

А.В. Перепелиця

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

*Розглядаються теоретичні, методологічні й прикладні проблеми адміністративної відповідальності працівників ОВС, аналізуються підстави і механізм реалізації адміністративної відповідальності посадових осіб ОВС.*

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, корупційне діяння, корупція, профілактика, державне управління.

*Рассматриваются теоретические, методологические и прикладные проблемы административной ответственности сотрудников ОВД, анализируется основание и механизм реализации ответственности должностных лиц ОВД.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, коррупционное деяние, коррупция, профилактика, государственное управление.

*In this article theoretical, methodological and practical problems of administrative responsibility of officers of Internal Affairs of Ukraine, as well as causes and mechanism of realization of administrative responsibility of legal subjects have been analyzed.*

**Key words:** administrative responsibility, corruptive act, corruption, prevention, state administration.

**Постановка проблеми.** Зважаючи на сучасні політично-правові обставини в Україні, слід підкреслити, що поняття і зміст адміністративної відповідальності останнім часом привертає дедалі більшу увагу юридичної громадськості. Особливо це пов'язується з чинною дискусією щодо проведення адміністративної та судової реформ у державі, а також – із підготовкою нових проектів законів про адміністративні та кримінальні проступки, адміністративного та кримінального процесуальних кодексів.

Сьогодні адміністративна відповідальність, без сумніву, є найпоширенішим видом юридичної відповідальності в правовій системі України і одним із найбільш дієвих правових інструментів у боротьбі з наймасовішими протиправними діяннями, якими є адміністративні

проступки. Головною їх особливістю є те, що вони входять до широкого кола відносин, що регулюються нормами адміністративного права. Ці правові відносини виникають у сфері державного управління, економіки, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва, підприємницької діяльності, а також контролю і нагляду як у внутрішньоорганізаційній діяльності державного механізму, так і позавідомчій.

**Стан дослідження.** Інститут адміністративної відповідальності виник як засіб досягнення завдань управління, який, базуючись на ґрунті безмежної влади суб'єктів управління, практично за повної відсутності нормативного забезпечення цього виду правозастосовної діяльності, не виробленості способів захисту від неправомірного застосування адміністративних стягнень, з часом перетворився у всеохоплювальний метод державного управління. А, якщо додати сюди ще й те, що державне управління у нашій країні завжди було надмірно централізованим, то стане одразу зрозумілим, чому адміністративна відповідальність була включена до змісту загальної частини адміністративного права, владі був потрібен надійний, оперативний та універсальний спосіб досягнення цілей, які вона ставила перед собою та тому чи іншому історичному етапі.

Найвагоміший внесок у розвиток інституту адміністративної відповідальності зробили такі вчені-юристи, як Д.М. Бахрах, Г.В. Васильєва, І.А. Галаган, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, В.В. Лазарев, А.Є. Луньов, В.М. Манохін, Л.Л. Попов, М.С. Студенікіна, І.О. Тимченко, О.І. Щербак, О.М. Якуба та ін.

**Виклад основних положень.** Проаналізувавши дефініції адміністративної відповідальності, викладені науковцями-адміністративістами, можна стверджувати, що адміністративна відповідальність працівників міліції, як вид юридичної відповідальності, – це застосування до працівника міліції за порушення ним своїх службових обов'язків, що визнаються законами адміністративними правопорушеннями, адміністративних стягнень, що тягнуть для нього обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Проаналізувавши перелік діянь, що визнаються адміністративними правопорушеннями, можна зробити висновок, що єдиною групою обов'язків, які входять до адміністративно-правового статусу

