

ОСОБЛИВОСТІ РОЗУМІННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

А. Левандовські

здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

У статті розкриті особливості розуміння і реалізації публічно-правової відповідальності в окремих сферах адміністративного права. Доведено, що адміністративна відповідальність характеризується наступними ознаками: 1) єдиною підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення; 2) право накладати адміністративні стягнення передбачено за великою кількістю органів адміністративної юрисдикції; 3) адміністративна відповідальність набуває свого прояву у застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, адміністративних стягнень; 4) до адміністративної відповідальності притягаються особи за особливою процедурою як в судовому, так і позасудовому порядку; 5) суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні, так і юридичні особи; 6) підстави та порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності регламентуються нормами адміністративного права. З'ясовано, що дисциплінарна відповідальність характеризується наступними ознаками: 1) основною підставою такої відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку; 2) зазвичай до дисциплінарної відповідальності вправі притягувати суб'єкти, які перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування; 3) дисциплінарна відповідальність проявляється у накладенні на правопорушника дисциплінарних стягнень; 4) дисциплінарна відповідальність реалізується в позасудовому порядку; 5) суб'єктами дисциплінарної відповідальності є публічні службовці; 6) підстави та порядок притягнення особи до такої відповідальності одночасного регламентуються нормами трудового та адміністративного права. Зроблено висновок, що матеріальна відповідальність публічних службовців характеризується наступними ознаками: 1) підставою матеріальної відповідальності є заподіяння публічним службовцем фізичним і юридичним особам матеріальної та моральної шкоди, яка виникла в результаті його незаконного рішення, дії чи бездіяльності під час здійснення повноважень; 2) до матеріальної відповідальності вправі притягувати держава в особі суб'єкта призначення; 3) матеріальна відповідальність проявляється у накладенні на правопорушника обов'язку відшкодувати матеріальну та моральну шкоду; 4) матеріальна відповідальність, яка регламентується нормами адміністративного права, реалізується в позасудовому порядку на добродійній основі; 5) суб'єктами матеріальної відповідальності є публічні службовці; 6) добровільне відшкодування шкоди публічним службовцем регламентується нормами адміністративного права.

Ключові слова: публічно правова відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність публічних службовців, матеріальна відповідальність публічних службовців.

Постановка проблеми. Коли в європейських країнах мова йде про публічно-правову відповідальність, то головним суб'єктом такої відповідальності виступає держава або публічний службовець, який реалізує державно-владні повноваження. В Україні ж традиційно головним суб'єктом публічно-правової відповідальності завжди була приватна особа (фізична чи юри-

дична особи), а тому і загальні уявлення про публічно-правову відповідальність розвивалися на підставі аналізу кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Яскравим прикладом в цьому є адміністративне право, яке регулює підстави та порядок притягнення особи до адміністративної, дисциплінарної і матеріальної відповідальності.

У зв'язку з цим, актуальним бачиться дослідження адміністративної, дисциплінарної і матеріальної відповідальності як видів публічно-правової відповідальності в Україні.

Аналіз останніх публікацій. Проблемам адміністративної відповідальності в своїх працях достатньо багато уваги приділяли такі вчені як В. Колпаков [1], Д. Лук'янець [2], О. Миколенко [3] та інші відомі науковці. Сутність дисциплінарної відповідальності публічних службовців досліджувалась в працях таких науковців як Л. Біла-Тіунова [4], О. Губанов [5], Л. Корнута [6], А. Медведєв [7], Р. Миرونюк [8], О. Новак [9], В. Середа [10] та інших дослідників. Проблеми ж матеріальної відповідальності публічних службовців висвітлені в поодиноких працях представників адміністративного права (наприклад, А. Берлач [11]). Втім, ґрунтовний аналіз всіх трьох видів юридичної відповідальності, як видів публічно-правової відповідальності, в науковій літературі відсутній.

Метою статті є розкриття особливостей розуміння і реалізації публічно-правової відповідальності в окремих сферах адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі немає одностайного розуміння адміністративної відповідальності, на що звертає увагу Д. Лук'янець у своїй комплексній роботі [2], який детально аналізує різні концепції визначення адміністративної відповідальності.

