

УДК 342.9

ЗУБРИЦЬКИЙ М.І.

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

У статті визначено поняття адміністративної відповідальності державних службовців. Розкрито сутність особливостей адміністративної відповідальності державних службовців.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, державні службовці, службово-трудова діяльність, адміністративне законодавство, праця.

В статье определено понятие административной ответственности государственных служащих. Раскрыта сущность особенностей административной ответственности государственных служащих.

Ключевые слова: административная ответственность, государственные служащие, служебно-трудовая деятельность, административное законодательство, труд.

The article defines the notion of administrative responsibility of civil servants. The essence of peculiarities of administrative responsibility of civil servants is revealed.

Key words: administrative responsibility, civil servants, service and labor activity, administrative legislation, work.

Вступ. Адміністративна відповідальність державних службовців є різновидом адміністративного примусу та одним із засобів підтримання правопорядку й регулювання відносин, які виникають під час вчинення окремих правопорушень у сферах публічного управління чи надання адміністративних послуг. Особливістю адміністративної відповідальності є тісні зв'язки із кримінальною, а адміністративного проступку – зі злочинами. Відповідно, обидва інститути характеризуються наявністю схожих проблем, зокрема й тих, що стосуються визначення спеціального суб'єкта правопорушення. Тож, необхідність адміністративного правового регулювання поведінки державних службовців варто пов'язати з потребами запобігання вчинення таких діянь у майбутньому, а також підвищення довіри до держави в особі її органів та осіб, які діють від її імені.

Цим зумовлено постійну увагу науковців до дослідження зазначеної проблеми, хоча кількість робіт, які стосуються саме державних службовців, є незначною, особливо стосовно адміністративного виду. З урахуванням того, що нині є позитивні зрушення у реформуванні державної служби, в діяльності її органів все ще існують проблемні питання та теоретичні прогалини, пов'язані з особою державного службовця, що вимагають застосування якісно нових підходів. Одним із таких неповною мірою досліджених питань є адміністративна відповідальність державних службовців. У зв'язку із вищезазначеним, здійснення розробки теоретичних та практичних питань притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності є актуальним, а їх аналіз у світлі реформ державної служби набуває дедалі більшого значення.

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття адміністративної відповідальності державних службовців та розкриття сутності особливостей адміністративної відповідальності державних службовців

Результати дослідження. Як у разі із кримінальною відповідальністю, державний службовець притягується до адміністративної відповідальності у випадку порушення статей Кодексу України про адміністративні правопорушення та своїх службових обов'язків. Іншими словами, цей вид застосовується у разі вчинення ним дії чи бездіяльності, передбачених нормами адміністративного законодавства, та дотримання яких належить до його службових обов'язків. За ст. 9

Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність настає, якщо порушення за своїм характером не тягнуть за собою, відповідно до закону, кримінальної відповідальності. Це означає, що у разі, якщо вони є вичерпними, – особа несе кримінальну відповідальність. Крім того, за ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, є можливість накладення на порушника адміністративного стягнення [1]. Це є ще свідченням тісних зв'язків між кримінальною і адміністративною відповідальністю. Проте очевидним є те, що все ж відмінності між ними є вагомими.

Адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [1]. Із цієї дефініції можна виділити ознаки адміністративного проступку: 1) ним може бути виключно діяння, тобто, умовно кажучи, думки чи бажання державного службовця не матимуть значення для кваліфікації його діянь; 2) однією з основних ознак адміністративного правопорушення є його протиправність, тобто заборона адміністративно-правовими нормами; 3) винність діяння, а саме наявність в особі власного ставлення до вчиненого нею діяння та його наслідків, при цьому законодавцем чітко вказані у визначенні форми вини; 4) караність адміністративного правопорушення – передбачення у нормах адміністративного законодавства покарання, що дає змогу його відмежувати від інших протиправних діянь; 5) об'єктом посягання є державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління.

Особливості притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності зазначені у ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [1]. При цьому у нормі вживається формулювання «посадова особа», що, як і у випадку з визначенням суб'єкта кримінальної відповідальності, неповною мірою відповідає сутності досліджуваного інституту. За таких умов відсутні вказівки на те, кого варто вважати посадовими особами, які їх повноваження та рід діяльності. Зазначено перелік випадків, за яких посадові особи несуть відповідальність.

