

Мельник С. М.,
здобувач

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Анотація. Статтю присвячено виділенню окремих типів юридичної відповідальності в адміністративному праві. Як типологічну характеристику використано характер відносин між суб'єктами відносин відповідальності. На підставі аналізу чинного законодавства виділено чотири типи відповідальності, а саме: внутрішньоорганізаційну, позаорганізаційну, режимну та корпоративну.

Ключові слова: юридична відповідальність, типи юридичної відповідальності, організаційне підпорядкування, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

Постановка проблеми. Однією із типологічних характеристик юридичної відповідальності за адміністративним правом України можна вважати характер відносин між особою, яка здійснює притягнення до відповідальності, тобто приймає рішення про застосування певних стягнень або санкцій, та особою, до якої такі стягнення або санкції застосовуються.

Зазначена характеристика є дуже важливою для розуміння природи юридичної відповідальності в адміністративному праві. Проте у сучасному законодавстві існують нормативні конструкції юридичної відповідальності, які не вкладаються у рамки традиційних уявлень про видову різноманітність юридичної відповідальності в адміністративному праві. Відтак постає проблема систематизації юридичної відповідальності в адміністративному праві з використанням різноманітних типологічних характеристик.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На жаль, необхідно констатувати, що в науці адміністративного права типології юридичної відповідальності увага майже не приділялась. Виключенням можна вважати роботу В. В. Середи, присвячену природі дисциплінарної відповідальності в публічно-правових відносинах [1].

Мета статті полягає у спробі проаналізувати існуючі в адміністративному законодавстві нормативні конструкції юридичної відповідальності з точки зору характеристик відносин між її суб'єктами і на цій підставі виділення організаційних типів юридичної відповідальності в адміністративному праві.

Виклад основного матеріалу. На думку більшості дослідників, відсутність між суб'єктом адміністративної юрисдикції та особою, яка притягується до відповідальності відносин службового підпорядкування є характерною ознакою адміністративної відповідальності [2, с. 133; 3, с. 65; 4, с. 158; 5, с. 314]. При цьому про адміністративну відповідальність тут слід казати не тільки в розумінні відповідальності за КУпАП, але й в більш широкому розумінні, тобто, коли мова йде взагалі про застосування в адміністративному порядку санкцій та різноманітних стягнень, в тому числі й до юридичних осіб.

Натомість наявність відносин службового підпорядкування є характерною для відповідальності дисциплінарної.

Але слід зазначити, що законодавець у більшості випадків уникає надання конкретних назв відносинам відповідальності, які регламентуються значною кількістю законів України. Відтак можна вести мову про адміністративну відповідальність у законодавчому розумінні, тобто про відносинах, які регламен-

туються КУпАП, і адміністративну відповідальність в науковому розумінні, тобто, у будь-яких відносинах відповідальності, що реалізується в адміністративному порядку і переважно у процесі юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади.

Відтак можна було б з точки зору організаційних характеристик нормативних конструкцій юридичної відповідальності в адміністративному праві вести мову про виділення просто адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Але цьому заважають непоодинокі випадки, коли в чинному законодавстві термін «дисциплінарна відповідальність» застосовується до відносин, які за своїми ознаками є відносинами відповідальності адміністративної і навпаки.

На один із таких випадків звертає увагу Г. В. Астанін. Він стверджує, що якщо розглянути нормативну конструкцію дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих, яка міститься у Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», то можна стверджувати, що незважаючи на назву «дисциплінарна», ця відповідальність за своїми ключовими ознаками має характер адміністративної [6, с. 96-99]. У даному випадку ми маємо справу із ситуацією, коли назва нормативної конструкції юридичної відповідальності, з наукової точки зору, не відповідає її правовій природі.

Отже, для того, щоб уникнути термінологічної плутанини, в рамках здійснюваної типології слід відмовитись від використання термінів «дисциплінарна відповідальність» та «адміністративна відповідальність» для позначення відповідних таксономічних одиниць.

На нашу думку більш коректним буде виділення принаймні двох типів юридичної відповідальності за ознакою характеру відносин між її суб'єктами: це відповідальність внутрішньоорганізаційна та відповідальність позаорганізаційна.

