

Веселов Н.Ю., Григоришин А.Н. Правовая природа требования и предписания Госавтоинспекции

Исследована правовая природа требований и предписаний Госавтоинспекции, осуществлён лексико-семантический анализ этих юридических терминов. Приведены правовые основания и особенности применения подразделениями (должностными лицами) Госавтоинспекции требования (представления) и предписания в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Предоставлены авторские предложения относительно усовершенствования действующего законодательства по указанным вопросам.

Ключевые слова: полномочия Госавтоинспекции, требование, предписание, индивидуальный акт управления.

Veselov M.Yu., Grigorishin O.M. Legal nature of requirement and order of State Traffic Polic

The article deals with the legal nature of the requirements and orders of State Traffic Police. Lexico-semantic analysis of these legal terms is made. The legal grounds and the application features of the divisions (officers) of the State Traffic Police of the requirements (submission) and order for the providing security of road traffic are given. The author's suggestions for the improvement of the current legislation of these issues are offered.

Key words: the power of the State Traffic Police, demand, order, individual act of management.

Стаття надійшла 23 жовтня 2012 р.

УДК 340.12:351.74

О.І. Гарасимів, О.В. Захарова

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЯК РІЗНОВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

У статті досліджено проблему відповідальності працівників органів внутрішніх справ, зокрема, окреслено поняття адміністративної відповідальності співробітників міліції. Розіставлено акценти у науковому і практичному обґрунтуванні цього виду відповідальності. Автори запропонували внести певні корективи до визначення адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ як різновиду юридичної відповідальності.

Ключові слова: працівник органів внутрішніх справ, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, підстави адміністративної відповідальності, адміністративне покарання працівника міліції, адміністративні стягнення.

Постановка проблеми. Реформування органів внутрішніх справ України неодмінно пов'язане з формуванням нових підходів до функціонування правоохоронної системи. Це, своєю чергою, породжує певні проблеми, найактуальнішою з яких є юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ загалом та адміністративна відповідальність працівника міліції зокрема.

Проблема юридичної відповідальності працівника органів внутрішніх справ корелюється з необхідністю реформування і всієї правоохоронної системи України, і системи органів внутрішніх справ зокрема. Базою цього реформування повинно стати вироблення нових підходів до юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності працівника міліції.

Стан дослідження. Адміністративна відповідальність особового складу органів внутрішніх справ має ознаки, притаманні й іншим видам юридичної відповідальності осіб рядового та начальницького складу: кримінальній, дисциплінарній, матеріальній. Це виявляється в примусовому характері заходів впливу на правопорушників, негативній оцінці їх службово-трудової поведінки, а також у загальній меті усіх різновидів юридичної відповідальності. Водночас зауважимо, що в науці адміністративного права ще не сформовано єдину точку зору щодо змісту, основних рис та поняття адміністративної відповідальності. Дискусія з цього приводу на практиці перешкоджає здійсненню принципу однакової реалізації цього виду відповідальності щодо різних категорій суб'єктів правовідносин, адже «адміністративній відповідальності притаманний всезагальний характер, бо правила, порушення яких тягне адміністративну відповідальність, обов'язкові для усіх громадян» [4, с. 166].

На думку В.К. Колпакова, «адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [5, с. 289]. Ю.П. Битяк та В.В. Зуй визначають адміністративну відповідальність як «різновид юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб перед органами виконавчої влади, а у випадках, встановлених законом, – перед судом (суддею) за порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм на підставі застосування до винного адміністративних стягнень, заходів впливу (до неповнолітніх)» [6, с. 121]. У колективному підручнику «Адміністративне право України» адміністративну відповідальність визначено як «накладення

