяльності, їй властиві всі ознаки останньої. Більш детально зупинимося на їх аналізі. Виділяють такі риси цього явища: а) підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок). Законодавством передбачена адміністративна відповідальність за дії з ознаками злочину, що не мають великої суспільної небезпеки; б) притягнення до адміністративної відповідальності – це обов'язок державних органів, яким це право надано чинним законодавством. Їх перелік дається в розділі III КпАП. Всі вони – суб'єкти державної виконавчої влади. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є також суди (судді); в) суть адміністративної відповідальності полягає в тому, що до винних у вчиненні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення; г) законодавством встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Він спрощений, що утворює умови для його оперативності та економічності, надаючи необхідні гарантії здійснення права на захист; д) цей вид юридичної відповідальності врегульований нормами адміністративного права, у яких дається повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. До адміністративної відповідальності притягаються порушники загально-правових правил (норм), встановлених уповноваженими органами. Суб'єктами

правопорушень можуть бути як фізичні особи, громадяни і посадові особи, так і юридичні [2].

Таким чином, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб перед органами державної виконавчої влади, а у випадках, встановлених законом, – перед судом (суддею) за порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм на основі застосування до винних адміністративних стягнень [3].

У зв'язку з тим, що чинне законодавство не дає визначення цього поняття, вищевказане трактування не є однозначним в теорії. Існують два різновиди визначення адміністративної відповідальності: через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Перший обумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви з боку законослухняних громадян шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил тощо і адекватних санкцій (заходів покарання) відносно порушників цих правил. В основі суб'єктивного підходу лежить особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (їх службовими особами) за своє протиправне діяння і понести відповідне покарання згідно з установленим законом порядком.

Таким чином, поєднуючи ці два підходи, можна сформулювати певне визначення адміністративної відповідальності, як різновиду правової відповідальності, специфічної форми негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законах формах і порядку [4].

Адміністративна відповідальність виступає як правовідносини між її учасниками. З одного боку, це держава та її органи, посадові особи, з іншого – винний у правопорушенні. Обидві ці сторони наділені відповідним комплексом суб'єктивних прав та обов'язків. Тобто, існує два різновиди визначення адміністративної відповідальності: через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Перший обумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви з боку законеслухняних громадян – шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил і адекватних санкцій (заходів покарання) відносно порушників цих правил. В основі суб'єктивного підходу лежить особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (їх службовими особами) за своє протиправне діяння і понести відповідне покарання згідно з установленим законом порядком [4].

Реальна адміністративна відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної, складовою частиною якої є норма права, яка визначає юридичну значимість адміністративного проступку; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовчий юрисдикційний акт).

Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність зосереджені в різних кодексах і нормативних актах. Основним джерелом з них є КУпАП, більшість норм якого є відсилочною, тобто потребує додаткового звернення до інших кодексів (Лісовий, Житловий тощо) або законів («Про дорожній рух», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» тощо).

Відсутність нормативних актів взагалі виключає адміністративну відповідальність. Це і є першою умовою існування адміністративної відповідальності – це її нормативні підстави.

Відсутність нормативних підстав виключає будь-яку протиправність, наявність самого складу правопорушення. Як зазначає Є.В. Додін: «...для застосування санкції необхідна норма права, яка повинна визначити юридичну значимість цього життєвого випадку (адміністративного проступку). Це правова норма, а з нею і акт, який її містить, виступає як юридична (нормативна) підстава адміністративної відповідальності» [5].

Однак одних нормативних підстав ще не достатньо для того, щоб виникли правовідносини відповідальності. Виникнення адміністративної відповідальності можливо лише за умов настання ряду юридичних фактів, які є результатом діяльності обох сторін правовідносин: держави, його органів, посадових осіб тощо та винного у правопорушенні. З боку винного у правопорушенні юридичним фактом, який спроможний спричинити виникнення для нього негативних наслідків, буде наявність у його діях складу правопорушення. Тобто, другою умовою існування адміністративної відповідальності є її фактичні підстави.

Проте, якщо правопорушення вчинено, це ще не означає, що відповідальність вже настала або обов'язково настане. Потрібна зворотна негативна для правопорушника реакція з боку відповідних органів і посадових осіб, пов'язана з його викриттям та покаранням. Це третя процесуальна підстава адміністративної відповідальності.

