

УДК 35.078.1+351.853

Середа В. В., в.о. ректора Львівського державного
університету внутрішніх справ, к.ю.н., доцент

Дисциплінарна відповідальність як видовий елемент адміністративно- деліктної відповідальності за вчинення адміністративних проступків

В статті проводиться аналіз норм вітчизняного законодавства, які визначають правове регламентування порядку притягнення спеціальних суб'єктів, які порушили встановлені публічно-правові приписи, до дисциплінарної відповідальності. В результаті проведеного аналізу надано авторське бачення співвідношення їх дисциплінарної та адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків. Зокрема, приведена класифікація таких суб'єктів. В результаті цього охарактеризовано особливості застосування заходів дисциплінарного впливу до зазначених суб'єктів та ознаки співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне стягнення, публічно-правові приписи, правопорушення, проступки, суб'єкти.

В статье проводится анализ норм отечественного законодательства, которые определяют правовое регламентирование порядка привлечения специальных субъектов, нарушивших установленные публично-правовые предписания, к дисциплинарной ответственности. В результате проведенного анализа представлено авторское видение соотношения их дисциплинарной и административной ответственности за совершение административных проступков. В частности, приведена классификация таких субъектов. В результате этого охарактеризованы особенности применения мер дисциплинарного воздействия к указанным субъектам и признаки соотношения дисциплинарной и административной ответственности специальных субъектов административных правонарушений.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтная ответственность, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание, публично-правовые предписания, правонарушения, проступки, субъекты.

The paper analyzes the rules of domestic law which define the legal regulation of the procedure for bringing special subjects in breach of the public law requirements, disciplined. The analysis provided by the author's vision of the value of their disciplinary and administrative responsibility for administrative offenses. In particular, given the classification of such entities. As a result of the described features of the application of disciplinary measures for these entities and attributes value disciplinary and administrative responsibilities of the special administrative offenses.

Keywords: administrative responsibility, administrative and tort liability, disciplinary liability, disciplinary action, public law regulations, violations, misdemeanors subjects.

Постановка проблеми. Відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) виникають у разі порушення заборон, які встановлені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативними актами. Розвиток таких відносин завершується застосуванням до винних таких заходів:

- накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за вчинення адмініст-

ративних правопорушень;

- накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень (ст. 15 КУпАП);

- застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів впливу, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (ст. 241 КУпАП) тощо[1, с. 189].

Така альтернатива накладенню адміністративних стягнень передбачена ст. 15 КУпАП, в якій зазначено, що військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів органів виконавчої влади з питань виконання покарань, внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Але це правило поширюється не на всі адміністративні проступки. Так, за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних правопорушень та деяких інших, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Тому, виникає питання доцільності існування саме такого правового регулювання дисциплінарної відповідальності спеціальних суб'єктів із визначенням її як видового елементу адміністративно-деліктної відповідальності за вчинення адміністративних проступків.

Аналіз досліджень даної проблеми. Теоретико-методологічні засади проблематики правового регулювання в науці адміністративного права свого часу стали предметом досліджень В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, А.А. Музики, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, О. П. Рябенко, С. Г. Стеценка, О. І. Харитонової та інших авторів.

Безпосередньому аналізу проблем дисциплінарної відповідальності в публічно-правових відносинах, які були використані у роботі, присвячено дослідження В.С. Венедиктова, В.Н. Дубровина, І.Ф. Корж, О.Ю. Синявської, А.М. Синиці, С.С. Тюрина, А.Ф. Моти, А.М. Медведєва, В.В. Чумак, С.О. Шпаренко тощо.

Роботи вітчизняних і зарубіжних фахівців склали теоретичну базу для нового погляду на правову природу, зміст і підстави юридичної фіксації у законодавстві дисциплінарної відповідальності в публічно-правових відносинах. Вони дали змогу висвітлити стан теоретичних досліджень дисциплінарних проступків, що посягають на встановлений спеціальний режим перебування в державних закладах і установах закритого типу, дисциплінарної відповідальності військовослужбовців та осіб, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів за скоєнні адміністративні проступки, довести, що інститут дисциплінарної відповідальності за публічно-правові проступки повинен утворити новий інститут — публічно-організаційної відповідальності, як структурний підвид юридичної відповідальності.

Попри це, слід зазначити, що дослідження цими вченими проблем характеристики суб'єктів дисциплінарної відповідальності, що порушили встановлені публічно-правові приписи, не достатньо враховують сучасні умови та процеси реформування право-

охоронної системи в Україні.

Наведені обставини зумовлюють актуальність статті, її важливе теоретичне і практичне значення щодо дисциплінарної відповідальності в публічно-правових відносинах, відповідно до сучасного українського державотворення.

