

3. Литвак О. М. Державний вплив на злочинність: кримінологічно-правове дослідження / Литвак О. М. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 280 с.
4. Додин Е. В. Административная деликтология / Додин Е. В. – О. :АО БАХВА, 1997. – 112 с.
5. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 70.
6. Савченко А. В. Мотив і мотивація злочину / Савченко А. В. – К. :Атіка, 2002. – 144 с.
7. Кримінологія: Загальна та Особлива частини : [підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закладів] / [І. М. Даньшин, В. В. Голіна, О. Г. Кальман, О. В. Лисодєд]; под ред. проф. І. М. Даньшин.- Харків : Право, 2003. – 352 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

УДК 342.16 : 34.07

**Урбанський Б. П.**, прокурор прокуратури  
Вінницького району Вінницької області, юрист 2 класу

## Особливості кваліфікації адміністративних правопорушень, вчинених посадовими особами

Основною метою статті є висвітлення проблемних питань механізму притягнення окремої категорії винних осіб (посадових осіб) до адміністративної відповідальності. Проведено аналіз визначень поняття «посадова особа» у національному законодавстві та наголошено на необхідності його документального закріплення, як єдиної категорії нормотворення. Автор розкриває основні юридичні ознаки, які повинні бути притаманні посадовій особі як суб'єкту адміністративної відповідальності, для ефективного застосування її заходів.

**Ключові слова:** посадова особа, адміністративна відповідальність, законотворчість, єдиний підхід, кваліфікація, адміністративне правопорушення.

Основной целью статьи является освещение проблемных вопросов механизма привлечения отдельной категории виновных лиц (должностных лиц) к административной ответственности. Проведен анализ определенных понятия «должностное лицо» в национальном законодательстве и отмечена необходимость его документального закрепления, как единой категории нормотворчества. Автор раскрывает основные юридические признаки, которые должны быть присущи должностному лицу, как субъекту административной ответственности, для эффективного применения ее мер.

**Ключевые слова:** должностное лицо, административная ответственность, законотворчество, единый подход, квалификация, административное правонарушение.

The main purpose of the article is to highlight the problem of the mechanism for bringing a separate category of perpetrators administrative proceedings, such as official. An exhaustive analysis of all definitions of an official in the national legislation and highlighted the need to consolidate his documentary as a single category of rule-making. The author reveals the main legal features that should be characterized as a subject of official administrative responsibility for its effective use.

**Keywords:** official, administrative responsibility, legislation, common approach, qualifications, administrative offenses.

**Актуальність теми.** Реформування правової системи України є неможливим без постійного удосконалення законодавства та юридичної практики в сфері боротьби з корупцією та адміністративними правопорушеннями. В цьому контексті актуальним представляється розуміння особливостей кваліфікації адміністративних правопорушень,

вчинених посадовими особами.

**Метою статті** є визначення особливостей кваліфікації адміністративних право-порушень, вчинених посадовими особами.

**Стан дослідження проблеми.** Окреслена проблематика статті має комплексний характер та вимагає від дослідника розуміння як актуальних питань адміністративного права, так і звернення до інших галузей права та законодавства. Особливе значення для нашого дослідження мають праці С. Алфьорова, С. Ващенко, М. Долгополова, Т. Коломоєць, А. Купіна, С. Стеценко, Н. Христиненко та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Проблематика статті тісно пов'язана з різноманітністю тлумачення понять, що є базовими для нашого дослідження в діючому законодавстві України та науковій юридичній літературі. Зокрема, дискусійним є розуміння поняття «кваліфікація». В сучасній українській юридичній доктрині під «кваліфікацією» найчастіше розуміють визначення характерних ознак правопорушення, передбаченого нормою, яка визначає відповідальність.

Також дуже суперечливим є розуміння поняття посадової особи, як суб'єкта адміністративної відповідальності.

Прикладом цього є стаття 42 КУпАП, згідно з якою порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або від 102 до 425 гривень. Процедура притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за цією статтею здійснюють органи державної санітарно-епідеміологічної служби [1].

Враховуючи економічну політику нашої держави, яка спрямована перш за все на розбудову повноцінної ринкової економіки, більшість порушень санітарно-епідеміологічних норм вчиняється на підприємствах, установах, організаціях приватної форми власності.

Проте, КУпАП не містить самостійного визначення поняття «посадова особа», як суб'єкта, що підлягає адміністративної відповідальності.