До внутрішньоорганізаційної відповідальності слід відносити дисциплінарну відповідальність державних службовців за Законом України «Про державну службу», відповідальність за дисциплінарними статутами, та будь-яку іншу відповідальність, відносини якої виникають і розвиваються між організаційно підпорядкованими суб'єктами.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну службу» підставами застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців є: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; перевищення своїх повноважень; порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби; вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює.

Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, містяться, крім Закону України «Про державну службу», зокрема у Законі України «Про запобігання корупції».

Проведення службового розслідування стосовно державних службовців регламентовано відповідним Порядком, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950.

Перелік дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців, міститься в ст. 14 Закону

України «Про державну службу». Відповідно до цієї статті до державних службовців можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення, передбачені чинним законодавством про працю, тобто догана і звільнення, а також такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідність та затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду.

Але більш чітко нормативна конструкція внутрішньоорганізаційної відповідальності сформульована у дисциплінарних статутах. На сьогодні є чинними Дисциплінарний статут збройних сил України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України та Дисциплінарний статут служби цивільного захисту. Саме у цих нормативно-правових актах чітко акцентовано увагу на ключовій характеристиці, за якою ми виділи внутрішньоорганізаційний тип юридичної відповідальності в адміністративному праві, а саме підпорядкованість особи, до якої застосовуються стягнення, особі, яка їх застосовує.

Відповідно до п. 3 Дисциплінарного статуту Збройних сил України, застосовувати заохочення та накладати дисциплінарні стягнення можуть тільки прямі командири та командири, визначені в розділі 3 цього Статуту.

На військовослужбовця, який порушує військову дисципліну або громадський порядок, можуть бути накладені лише ті дисциплінарні стягнення, які визначені цим Статутом і відповідають військовому званню військовослужбовця та дисциплінарній владі командира, що вирішив накласти на винну особу дисциплінарне стягнення (п. 83).

Прийняття рішення командиром про накладення на підлеглого дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування. Воно проводиться з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, та ступеня вини. Службове розслідування призначається письмовим наказом командира, який вирішив притягти військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності. Воно може бути проведено особисто командиром, доручено офіцерові чи прапорщику (мічманові), а у разі вчинення правопорушення рядовим (матросом) чи сержантом (старшиною) – також сержантові (старшині) (п. 84-85).

Заборонено проводити службове розслідування особам, які є підлеглими військовослужбовця, чиє правопорушення підлягає розслідуванню, а також особам-співучасникам правопорушення або зацікавленим у наслідках розслідування. Розслідування проводиться за участю безпосереднього начальника військовослужбовця, який вчинив дисциплінарне правопорушення.

У Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України відсутня диференціація стягнень в залежності від спеціального звання і посади. Але, встановлена ієрархія для застосування стягнень в залежності від посади. Так, відповідно до статті 13, міністрові внутрішніх справ України належить право накладати дисциплінарні стягнення, передбачені цим Статутом, на всіх осіб рядового і начальницького складу. Інші начальники накладають дисциплінарні стягнення в межах прав, наданих їм міністром внутрішніх справ України. Начальник, який не наділений правом накладання дисциплінарних стягнень, має право порушити перед старшим прямим начальником клопотання про притягнення особи рядового або начальницького складу до дисциплінарної відповідальності. Правом накладання дисциплінарних стягнень користуються тільки прямі начальники.

Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з органів внутрішніх справ, звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь, накладаються начальниками, яким надано право прийняття на службу до органів внутрішніх справ, призначення на посаду, присвоєння спеціального звання.

Відповідно до статті 14, з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, учиненого особою рядового або начальницького складу, начальник призначає службове розслідування.

Забороняється проводити службове розслідування особам, які є підлеглими порушника, а також особам-співучасникам проступку або зацікавленим у наслідках розслідування. Розслідування проводиться за участю безпосереднього начальника порушника. Порядок проведення службового розслідування встановлюється міністром внутрішніх справ України.

Ще більш цікаво врегульовані відносини внутрішньоорганізаційної відповідальності у Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту. Відповідно до цього статуту, начальник – особа молодшого, середнього, старшого або вищого начальницького складу, яка відповідно до службових повноважень має право видавати (видавати) накази чи розпорядження, застосовувати заохочення та накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником. Начальник, якому особи рядового і начальницького складу підпорядковані по службі хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважається прямим. Найближчий за посадою до підлеглого прямий начальник є безпосереднім начальником.