су працівника міліції, та за вчинення яких працівник міліції підлягає адміністративній відповідальності, є обов'язки працівника міліції не вчиняти корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інші особи, які згідно з чинним законодавством притягаються до відповідальності за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарних статутів, у разі вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, несуть відповідальність, передбачену Законом України «Про боротьбу з корупцією» [3]. В ньому закріплено правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь, підстави притягнення до адміністративної відповідальності, систему органів, уповноважених складати протоколи та розглядати справи про адміністративні проступки. Основні завдання, принципи притягнення до адміністративної відповідальності, порядок накладення і виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення встановлені в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності, як складової адміністративно-правового статусу працівника міліції, є вчинення адміністративного правопорушення (корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією). Ч. 1 ст. 9 КУпАП визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Враховуючи конструкцію цього визначення, корупційним правопорушенням слід визнавати протиправне, умисне діяння, що посягає на встановлений порядок здійснення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданих їм повноважень, та за яке Законом України «Про боротьбу з корупцією» передбачено адміністративну чи іншу відповідальність.

Юридичним вираженням шкідливості корупційного проступку є його протиправність [4], яка означає, що дія або бездіяльність, яка його складає, прямо визнається проступком. Серед різних діянь, що посягають на правові відносини, корупційними є лише ті, що

названі такими в Законі України «Про боротьбу з корупцією». Ознака протиправності також вказує на неприпустимість застосування аналогії, що сприяє зміцненню законності, охороняє права і свободи громадян, виключаючи притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені адміністративним законодавством [5].

Корупційним діянням визнається таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність. Караність є важливою ознакою адміністративного (корупційного) проступку і нормативно відображається закріпленням у законі адміністративних стягнень. Реалізація адміністративних стягнень не обов'язково супроводжує адміністративний проступок (корупційне діяння як вид адміністративного правопорушення), але можливість їхнього застосування становить його обов'язкову властивість.

Істотним моментом, який обумовлює правильне застосування ст. 1 Закону, є відмежування корупційних діянь від кримінально-караного отримання хабара. Слід зазначити, що термін «корупційне діяння» є певною мірою умовним, а його етимологічне значення є значно ширшим від його ж змісту щодо цього Закону. У широкому розумінні до корупційних діянь варто відносити діяння, передбачені в пунктах «а» і «б» ч. 2 ст. 1 Закону, та інші правопорушення, що свідчать про продажність державного службовця чи іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави, у тому числі, безумовно, і одержання хабара. У вузькому значенні під корупційними діяннями варто розуміти винятково діяння, передбачені в пунктах «а» і «б» ч. 2 ст. 1 Закону «Про боротьбу з корупцією».

Ознаки діяння, описаного в пункті «а» ч. 2 ст. 1 Закону, і одержання хабара (ст. 368 Кримінального Кодексу) значною мірою схожі. Головне, що споріднює ці правопорушення, полягає в тому, що під час здійснення корупційного діяння і одержання хабара особа, уповноважена на виконання функцій держави, незаконно одержує у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальні блага, послуги, переваги, тобто в обох випадках має місце прийняття зазначеними особами матеріальних цінностей чи послуг матеріального характеру. У цих випадках такі відношення здійснюються не у зв'язку з якимись особистими, родинними відносинами з особою, уповноваженою на виконання функцій держави, а у зв'язку з тим, що ця особа обіймає певну посаду і виконує певні повноваження.

Однак, якщо встановлення описаних ознак цілком достатньо для кваліфікації діяння як корупційного і застосування ст. 1 Закону «Про боротьбу з корупцією», то для наявності складу одержання хабара їх недостатньо. Ст. 368 Кримінального кодексу визначає одержання хабара як одержання службовою особою у будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах особи, що дає хабар, або в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища, тобто для наявності складу одержання хабара недостатньо встановити факт незаконного одержання посадовою особою матеріальної винагороди. Обов'язковою ознакою злочину, передбаченого ст. 368 КК, є те, що ця винагорода дається не просто так (що характерно для корупційного діяння), а за певні дії чи бездіяльність службової особи. Передані посадовій особі матеріальні цінності чи надані їй послуги мають характер винагороди, плати за відповідну її поведінку. Ця обставина є основною відмінною ознакою одержання хабара від корупційного діяння. Для останнього істотним є сам факт незаконного одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг, а також одержання нею кредитів, позичок, придбання цінних паперів, нерухомості чи іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, непередбачених чинним законодавством.

