

*Каткова А. Г.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права  
та кримінально-правових дисциплін  
Харківського економіко-правового університету*

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Анотація.** У статті автор надає пропозиції щодо удосконалення інституту адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ на підставі аналізу наукових праць та законодавства України.

**Ключові слова:** інститут адміністративної відповідальності, боротьба з корупцією, посадові обов'язки, законодавче закріплення.

**Актуальність теми.** Чинне адміністративне законодавство України постійно зазнає позитивних законодавчих змін як загального характеру, так і щодо особливостей адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС. Тут необхідно згадати схвально оцінені науковим загалом зміни до КУпАП, що здійснилися Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI. Зазначеним Законом вдосконалено інститут адміністративної відповідальності службових осіб, в тому числі і працівників ОВС. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» є дуже своєчасними та актуальними, зважаючи на проблеми у боротьбі з корупцією в нашій державі, і містять багато нових положень, які, на нашу думку, будуть сприяти подоланню корупції в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Питання адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ і надалі вимагають нагального і рішучого вирішення, а також законодавчого закріплення. На підставі аналізу наукової літератури можна зробити висновок, що особливістю адміністративно-правового статусу осіб рядового і начальницького складу ОВС є наявність значної кількості повноважень, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу, які, в свою чергу, мають характер заходів впливу морального та майнового з метою притягнення винних до відповідальності. Крім того, особливістю правового статусу осіб рядового і начальницького складу ОВС обумовлена переміщенням по службі, що передбачено ст. 39 Розділу IV «Призначення на посади, переміщення і просування по службі» Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів УРСР 29 липня 1991 року № 114 у двох варіантах: переміщення за посадою і переміщенням на службу в іншу місцевість. Так, переміщення працівника ОВС на іншу посаду проводиться: а) на вищу посаду – у порядку просування по службі; у цьому випадку працівник ОВС отримує додаткові права та обов'язки, наприклад – право видавати нормативно-правові акти, що виходять за межі ОВС і регулювати правовий статус громадян; видача дозволу на придбання зброї,

видача ресстраційних документів на транспортний засіб і т.п.; б) на рівнозначну посаду – за згодою працівника ОВС, при необхідності заміщення іншої посади, у цьому випадку працівник ОВС наділяється спеціальними правами та обов'язками – наприклад, право проведення оперативно-розшукових заходів і ін.; в) на нижчу посаду – при скороченні штатів, за згодою працівника ОВС, за станом здоров'я, за особистим проханням, через службову невідповідність в атестаційному порядку, у порядку дисциплінарного покарання; г) при вступі у навчальні заклади Міністерства внутрішніх справ [8].

Також у законодавстві існують деякі обставини, несумісні з посадовими обов'язками працівників правоохоронних органів: в ч. 2 ст. 15 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. (вступив в дію з 1 січня 2014 р.) встановлюються обмеження при прийомі на державну службу, в тому числі в ОВС та інші правоохоронні органи для осіб, які:

1) за рішенням суду визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена;

2) мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

3) відповідно до вироку суду позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;

4) піддавалися адміністративному стягненню за корупційне правопорушення протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

5) мають громадянство іншої держави [4].

Для встановлення чітких ознак та нормативно-правового закріплення адміністративно-правового статусу працівника ОВС необхідно підтримати позицію С. М. Алфьорова [1, с. 20] стосовно доцільності забезпечення дотримання принципу політичного нейтралітету ОВС, встановивши в законодавчому порядку заборону офіційним особам ОВС на висловлювання своєї думки та прихильності до конкретних політичних діячів чи партій, а також передбачивши відповідальність за порушення цієї заборони; усунення подвійної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення підлеглою та його керівника в ОВС, при цьому керівник має нести відповідальність лише у чітко визначених випадках; передбачити чіткі вимоги до кандидатів на службу в ОВС, зокрема потребується розроблення комплексних систем оцінювання кандидатів на посади до кожного структурного підрозділу; застосування диференційованого підходу до питання встановлення заборон на зайняття трудовою діяльністю, зокрема слід залишити заборону лише за окремими посадами та підрозділами; розробити не тільки заходи відповідальності, але й заохочення за належну законну поведінку працівника ОВС та дотримання ним всіх вимог щодо моральності та законності; вдосконалити систему внутрішнього контролю за діяльністю працівників ОВС та інші.

Саме тому видаються нагальними і необхідними зміни до Закону України «Про міліцію», що слугуватимуть, в першу чергу, удосконаленню питань адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС. Отже, частину 1 статті 25 Закону України «Про міліцію» доцільно викласти у наступній редакції: «Працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність».

Загалом, змін вимагає не лише ст. 25 Закону України «Про міліцію». Так, необхідно доповнити положення ч. 2 ст. 10 Закону України «Про міліцію», вказавши наступне: «Працівник міліції повинен виконувати ту дію, яка є найбільш необхідною і доцільною в конкретній ситуації, виходячи з тяжкості видимих її наслідків та з урахуванням стану здоров'я потерпілих».