У той же час, зазначене поняття визначене іншими національними нормативними актами, в яких воно тлумачиться в межах тієї сфери або галузі суспільних відносин, яку вони охоплюють.

Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [2]. Отже, мова йде виключно про суб'єктів, які наділені владними повноваженнями та здійснюють таким чином певні функції держави.

Також поняття посадової особи закріплено Господарським та Митним кодексами України, однак у вузькому розумінні та різному значенні. Так, в Господарському кодексі України зазначено, що посадовими особами товариства визнаються голова та члени виконавчого органу, голова ревізійної комісії (ревізор), а у разі створення ради товариства (спостережної ради) – голова і члени цієї ради [3].

У свою чергу в Митному кодексі України посадові особи підприємств визначені як керівники та інші працівники підприємств (резиденти та нерезиденти), які в силу постійно або тимчасово виконуваних ними трудових (службових) обов'язків відповідають за додержання вимог, встановлених цим Кодексом, законами та іншими нормативно-правовими актами України, а також міжнародними договорами України, укладеними у встановленому законом порядку [4].

Як бачимо, найбільш чіткий та повний зміст досліджуваного нами суб'єкта, який підлягає адміністративній відповідальності, визначено Законом України «Про державну службу», який визначає статус осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [2]. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Виходячи зі змісту даного Закону, посадової особи підприємств, установ, організацій приватної форми власності, які порушили санітарно-гігієнічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми, адміністративній відповідальності за ст. 42 КУпАП не підлягають, оскільки не наділені владними повноваженнями [1].

Як зазначають у своїх працях окремі науковці, відсутність єдиного підходу у визначенні поняття «посадова особа» породжує практичні проблеми застосування законодавства, що стає причиною різного, а інколи навіть протилежного трактування цього поняття в юридичній науці.

Вперше серед адміністративістів сучасне поняття посадової особи сформулював І. Євтихiev. Основною рисою посадової особи вчений назвав зайняття посади у державній установі та підприємстві. Однак зазначене визначення не можна вважати досконалим, оскільки воно не є повним та не відображає специфічних ознак посадових осіб [5].

С.С. Студенікін звертав увагу на те, що віднесення всіх посадових осіб до державних службовців не дає можливості називати їх посадовими особами [6]. Ц.А. Ямпольська вказувала на спеціальний обсяг службових повноважень посадової особи, які їй визначають її правовий статус [7]. Але автор наголошувала лише на праві посадових осіб вчиняти юридично значимі дії, проявом яких є видання адміністративних актів. Така позиція неодноразово піддавалась критиці в юридичній літературі, зокрема, В. Горшеневим, І. Паховим, Ю. Петровим. Діяльність посадових осіб не обмежується лише прийняттям адміністративних актів, вони також вчиняють ряд інших організаційних дій, що спрямовані на впорядкування діяльності всієї організаційної структури.

Крім того, наведений аналіз свідчить про те, що єдиної думки стосовно сутності поняття «посадова особа» в адміністративно-правовій науці не досягнуто. На думку Матіоса це зумовлено наступними факторами [8]:

- масштабністю самого поняття «посадова особа» і зумовлено широтою підходів до його вивчення;

- ставлення держави до галузі адміністративного права;

- кримінально правовою спрямованістю дослідження правового статусу посадової особи.

Внаслідок недостатньо гнучкого процесу державної законотворчості, яка має забезпечувати ефективну реакцію держави на вчинення правопорушень всіма відомими категоріями осіб, рівень науково-теоретичного осмислення правового статусу посадової особи залишається досить хаотичним, що не відповідає потребам сьогодення.

У національних нормативно-правових актах також визначено поняття «службова особа», яке за своїм змістом більш повно відповідає ознакам суб'єкта, який підлягає адміністративній відповідальності за санкціями статей КУпАП, ніж зміст поняття «посадова особа».

Примітка 1 до статті 364 Кримінального Кодексу України визначає, що службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням [9].

Окрім цього, частинами третьою, четвертою та п'ятою пункту 1 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» передбачено, що організаційно-розпорядчі обов'язки — це обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності [10]. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів, їх заступники, особи, які керують ділянками робіт.

Адміністративно-господарські обов'язки — це обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном. Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ателье, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо. Тобто, поняття «службова особа» є майже тотожним поняттю керівника у певній сфері.

Крім того, згідно з п. ж ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання корупції» суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення посадові та службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим [11]. Звідси слідує, що дані поняття вживаються у різних значеннях, а відтак мають певні відмінності.