Дисциплінарні стягнення накладаються на осіб рядового і начальницького складу за порушення ними службової дисципліни.

Прямі начальники, які займають посади, передбачені штатним розписом для осіб молодшого начальницького складу, за вчинення дисциплінарних правопорушень мають право накладати на підлеглих дисциплінарне стягнення у вигляді зауваження. Прямі начальники, які займають посади, передбачені штатним розписом для осіб середнього, старшого та вищого начальницького складу, мають право накладати на підлеглих дисциплінарні стягнення, передбачені пунктами 68-70 цього Статуту, в обсязі, визначеному керівником спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту. Право притягати до дисциплінарної відповідальності осіб вищого начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту має керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту.

Проаналізувавши нормативні конструкції внутрішньоорганізаційної відповідальності, можна зробити ще один цікавий висновок. Виконання заходів цього типу юридичної відповідальності не потребує застосування примусових заходів. Правові наслідки застосування дисциплінарних стягнень виникають у особи, до якої вони застосовані, так би мовити, автоматично, із правового акта, яким оформлено застосування відповідного стягнення. З огляду на це, не потребують окремого регулювання питання виконання дисциплінарних стягнень. Відтак, до провадження по застосуванню цих стягнень непотрібно залучати інших суб'єктів, які не знаходяться в одній організаційній структурі з суб'єктами, які застосовують стягнення і суб'єктами до яких застосовують стягнення.

До позаорганізаційної відповідальності слід відносити адміністративну відповідальність за КУпАП, відповідальність суб'єктів господарювання передбачену Законами України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудування», «Про захист економічної конкуренції», «Про рекламу», «Про захист прав споживачів» тощо. В усіх цих нормативно-правових актах різноманітні стягнення або санкції застосовуються суб'єктами, які не знаходяться в жодних організаційних відносинах із тими суб'єктами, до яких такі стягнення або санкції застосовуються.

Більшість нормативних конструкцій юридичної відповідальності в адміністративному праві може бути чітко віднесена до одного із двох розглянутих вище типів юридичної відповідальності. Проте, існують такі нормативні конструкції юридичної відповідальності, коли важко зробити висновок про характер відносин між сторонами відповідних відносин. Прикладом тут можуть служити норми Кримінально-виконавчого кодексу України.

Кримінально-виконавчим кодексом України передбачено низку стягнень, які можуть бути застосовані адміністрацією установ виконання покарань до осіб, засуджених за вчинення злочинів.

Відповідно до статті 135 КВК, правом застосовувати заходи заохочення і стягнення, передбачені статтями 130 і 132 цього Кодексу, користуються начальник колонії або особа, яка виконує його обов'язки, а також його прями начальники. Заходи заохочення і стягнення можуть застосовувати також заступник начальника колонії, начальник відділення соціально-психологічної служби колонії в межах, передбачених частинами другою і третьою цієї статті. Заступник начальника колонії користується таким же, як і начальник цієї колонії, правом застосовувати заходи заохочення і стягнення, за винятком накладення дисциплінарного штрафу, скасування поліпшених умов тримання, поміщення засудженого в дисциплінарний ізолятор або карцер, переведення засудженого до приміщення камерного типу (одиночної камери). Начальник відділення соціально-психологічної служби колонії має право застосовувати в усній формі такі заходи заохочення і стягнення: подяка, дострокове зняття раніше накладеного ним стягнення; попередження, догана.

В. В. Середа відносить відповідні відносини до дисциплінарної відповідальності в публічно-правових відносинах [1] з чим варто погодитись і що дає змогу розглядати зазначені відносини відповідальності в рамках адміністративного права. Проте виникає питання, чи можна вважати відносини між адміністрацією установ виконання покарань і засудженими особами внутрішньоорганізаційними, чи їх треба розглядати як позаорганізаційні?