Як неодноразово наголошувалося в науковій літературі, варто встановити певні обмеження щодо виконання функцій органів державної влади особами, які притягувалися до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Дана позиція отримала законодавче закріплення і ч. 9 ст. 17 Закону України «Про міліцію» говорить: «Не може бути прийнята на службу до міліції особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення» [5]. Нам видається необхідним внести зміни у вказане положення, підвищивши в нормах Закону вказівку на терміни накладення адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Таким чином, ч. 9 ст. 17 Закону України «Про міліцію» пропонуємо викласти в такій редакції: «Не може бути прийнята на службу до міліції особа, ... на яку протягом останніх трьох років накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення».

Наступним кроком щодо удосконалення адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС повинно стати законодавче закріплення розмежування понять «посадова особа» і «службова особа». Дана позиція слугуватиме подоланню галузевих підходів у тлумаченні поняття «посадова особа» [6, с. 158]. Отже, можна сформулювати таке визначення: посадова особа – це службовець, який з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у правовідносинах з фізичними та юридичними особами наділений організаційно-владними повноваженнями і має право здійснювати службові юридичні дії. Подана і законодавчо закріплена дефініція підтверджує позицію, що посадові особи системи ОВС України, окрім загального правого статусу, що мають відповідно до Закону України «Про державну службу», наділені специфічним статусом, що впливає з норм Закону України «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС України та іншими нормативними актами.

Залишається невирішеним теорією і неврегульованим законодавчими актами питання щодо підстав адміністративної відповідальності, в тому числі і особами рядового і начальницького складу ОВС, що, в свою чергу, негативно відображається на особливостях адміністративної відповідальності зазначеної категорії осіб. Серед великої кількості слухних пропозицій, висловлених в науковій літературі, нам імпонує думка А. В. Гуржія щодо доповнення Розділу II КУпАП ст. 8-1 «Підстави відповідальності за адміністративні проступки» [3, с. 131]. Тому доцільно підтримати дослідника в прагненні удосконалення адміністративного законодавства і викладення запропонованої

норми в наступній редакції Ст. 8-1 «Підстави відповідальності за адміністративні проступки»:

1. Підставою адміністративної відповідальності фізичних осіб (відповідальності за адміністративні проступки) є вчинення суспільно небезпечного діяння, яке містить склад адміністративного проступку, передбаченого цим Кодексом та іншими законами України.

2. Особа вважається невинною у вчиненні адміністративного проступку і не може бути піддана адміністративному стягненню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено рішенням про накладення адміністративного стягнення.

3. Ніхто не може бути притягнений до відповідальності за той самий адміністративний проступок більше одного разу» [3, с. 131].

Наступним питанням, яке потребує вирішення, є науково встановлена непослідовність викладення нормативного матеріалу, присвяченого сутності проваджень адміністративного процесу. З метою узгодження нормативного матеріалу КАСУ варто підтримати пропозицію В. М. Бевзенка стосовно внесення змін до ч. 1 ст. 17 КАСУ і викладення її в наступній редакції: «1. Компетенція адміністративних судів поширюється на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, що виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом» [2, с. 93].

Удосконалення вимагають також питання, що стосуються стабільності дисциплінарного провадження. Як було зазначено вище, потребує підтримки і законодавчого закріплення в нормах КУпАП логічно обґрунтоване положення щодо розгляду в якості особливого дисциплінарного провадження порядку реалізації дисциплінарної відповідальності за адміністративні правопорушення 9. [202, с. 107-108]. Особливе дисциплінарне провадження повинно містити наступні стадії: 1) порушення справи про адміністративний проступок уповноваженою особою органу державного управління; 2) припинення адміністративного провадження з передачею матеріалів про адміністративний проступок уповноваженому суб'єкту дисциплінарної влади; 3) порушення дисциплінарного провадження про адміністративний проступок; 4) дисциплінарна перевірка (розслідування); 5) розгляду дисциплінарної справи і винесення по ній рішення; 6) виконання рішення в справі; 7) перегляду рішення по скаргі; 8) перегляду рішення в порядку нагляду.

Подальші шляхи удосконалення адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС повинні стосуватися вимоги щодо негайного повідомлення безпосереднього начальника у разі скоєння дисциплінарного або адміністративного проступку співробітником ОВС при проїзді будь-яким видом транспорту, під час перебування у відпустці, відрядженні або на лікуванні, а в разі вчинення діяння, що містить ознаки злочину – негайно будь-якими засобами зв'язку.

Вимагають законодавчого закріплення обставини, наявність яких виключає можливість дисциплінарного провадження у відношенні працівника ОВС, яким є: відсутність події або складу дисциплінарного чи адміністративного проступку; не перебуван-

ня особи, яка вчинила правопорушення в кадрах ОВС; неосудність особи, яка скоїла протиправну дію чи бездію; дії особи у стані крайньої необхідності; видання акту, який усуває застосування дисциплінарного стягнення; закінчення строку передбаченого для застосування дисциплінарного стягнення; наявність усного або письмового наказу компетентного суб'єкта дисциплінарної влади про застосування заходів дисциплінарної відповідальності за той же проступок; наявність за тим же фактом кримінального провадження відповідно до чинного КПК; смерть особи, по відношенню до якої було розпочате дисциплінарне провадження; припинення служби в ОВС особою, винною у вчиненні дисциплінарного або адміністративного проступку [7, с. 115].