Проте це дає змогу зробити висновок, що державні службовці притягуються до відповідальності за вчинення адміністративних проступків як спеціальні суб'єкти у разі, якщо вони є посадовими особами. Такі суб'єкти підлягають відповідальності за порушення, пов'язані з недодержанням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків. Звернемо увагу на визначення «та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків», яке потребує конкретизації цих випадків, оскільки нечіткість законодавчих формулювань, як влучно відзначає С.С. Засунько, може призвести до непорозуміння та застосування правила аналогії [2, с. 61]. Також зазначимо, що формулювання «недодержання посадовою особою встановлених правил» може водночас тлумачитись і як дисциплінарне правопорушення, оскільки, як демонструє аналіз наукових джерел, вітчизняні вчені твердять про загальну близькість в окремих аспектах різних видів юридичної відповідальності державних службовців. Тому у контексті встановлення особливостей адміністративної відповідальності державних службовців актуальним є звернення до наукових джерел.

Доцільно зауважити, що, як і у разі з кримінальною відповідальністю, не є суб'єктами адміністративних правопорушень працівники державних органів, які виконують суто професійні або технічні обов'язки (службовці функціональні, основний склад тощо).

Так, С.В. Ващенко пояснює адміністративну відповідальність посадових осіб як різновид юридичної відповідальності фізичних осіб за невиконання ними встановлених правил, як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих осіб, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Це негативна реакція держави в особі уповноважених нею органів чи посадових осіб на протиправну поведінку та нерозпорядливість осіб, які обіймають керівні посади в державних органах, інших державних службовців, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій у сфері державного управління [3, с. 109]. Така дефініція більш влучно описує досліджуване явище, тож варто виділити характерні особливості адміністративної відповідальності посадових осіб: 1) державні службовці підлягають адміністративній відповідальності за недотримання лише тих правил, забезпечення виконання яких належить до їхніх службових обов'язків, або ж за протиправні дії підлеглих осіб, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків; 2) звернемо увагу на формулювання «та інших державних службовців», що значно розширює сутність поняття посадових

осіб, а також дає пряме посилання на досліджувану категорію працівників; 3) зазначимо влучність виділення наявності організаційно-розпорядчих функцій як ознаки суб'єкта адміністративної відповідальності посадових осіб.

Безпосередньо адміністративну відповідальність державних службовців варто розглядати як застосування до особи чи осіб, яка обіймає (або обіймають) керівну посаду в державних органах, чи інших державних службовців, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій, заходів державного примусу у вигляді настання негативних наслідків, за невиконання нею встановлених правил як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих осіб, із метою відновлення справедливості й правопорядку та недопущення вчинення аналогічного чи суміжного правопорушення, передбаченого нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, у майбутньому.

Аналіз питання адміністративних проступків пропонуємо здійснювати у тому ж порядку, що і злочинів, поділяючи їх на два види: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень; 2) перевищення повноважень.

Так, аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення засвідчив, що до них варто віднести: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень – відмову від надання чи несвочасне надання екологічної інформації (ст. 91-4), порушення законодавства під час планування і забудови територій (ст. 96-1), порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12), порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ст. 164-14), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6), порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9), порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2), порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 212-3) [1]; 2) перевищення повноважень – перекурення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2), порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (ст. 172-5), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8) [1]. Варто звернути увагу на особливості цієї класифікації.

По-перше, на відміну від Кримінального кодексу України, в Кодексі України про адміністративні правопорушення взагалі не виділено окремий розділ, присвячений адміністративним проступкам державних службовців. Заслугує уваги Глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», проте це лише незначна частина усіх порушень, які можуть вчинити державні службовці у процесі своєї професійної діяльності. Здійснюючи класифікацію злочинів, ми керувались критерієм їх розподілу на загальні службові та спеціальні службові. У такому разі здійснення аналогічного групування є неможливим, оскільки угнайбільш логічною буде систематизація проступків на корупційні тощо. Тож, виділення одного конкретного виду правопорушення в окрему групу може створити хибне враження про побудову інституту адміністративної відповідальності державних службовців як інструменту виключно антикорупційної діяльності законодавця.