Крім того, для низки корупційних правопорушень характерна така ознака об'єктивної сторони, як спосіб його вчинення (наприклад, отримання кредиту шляхом використання пільг, не передбачених чинним законодавством).

Із суб'єктивної сторони передбачається, що дії, перелічені в пунктах «а» і «б» ч. 2 ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією», можуть бути вчинені тільки з прямим умислом, оскільки для цих дій характерні корисливі цілі й мотиви. Наявність мети і мотиву, на якому ця мета заснована, завжди є свідченням прямого умислу. Отже, особа, яка вчиняє корупційне діяння, усвідомлює, що, будучи уповноваженою на виконання функцій держави, незаконно одержує у зв'язку з виконанням таких функцій будь-які матеріальні блага (послуги, пільги, переваги) чи неправомірно використовує пільги (переваги) для одержання таких благ і бажає діяти саме таким чином.

Діяння, передбачені ч.ч. 1 і 2 ст. 5 Закону, також характеризуються умисною формою вини, тобто державний службовець (чи інша особа, уповноважена на виконання функцій держави) усвідомлює, що порушує спеціальні обмеження, спрямовані на попередження корупції,

і бажає діяти саме так, тобто неправомірно. Крім того, особа, що вчинює одне з діянь, передбачених ч. 2 ст. 5 Закону, усвідомлює, що вона є посадовою особою.

Мета і мотиви порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, спеціальних обмежень, спрямованих на попередження корупції, найчастіше є, вочевидь, корисливими, але можуть також бути й іншими негідними (бажання зробити послугу родичу, знайомому в обмін на іншу послугу нематеріального характеру, кар'єризм, заздрість, помста та ін.). Впливу на кваліфікацію діяння за ст. 5 Закону мета і мотиви не чинять, за винятком вчинення особою порушень, передбачених п. «а» ч. 1 ст. 5 і пп. «а» і «б» ч. 2 ст. 5 Закону.

У зазначених пунктах мета, з якою особа порушує встановлені для неї обмеження, передбачена в диспозиції, тому її відсутність у особі не дає підстав для притягнення її до встановленої відповідальності. У п. «а» ч. 1 і п. «а» ч. 2 ст. 5 прямо передбачена корислива мета – одержання матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг, а в п. «б» ч. 2 ст. 5 мета – перешкодити виконанню своїх обов'язків іншими державними органами чи посадовими особами (потрібно визнати, що ця мета не може бути кінцевою).

Крім того, наявність у диспозиції норми вказівки на мету діяння є свідченням того, що таке діяння може бути вчинено тільки з прямим умислом [6]. Жодне з корупційних правопорушень не вчиняється з необережності.

Усі корупційні правопорушення передбачають їх вчинення спеціальним суб'єктом – особою, уповноваженою на виконання функцій держави. В ст. 2 Закону виокремлені два основні види таких осіб: державні службовці, а також народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільські, селищні, міські голови та голови районних, обласних рад.

Працівник міліції підлягає адміністративній відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, як державний службовець. Незважаючи на те, що Закон України «Про державну службу» безпосередньо не відносить службу в міліції до державної служби, проте аналіз деяких положень цього Закону та інших законодавчих актів дозволяє зробити висновок щодо належності працівника міліції до категорії державних службовців.

Ст. 1 Закону України «Про державну службу» закріпила поняття державного службовця, якими визнаються особи, які на професійній основі займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави і одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Працівник міліції повною мірою відповідає наведеному визначенню: працівник міліції є особою, що на професійній основі виконує завдання і функції державного озброєного органу виконавчої влади (міліції). Йому присвоюється спеціальне звання міліції, при прийнятті на службу до нього висувається низка умов, у тому числі й щодо освітнього рівня, відповідно до ст. 19 Закону України «Про міліцію» форми і розміри грошового утримання працівників міліції встановлюються Кабінетом Міністрів України і фінансуються за рахунок державних коштів. Крім того, ст. 16 Закону України «Про міліцію» прямо встановлює, що особовий склад міліції складається з працівників, що проходять державну службу в підрозділах міліції. Ще одним свідченням належності працівника міліції до державних службовців є положення, закріплене ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну службу», згідно з яким регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ (а отже й міліції як складової органів внутрішніх справ) та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України. Це підкреслює належність працівників міліції до державних службовців і визначає, що правовий статус працівників міліції встановлюється спеціальним Законом.

