

УДК 35.086.2 : 351.745.5

Цюприк Н. О., с.н.с., відділу забезпечення
навчального процесу ННІПФПКМ НАВС

Підстави настання адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ

На основі розглянутих теоретичних підходів визначення підстав настання адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ та їх відповідальності в цілому, і адміністративної зокрема, визначена авторська дефініція органів внутрішніх справ як органів виконавчої влади.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, працівники ОВС, підстави адміністративної відповідальності.

На основе рассмотренных теоретических подходов определения оснований наступления административной ответственности работников органов внутренних дел и их ответственности в целом, и административной частности, определена авторская дефиниция органов внутренних дел как органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, работники ОВД, основания административной ответственности.

On the basis of the theoretical approaches of the grounds onset administrative responsibility of law enforcement officers and their responsibilities in general and administrative particular, the author's definition of internal affairs, the executive branch.

Keywords: administrative violation, administrative responsibility, police officers, the grounds of administrative responsibility.

Актуальність теми. Всебічний розгляд проблематики адміністративної відповідальності неможливий без визначення її підстав як головного чинника об'єктивізації адміністративної відповідальності [1, С. 115] та необхідної умови прикладного застосування адміністративних санкцій [2, С. 24].

Будучи, на думку А. В. Гуржія «відправною точкою» правозастосовного процесу, підстави відповідальності відіграють провідну роль в об'єктивізації адміністративно-деліктних відносин, а їх наявність активує адміністративно-деліктну норму, приводить у дію механізм її застосування [3, С. 123]. Одночасно вони виступають критерієм кваліфікації адміністративних деліктів, адже відсутність підстав адміністративної відповідальності свідчить про відсутність у діянні ознак адміністративного проступку та засобом їх відмежування від інших правопорушень: кримінальних, цивільних, дисциплінарних тощо.

Виклад основного матеріалу. На жаль, незважаючи на всю свою наукову та практичну значущість, питання підстав адміністративної відповідальності досі не вирішене законодавцем. На відміну від КК України, який містить розгорнуте визначення підстав кримінальної відповідальності, КУпАП (так само як і інші акти вітчизняного законодавства) не дозволяє чітко ідентифікувати даний адміністративно-правовий феномен. Загальне уявлення про нього можна сформулювати хіба що на основі ст. 7 КУпАП, згідно з якою ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. У теорії адміністративного права так само не існує єдиного підходу щодо розуміння підстав адміністративної відповідальності, їх змісту та класифікації. Так, наприклад, Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний та В. К. Шкарупа єдиною підставою адміністративної відповідальності вважають адміністративне правопорушення [4, с. 103]. Аналогічної

точки зору дотримуються С. Г. Стеценко, С. В. Ворушило й Т. В. Кашаніна [5, с. 125].

У той же час, на думку Н. В. Сердюк, підставою адміністративної відповідальності може бути тільки процесуальний документ (постанова) про накладення адміністративного стягнення [6, с. 81]. З. С. Гладун розрізняє фактичну та процесуальну підстави адміністративної відповідальності, під першою пропонується розуміти наявність у діянні особи складу адміністративного проступку, передбаченого КУпАП, а під другою – рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності [7, с. 123]. З точки зору С. Т. Гончарука, підставами для відповідальності за адміністративні проступки слугують: а) чинне законодавство про адміністративні правопорушення, передусім КУпАП (юридична підстава); б) факт вчинення особою адміністративного правопорушення (фактична підстава) [8, с. 97, 108]. У свою чергу, Є. М. Щербина вважає, що фактичною підставою адміністративної відповідальності є конкретне правопорушення, а юридичною – його юридичний склад [9, с. 96]. Російські правники О. Д. Заряєв та О. Д. Малков, навпаки, вважають факт вчинення делікту юридичною підставою адміністративної відповідальності [10, с. 215].

В одному з популярних підручників адміністративного права виділено три види підстав адміністративної відповідальності: фактичну (вчинення правопорушення), юридичну (наявність в діях особи ознак складу адміністративного проступку) та процесуальну (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності) [11, с. 135, 136]. Поряд із наведеною класифікацією згадуються ще й нормативні підстави відповідальності (норми КУпАП та інших актів законодавства про адміністративну відповідальність), а під фактичною підставою надалі розуміють склад адміністративного проступку та злочини, що не представляють великої суспільної небезпеки.