Метою даної статті є характеристика співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків спеціальними суб'єктами на основі нової ідеології реформування адміністративно-правових інститутів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних спеціальних суб'єктів адміністративного проступку, відповідальність якого настає за дисциплінарними статутами є військовослужбовці. Вони є соціальною групою суспільства, яка складається із спеціально підготовлених осіб (індивідуальних суб'єктів права), що обіймають військові посади у військових органах, мають відповідні цим посадам військові звання та займаються за дорученням держави особливою суспільно корисною діяльністю.

Військовослужбовці повинні дотримуватися вимог військової дисципліни, оскільки вона є одним із важливих факторів підтримки організованості та боєготовності військ. У якості активного юридичного засобу зміцнення військової дисципліни виступає дисциплінарна відповідальність військовослужбовців [2]. Юридичні норми, які визначають безпосередні правила військової дисципліни і відповідальності за їх порушення, містяться у військових статутах, насамперед в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України.

У разі порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку, тобто за наявності в діяннях правопорушника складу військового дисциплінарного проступку, який є протиправною, винною (з умислом чи з необережності) дією чи бездіяльністю, за що передбачена відповідальність за нормами, передбаченими Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, він несе дисциплінарну відповідальність, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Цим же Статутом визначені правила та умови притягнення військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності. На військовослужбовця, який порушує військову дисципліну або громадський порядок, можуть бути накладені лише ті дисциплінарні стягнення, що визначені Дисциплінарним статутом і відповідають військовому званню військовослужбовця та дисциплінарній владі командира, що вирішив накласти на винну особу дисциплінарне стягнення.

До числа заходів забезпечення законності вітчизняне законодавство традиційно відносить контроль, нагляд і звернення громадян. Ці заходи мають універсальний характер і можуть застосовуватись у найрізноманітніших сферах. Застосовуються вони і з метою забезпечення законності й військової дисципліни. Проте законність — це система вимог досить високого рівня абстракції, в той час як військова дисципліна складається з конкретних актів (дій) військовослужбовців.

Дисциплінарне стягнення є засобом примусу при притягненні військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності. Під ним розуміються заходи впливу, передбачені Дисциплінарним статутом. Але дисциплінарне стягнення є не лише заходом примусу, воно також є спонуканням до свідомого виконання військового обов'язку, а також заходом попереджувального впливу на порушника та інших військовослужбовців. Тому, з метою громадського впливу на порушників військової дисципліни та гро-

мадського порядку до накладення стягнення, правопорушення військовослужбовців за рішенням командира можна обговорювати на зборах відповідних категорій військовослужбовців. Збори уповноважені ухвалити щодо порушників рекомендаційні рішення для командирів.

В Дисциплінарному статуті Збройних Сил України визначено і конкретизовано види дисциплінарних стягнень, закріплено порядок їх накладення і виконання, визначено правові гарантії дотримання законності під час притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності. Лише беззастережне виконання усіх статутних вимог та негайне припинення будь-яких відхилень від них, дотримання таких принципів дисциплінарної практики, як послідовність у накладенні дисциплінарних стягнень, їх відповідність ступеню суспільної небезпеки вчиненого правопорушення, одностайного підходу до застосування заходів дисциплінарного впливу, однакова активність командирів усіх рівнів тощо роблять дисциплінарну відповідальність ефективним правовим засобом зміцнення військової дисципліни. Інша необхідна умова її дієвості полягає у вмілому поєднанні заходів дисциплінарної відповідальності з виховною роботою, заходами громадського впливу на порушників та організаторською роботою, спрямованою на зміцнення статутного порядку.

Треба акцентувати увагу, що на сьогодні існує проблема, актуальна як для цивільної, так і для військової служби. В українському законодавстві до цього часу не визначені діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями. Непоодинокі факти притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності за діяння, які навіть з натяжкою не можна назвати правопорушеннями. А тому існує потреба в Дисциплінарному кодексі військовослужбовців України визначити правопорушення, що стосуються питань проходження військової служби. Як свідчить практика, відсутність формалізованих дисциплінарних правопорушень призводить як до зловживань владою командирами різних рівнів, які накладають на підлеглих військовослужбовців суворі дисциплінарні стягнення за надуманими підставами, так і до вчинення ними прямих злочинних дій стосовно підлеглих. На нашу думку, це дасть змогу кожному військовослужбовцю в повному об'ємі знати конкретно визначені і формалізовані дії (бездіяльність), за вчинення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, та відчувати свою захищеність від можливих незаконних дій щодо себе тощо.

