

*Подорожній Є. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДО ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Анотація. У статті присвячено увагу розгляду властивостей дисциплінарної та адміністративної відповідальності, які свідчать як про схожість, так і про відмінність даних видів юридичної відповідальності один від одного. Доведено, що і адміністративна, і дисциплінарна відповідальність мають однакові за формою (зовнішнім вираження) фактичні підстави для їх застосування – вчинення особою проступку, зміст цих підстав суттєво відрізняється.

Ключові слова: юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративний проступок, адміністративна відповідальність.

Постановка проблеми. Одним із основних юридичних засобів забезпечення охорони суспільних відносин є юридична відповідальність, яка являє собою закріплені у законодавстві і забезпечувані державою юридичний обов'язок правопорушника пізнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [1, с. 133]. О. Ф. Скакун пише, що юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владної (примусової) втрати особою благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення [2, с. 431]. Специфіка юридичної відповідальності за досягання на ті чи інші суспільні відносини встановлюються нормами відповідної галузі права. На сьогодні існує декілька різновидів юридичної відповідальності, кожен з яких має свої характерні властивості, але деякі із цих різновидів зовнішньо дуже схожі, зокрема йдеться про дисциплінарну та адміністративну відповідальності, коли справа доходить до їх застосування за вчинення правопорушень у сфері державної служби, в межах інституту якої тісно поєднуються, переплітаються та взаємодіють норми адміністративного і трудового права.

Стан дослідження. Проблематика як дисциплінарної, так і адміністративної відповідальності аналізувалася цілою низкою дослідників, зокрема її вивчали В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. С. Венедітков, М. І. Іншин, В. К. Колпаков, В. Г. Короткін, Л. П. Грузінова, П. Д. Пилипенко, але детальному розгляду співвідношення цих двох різновидів відповідальності правники, як правило, не приділяють окремої уваги. Тому мета статті полягає у дослідженні співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Розпочати слід із визначення поняття адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Одразу ж слід відзначити, що офіційного визначення даних понять немає, у той час як на сторінках юридичної літератури з цього приводу пропонується ціла низка точок зору. Так, В. Б. Авер'янов характеризує адміністративну відповідальність як сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [3, с. 430-431]. Є. С. Герасименко розуміє адміністративну відповідальність

як специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою особи, які їх вчинили, повинні дати відповідь перед повноважним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку [4, с. 16]. На думку Ю. П. Битяка, адміністративна відповідальність – це накладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють у державному управлінні та інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [5, с. 177-178].

Що стосується дисциплінарної відповідальності, то її розуміють як обов'язок працівника відповідати перед роботодавцем за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права [6, с. 19]. Н. Б. Болотіна вважає, що дисциплінарна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку працівника відповідати перед власником або уповноваженим ним органом за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права [7, с. 440]. Ю. П. Дмитренко визначив дисциплінарну відповідальність як вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку працівника, який здійснив дисциплінарний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії в межах стягнень, встановлених трудовим законодавством [8, с. 352].

З викладеного видно, що спільним для обох видів відповідальності є те, що їх фактичною підставою являється вчинення особою проступку. Тобто, і адміністративна, і дисциплінарна відповідальність застосовуються за скоєння правопорушення, рівень суспільної небезпеки (шкідливості) яких порівняно незначний. Відповідно до статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [9]. Чіткого ж визначення поняття дисциплінарного проступку діюче трудове законодавство не містить, у статті 147 Кодексу законів про працю України лише закріплено, що за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано відповідне стягнення [10]. У проекті Трудового кодексу від 22.04.2013 передбачалося, що підставою для застосування дисциплінарної відповідальності є порушення працівником своїх обов'язків (дисциплінарний проступок), визначених трудовим законодавством, колективним і трудовим договорами, підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Визначення дисциплінарного проступку також міститься у Законі України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 № 3460-IV: «дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни» [11].

Отже, через те, що і адміністративна, і дисциплінарна відповідальність мають однакові за формою (зовнішнім вираження) фактичні підстави для їх застосування, вчинення особою проступку, зміст цих підстав суттєво відрізняється. Найпершою і найбільшою відмінністю є об'єкти, на які посягають адміністративні та дисциплінарні проступки та які захищають адміністративна і дисциплінарна відповідальності. Так, в обох випадках вчинення зазначених правопорушень особа скоює посягання на встановлену дисципліну, однак у контексті адміністративного правопорушення йдеться про дисципліну в сфері здійснення державного управління, тобто, особа своїми діями порушує (перешкоджає) нормальний порядок здійснення державою своїх функцій з управління суспільними справами. Тобто, правопорушник посягає на порядок управління, що має зовнішній по відношенню до нього характер. У той час, як, вчиняючи дисциплінарний проступок, особа порушує трудову дисципліну встановлену на підприємстві, організації, де вона працює, а тому ця особа посягає на внутрішньо-управлінські відносини у системі, в середині організаційної структури якої вона безпосередньо перебуває. Звідси очевидно, що різними є й суб'єкти, перед якими правопорушник несе відповідальність, адже у трудових правовідносинах власник має дисциплінарну владу щодо працівника, і працівник несе дисциплінарну відповідальність саме перед власником (роботодавцем), а не перед державою (державним органом), як це має місце при адміністративній відповідальності [7, с. 440]. Цілком закономірним є питання про те, перед ким несе відповідальність особа, яка перебуває на службі у відповідних органах державної влади, і є така відповідальність адміністративною чи дисциплінарною? Аналіз діючого та нового (що має набрати чинності 01.01.2016 р) законів «Про державну службу», законів «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 № 3460-IV, «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24.03.1999 № 551-XIV, а також Постанови ВРУ «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 № 1796-XII свідчать про те, що порушення особою службової дисципліни тягне за собою застосування до неї дисциплінарних стягнень, окрім тих випадків, коли у її діях містяться ознаки складу злочину або адміністративного правопорушення. У діючому законі про державну службу встановлено, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює [12]. В якості суб'єкта, перед яким несе відповідальність службова особа, яка вчинила адміністративний проступок, є держава, однак тут вона виступає не як здійснювач державно-владних функцій і повноважень, а як власник органів, установ, в яких перебуває на службі ця особа, тобто, держава по відношенню до останньої є роботодавцем і має щодо неї дисциплінарну владу таку ж, як інші роботодавці над своїми найманими працівниками.