Особливості адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ (у тому числі міліції) визначено в ст. 15 КУпАП. Ця категорія несе відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Проте 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 діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, неправомірне використання державного майна, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю ці особи не-

суть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Також до зазначених осіб не може бути застосовано виправні роботи й адміністративний арешт.

У випадках, зазначених у ч. 1 ст. 15 КУпАП, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, можуть замість накладення стягнень передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Застосування адміністративних стягнень є способом виховання правопорушника в дусі дотримання законів України, поваги до правил співжиття, а також попереджає вчинення нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [7]. Стягнення за адміністративний проступок накладається в межах, встановлених законом, і в точній відповідності з ним. При цьому мають враховуватися характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, а також обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (ч. 2 ст. 33 КУпАП).

У Законі України «Про боротьбу з корупцією» закріплено перелік видів адміністративних стягнень, що дещо відрізняється від переліку, встановленого Кодексом про адміністративні правопорушення. Так, з цього Закону витікає, що до працівника міліції застосовуються такі види адміністративних стягнень, як штраф, заборона займати посади в державних органах та їх апараті. Останній вид є специфічним для Закону України «Про боротьбу з корупцією», адже він відсутній в ст. 24 КУпАП, крім того, за своїми наслідками цей вид стягнення дуже схожий на такий, передбачений п. 3 ст. 51 Кримінального Кодексу України, вид кримінального покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Вчинення працівником міліції будь-якого з корупційних діянь (незаконного одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством) тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних



мінімумів доходів громадян і звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави. В такому випадку працівнику міліції забороняється займати посади в державних органах та їх апараті впродовж трьох років із дня їх звільнення.

В усіх випадках застосування до працівника міліції заходів адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, є можливим тільки за умови, що вчинене працівником міліції діяння не містить складу злочину (ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закону України «Про боротьбу з корупцією»; п. 9 постанови Пленуму Верховного Суду України № 13 від 25 травня 1998 р. «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією») [8]. Це положення відповідає нормі, закріпленій в ч. 2 ст. 9 КУпАП.

Розвиток відносин «особа-держава» із подальшим зрівнянням у правах їх учасників є проявом подальшої демократизації українського суспільства. Професор В.Б. Авер'янов у своїй публікації про нову доктрину українського адміністративного права однозначно констатує, що у відносинах між особою і державою, які йменуються «публічно-сервісними» і становлять переважну частину предмета регулювання адміністративного права, неможливо говорити про підпорядкування одного учасника (особи) іншому учаснику (державі, представнику держави). Тому адміністративну відповідальність може нести не тільки завжди одна сторона відносин – особа, але й інша сторона – представник держави.

Отже, особи та представники держави несуть відповідальність на підставі адміністративних правопорушень, тобто порушень норм адміністративного права. Але, особи несуть адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків, як одного із видів адміністративних правопорушень, які визначаються у КУпАП. А суб'єкти владних повноважень (посадові особи органів внутрішніх справ) несуть адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення у вигляді прийняття незаконних рішень, вчинення незаконних дій або бездіяльності, визнаних такими адміністративним судом на підставі адміністративного позову згідно із Кодексом адміністративного судочинства.