Схожу класифікацію пропонує В. Ю. Докучаєва, проте, на відміну від інших авторів, у якості процесуальної підстави адміністративної відповідальності вона розглядає процедуру накладення адміністративного стягнення, тобто адміністративно-деліктне провадження в цілому [12, с. 47]. Поділяючи цю точку зору, П. В. Макушев та О. Г. Ткаченко доводять, що процесуальною підставою адміністративної відповідальності є акт компетентного органу про накладення адміністративного стягнення. У свою чергу, Є. Є. Додіна вважає фактичною підставою адміністративної відповідальності не тільки адміністративне правопорушення (проступок), але й порушення норм інших галузей права, у випадках, прямо передбачених чинним законодавством.

На думку професора В. К. Колпакова, реальна юридична відповідальність настає за наявності, трьох підстав: нормативної, складовою частиною якої є норма, що закріплює склад делікту; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовний, юрисдикційний акт) [13, с. 292, 293].

Ще один прибічник “триєдиної” концепції підстав адміністративної відповідальності. М. В. Ковалів поряд з фактичною (вчинення проступку) та процесуальною (постанова про накладення стягнення) підставами виділив так звану об’єктивну підставу, якою, на його думку, є наявність відповідної матеріальної норми, що забороняє здійснення такого діяння й установлює міру адміністративного стягнення [14, с. 152, 153].

Слід погодитися з думкою В. А. Печеніцина, який визначає як фактичну підставу адміністративної відповідальності певне загальне явище дійсності (проступок). Тобто, фактичною підставою адміністративної відповідальності можуть бути лише протиправні діяння (дії чи бездіяльність), заборонені нормою права [15, с. 11 - 12]. Як вже зазначалося вище, фактичною підставою юридичної відповідальності є певне реальне явище дійсності, тобто дії чи бездіяльність. Так С.Т. Гончарук вказує, що адміністративне

правопорушення — передусім, це дія чи бездіяльність, тобто діяння, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей [8, с. 35]. Як відомо, діяння є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони будь-якого адміністративного правопорушення. Адміністративні правопорушення, за які особи рядового і начальницького складу ОВС несуть адміністративну відповідальність, можуть вчинятися як у формі як активної протиправної поведінки (дія), так і пасивної бездіяльності.

Стосовно специфіки існуючих підходів до розуміння підстав адміністративної відповідальності, слід зазначити наступне:

- важко погодитись із вченими, які вичерпують перелік підстав адміністративної відповідальності лише фактом скоєння адміністративного проступку (правопорушення) [3, С. 126]. І річ не лише в тому, що багато фактичних деліктів лишаються невиявленими, а особу порушника не завжди вдається встановити. Підставою дня такого висновку є ще й те, що чинний КУпАП передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності осіб, у діях яких мають місце всі формальні ознаки складу адміністративного проступку. Наприклад, ст. 15 КУпАП передбачає, що певні категорії осіб, серед яких і особи рядового і начальницького складів ОВС несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. А відповідно до ст. 21 КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу. З викладеного випливає, що навіть у разі встановлення порушника та офіційної (з відповідним процесуальним закріпленням) кваліфікації його вчинку як адміністративного правопорушення винну особу за певних обставин може бути не піддано адміністративному стягненню. Таким чином, фактичне вчинення адміністративного проступку далеко не завжди тягне за собою адміністративну відповідальність, а відтак не повинно вважатись її єдиною підставою [3, С. 126];

- на думку А. В. Гуржія, викликає заперечення теза про те, що фактичною підставою адміністративної відповідальності можуть бути порушення не тільки адміністративно-правових норм, а й норм інших галузей права [3, С. 126]. Дійсно, охоронний вплив адміністративно-правових норм поширюється практично на всі сфери суспільного та державного життя, у тому числі на ті, які відчувають на собі дію інших юридичних галузей. Зокрема, адміністративно-правові норми охороняють цивільні, господарські, земельні, фінансові, трудові, сімейні та інші правовідносини.

- на відміну від кримінального законодавства, перелік джерел адміністративного права не вичерпується єдиним кодексом. Питання адміністративної відповідальності, в тому числі ознаки конкретних правопорушень, регулюються дуже широким колом нормативних актів, серед яких: два кодекси (КУпАП, Митний кодекс України) та цілий ряд законів України (наприклад, Закони «Про автомобільний транспорт», «Про виконавче провадження», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ін.). Відповідно, в контексті визначення підстав адміністративної відповідальності слід вести мову про діяння (склади проступків), передбачені чинним адміністративним законодавством, а не тільки КУпАП;

- видається необґрунтованим твердження про те, що підставою адміністративної відповідальності може бути скоєння злочину, який не становить великої суспільної небезпеки. У даному випадку має місце дещо непродумане калькування віджилых теоретичних положень, заснованих на приписах кримінального законодавства зразка кінця ХХ століття. Як відомо, минула редакція КК (1960 р.) передбачала можливість