Таким чином, адміністративна відповідальність це, перш за все, результат взаємодії зазначених підстав – її нормативної основи, складу правопорушення і актів про її застосування. Відсутність будь-якого із зазначених підстав робить неможливим існування адміністративної відповідальності як явища. Тому твердження, що кожна з цих підстав може бути єдиною для притягнення особи до відповідальності, на наш погляд, не зовсім правильне.

Сукупність цих трьох підстав і складає єдину підставу юридичної, у тому числі й адміністративної відповідальності.

Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 9 КпАП України адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне правопорушення (проступок) – це, перш за все, діяння, поведінка, вчинок людей, акт зовнішнього вираження ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства.

Виходячи з суб'єктного складу юридичної відповідальності, можна виділити такі види адміністративної відповідальності: а) загальна; б) спеціальна, яка включає в себе відповідальність службових осіб, юридичних осіб, неповнолітніх тощо.

Безумовно, найбільш небезпечним різновидом проступків, суб'єктами яких є фізичні особи, є проступки, які вчиняються посадовими особами, що пояснюється особливим правовим статусом цієї категорії осіб, який характеризується наявністю організаційно-розпорядчих, адміністративно-господарських повноважень. Крім того, посадові особи, як правило, наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру. При цьому безпосереднім порушником може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи. Іншими словами, вона відповідає не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість. Отже, будь-яке правопо-

рушення, вчинене службовою особою (пов'язане з недодержанням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків), представляє більшу суспільну шкоду, ніж правопорушення, вчинені іншими особами, оскільки в першому випадку наноситься шкода авторитету держави.

На думку С.В. Ващенко, адміністративна відповідальність посадових осіб – це різновид юридичної відповідальності фізичних осіб за невиконання ними встановлених правил як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих осіб, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків, це негативна реакція держави в особі уповноважених нею органів чи посадових осіб на протиправну поведінку та нерозпорядливість осіб, які обіймають керівні посади в державних органах, інших державних службовців, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій у сфері державного управління [6].

Чинне законодавство не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, а в теорії різноманітність підстав юридичної відповідальності, заходів, що застосовуються до правопорушників, значення її у різних галузях права багато в чому обумовили різний підхід учених до визначення цього поняття.

Як правило, адміністративна відповідальність настає у випадках порушення (невиконання чи неналежного виконання) норм адміністративного права. Разом із тим чинне законодавство передбачає можливість притягнення до неї винних у порушенні норм і інших галузей права (наприклад, фінансового, трудового, земельного тощо).

Незважаючи на досить детальну наукову розробленість такого адміністративно-правового інституту як «адміністративна відповідальність», проблеми відповідальності безпосередньо посадових осіб приділяється недостатньо уваги. Найбільш вдало, на нашу думку, особливості адміністративної відповідальності посадових осіб розкриті у навчальному посібнику за загальною редакцією А.Т. Комзюка [7], де зазначається, що: а) до посадових осіб за адміністративні правопорушення, порівняно з іншими громадянами, застосовуються більш суворі санкції; б) вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків; в) безпосереднім порушником встановлених правил може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема підлегли їй особи; г) посадова особа у більшості випадків відповідає не стільки за свої дії, скільки за нерозпорядливість; д) до адміністративної відповідальності за недодержання встановлених правил та нерозпорядливість одночасно може бути притягнуто при наявності встановленої вини декілька посадових осіб; е) притягнення до адміністративної відповідальності не виключає застосування відносно винного дисциплінарних стягнень; є) у випадках, якщо посадові особи вчиняють проступки, не пов'язані з виконанням службових обов'язків, то вони можуть нести адміністративну відповідальність на загальних підставах.

На думку С.В. Ващенко [6], існують й інші особливості: а) до посадових осіб можуть бути застосовані лише такі стягнення, як попередження, штраф; ці стягнення не пов'язані з відстороненням посадової особи від виконання своїх службових повноважень, напрямок їх впливу – зобов'язати посадову особу виконувати службові функції належним чином; б) при здійсненні примусового виконання постанови про стягнення штрафу забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів за рахунок підприємств і організацій (ст. 308 КпАП

України); в) як правило, більшість проступків посадових осіб вчиняється з необережності, хоча у деяких випадках можливі й інші форми вини.

У Законі України «Про запобігання корупції» під корупцією розуміється використання суб'єктом, на якого поширюється дія цього Закону, наданих йому службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.

До суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», законодавець відніс: 1) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних осіб приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією.

Найбільш докладно проблемам та особливостям адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення присвячені наукові праці О.В. Терещука [8]. Зокрема він зазначає, що коло суб'єктів, які повинні нести адміністративну відповідальність за корупційні діяння, слід розширити за рахунок віднесення до нього таких категорій працівників: посадових осіб державних організацій, які не мають статусу державного службовця, але одержують грошове забезпечення з бюджетної системи України. Ця думка є спірною, але, на наш погляд, заслуговує на увагу.

Аналізуючи для порівняння з адміністративним кримінальне законодавство, слід зазначити, що проблема відповідальності службових (посадових) осіб взагалі і питання змісту означеного терміну в кримінальному праві мають більш урегульований характер. Кримінальний кодекс України не містить поняття посадової особи, проте у примітці до ст. 364 КК зазначається, зокрема, що службовими особами є особи, які постійно або тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно або тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують обов'язки, зазначені в пункті 1 цієї примітки.

Такий підхід законодавця до визначення посадової (службової) особи суб'єкта кримінальної відповідальності може, на нашу думку, попри усі недоліки цього поняття, особливо коли це стосується визначення терміну «виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків», служити аналогом при його удосконаленні в адміністративному законодавстві.

Адміністративіст В.М. Туманов [9] вважає за необхідне змінити редакцію статті 14 КпАП України, доповнивши її вказів-

кою про те, що до посадових осіб відносяться особи, які мають організаційно-розпорядчі повноваження і працюють на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності.

Крім того, ст. 14 КпАП України, на нашу думку, потребує змін, що обумовлені нечіткістю формулювань положень даної норми, а саме, не містить визначення терміну «посадова особа», а лише здійснює перелік випадків, коли посадові особи несуть відповідальність. Проте, зважаючи на смислову неформальність словосполучення «та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків», пропонується конкретизувати ці випадки, оскільки нечіткість формулювань, що закріплюються в законі, веде до непорозуміння і можливості застосування «правила аналогії», що є зовсім позитивною ознакою.

Висновок. Отже, слід зазначити, що сучасний стан законодавчого регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб не може в повній мірі задовольнити вимоги щодо сформованості чітких нормативних підстав, а також визначення меж та особливостей по притягненню до адміністративної відповідальності категорій осіб, зазначених у статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Література:

1. Фещенко Л.О. Відповідальність посадових осіб ОВС за порушення законодавства України «Про звернення громадян» / Л.О. Фещенко // Правова держава. – 2010. – Вип. 21. – 235 с.
2. Про затвердження Положення про порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства в галузі електроенергетики та у сфері теплопостачання: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.1999 р. № 1312 // Офіційний Вісник України 1999 р., № 30, від 13.08.99.
3. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
4. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / Навчальний посібник. – К.: НА МВС України, 1995. – 63 с.

5. Додин Е.В. Основания административной ответственности. – «Уч. Зап. ВНИИСЗ». – Вып. 1 (18). – М.: Госюриздат, 1964. – 163 с.
6. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб: особливості її застосування та проблеми вдосконалення в законодавстві України // Вісник ЗЮІ МВС України. – Запоріжжя, 2001. – № 2. – С. 109–117.
7. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібник / Укл.: М.І. Городянський, В.А. Гуменюк, Г.В. Джагулов, А.Т. Комзюк та ін. / За заг. ред. А.Т. Комзюка. – Харків, 1998. – 112 с.
8. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Одеса. – 2000. – 19 с.
9. Туманов В.М. Административная ответственность предпринимателя: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Одесса. – 1993. – 19 с.

Засулько С. С., Плаз А. Н., Волосовский В. В. Сущность и основания административной ответственности должностных лиц, как субъектов административного правонарушения

Аннотация. Освещены общетеоретические основы административной ответственности должностных лиц, проведен анализ нормативных оснований, а также особенностей по привлечению к административной ответственности должностных лиц.

Ключевые слова: ответственность должностных лиц, административная ответственность, правонарушения, должностное лицо.

Zasunko S., Pluz O., Volosovsky V. Essence and basis of administrative liability of officials as subjects of an administrative offense

Summary. Highlights general theoretical principles of administrative liability of officials analyzed legal grounds and features on administrative liability of officials.

Key words: responsibility of officials, administrative responsibility, offenses officer.