Слід відзначити, що в окремих випадках (ситуаціях) для окремих категорій працівників, зокрема тих же державних службовців, трудові обов'язки осіб можуть співпадати із обов'язками, які на них покладають норми адміністративного права, у такому випадку протиправні дії особи міститимуть ознаки і адміністративного, і дисциплінарного проступків. Також не можна не звернути увагу на те, що деякі категорії осіб, до яких застосовується так звана спеціальна дисциплінарна відповідальність, несуть адміністративну відповідальність не у відповідності до адміністративного законодавства, а згідно спеці-

альних дисциплінарних статутів, положень. Так, наприклад у статті 15 КУпАП встановлено, що військовослужбовці, військово-возобов'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. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних правопорушень, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт. Інші, крім згаданих, особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах [9].

Далі слід звернути увагу на такі особливості адміністративної та дисциплінарної відповідальності, як чіткість законодавчого визначення протиправних дій, за вчинення яких до осіб застосовують адміністративні та дисциплінарні стягнення. Так, у випадку із адміністративною відповідальністю діюче законодавство містить чітко визначені склади правопорушень, за наявності у діях особи ознак яких до неї застосовується адміністративна відповідальність. На відміну від адміністративної відповідальності, дисциплінарна не має у своєму розпорядженні конкретизованих та законодавчо закріплених складів трудово-правових порушень. Слід відзначити, що у новому законі «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI, який має набрати чинності 01.01.2016 року, у статті 52 закріплено, що дисциплінарними проступками є: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9) прогул, тобто, відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння [12].

Суттєвою відмінністю у врегулюванні адміністративної та дисциплінарної відповідальності є відсутність у трудовому законодавстві хоча б якогось натяку на обтяжуючі та пом'якшуючі обставини, що, на нашу думку, являється суттєвим недо-

ліком, враховуючи той факт, що підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є винне діяння, а ступінь та характер вини може різнитися залежно від ряду обставин. Натомість у КУпАП чітко передбачено, що при накладанні адміністративного стягнення на особу враховуються обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. При цьому обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року [9]. А обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, є такі: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння [9].

Якщо говорити про стягнення, які накладаються на осіб внаслідок притягнення особи до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, то вони різні, однак даний момент обох різновидів відповідальності пов'язує те, що у деяких випадках до окремих категорій осіб можуть застосовуватися дисциплінарні стягнення за вчинення адміністративних правопорушень, зокрема йдеться про категорії осіб, на поведінку яких поширюється дія норм дисциплінарних статутів або інших спеціальних положень про дисципліну.

Висновки. Отже, резюмуючи вище викладене, можемо констатувати, що дисциплінарна та адміністративна відповідальність мають певні точки перетину, особливо у контексті трудової діяльності, пов'язаної із несенням служби (державної, військової), однак загалом ці види юридичної відповідальності суттєво відрізняються, перш за все в силу специфіки відносин, які вони покликані охороняти. Так, неодмінною умовою притягнення до дисциплінарної відповідальності є наявність трудових, службових відносин та організаційного підпорядкування між порушником і суб'єктом застосування зазначеної відповідальності.

Слід відзначити, що адміністративна відповідальність (її основні аспекти: підстави, порядок, наслідки та ін.) на сьогодні характеризується більш високим та якісним, хоча і далеким від ідеального рівнем правової регламентації, аніж регламентація дисциплінарної відповідальності, яка має неповний та нечіткий характер.

Література:

1. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: [навч. посібник]. Вид. 6-е. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
4. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності [Текст]: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Є. С. Герасименко; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 21 с.
5. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
6. Грузінова Л. П., Короткін В. Г. Трудове право України: [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.]. – К. : МАУП. – Ч. 4. – 2003. – 152 с.
7. Болотіна Н. Б. Трудове право України: [підручник]. – 4-те вид., стер. – К. : Вікар, 2006. – 725 с.
8. Дмитренко Ю. П. Трудове право України: [підручник] / Ю. П. Дмитренко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // ВВР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
11. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.
12. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.

Подорожний Е. Ю. К проблеме соотношения дисциплинарной и административной ответственности

Аннотация. В статье посвящено внимание рассмотрению свойств дисциплинарной и административной ответственности, которые свидетельствуют как о сходстве, так и различие данных видов юридической ответственности друг от друга. Доказано, что и административная, и дисциплинарная ответственность имеют одинаковые по форме (внешним выражение) фактические основания для их применения – совершение лицом проступка, однако содержание этих оснований существенно отличается.

Ключевые слова: юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, административный проступок, административная ответственность.

Podorozhnyi Ye. On the problem of correlation of disciplinary and administrative responsibilities

Summary. The article is devoted to the consideration of the properties of disciplinary and administrative proceedings, which show both similarities and differences of these types of legal liability. It is proved that administrative and disciplinary responsibilities are identical in form (formal expression) grounds for their application – a person has committed the offense, the content of these grounds is significantly different.

Key words: legal liability, disciplinary liability, administrative offense, administrative liability.