звільнення від кримінальної відповідальності особи із застосуванням до неї заходів адміністративного стягнення, примусових заходів виховного характеру чи громадського впливу. Однак чинний КК не допускає можливості звільнення від кримінальної відповідальності із застосуванням заходів адміністративного стягнення. Зважаючи на це, для подібних тверджень сьогодні немає жодних реальних підстав [3, С. 127];

- дискусійний характер має точка зору, згідно з якою фактичною підставою адміністративної відповідальності виступає склад адміністративного проступку. У теорії адміністративного права склад адміністративного проступку визначається як «спеціальна логіко-юридична конструкція, своєрідний шаблон, на основі якого фактичні ознаки будь-якого вчинку співвідносяться (зіставляються, порівнюються) з ознаками адміністративних проступків, передбачених чинним адміністративно-правовим законодавством». Склад правопорушення не повинен ототожнюватись із фактичним посяганням — він лише дозволяє зробити висновок про його суспільну небезпеку, конкретизувати його, вирізнити з-поміж решти подібних, обрати належний захід державного примусу. Будучи допоміжним інструментом адміністративно-правової кваліфікації, склад адміністративного проступку має суто юридичну природу [3, С. 128]. З огляду на це, варто підтримати думку тих науковців, які вважають склад правопорушення юридичною (а не фактичною) підставою адміністративної відповідальності;

- процесуальною підставою адміністративної відповідальності слугує не адміністративне провадження (і тим більше не процедура накладення адміністративного стягнення), а постанова в конкретній адміністративній справі. Саме остання приводить у дію правоохоронні відносини та, відповідно, підсумовує накопичення обставин, необхідних для виникнення відповідальності. І саме в ній закріплюються результати адміністративно-правової кваліфікації, формалізується висновок про застосування заходів відповідальності, визначається вид і розмір адміністративного стягнення. Тому слід погодитись із думкою В. К. Колпакова, який відносить до нормативних підстав адміністративної відповідальності:

а) матеріально-правові норми, які закріплюють загальні питання адміністративної відповідальності (завдання і система законодавства про адміністративні правопорушення, підстави і суб'єкти відповідальності, система адміністративних стягнень, склади адміністративних проступків та ін.);

б) адміністративно-процесуальні норми, які закріплюють провадження у справах про адміністративні правопорушення;

в) організаційні норми, що закріплюють порядок створення, правове становище, підвідомчість суб'єктів адміністративної юрисдикції [13, с. 292, 293].

Крім того, неможливо повною мірою погодитися з поглядами вчених, котрі в якості єдиної підстави адміністративної відповідальності розглядають акт про накладення адміністративного стягнення. Здебільшого прибічники даного підходу аргументують свою позицію тим, що і система норм, котрі закріплюють склади проступків, і адміністративно-процесуальне законодавство — все це лише об'єктивні передумови адміністративної відповідальності. У свою чергу, факт вчинення проступку далеко не завжди тягне за собою відповідальність порушника, яка настає лише тоді, коли за фактом проступку розглянуто справу та прийнято відповідний акт (постанову, рішення тощо) про накладення стягнення [8, с. 81].

У літературі нещодавно була висловлена досить слушна думка щодо виділення підстав адміністративної відповідальності, з якою можна погодитися і підтримати. Отже, підставами адміністративної відповідальності загалом і працівників ОВС в тому числі, є :

- нормативно-правова, котра охоплює весь масив юридичних норм, необхідних

для кваліфікації протиправного посягання як адміністративного проступку, процесуального розгляду відповідної справи та прийняття у ній вмотивованого рішення;

- фактичну — факт вчинення протиправного діяння, яке посягає на суспільні відносини, охоронювані санкціями адміністративно-правових норм;

- юридичну — наявність у фактичному посяганні ознак складу адміністративного проступку;

- процесуальну — прийняття компетентним органом (посадовою особою) рішення (постанови) про накладення адміністративного стягнення на порушника [3, С. 130].

При цьому слід мати на увазі, що для надання реальної відповідальності необхідна сукупність і констатація всіх зазначених підстав. Відсутність будь-якої з них означає неможливість притягнення особи до адміністративної відповідальності та застосування щодо неї санкцій адміністративно-правових норм.

Виходячи зі сказаного, необхідно підтримати пропозицію А. В. Гуржія щодо доповнення Розділу II КУпАП ст. 8-1 «Підстави відповідальності за адміністративні проступки» такого змісту:

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 невинуватою 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].