Говорячи про відповідальність військовослужбовців, яка настає за адміністративні проступки необхідно згадати такі категорії суб'єктів як військовозобов'язані, резервісти під час проходження зборів, особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які також несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Адміністративна відповідальність для зазначених суб'єктів, як окремий вид юридичної відповідальності, настає за адміністративні правопорушення і, як правило, у відповідності до дисциплінарного статуту.

Так, ст. 15 КУпАП встановлено, що військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту

інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Кодексом про адміністративні правопорушення зазначено, що при порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту військовослужбовцями строкової служби штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. У випадках, зазначених у ст. 15 КУпАП, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Тобто військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть військову дисциплінарну відповідальність, яка є видом дисциплінарної відповідальності державних службовців, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів.

Тобто військова дисциплінарна відповідальність настає за вчинення як дисциплінарного так і адміністративного проступків.

З цього приводу виникають дуже суттєві суперечки серед науковців щодо можливості заміни адміністративної дисциплінарною відповідальністю, що є можливою для перерахованих вище суб'єктів.

Так, В.М. Туманов ставить під сумнів правомірність положень, закріплених у ст. 15 КУпАП України про звільнення цілої групи осіб від адміністративної відповідальності при вчиненні ними адміністративних проступків і заміні відповідальністю дисциплінарною. Він вважає, що таке правило було платою для особливої категорії осіб за їх службу по проведенню політики комуністичної партії, і стверджує, що на даний час воно має бути скасованим, а принцип рівності відповідальності за вчинене має бути здійсненим [3, с. 9 - 10].

На нашу думку, дійсно обов'язковим конституційним принципом демократичної держави є вимога правової рівності. В науковій літературі рівність прав і обов'язків розглядається у трьох аспектах: по-перше, як соціально-економічна категорія; по-друге, як юридичний принцип усіх галузей права; по-третє, як окремі види права на рівність. Соціально-економічна рівність, на його думку, юридично закріплюється у рівноправності громадян, при цьому рівноправність виступає як загальний принцип для усіх галузей права. Юридична рівноправність, зазначав І.Є. Фарбер, включає рівність перед законом і судом, рівне право на звернення до суду за захистом своїх прав, а також рівні права і обов'язки за наявності однакових обставин (юридичних фактів) і юридичних умов (правосуб'єктності) [4, с. 72].

М.П. Орзіх переконаний, що рівність людей у конституційному (правовому) розумінні – це насамперед рівноправність, рівність прав, рівність перед законом, незалежно не лише від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних поглядів, статі,

етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови, але й від будь-яких інших обставин [5, с. 48].

З цього приводу необхідно зазначити, що формально рівними, а не рівноправними, люди можуть бути тільки перед законом. Закон є тією межею, за якою особи, незважаючи на нерівність майнового чи соціального положення, стають рівними. Тобто закон абстрагований до будь-яких індивідуальних ознак індивідів. Отже, будь який суб'єкт рівний перед законом та несе передбачену нормативно-правовими актами юридичну відповідальність без ознак виключення.

В той же час ст. 61 Конституції України встановлює, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Разом з тим нормами дисциплінарних статутів, встановлено, що за порушення службової дисципліни відповідні суб'єкти несуть дисциплінарну відповідальність, а також цивільну, адміністративну, кримінальну відповідальність згідно із законом.

У разі якщо порушення службової дисципліни має ознаки адміністративного чи кримінального правопорушення, начальник зобов'язаний одночасно з накладенням на особу рядового чи начальницького складу дисциплінарного стягнення подати відповідні матеріали до органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, або до органу досудового розслідування.

Начальники, які не вжили заходів для притягнення підлеглих до відповідальності за вчинені ними дисциплінарні правопорушення, корупційні діяння, а також не подали матеріали про вчинення особами рядового і начальницького складу адміністративних чи кримінальних правопорушень до органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, чи до органу досудового розслідування несуть відповідальність згідно з Дисциплінарними статутами. Тобто якщо кваліфікувати адміністративні проступки, вчинені військовослужбовцями як ті, що посягають на публічно-правові відносини, то відповідно вказаній статті Основного закону не можна одночасно до даної категорії суб'єктів застосовувати адміністративні та дисциплінарні санкції.

З цього приводу І.С.Самощенко вказує, що таке поєднання необхідне, оскільки санкції, що застосовуються, мають різні безпосередні завдання: адміністративна – забезпечення виконання визначених державою завдань, які стоять перед тим чи іншим органом державного управління, якому порушник безпосередньо не підпорядкований; дисциплінарна – зміцнення порядку в діяльності тої чи іншої організації [6, с. 215].