Те, що адміністрація установ виконання покарань має по відношенню до засуджених владні повноваження, не викликає сумніву і це підтверджується положеннями статті 9 КВК, відповідно до якої засуджені зобов'язані: виконувати встановлені законодавством обов'язки громадян України, неухильно додержуватися правил поведінки, які передбачені для засуджених, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших осіб; виконувати встановлені законодавством вимоги адміністрації органів і установ виконання покарань; ввічливо ставитися до персоналу, інших осіб, які відвідують установи виконання покарань, а також до інших засуджених; з'являтися за викликом адміністрації органів і установ виконання покарань.

Невиконання засудженими своїх обов'язків і встановлених законодавством вимог адміністрації органів і установ виконання покарань тягне за собою встановлену законом відповідальність.

Але, на нашу думку, ці відносини не можна вважати ані внутрішньоорганізаційними, ані позаорганізаційними.

Для визнання відносин внутрішньоорганізаційними необхідно, щоб їх сторони були елементами відповідної спільної організаційної структури, тобто займали у цій структурі відповідні посади. Це властиво, наприклад, для дисциплінарної відповідальності державних службовців, коли керівник накладає дисциплінарне стягнення на підлеглу по службі особу, причому обидва вони займають відповідні посади в одному державному органі чи його апараті. Керівник може накласти дисциплінарне стягнення і на інших осіб, які працюють у цьому органі чи його

апараті, наприклад на прибиральницю чи сантехніка, але ці відносини будуть відноситися до сфери не адміністративного, а трудового права.

Те саме стосується і внутрішньоорганізаційної відповідальності за дисциплінарними статутами.

Відносини позаорганізаційної відповідальності навпаки передбачають відсутність організаційного зв'язку між суб'єктом адміністративної юрисдикції та особою, що притягується до адміністративної відповідальності. Так, між працівником ДАІ, який розглядає справу про адміністративне правопорушення у сфері правил дорожнього руху і водієм, який вчинив це правопорушення, немає жодних організаційних стосунків.

Що ж стосується відносин адміністрації установ виконання покарань і засуджених, то з одного боку їх учасники знаходяться в рамках однієї організаційної структури, а з іншого боку їх відносини не носять характеру організаційного підпорядкування, оскільки засуджений не є елементом організаційної структури установи виконання покарань. Зміст відносин між адміністрацією виконання покарань та засудженими, які утримуються у відповідній установі визначається режимом утримання або, іншими словами, режимом виконання відповідного покарання. При цьому адміністрація установи має забезпечувати цей режим, а засуджений дотримуватись вимог цього режиму.

Відповідно до статті 102 КВК, режим у виправних і виховних колоніях – це встановлений законом та іншими нормативно-правовими актами порядок виконання і відбування покарання, який забезпечує ізоляцію засуджених; постійний нагляд за ними; виконання покладених на них обов'язків; реалізацію їхніх прав і законних інтересів; безпеку засуджених і персоналу; роздільне тримання різних категорій засуджених; різні умови тримання засуджених залежно від виду колонії; зміну умов тримання засуджених.

Оскільки відносини між адміністрацією установ виконання покарань та засудженими обумовлюються не специфікою організаційної структури, а вимогами режиму, які встановлені для різних видів установ виконання покарань, можна вести мову про існування специфічного організаційного типу відповідальності, яку умовно позначити як «режимна відповідальність».

Крім вищезазначених організаційних типів юридичної відповідальності в адміністративному праві можна виділити ще один тип, який умовно можна позначити, як «корпоративна відповідальність».

Прикладами тут можуть служити нормативні конструкції дисциплінарної відповідальності прокурорів та суддів.

Відповідно до статті 43 Закону України «Про прокуратуру», прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження за наявності відповідних підстав.

Статтею 44 цього ж закону встановлено, що дисциплінарне провадження здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, а статтею 73 визначено, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади.

До складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких:

1) п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція працівників прокуратури;

2) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ;
 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України;
 4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

Що стосується відповідальності суддів, то відповідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав визначених у статті 92. Дисциплінарне провадження щодо судді – це процедура розгляду звернення з метою встановлення обставин, що можуть бути підставою дисциплінарної відповідальності судді.

Відповідно до статті 94 цього закону, дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють:

- 1) Вища кваліфікаційна комісія суддів України щодо суддів місцевих та апеляційних судів;
- 2) Вища рада юстиції щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України.