По-друге, звернемо увагу на те, що кількість проступків, які можна кваліфікувати як невиконання чи неналежне виконання повноважень, значно переважає число перевищень повноважень, на відміну від кримінальної відповідальності. Це можна пояснити тим, що перевищення повноважень вважається значно серйознішим проступком, тому вітчизняний законодавець переважно кваліфікує такі дії державних службовців як злочини. З огляду на це можна зробити висновок, що загальне число адміністративних проступків, які пов'язуються з використанням службового становища, є незначним, а корупція вважається, швидше, кримінальним явищем, аніж адміністративним.

Санкції, які є характерними для покарань за вчинення адміністративних правопорушень, в яких суб'єктом виступають державні службовці, також характеризуються специфічними рисами. Так, до державних службовців можуть бути застосовані адміністративні стягнення: штраф або конфіскація грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення [1]. При цьому конкретне покарання може бути встановлене виключно санкцією статті Кодексу України про адміністративні правопорушення, яку порушив державний службовець. Також важливим є зазначення того, що за нормою ст. 40 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо у результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення може одночасно вирішуватись питання про

відшкодування винуватим майнової шкоди [1]. Формулювання «має право» свідчить про те, що це положення за своєю сутністю є правом, а не обов'язком. Тому існування цієї норми ще не є гарантією обов'язкового покладення на державного службовця обов'язку відшкодувати збитки, завдані його діями під час виконання трудових функцій.

Ще однією особливістю адміністративної відповідальності державних службовців є те, що адміністративні стягнення накладаються за участі спеціальних органів. Тобто заява про вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення має подаватись безпосередньо до органу, уповноваженого складати протокол. Тому суд чи інший орган, уповноважений накладати стягнення, має право це зробити тільки на підставі складеного відповідною посадовою особою протоколу про вчинення адміністративного правопорушення. При цьому уповноваженими суб'єктами є різні органи державної влади, тому їх диференціація відбувається за кожною статтею Кодексу України про адміністративні правопорушення. А отже, ця процедура характеризується складністю та залученням більшої кількості суб'єктів, що на практиці є доволі складним вищим з урахуванням незначних строків адміністративного провадження, встановлених адміністративним законодавством.

Отже, особливостями адміністративної відповідальності державних службовців є: 1) застосування за вчинення державними службовцями адміністративних правопорушень; 2) у нормах Кодексу про адміністративні правопорушення вживається формулювання «посадова особа», яке є значно вужчим за досліджуваний інститут; 3) посадова особа може нести відповідальність не стільки за свої дії, скільки за недостатню організованість робочого процесу підлеглих; 4) основною категорією адміністративних проступків є корупційні правопорушення; 5) більшість адміністративних проступків можна кваліфікувати як невиконання чи неналежне виконання повноважень; 6) у разі застосування санкцій обов'язковою є участь спеціально уповноважених органів чи його уповноважених осіб; 7) до державних службовців застосовуються санкції у вигляді штрафів або конфіскації грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 8) стягнення збитків, завданих державним службовцем, пов'язується з особою порушника, а не підприємством чи організацією.

Застосування за вчинення державними службовцями адміністративних правопорушень полягає у тому, що для притягнення до зазначеного виду відповідальності важливою є наявність факту вчинення шкідливого діяння чи бездіяльності, яке передбачене нормами адміністративного законодавства та посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян й на встановлений порядок управління. Наявність передбаченого законодавством адміністративного стягнення за відповідну дію чи бездіяльність є важливою передумовою існування цього виду відповідальності, оскільки адміністративним деліктом може бути визнане лише таке діяння, що передбачає адміністративну каранисть. У такому разі обов'язково зазначити, що застосування стягнення є обов'язковою передумовою настання відповідальності, проте це не означає, що воно у будь-якому разі буде застосоване.