Упродовж існування певних адміністративних відносин між особою та суб'єктом владних повноважень, адміністративне правопорушення може вчинити будь-яка зі сторін. Наприклад, якщо особа порушить певний обов'язок, що визнаватиметься у Кодексі адміністрати-

вним проступком, то уповноважений представник владних повноважень притягатиме її до адміністративної відповідальності за вчинення цього проступку шляхом накладення стягнення. Якщо ж суб'єкт владних повноважень порушить порядок прийняття індивідуального акта, який стосується інтересів певної особи, то адміністративний суд своїм рішенням може скасувати цей акт і відшкодувати або зобов'язати відшкодувати завдану шкоду. Такі процесуальні дії суду свідчитимуть про визнання ним факту вчинення суб'єктом владних повноважень адміністративного правопорушення і притягнення його до адміністративної відповідальності.

З цього випливає висновок – працівник міліції повинен нести адміністративну відповідальність у випадках, коли його діяння не пов'язано з виконанням посадових обов'язків, на загальних підставах. У тих випадках, коли його діяння пов'язано з виконанням посадових обов'язків, повинна бути кумуляція адміністративної і дисциплінарної відповідальності. Саме кумуляція, а не заміщення, оскільки посадові правопорушення чинять шкоду не тільки об'єкту правопорушення, але і, що не менш важливо, авторитету держави, органів внутрішніх справ.

Передбачена у ст. 15 КУпАП субститутна відповідальність – заміна адміністративної відповідальності на дисциплінарну в якості загального правила в сучасних соціальних умовах є необґрунтованою. Правопорушення працівників міліції в галузях сімейного права, будівництва, зв'язку, сільського господарства і т.ін. не повинні переноситися «на суд» суб'єктів дисциплінарної влади.

**Висновки.** Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що адміністративна відповідальність працівника міліції – необхідний елемент його адміністративно-правового статусу. Адміністративно-правовий статус працівника міліції останній набуває з моменту зарахування в кадри органів внутрішніх справ і видання наказу про призначення на посаду в міліції, тобто з моменту юридичного встановлення можливості застосування до нього заходів відповідальності. Без встановлення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових обов'язків працівника міліції його статус був би юридично незабезпеченим та нетривким.

Адміністративна відповідальність встановлена законодавством про адміністративні правопорушення за невиконання та неналежне виконання працівником міліції лише деяких обов'язків, що входять до його адміністративно-правового статусу. Такими обов'язками є обов'язки щодо поведінки працівника міліції – не вчиняти корупцій-

них діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією. Особливістю адміністративної відповідальності працівника міліції є її особлива підстава – юридичний склад корупційного діяння, або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією. Зазначене правопорушення має і особливий об'єкт посягання – нормальну діяльність працівника міліції щодо виконання правоохоронної функції держави. Крім того, за зазначені види правопорушень працівник міліції підлягає відповідальності як спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності – особа, уповноважена на виконання функцій держави.

Встановлення юридичної відповідальності за порушення працівником міліції своїх службових обов'язків дозволяє встановити рівень урегульованості та охорони встановленого порядку діяльності працівників міліції, визначити прогалини в адміністративно-правовій регламентації діяльності зазначених суб'єктів, є необхідною передумовою забезпечення прав та обов'язків людини в процесі реалізації адміністративно-правового статусу працівника міліції.

1. Ответственность в управлении / И.Л. Бачило, П.Г. Щекочихин, С.В. Катрич и др.; под. ред.: А.Е. Лунева. – М.: Наука, 1985. – 475 с.

2. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права / Ю.А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.

3. Про боротьбу з корупцією: Закон України, прийнятий 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 267.

4. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству / В.Е. Севрюгин. – М.: Академия МВД СССР, 1988. – 225 с.

5. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник / под ред. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России; Изд-во «Щит-М», 2000. – 304 с.

6. Адміністративне право / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

7. Пастушенко Е.Н. Цели и функции административной ответственности / Е.Н. Пастушенко. – М.: Изд-во вузов. Правоведение. – 1987. – № 3. – С. 36–41.

8. Про практику розгляду судами справ про корупційні та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 трав. 1998 р. № 13 // Закон і бізнес. – 1998. – 8 лип.

Стаття надійшла 9 грудня 2010 р.