на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру» [7, с. 158]. Д.М. Овсянко пише: «Адміністративна відповідальність – це застосування державними органами, посадовими особами та представниками влади встановлених державою заходів адміністративного покарання до громадян, а в певних випадках – до організацій, за порушення законності та державної дисципліни» [8, с. 129]. О.П. Коренєв доводить: «Адміністративна відповідальність поряд з кримінальною, цивільною, дисциплінарною – це один із видів юридичної відповідальності, який встановлює держава шляхом видання правових норм, що визначають підстави відповідальності, заходи, котрі можуть застосовуватись до порушників, порядок розгляду справ про правопорушення та виконання означених заходів» [4, с. 164]. Д.М. Бахрах визначає: «Адміністративна відповідальність – це особливий різновид юридичної відповідальності, якому притаманні усі ознаки останньої (вона настає на підставі норм права, за порушення правових норм, конкретизується юридичними актами компетентних органів, пов'язана з державним примусом). З іншого боку, адміністративна відповідальність – це складова частина адміністративного примусу і має усі його якості (здійснюється в межах позаслужбового підпорядкування)» [9, с. 280].

Виклад основних положень. Адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності осіб рядового й начальницького складу, встановлюваної державою шляхом видання правових норм, що визначають підстави і умови відповідальності, заходи, які можуть застосовуватись до порушників, порядок розгляду справ про правопорушення та виконання означених заходів. «Адміністративна відповідальність настає за адміністративні правопорушення. За допомогою інституту адміністративної відповідальності реалізуються норми різних галузей права (адміністративного, трудового, господарського, фінансового), тому коло актів, пов'язаних з нею, дуже велике» [1, с. 600]. «Адміністративно-правова відповідальність настає за вчинення порушень, тобто за невиконання правил загального порядку: дорожнього руху, громадського порядку, охорони природи тощо. Посадові особи несуть адміністративну відповідальність і за свої протиправні діяння, і за видання наказів, які порушують законодавство, а також за неприйняття заходів щодо забезпечення виконання правил підпорядкованими особами» [2, с. 359]. «Підставою адміністративної відповідальності, – вказує В.О. Козбаненко, – є адміністративний про-

ступок. Адміністративний проступок – це протиправна, винна (навмисна чи необачна) дія або бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність» [3, с. 641].

Аналіз вищевказаних міркувань дозволяє визначити такі найсуттєвіші ознаки, риси та властивості адміністративної відповідальності. Встановлювати адміністративну відповідальність можуть органи не лише законодавчої, а й виконавчої влади в межах своєї компетенції. Інститут адміністративної відповідальності – це найважливіша частина адміністративного права. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, тобто протиправна, винна (навмисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку передбачено адміністративну відповідальність. Більшість складів адміністративних проступків можна назвати формальними: адміністративна відповідальність настає за загальним правилом, незалежно від наявності безпосередніх негативних наслідків цього правопорушення. Достатньо самого факту порушення. Адміністративна відповідальність супроводжується державним та громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння. Вона урегульована нормами адміністративного права, що містить переліки адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. Притягнення до адміністративної відповідальності – обов'язок державних органів, яким це право надано чинним законодавством. Нормами адміністративного права встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Він спрощений, що створює умови для оперативності й економічності його застосування, надає необхідні гарантії здійснення права на захист. Адміністративну відповідальність можна розглядати як сукупність матеріальних і процесуальних правовідносин, тобто матеріально-деліктних, викликаних скоєнням конкретного правопорушення, та адміністративно-процесуальних, пов'язаних з необхідністю зібрати матеріали про правопорушення та щодо особи, яка його скоїла, розглянути справу, винести законне, обґрунтоване й справедливе рішення, забезпечити його виконання. Завдання адміністративної відповідальності: охорона суспільних відносин, формованих в процесі діяльності щодо виконання повноважень державних органів, від протиправної поведінки; гарантування прав громадян; виховання суб'єктів правовідносин в дусі дотри-

мання різних адміністративних правил. Сутністю адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення як необхідний правовий наслідок порушення (невиконання) адміністративних заборон, осуд поведінки порушника і обмеження його особистих благ, матеріальних та інших правових інтересів, оцінка вчиненого діяння. Особливою ознакою цього виду правової відповідальності є введення до багатьох норм Кодексу законів про адміністративні правопорушення України дискреційних повноважень, тобто права діяти на власний розсуд (звичайно, у межах юридичних приписів) під час встановлення адміністративних заборон або нових видів покарань, заміни стягнень тощо [10, с. 128]. Адміністративне провадження здійснює спеціально створена система органів адміністративної юрисдикції, що охоплює органи виконавчої влади, суди, які діють у межах певних адміністративно-процесуальних форм.