Дисциплінарне провадження щодо судді передбачає здійснення перевірки даних про наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, вирішення питання про відкриття дисциплінарної справи чи відмову в її відкритті, розгляд дисциплінарної справи і прийняття рішення.

Відповідно до статті 100 Вища кваліфікаційна комісія суддів України є постійно діючим органом у системі судоустрою України. Склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України визначено статтею 102 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». До складу Комісії обираються (призначаються):

- 1) з'їздом суддів України – по чотири члени дисциплінарної і кваліфікаційної палат з числа суддів, обраних на посаду судді безстроково або суддів у відставці;
- 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – по одному члену дисциплінарної і кваліфікаційної палат;
- 3) з'їздом адвокатів України – по одному члену дисциплінарної і кваліфікаційної палат;
- 4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – один член дисциплінарної палати з числа осіб, які не є суддями;
- 5) Головою Державної судової адміністрації України – один член кваліфікаційної палати з числа осіб, які не є суддями.

Специфікою відповідальності прокурорів та суддів у наведених прикладах є те, що застосування до них стягнень здійснюється органами, з якими вони не знаходяться в жодному організаційному підпорядкуванні. Більш того, в рамках здійснення професійної діяльності прокурорів та суддів зазначені органи, а саме Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів та Вища кваліфікаційна комісія суддів України, взагалі не мають владних повноважень стосовно відповідно прокурорів та суддів.

З іншого боку, більшість членів зазначених органів представляють особи, які є представниками відповідної професійної корпорації, прокурорської та суддівської, а решта так чи інакше мають відношення до цих корпорацій. Крім того, представників у дані органи висувують через відповідні органи

прокурорського чи суддівського самоврядування самі ті особи, які можуть потім стати потенційними суб'єктами відповідальності. У цьому власне і полягає типологічна відмінність відповідальності корпоративного типу.

Висновки. Враховуючи викладене можна стверджувати, що в адміністративному праві існує як мінімум чотири організаційні типи юридичної відповідальності, а саме: поза організаційна, внутрішньоорганізаційна, режимна та корпоративна. Виділення цих типів юридичної відповідальності здійснюється на основі характеристики відносин між суб'єктами, які здійснюють притягнення до відповідальності і суб'єктами, яких притягують до відповідальності.

Враховуючи результативність типологічних досліджень у сфері юридичної відповідальності, слід вважати перспективними здійснення типології юридичної відповідальності в адміністративному праві й на основі інших типологічних характеристик.

Література:

1. Серета В. В. Природа дисциплінарної відповідальності в публічно-правових відносинах: [монографія] / В. В. Серета. – Центр учбової літератури, 2014 – 434с.
2. Козлов Ю. М. Основы советского административного права. – М. : «Знание». – 1975. – 176 с.
3. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: [монографія] / Кол. авт.; за заг. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : «Юридична думка», 2009. – 216 с.
4. Адміністративне право України: [підручник] / За заг. ред. Т. О. Коломосьць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.
5. Курс адміністративного права України: [підручник] / За ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 808 с.
6. Астанін Г. В. Про співвідношення адміністративної та дисциплінарної відповідальності арбітражного керуючого / Г. В. Астанін // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Вип.22. – Ч. 1. – Т. 2. – 2013. – С. 96-99.

Мельник С. Н. Организационные типы юридической ответственности в административном праве

Аннотація. Стаття посвящена виділенню окремих типів юридичної відповідальності в адміністративному праві. В качестве типологической характеристики использован характер отношений между субъектами отношений ответственности. На основе анализа действующего законодательства выделено четыре типа ответственности, а именно внутриорганизационную, внеорганизационную, режимную и корпоративную ответственность.

Ключевые слова: юридическая ответственность, типы юридической ответственности, организационное подчинение, административная ответственность, дисциплинарная ответственность.

Melnik S. Organizational types of legal liability in administrative law

Summary. The article deals with the division of certain types of legal liability in administrative law. The relationships between the subjects of relations responsibilities are used as typological characteristics. Based on the analysis of the current legislation, four types of responsibility, namely the inter- and intra-organizational, regime and corporate responsibility are identified.

Key words: legal liability, types of legal liability, organizational subordination, administrative responsibility, disciplinary responsibility.