Доцільно і необхідно на законодавчому рівні визначити механізм заміни адміністративної відповідальності працівників ОВС на дисциплінарну. Новий КУпАП повинен об'єднати норми, що встановлюють правила передачі матеріалів про адміністративне правопорушення безпосередньому керівнику винно в його вчиненні працівника ОВС.

В Дисциплінарному статуті ОВС необхідно окреслити особливості дисциплінарного провадження, розпочатого на підставі матеріалів про скоєння працівником ОВС адміністративного проступку, а також чітко окреслити всі підстави застосування щодо зазначених осіб дисциплінарних стягнень.

Особливої уваги потребує законодавче врегулювання механізму доцільності заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною та процесу реалізації відповідальності в разі вчинення працівником ОВС адміністративного проступку. Зазначені положення необхідно розмістити в розділі «Накладення та виконання дисциплінарних стягнень» Дисциплінарного статуту ОВС, який повинен закріпити положення про те, що начальник має право в разі вчинення співробітником дисциплінарного або адміністративного проступку накладати дисциплінарне стягнення, адже на сьогодні правом накладання дисциплінарних стягнень на працівників ОВС за порушення службової дисципліни користуються тільки прямі начальники (ст. 13 Дисциплінарного статуту ОВС).

Крім того, слід закріпити положення про те, що за вчинення адміністративного проступку працівники ОВС несуть дисциплінарну відповідальність за Дисциплінарним статутом ОВС, за винятком випадків, прямо передбачених адміністративним законодавством.

**Висновок.** Окреслити вичерпне коло питань щодо удосконалення адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС навіть в межах статті видається неможливим через їх надзвичайно широкий обсяг, але визначити основні напрями такої діяльності цілком реально. Отже, вдосконалення питань адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС за адміністративні правопорушення повинно вирішуватись за наступними напрямками:

а) доктринальне визначення основних понять, що вживаються при притягненні винних до відповідальності за адміністративні правопорушення;

б) приведення нормативно-правового регулювання відповідальності працівників ОВС за адміністративні правопорушення у відповідність до положення п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України та законодавче закріплення порядку застосування дисциплінарної відповідальності за адміністративні проступки;

в) необхідність розроблення та прийняття Закону України «Про службу в органах внутрішніх справ», де потрібно чітко, повно, всебічно, конкретно визначити і законодавчо закріпити права та обов'язки осіб рядового і начальницького складу ОВС;

г) доцільність запровадження диференційованого підходу до питання встановлення заборон на зайняття трудовою діяль-

ністю, зокрема залишення такої заборони лише за окремими посадами та підрозділами, в першу чергу ті посади, функції яких безпосередньо спрямовані на виконання завдань з виявлення, розкриття і розслідування злочинів, здійснення боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом, охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також керівні посади, діяльність яких пов'язана із прийняттям юридично важливих рішень (переважно у тих же визначених сферах). Для інших же працівників, що не беруть участі в правоохоронній діяльності, заборона на зайняття іншою трудовою діяльністю має визначатися доцільністю та обсягом закріплених за посадою завдань;

д) забезпечення дотримання принципу політичного нейтралітету ОВС та передбачення чітких вимог до кандидатів на службу в ОВС, а також розроблення комплексної системи оцінювання кандидатів на посади до кожного структурного підрозділу ОВС.

#### *Література:*

1. Алфьоров С. М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ [текст]: автореф. дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. М. Алфьоров. – Х.: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2011. – 40 с.
2. Бевзенко В. М. Проведення адміністративного процесу: поняття та види / В. М. Бевзенко // Науковий вісник Київського Національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 91-97.
3. Гуржій А. В. Теоретико-правові засади визначення підстав адміністративної відповідальності / А. В. Гуржій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 122-132.
4. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року (вступив в дію з 1 січня 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
5. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page>.
6. Кочергіна О. В. Поняття посадової особи та її закріплення в адміністративному законодавстві України / О. В. Кочергіна // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 1. – С. 157-158.
7. Кузнецов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.08 / В. О. Кузнецов. – Ірпінь, 2004. – 224 с.
8. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвержене Постановою Кабінету Міністрів УРСР 29 липня 1991 року № 114. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

#### **Каткова А. Г. Пути совершенствования института административной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел**

**Аннотация.** В статье автор дает предложения по совершенствованию института административной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел на основании анализа научных работ и законодательства Украины.

**Ключевые слова:** институт административной ответственности, борьба с коррупцией, должностные обязанности, законодательное закрепление.

#### **Katkova A. Ways to improve the institute of administrative responsibility privates and officers of the police**

**Summary.** The article provides suggestions for improvement institute of administrative responsibility privates and officers of the Interior on the analysis of scientific papers and legislation of Ukraine.

**Key words:** institute of administrative responsibility, anti-corruption, duties, legislative strengthening.