Спеціальні логічно-формальні операції та абстрагуючий метод дізнання явищ і процесів суспільного буття дозволяє визначити адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що виявляється у застосуванні спеціально уповноваженими органами або посадовими особами до порушників адміністративно-правових приписів у встановленому порядку адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки особистого, майнового чи морального характеру.

Очевидно, що адміністративна відповідальність – це завжди результат неправомірної поведінки особи, її передбачено як реакцію держави на адміністративне правопорушення.

Водночас за деякі адміністративні правопорушення до відповідальності притягаються тільки ті особи, які належать до спеціального службово-посадового стану або займаються певною професійною діяльністю. Це так звані спеціальні суб'єкти адміністративної відповідальності, зокрема працівники органів системи Міністерства внутрішніх справ. З іншого боку, в Кодексі України про адміністративні правопорушення [11] особливо виокремлено питання про адміністративну відповідальність військовослужбовців та державних службовців, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. У ст. 15 цього нормативно-правового акта прямо зазначається, що військовослужбовці та призовані на збори військовозобов'язані, а також особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Такий особливий стан працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх

справ обумовлений специфікою здійснюваної ними службово-трудової діяльності у сфері захисту, охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин.

Служба в органах внутрішніх справ України – це особливий вид державної служби, а її працівники – посадові особи, які представляють органи державної виконавчої влади. Працівники органів внутрішніх справ виконують управлінські та правоохоронні функції, мають певний статус, здійснюють від імені й за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження.

Свої завдання і функції особовий склад органів внутрішніх справ виконує в умовах реального соціально-економічного та політичного становища в країні, тобто він не відірваний від суспільства, а становить його невід’ємну частину. Тому різні соціальні негаразди безпосередньо впливають на органи внутрішніх справ, ефективність їх діяльності.

Деякі працівники органів внутрішніх справ не можуть встояти перед суспільними численними негативними явищами, зокрема пияцтвом, наркоманією, неетичною поведінкою тощо. На них також впливає поширення не кращих зразків масової культури з характерними їй елементами жорстокості, насильства, пропагандою всюдозволеності, задоволення власних потреб за будь-яку ціну.

Останнім часом в органах внутрішніх справ дещо посилено роботу щодо зміцнення законності й дисципліни, запобігання правопорушенням та надзвичайним подіям серед особового складу. Вжито чимало заходів щодо виявлення та очищення органів внутрішніх справ від працівників, які порушили закон, зловживали владою або службовим становищем, допустили негідні вчинки та поведінку, скомпрометували себе в очах громадськості. Упродовж п’яти років більше ніж утричі скоротилося число працівників ОВС, засуджених за злочини, майже вдвічі – за посадові злочини. Здійснені заходи сприяли очищенню міліцейських колективів від професійно не підготовлених працівників, осіб з низькими моральними якостями, схильних до порушення дисципліни і законності. І все ж кількість злочинів та інших правопорушень, вчинених особами рядового і начальницького складу ОВС, досить велика.

Слід зазначити, що службове правопорушення залежно від характеру та ступеня суспільної небезпеки може визнаватися злочином або адміністративним правопорушенням, або дисциплінарним проступком. За Дисциплінарним статутом до основних обов’язків працівни-

ків ОВС належить, зокрема, дотримання чинного законодавства [12]. Зрозуміло, що скоєння адміністративного правопорушення порушує чинне законодавство України про адміністративну відповідальність. У зв'язку з цим вчинення працівником органів внутрішніх справ адміністративного правопорушення необхідно розглядати як порушення службової дисципліни.