Н.М. Конін іменує випадки порушення вимог адміністративного і дисциплінарного законодавства дисциплінарно-адміністративними правопорушеннями, які є ідеальною сукупністю дисциплінарного і адміністративного проступку, одним загальним правопорушенням, за яке можуть і повинні застосовуватися одночасно і дисциплінарні, і адміністративні стягнення без будь-якого поглинання менш суворого покарання більш суворим [7, с. 91].

Спробуємо дати аналіз співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень, які перелічені вище.

По-перше, обидва види відповідальності мають каральний характер. Тобто особа

в будь-якому випадку несе юридичну відповідальність за скоєний протиправний вчинок. На нашу думку, не можна за одне і теж протиправне діяння нести декілька покарань, навіть якщо об'єкт посягання є різним.

Як зазначали І.Т.Філатов та Н.В.Плюхін, військовослужбовець за вчинене правопорушення повинен, як правило, притягатися лише до одного виду відповідальності. І лише у випадку вчинення правопорушення, пов'язаного із заподіянням матеріальної шкоди, військовослужбовець повинен відшкодувати шкоду незалежно від притягнення до інших видів відповідальності [8, с. 60].

По-друге, обидва види відповідальності супроводжуються громадським осудом, а правопорушник несе відповідні наслідки.

По-третє, не погоджуємося ми з обставиною, що можна допускати можливість при вчиненні правопорушення військовослужбовцем, військовозобов'язаним та резервістом під час проходження зборів, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України допускати розсуд конкретного командира про можливість притягнення зазначеного суб'єкта до відповідальності, можливість застосування того чи іншого виду і міри стягнення в межах наданих йому повноважень.

По-четверте, військовослужбовці, військовозобов'язані, резервісти під час проходження зборів, особи рядового та начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України мають спеціальний правовий статус, що пов'язаний з обороною функцією держави, та безпосередньо втілюється в життя в процесі поведінки військовослужбовців шляхом реалізації покладених на них службових обов'язків. Через поведінку військовослужбовців в ході реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків конкретними суб'єктами реалізуються в життя функції органів військового управління.

По-п'яте, враховуючи попередній пункт, треба відзначити, що ст. 15 КУпАП заборонено до зазначених осіб застосування громадських робіт, виправних робіт і адміністративного арешту. Тобто застосування санкцій адміністративної відповідальності має обмежений характер, що не іде на користь покарання проступку та виховання самого правопорушника.

По-шосте, Дисциплінарні статuti України мають розгалужену систему дисциплінарних санкцій організаційного та матеріального характеру, застосування яких за адміністративні проступки буде мати більш ефективний характер.

Висновки. Отже, пропонуємо за адміністративні правопорушення військовослужбовців, військовозобов'язаних, резервістів під час проходження зборів, осіб рядового та начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України притягати лише до дисциплінарної відповідальності за дисциплінарними статутами. При цьому Дисциплінарні статuti України повинні мати вичерпний перелік дисциплінарних проступків, та систему визначених санкцій за вчинені проступки. А власний розсуд командира повинен буди повністю обмежений приписами правових норм. Тобто командир, як носій дисциплінарної влади не повинен поєднувати законодавчу й управлінську (право-

застосовну) функції. Він не повинен сам установлювати, чи є діяння правопорушенням, і самостійно притягати до відповідальності за останнє.

Таким чином вважаємо за доцільне внести зміни до ст. 15 КУпАП наступного характеру: «військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів органів виконавчої влади з питань виконання покарань, внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Курс адміністративного права України: підручник / [Колпаков В. К. та ін.; за ред. В.В. Коваленка]; Національна академія внутрішніх справ. К. : Юрінком Інтер, 2012. 805 с.
2. Тюрин С.С. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Украины: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.С. Тюрин. — Одесса, 2002. — 197 с.
3. Туманов В.М. Административная ответственность предпринимателя: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.: 12.00.07 / В.М. Туманов. / Юрид. ин-т Одес. ун-та. — Одесса, 1993. — 20 с.
4. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве / И.Е. Фарбер. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. — 188 с.
5. Орзих М. Конституционная свобода и равенство людей / М.Орзих // Юридический вестник. — 1998. — №2. — С.48.
6. Сахаров А.Б. Социальная система предупреждения преступлений / А.Б. Сахаров // Советское государство и право. — 1972. — № 11. — С. 66 — 72.
7. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М.Манохина и Ю.С.Адушкина. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1988. — 166 с.
8. Филатов И.Т. Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности / И.Т. Филатов, Н.В. Плюхин // Советское государство и право. — 1971. — № 10. — С. 132 - 135.