У зв'язку з цим, візьмемо за основу визначення адміністративної відповідальності, що пропонує О. Миколенко [3], та на підставі аналізу його пропозицій визначимось із ознаками, які притаманні адміністративній відповідальності як виду публічно-правової відповідальності. Вчений пропонує виділяти наступні ознаки, що характеризують адміністративну відповідальність.

1. Єдиною підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення. В цьому сенсі, по-перше, повністю підтримуємо наявність безальтернативності підстав адміністративної відповідальності, коли відсутні законодавчо передбачені можливості притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення дисциплінарного чи кримінального проступку, по-друге, повністю підтримуємо законодавчо визначену можливість заміни адміністративної відповідальності іншими заходами правового впливу на правопорушника (наприклад, застосування до неповнолітнього у

віці від 16 до 18 років заходів впливу виховного характеру [12, ст. 24-1]).

2. Право накладати адміністративні стягнення передбачено за великою кількістю органів адміністративної юрисдикції [12, ст. 213], що необхідно для оперативного реагування на факт вчинення правопорушення, але негативно позначається на юридичному забезпеченні всієї процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності (неправильна кваліфікація протиправного діяння, грубі порушення в оформленні процесуальних документів, реалізація юрисдикційних повноважень здійснюється не тими особами, за якими це право закріплено, тощо).

3. Адміністративна відповідальність набуває свого прояву у застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, адміністративних стягнень. Існуюча система адміністративних стягнень є суперечливою, адже поєднує старі стягнення, які втратили сенс свого існування в сучасній Україні, та нові, які ще не запрацювали на всі сто процентів ефективності [12, ст. 24]. Зрозуміло, що система адміністративних стягнень буде найближчим часом переглядатись. Без заперечень можна констатувати лише одне – в цій системі завжди буде існувати адміністративний штраф, який був найефективнішим адміністративним стягненням за всі роки існування інституту адміністративної відповідальності.

4. До адміністративної відповідальності притягуються особи за особливою процедурою, яка регламентується КУпАП. При цьому національне законодавство передбачає як судовий, так і позасудовий порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності. Адміністративно-деліктне законодавство України починає активно змінюватись, але переконані в тому, що і в майбутньому порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності буде регламентуватись окремим спеціальним кодифікованим актом.

5. Суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні, так і юридичні особи. Щоправда, КУпАП передбачає підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності тільки фізичних осіб. Сподіваємось, що це протиріччя буде вирішене у ході реформування адміністративно-деліктного законодавства.

6. Підстави та порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності регламентуються нормами адміністративного права. Вже зникли острахи того, що інститут кримінальних

проступків повністю поглине адміністративну відповідальність і стане початком її остаточного зникнення. В майбутньому адміністративна відповідальність втратить статус «молодшого брата» кримінальної відповідальності, але залишиться як вид відповідальності за незначні порушення у сфері публічного управління і Правил дорожнього руху.

Детальний аналіз дисциплінарної відповідальності публічних службовців здійснено в комплексній праці О. Губанова «Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження» [5, с. 271-285]. Зокрема, вчений пропонує серед основних ознак дисциплінарної відповідальності публічних службовців виділяти наступні.

1. Основною підставою такої відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку [5, с. 284]. На жаль, цілісної системи дисциплінарних проступків для публічних службовців сьогодні не існує. Пояснюється це тим, що самі публічні службовці неоднорідні за правовим статусом і місцем реалізації своїх державно-владних повноважень (судді, прокурори, державні службовці, тощо). Тому кожен вид публічних службовців має свій особистий перелік дисциплінарних проступків, за вчинення яких несе дисциплінарну відповідальність. Слід також звернути увагу на положення ст. 15 КУпАП, яка передбачає можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих публічних службовців (наприклад, особи начальницького складу НАБУ) за вчинення адміністративного правопорушення. Таким чином, дисциплінарна відповідальність публічних службовців має дві підстави: 1) вчинення дисциплінарного проступку; 2) вчинення адміністративного правопорушення. Вважаємо, що ці положення ст. 15 КУпАП порушують конституційний принцип рівності всіх перед законом (ст. 24 Конституції України), адже будь-яка юридична відповідальність повинна мати одну, а не декілька підстав. Колись адміністративна відповідальність страждала таким же недугом. До адміністративної відповідальності притягувались особи, які вчиняли адміністративні правопорушення і малозначні злочини. З розвитком адміністративно-деліктного законодавства це ганебне явище припинило своє існування.