У нормах Кодексу про адміністративні правопорушення вживається формулювання «посадова особа», яке є вужчим за досліджуваний інститут, що також викликає спірність у питаннях належності адміністративної відповідальності до державних службовців. Проте організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції, які є притаманними обома категоріям, свідчать про те, що норми Кодексу України про адміністративні правопорушення доцільно застосовувати і до державних службовців. Також доцільно зауважити, що терміном «посадова особа» оперує законодавець у Кодексі законів про працю України, зокрема у ч. 5 ст. 41 [4]. Державні службовці не завжди є посадовими особами, проте аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення засвідчив можливість застосування норм із формулюванням «посадова особа» до державних службовців.

Посадова особа може нести відповідальність не стільки за свої дії, скільки за недостатню організованість робочого процесу підлеглих, що є однією з ознак «адміністративності», тобто пов'язаності із здійсненням управлінських функцій державними службовцями. У такому контексті доцільно відзначити, що зазначена ознака належить, у першу чергу, до посадових осіб, тобто тих, які виконують керівні функції стосовно інших працівників. У такому разі, за умови вчинення підлеглими правопорушень на робочому місці, до відповідальності може бути притягнуто їх керівника. Ця ознака суттєво відрізняє адміністративну відповідальність державних службовців від інших різновидів.

Основною категорією адміністративних проступків є корупційні правопорушення, про що свідчать такі моменти. По-перше, Кодексом України про адміністративні правопорушення не

структуровано правопорушення державних службовців в окремий розділ чи главу, на відміну від корупційних правопорушень. По-друге, така позиція отримала підтримку і у наукових джерелах. По-третє, аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення засвідчив, що більшість регламентованих деліктів пов'язані саме із вчиненням актів корупції державними службовцями. Тому певною мірою адміністративна відповідальність державних службовців пов'язується саме із вчиненням цього актуального в Україні явища.

Більшість адміністративних проступків можна кваліфікувати як невиконання чи неналежне виконання повноважень, що суттєвим чином відрізняється від кримінальної відповідальності. Пов'яжемо цей момент зі ступенем суспільної небезпечності вчинених діянь, яка є значно меншою, ніж під час вчинення злочину. Відповідно, перевищення повноважень є значно важчою протиправною дією, тому і відноситься більшою мірою до сфери кримінального права.

Під час застосування санкцій обов'язковою є участь спеціально уповноважених органів чи його уповноважених осіб, що безпосередньо залежить від встановленої на законодавчому рівні процедури. Так, одні категорії органів та осіб уповноважені законом складати протокол про вчинення правопорушення, інші – розглядати відповідну справу. При цьому склад таких суб'єктів є індивідуальним для кожного делікту, з огляду на сферу діяльності службовця. Тому процедура притягнення до адміністративної відповідальності значним чином відрізняється від інших різновидів не в останню чергу через особливий суб'єктний склад.

Ще однією особливістю є особливий перелік санкцій, які у такому разі застосовуються у вигляді штрафів або конфіскації грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення. Тобто, на відміну від інших видів, адміністративна відповідальність державних службовців має, передусім, грошовий характер, а її розмір залежить від законодавчо встановлених категорій, таких як неоподатковуваний мінімум доходів громадян, або ж від суми коштів, набутих протиправним шляхом із використанням службового становища.

Висновки. На відміну від інших видів відповідальності, стягнення збитків, завданих державним службовцем, під час притягнення до адміністративної відповідальності пов'язується з особою порушника, а не підприємством чи організацією. Тобто державний службовець несе негативні наслідки, пов'язані з його особистим майновим становищем, та які мають бути сплачені ним особисто, без участі його безпосереднього роботодавця. Тому зазначену особливість можна певною мірою пов'язати із ще однією специфічною рисою – в інституті адміністративної відповідальності державних службовців відсутнє поняття регресу. Тобто особистий характер відшкодувань нівелює можливість притягнення органу державної влади до здійснення відшкодувань за деструктивну поведінку своїх працівників.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 1 – 212-21) : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Засунько С.С. Сутність та підстави адміністративної відповідальності посадових осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення / С.С. Засунько, О.М. Плаз, В.В. Волосовський // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 18. – Т. 1. – С. 59–62.
3. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб : особливості її застосування та проблеми вдосконалення в законодавстві України / С.В. Ващенко // Вісник ЗЮІ МВС України. – 2001. – № 2. – С. 109–117.
4. Кодекс законів про працю України. Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // ВВР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.