Особливості адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ відображено у ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до якої в більшості випадків вони несуть відповідальність за адміністративні проступки за Дисциплінарним статутом, тобто дисциплінарну відповідальність. І лише в окремих випадках їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності на загальних засадах за: порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (це правопорушення характеризується порушенням правових норм, чинних у сфері безпеки дорожнього руху); порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм. Тут мається на увазі порушення обов'язкових для виконання приписів нормативних документів, які визначають критерії безпеки та нешкідливості для людини чинників навколишнього середовища і вимоги до забезпечення оптимальних або допустимих умов життєдіяльності людини; порушення правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів. Порушенням правил полювання визнається полювання, що здійснюється особою, яка не має права на полювання, або не відповідає іншим вимогам закону, знаходження в мисливських угіддях з мисливською зброєю, собаками або ловчими птахами без дозволу, здобич більшої, ніж передбачено дозволом, кількості тварин або порушення інших умов ліцензії. Порушенням правил рибальства є користування водними біоресурсами без належного дозволу (ліцензії), недотримання умов дозволу, застосування знарядь рибальства, які не вказані у відповідних правилах; порушення митних правил; вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, неправомірне використання державного майна. Ці правопорушення вчиняють особи, уповноважені на виконання функцій держави, чия діяльність спрямована на протиправне застосування наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг). Це також нежиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора; бездіяльність працівників ОВС, за якої окремі ухвали, постанови судових та

слідчо-прокурорських органів залишаються без розгляду; невжиття щодо цих рішень відповідних заходів; несвоєчасна відповідь на вказані рішення; ухилення від виконання законних вимог прокурора, зокрема від прибуття за офіційним викликом до органів прокуратури, а також скоєння діянь, які спрямовані на невиконання законних вимог прокурора щодо проведення перевірки або ревізії діяльності підприємств, установ, організацій, вимог про призначення спеціалістів та надання необхідних матеріалів для такої перевірки); порушення законодавства про державну таємницю. Йдеться про невиконання встановленого законодавством порядку передачі державної таємниці іншій державі або міжнародній організації; порушення встановленого законодавством порядку надання допуску і доступу до Державної таємниці; засекречування інформації, яка не може бути такою; незастосування заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та незабезпечення контролю за охороною державної таємниці, невиконання норм та вимог технічного захисту таємної інформації.

Неважко помітити, що усі перелічені правопорушення загальнопоширені й не відображають специфіки служби в органах внутрішніх справ. Вони можуть бути скоєні, в принципі, і особовим складом ОВС, і будь-якими фізичними особами. Саме тому чинне законодавство не визначає суттєвої різниці у відповідальності за ці правопорушення між працівниками органів внутрішніх справ та іншими категоріями громадян. До осіб рядового і начальницького складу застосовуються такі види адміністративних стягнень: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права. Проте до цих осіб, на відміну від інших громадян, не можна застосувати такі види адміністративних стягнень, як виправні роботи та адміністративний арешт, бо ці заходи за своїм характером несумісні з несенням служби в органах внутрішніх справ. Крім того, якщо орган адміністративної юрисдикції в процесі дослідження обставин правопорушення зробить висновок про те, що в такому разі застосування заходів дисциплінарного впливу буде мати більший виховний ефект, ніж накладення адміністративного стягнення, то він може замість застосування цього стягнення передати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності. Причому тут не йдеться про пом'якшення відповідальності, оскільки заходи дисциплінарного впливу можуть бути значно суворіші, ніж адміністративні стягнення.

Отже, у разі вчинення особою рядового або начальницького складу органів внутрішніх справ адміністративного проступку відбувається заміна одного виду юридичної відповідальності на інший, що в літературі названо субститутною відповідальністю. Доцільність заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною в такому разі пояснюється особливостями служби в органах внутрішніх справ, особливим правовим статусом їх працівників, відтак специфікою юридичної відповідальності за порушення правових норм, які охороняються адміністративними санкціями [13, с. 102–103]. Як наслідок, виникає питання про допустимість або недопустимість накладення на винного працівника органів внутрішніх справ одразу двох стягнень: і адміністративного, і дисциплінарного. Законодавчого це питання не вирішене. Хоча на практиці все ж таки трапляються непоодинокі випадки, коли за скоєння деяких адміністративних правопорушень персонал органів системи Міністерства внутрішніх справ притягається до адміністративної та дисциплінарної відповідальності одночасно.

Що стосується порядку накладення адміністративних стягнень на працівників органів внутрішніх справ, то він нічим суттєвим не відрізняється від порядку їх накладення на інших громадян.