2. До дисциплінарної відповідальності вправі притягувати суб'єкти, по-перше, за якими такі юрисдикційні повноваження закріплені законодавством, по-друге, які перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування

[5, с. 284]. Втім є виключення з цього правила, яке стосується суддів. Судді не знаходяться у відносинах підпорядкування із суб'єктом, який вправі до них застосовувати дисциплінарні санкції. Пояснюється це тим, що суддя має, в першу чергу, конституційний і процесуальний статус, а адміністративний статус він реалізує лише як керівник суду. Тому до дисциплінарної відповідальності він притягується не як керівник суду, а як особа, яка реалізовувала свій конституційний та процесуальний статус у протиправний спосіб (у формі дисциплінарного проступку). Якщо ж мова йде про інші види публічних службовців, то переважна більшість із них притягується до дисциплінарної відповідальності суб'єктом, з яким вони перебувають у відносинах підпорядкування (державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, тощо).

3. Дисциплінарна відповідальність проявляється у накладенні на правопорушника дисциплінарних стягнень, які закріплені чинним законодавством. Втім, єдиної системи дисциплінарних стягнень для публічних службовців, як і системи дисциплінарних проступків (про що говорилось вище), немає. Законодавець для кожного виду публічних службовців передбачає свій специфічний набір дисциплінарних стягнень.

4. Дисциплінарна відповідальність реалізується в позасудовому порядку. Такий порядок набагато простіший ніж, наприклад, порядок притягнення особи до кримінальної відповідальності, але процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, наприклад, державного службовця завжди буде відрізнятися від процедури притягнення до такої ж відповідальності прокурорів, а процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів – від подібної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування, тощо. В кожному із вказаних випадків важливо зберегти баланс між оперативністю реагування на протиправне діяння та законністю і обґрунтованістю прийнятого рішення про застосування дисциплінарного стягнення.

5. Суб'єктами дисциплінарної відповідальності є публічні службовці. На жаль національне законодавство так і не запропонувало якоїсь чіткої класифікації публічних службовців та публічної служби. Наприклад, ст. 4 КАС України при визначенні публічної служби дає лише перелік посад, які вважаються посадами публічної служби [13, ст. 4].

6. Ще однією особливістю дисциплінарної відповідальності публічних службовців є те, що

сьогодні підстави та порядок притягнення особи до такої відповідальності одночасного регламентуються нормами трудового та адміністративного права. Є необхідність у цьому питанні поставити остаточну крапку, чітко розмежувавши між собою публічну службу та роботу за трудовим договором. Тому особливості притягнення особи, що працює за трудовим договором, до дисциплінарної відповідальності повинні регламентуватись нормами трудового права, а порядок проходження публічної служби та порядок притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності – нормами адміністративного права.

Подібний підхід пропонуємо використати і до матеріальної відповідальності публічних службовців. Так, матеріальна відповідальність публічних службовців характеризується наступними ознаками: 1) підставою матеріальної відповідальності є заподіяння публічним службовцем фізичним і юридичним особам матеріальної та моральної шкоди, яка виникла в результаті його незаконного рішення, дії чи бездіяльності під час здійснення повноважень; 2) до матеріальної відповідальності вправі притягувати держава в особі суб'єкта призначення; 3) матеріальна відповідальність проявляється у накладенні на правопорушника обов'язку відшкодувати матеріальну та моральну шкоду; 4) матеріальна відповідальність, яка регламентується нормами адміністративного права, реалізується в позасудовому порядку на добродійній основі; 5) суб'єктами матеріальної відповідальності є публічні службовці; 6) добровільне відшкодування шкоди публічним службовцем регламентується нормами адміністративного права.

Висновки та пропозиції. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Адміністративна відповідальність, дисциплінарна і матеріальна відповідальність публічних службовців є видами публічно-правової відповідальності, яка реалізується в окремих сферах адміністративного права та має свої особливості.