На думку окремих вчених, єдиним способом подолання галузевих підходів у визначенні посадової особи є законодавче закріплення універсального загально-правового поняття, що дало б можливість застосувати цю категорію у всіх галузях юридичної діяльності.

Проте, в юридичній літературі висловлюються дві полярні точки зору з приводу доцільності законодавчого закріплення міжгалузевого поняття посадової особи. Одні категорично заперечують такий підхід і вказують на безперспективність утвердження єдиного загальноправового поняття, а інші — навпаки, обґрунтовують його необхідність. Прихильниками загальноправового поняття «посадова особа» є переважна більшість представників сучасної української правової науки адміністративного права, зокрема В.Б. Авер'янов, С.Д. Дубенко, Л.Є. Кисіль. Серед науковців висловлюються різні позиції щодо визначення належності законодавчого закріплення поняття «посадова особа». О.В. Петришин пропонує всіх публічних державних службовців відносити до державних посадових осіб, як таких, які виконують функції публічного характеру; наділені юридичними державно-владними повноваженнями; мають право видавати юридичні акти, обов'язкові для інших осіб; є носіями та представниками державної влади; можуть бути притягнуті до підвищеної юридичної відповідальності [12]. Але цей підхід відбиває поняття «посадова особа» у вузькому розумінні — лише у межах державно-службових відносин.

З практичної ж точки зору винайдення нового універсального поняття «посадова особа» потребуватиме неабияких зусиль, які полягають у подоланні великої кількості протиріч, що існують серед вчених та практиків юридичної галузі.

У значенні суб'єкта, який підлягає адміністративній відповідальності, більш доцільним є використання поняття «службова особа», оскільки саме воно відображає ті ознаки суб'єкта, які необхідні для здійснення ефективної та головне — законної процедури притягнення винних суб'єктів до адміністративної відповідальності, які на даний час вживаються під назвою «посадові особи». Стане ж необхідно взагалі виключити з текстів національних нормативно-правових актів, оскільки в КУПАП мова йде про «посадову особу», тобто виключно про держслужбовців, що в свою чергу виключає застосування багатьох передбачених Кодексом санкцій до посадових

осіб підприємств, установ, організацій саме приватної власності, діяльність яких жодним чином не пов'язана з виконанням владних повноважень.

**Висновки.** Відсутність чіткого та повного визначення суб'єкта, який підлягає адміністративній відповідальності, виключає наявність правових підстав для її застосування. Вказаний недолік створює передумови для оскарження керівниками та іншими працівниками підприємств, установ, організацій приватної форми власності рішень уповноважених державних органів про накладення адміністративних стягнень у вигляді штрафу і таким чином ухилення їх від відповідальності. Не слід забувати і про економічну складову адміністративної відповідальності, адже саме результат її застосування поряд з податковими та митними грошовими надходженнями є джерелом наповнення бюджету нашої держави.

Тому дане проблемне питання потребує негайної активізації теоретичних та практичних напрацювань, з тим, щоб єдиний узгоджений науково-практичного підхід сприяв удосконаленню правової системи нашої держави, у тому числі галузі адміністративного права.

Основну роль в усуненні досліджуваного нами недоліку національної правової системи має виконати Міністерство юстиції України, на яке покладено обов'язок забезпечення реалізації державної правової політики. Здійснюючи постійний моніторинг практичного застосування нормативно-правових актів, міністерству необхідно розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства та подати їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету міністрів України для практичного впровадження.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — № 51. — Ст. 42.
2. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52— Ст. 2.
3. Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19-20, № 21-22.
4. Митний Кодекс України від 13 березня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 44-45, № 46-47, № 48.
5. Евтихийев Е.И. Административное право СССР. / Евтихийев Е.И., Власов В.А. — М., 1946. — 302 с.
6. Студеникин С.С. К вопросу о советской государственной службе / С.С. Студененики / В кн.: «Вопросы советского административного права». — М.-Л., 1949. — С. 61-96.
7. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате / Ц. Ямпольская / Вопросы административного права. — М.-Л., 1949. — С. 134 -153.
8. Матіос А. Генезис адміністративно-правового статусу посадової особи / А. Матіос // Право України. — 2006р. — № 6. — С. 33-37.
9. Кримінальний Кодекс України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25-26.
10. Про судову практику у справах про хабарництво: постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26 квітня 2002 року // «Юридичний вісник» — № 28 (368).
11. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 4—Ст. 4.
12. Петришин О.В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация / О. Петришин — К.: УМК ВО. — 1990. —345 с.