Адміністративні правопорушення, як в цілому, так і окремо взяті, завдають шкоди певним суспільним відносинам, які і становлять об'єкт адміністративних правопорушень. Нешкідливих протиправних дій не буває [16, с. 32].

Таким чином, поняття адміністративних правопорушень, відповідальність за які поширюється на осіб рядового і начальницького складу ОВС, в основному буде відповідати офіційному визначенню, передбаченому у ст. 9 КУпАП. Відрізнитися воно може лише за однією ознакою — караністю, оскільки на відміну від інших суб'єктів адміністративної відповідальності для зазначених осіб у більшості випадків передбачена лише можливість застосування адміністративних стягнень. Специфічним винятком з цього правила буде вчинення ними корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, коли накладання адміністративних стягнень буде обов'язковим незалежно від правового статусу цих суб'єктів.

Однак слід визнати, що специфіка правового статусу осіб рядового і начальницького складу ОВС враховується при встановленні заборон на поведінку, яка підпадає під ознаки адміністративних правопорушень. Крім того, вона проявляється в інших моментах у разі виникнення адміністративно-деліктної ситуації.

З урахуванням розглянутих теоретичних підходів визначення відповідальності в цілому, і адміністративної зокрема, а також специфічних особливостей правового статусу осіб рядового і начальницького складу ОВС справ при вчиненні ними адміністративних правопорушень, можна запропонувати наступне визначення поняття адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС як особливих правовідносин між цими особами та організаціями та посадовими особами, уповноваженими розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення з їх боку, суттю яких є застосування до вище згаданих суб'єктів адміністративних чи

дисциплінарних стягнень у передбачених законом особливих випадках.

Висновок. Отже, адміністративна відповідальність працівників ОВС повинна мати як ретроспективну, так і перспективно-позитивну основи, що передбачає забезпечення належного виконання працівниками ОВС службових обов'язків завдяки не лише примусу, а й методам переконання та заохочення. Саме таке розуміння адміністративної відповідальності працівників ОВС, де позитивний і негативний її прояви нерозривно взаємопов'язані, повинно втілюватися в подальші дії щодо вдосконалення діяльності працівників ОВС.

Вивчення теоретичних робіт та результати власних досліджень дає можливість зробити наступні висновки, серед яких — авторська дефініція органів внутрішніх справ як органів виконавчої влади, що безпосередньо підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, які здійснюють функцію підтримання законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і законних інтересів громадян України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Возиянов А. А. Понятие и основания административной ответственности / А. А. Возиянов // Человек и право. — 2010. — № 12. — С. 111 — 119.
2. Стадниченко Р. В. К вопросу об основаниях административной ответственности / Р. В. Стадниченко // Вестник Омск. ун-та. Серия Право. — 2005. — № 2. — С. 19 — 27.
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. Каложний Р.А., Забарний Г.Г., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навч. посіб. - К., 2003.
5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навч. посіб. — К., 2007.; Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права. — М., 2000., Ворушило С. В. Шляхи оптимізації адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря / С. В. Ворушило // Вісник Запоріз. юрид.
6. Сердюк Н. В. Теоретические проблемы административной ответственности / Н. В. Сердюк // Вестник Пермского университета. Юрид. Науки. — 2005. — № 5. — С. 77-83.
7. Гладун З. С. Адміністративне право України: навч. посібник. — Тернопіль, 2004. — 243 с.
8. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: навч. посібник. — К., 2000.
9. Щербина Є. М. Класифікація складів адміністративних правопорушень правил благоустрою територій населених пунктів / Є. М. Щербина // Право і суспільство. — 2010. — № 2. — С. 96-100.
10. Ювенальное право / А. А. Анисимов, С. А. Буданов, В. Ф. Воробьев; Под общ. ред. А. В. Заряева, В. Д. Малкова. — М., 2005
11. Адміністративне право України / Т. О. Коломоєць, С. В. Ващенко, В. Г. Поліщук; За ред. Т. О. Коломоєць. — К., 2008.
12. Докучаєва В. Ю. Фактичні підстави для притягнення до адміністративної відповідальності у сфері охорони історичних і культурних цінностей / В. Ю. Докучаєва // Право і безпека. — 2009. — № 5. — С. 45-48.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підруч. — К., 1999.
14. Ковалів М. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті / М. В. Ковалів // Науковий вісник Львів. держ.ун-ту внутр. справ. — 2009. — № 3. — С.151-158.
15. Печеницин В. А. Состав административного проступка и его значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. — Хабаровск, 1988. — 276 с.
16. Матвеев Г. К. Основания юридической ответственности / Г. К. Матвеев // Советское государство и право. — 1971. — № 11. — С.28 - 37.