Документом, який фіксує наявність фактичних підстав до порушення справи про адміністративне правопорушення, скоєне особою рядового або начальницького складу, є протокол (виняток становлять випадки, коли штраф стягується або попередження фіксується на місці вчинення правопорушення). Протокол складають уповноважені на те особи. В ньому фіксуються дані про особу правопорушника, про суть та обставини вчинення проступку, про свідків та потерпілих, пояснення порушника та інші необхідні відомості. Надалі цей протокол разом з іншими зібраними матеріалами (протоколами особистого огляду та огляду речей, вилучення речей та документів, речовими доказами) надсилається органу (посадовій особі) чи уповноваженим розглядати справу про це правопорушення: адміністративній комісії, районному чи міському судді, органу державної інспекції чи іншому органу, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами.

Працівникові органу внутрішніх справ, який притягається до адміністративної відповідальності, надається право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, представляти докази, заявляти клопотання, отримувати під час розгляду справи допомогу адвоката, оскаржити постанову у справі.

Щодо органів, які застосовують адміністративні стягнення, та строків виконання постанов про накладення адміністративних стягнень на осіб рядового і начальницького складу, також немає ніяких винятків із загальноприйнятого порядку.

Висновок. Адміністративна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ має певні особливості. Зокрема, відповідальність за адміністративні правопорушення настає за Дисциплінарним статутом ОВС України; відповідальність за деякі правопорушення, вичерпний перелік яких міститься у ч. 1 ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, настає на загальних підставах; адміністративна відповідальність, на відміну від дисциплінарної відповідальності, реалізується в межах службового підпорядкування; до осіб рядового і начальницького складу ОВС не застосовуються такі види адміністративних стягнень, як виправні роботи та адміністративний арешт; наявність права у органів (посадових осіб) замість накладення адміністративних стягнень передавати матеріали про правопорушення цієї категорії осіб відповідним органам (посадовим особам) для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності; заходи адміністративної відповідальності застосовуються відповідно до законодавства, яке регламентує адміністративне провадження.

1. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юрист, 2001. – С. 600.

2. Комаров С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. – М.: Юрайт, 1998. – С. 359.

3. Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – С. 641.

4. Административное право / под ред. А.П. Коренева. – М.: МВШМ МВД СССР, 1986. – С. 166.

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 289.

6. Битяк Ю.П. Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х.: Одиссей, 1999. – С. 121.

7. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – С. 158.

8. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М.: Юрист, 1999. – С. 129.

9. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1997. – 301 с.

10. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та ф-тів / Л.В. Коваль. – К.: Вентурі, 1996. – С. 128.

11. Кодекс Украины об административных правонарушениях: научно-практ. комментарий / под общей ред. А.С. Васильева. – Изд. 3-е. – Х., 2002. – 452 с.

12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. [Електронний ресурс].

13. Комзюк А.Т. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки / А.Т. Комзюк // Вісник ун-ту внутр. справ. – 1999. – № 8. – С. 102–103.

Гарасымив Е.И., Захарова А.В. Административная ответственность как разновидность юридической ответственности работников органов внутренних дел

В статье исследована проблема ответственности работников органов внутренних дел, в частности, определено понятие административной ответственности сотрудников милиции. Акцентируется на научном и практическом обосновании этого вида ответственности. Авторы предложили внести некоторые коррективы в определение административной ответственности работников органов внутренних дел как разновидности юридической ответственности.

Ключевые слова: *работник органов внутренних дел, юридическая ответственность, административная ответственность, основания административной ответственности, административное наказание работника милиции, административные взыскания.*

Harasymiv A.I., Zakharova A.V. Administrative responsibility as a type of the legal liability of the law enforcement bodies officials

The article deals with the responsibility of law enforcement officers. The concept of the administrative responsibility of the police is outlined. It is emphasized on scientific and practical rationale of this kind of the responsibility. The authors proposed to make certain amendments to the definition of the administrative responsibility of law enforcement bodies officials as a form of legal liability.

Key words: *law enforcement bodies official, legal responsibility, administrative responsibility, the grounds of administrative liability, administrative penalties of a police officer, administrative penalties.*

Стаття надійшла 21 листопада 2012 р.