Адміністративна відповідальність характеризується наступними ознаками: 1) єдиною підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення; 2) право накладати адміністративні стягнення передбачено за великою кількістю органів адміністративної юрисдикції; 3) адміністративна відповідальність набуває свого прояву у застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, адміністра-

тивних стягнень; 4) до адміністративної відповідальності притягуються особи за особливою процедурою як в судовому, так і позасудовому порядку; 5) суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні, так і юридичні особи; 6) підстави та порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності регламентуються нормами адміністративного права.

Дисциплінарна відповідальність характеризується наступними ознаками: 1) основною підставою такої відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку; 2) зазвичай до дисциплінарної відповідальності вправі притягувати суб'єкти, які перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування; 3) дисциплінарна відповідальність проявляється у накладенні на правопорушника дисциплінарних стягнень; 4) дисциплінарна відповідальність реалізується в позасудовому порядку; 5) суб'єктами дисциплінарної відповідальності є публічні службовці; 6) підстави та порядок притягнення особи до такої відповідальності одночасного регламентуються нормами трудового та адміністративного права.

Матеріальна ж відповідальність публічних службовців характеризується наступними ознаками: 1) підставою матеріальної відповідальності є заподіяння публічним службовцем фізичним і юридичним особам матеріальної та моральної шкоди, яка виникла в результаті його незаконного рішення, дії чи бездіяльності під час здійснення повноважень; 2) до матеріальної відповідальності вправі притягувати держава в особі суб'єкта призначення; 3) матеріальна відповідальність проявляється у накладенні на правопорушника обов'язку відшкодувати матеріальну та моральну шкоду; 4) матеріальна відповідальність, яка регламентується нормами адміністративного права, реалізується в позасудовому порядку на добродійній основі; 5) суб'єктами матеріальної відповідальності є публічні службовці; 6) добровільне відшкодування шкоди публічним службовцем регламентується нормами адміністративного права.

Список використаної літератури:

1. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
2. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: дис. ...д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.

3. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Харків: Одіссей, 2010. 368 с.
4. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 449 с.
5. Губанов О.О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження: дис. ...д-ра. юрид.наук: 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 452 с.
6. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 199 с.
7. Медведєв А.М. Дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 243 с.
8. Миронюк Р.В. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 205.
9. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державного службовця. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 129-133.
10. Серєда В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 18-25.
11. Берлач А.І., Ольшевська Ю.М. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Випуск 6(35). С. 19-23.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
13. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

Lewandowski A. Peculiarities of understanding and implementation of public legal responsibility in certain areas of administrative law.

The article reveals the peculiarities of understanding and implementation of public legal responsibility in certain areas of administrative law. It has been proven that administrative responsibility is characterized by the following features: 1) the only basis for bringing a person to administrative responsibility is the commission of an administrative offense; 2) the right to impose administrative fines is provided for by a large number of bodies of administrative jurisdiction; 3) administrative responsibility is manifested in the application of administrative fines to persons who have committed administrative offenses; 4) persons are brought to administrative responsibility according to a special procedure both in court and out of court; 5) subjects of administrative responsibility are both physical and legal entities; 6) the grounds and procedure for bringing persons to administrative responsibility are regulated by the norms of administrative law. It was found that disciplinary responsibility is characterized by the following features: 1) the main basis of such responsibility is the commission of a disciplinary offense; 2) it is usually the right to bring to disciplinary responsibility subjects who are in a subordinate relationship with the offender; 3) disciplinary responsibility is manifested in the imposition of disciplinary penalties on the offender; 4) disciplinary responsibility is implemented out of court; 5) subjects of disciplinary responsibility are public servants; 6) the grounds and procedure for bringing a person to such responsibility are simultaneously regulated by the norms of labor and administrative law. It was concluded that the pecuniary responsibility of public officials is characterized by the following features: 1) the basis of pecuniary responsibility is the infliction of material and moral damage by a public official on individuals and legal entities, which arose as a result of his illegal decision, action or inaction during the exercise of his powers; 2) the state, in the person of the subject of appointment, has the right to bring material responsibility; 3) material responsibility is manifested in the imposition on the offender of the obligation to compensate material and moral damage; 4) material responsibility, which is regulated by the norms of administrative law, is implemented out of court on a charitable basis; 5) subjects of material responsibility are public officials; 6) voluntary compensation of damage by a public official is regulated by the norms of administrative law.

Key words: *public legal responsibility, administrative responsibility, disciplinary responsibility of public servants, material responsibility of public servants.*