

5. Другий протокол до Європейської конвенції про видачу правопорушників від 17 березня 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_035

6. Кучеров И. И. Международное налоговое право (Академический курс): Учебник / И. И. Кучеров. – М. : ЗАО «ЮрИнфоР», 2007. – 452 с.

7. Рекомендація № 6 R (87) 18 Комітету міністрів Ради Європи від 17 вересня 1987 року «Щодо спрощення кримінального правосуддя» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_339

8. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 9 грудня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_518/page

9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_789

10. Договір між Україною та Федеративною Республікою Бразилія про видачу правопорушників від 21 жовтня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/076_013

11. Договір між Україною та Республікою Індія про видачу правопорушників від 3 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356_011

Онисьук Юрій Віталійович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри фінансових розслідувань Національного університету державної податкової служби України.

УДК 342.922

Микола Самбор*

СУБСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

У статті досліджуються питання заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною відповідальністю. Проводиться аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині заміни адміністративної відповідальності для окремих суб'єктів дисциплінарною відповідальністю, а також відповідність норм дисциплінарних статутів принципу субституту відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, субститут відповідальності.

Самбор Н. А. Субститут административной ответственности: проблемы законодательного урегулирования.

В статье исследуются вопросы замены административной ответственности дисциплинарной ответственностью. Проводится анализ норм Кодекса Украины об административных правонарушениях в части замены административной ответственности для отдельных субъектов дисциплинарной ответственностью, а также соответствие норм дисциплинарных уставов принципу субститута ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, дисциплинарная ответственность, субститут ответственности.

Sambor M. A. Substitute of administrative responsibility: problems of legislative regulation.

The article deals with the issue of replacement of administrative responsibility by disciplinary responsibility. It was analyzed the Code of Ukraine on Administrative Offenses of Ukraine in the

part of replace administrative responsibility for some subjects by disciplinary responsibility, and correspondence of the disciplinary statutes regulations to the substitute of responsibility principle.

Keywords: *administrative responsibility, discipline responsibility, substitute of responsibility.*

Адміністративна відповідальність завжди перебуває у центрі уваги. Акцентуація уваги в цілому на проблемі адміністративної відповідальності та адміністративної відповідальності за окремі адміністративні правопорушення призводить до того, що втрачається інтерес до теоретичних інститутів адміністративної відповідальності. Останні, на наш погляд, формують засади адміністративної відповідальності, а тому несуть у собі надзвичайно важливе методологічне значення. Питанням адміністративної відповідальності у цілому, відповідальності за окремі адміністративні проступки, у тому числі й суб'єктному складу адміністративних правопорушень присвячено чимало робіт. Однак більшість з них є вузько спрямованими.

Так, розв'язанню проблеми притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ приділяли увагу В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. В. Богуцький, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Е. Ф. Демський, Л. В. Коваль. Однак у своїх працях дослідники аналізували притягнення до адміністративної відповідальності службовців різних центральних органів виконавчої влади, тоді як для розуміння інституту звільнення від відповідальності чи її заміни важливим є розуміння загальної доктрини, котра, власне, й визначає засади такої заміни чи звільнення.

Тому *метою статті* обрано з'ясування нормативно-правового регулювання заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною відповідальністю у світлі положень ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Ст. 15 КУпАП містить у собі застереження щодо неможливості притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій посадових осіб, а саме військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейських, котрі несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Отже в разі вчинення військовослужбовцем або особою рядового чи начальницького складу органів внутрішніх справ адміністративного проступку за загальним правилом передбачається заміна одного виду юридичної відповідальності на інший, що в літературі одержало назву субститутної відповідальності [7, с. 30].

Розглянемо особливості правового регулювання відповідальності за адміністративні правопорушення поліцейських за дисциплінарними статутами. На сьогоднішній день згідно п. 9 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» від 23 грудня 2015 року [1] до набрання чинності Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції» на поліцейських поширено дію Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України».

Таким чином, робимо висновок про те, що положення ст. 15 КУпАП розкриваються у нормах чинного законодавства України, зокрема у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ, яким на сьогодні послуговується Національна поліція України.

Проаналізуємо норми Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України (далі – Статуту) у частині щодо можливості субституції адміністративної відповідальності дисциплінарною відповідальністю.

У ч. 9 ст. 14 Статуту, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 року [2] зазначається, що за кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення. Відтак, для застосування дисциплінарного стягнення є єдина можлива й необхідна підстава – порушення службової дисципліни. Ст. 1 Статуту визначає, що службова дисципліна – це

дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України.

Ч. 1 ст. 5 Статуту констатує, що за вчинення дисциплінарних проступків особи рядового і начальницького складу несуть дисциплінарну відповідальність згідно з цим Статутом. У ст. 2 Статуту говориться про те, що дисциплінарний проступок – це невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни. Системно підходячи до положень ст. ст. 1, 5, 14, доходимо висновку про те, що поняття «порушення службової дисципліни» та «дисциплінарний проступок» є синонімами.

Дослідження даних положень дає можливість говорити про те, що законодавець формулює певний ланцюг взаємопов'язаних подій: 1) порушення дисципліни – дисциплінарне стягнення; 2) дисциплінарний проступок – дисциплінарна відповідальність. Зазначені ланцюги мають споріднені ознаки, а саме зв'язок дії та факту (результату). Якщо маємо дію у вигляді порушення дисципліни, результатом такої дії є стягнення. І навпаки, коли є факт – дисциплінарний проступок, отримуємо певну дію у вигляді дисциплінарної відповідальності (правовідношення, адже саме з останнім асоціюється відповідальність у працях Сенякіна І., Булатова А., Осауленка А. [6, с. 6]).

Разом із цим зазначимо, що норми Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України жодним чином не вказують на те, що особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України за вчинення адміністративних правопорушень можуть нести дисциплінарну відповідальність.

Безперечно, виходячи із законодавчої дефініції «службова дисципліна» остання цілком і повністю охоплює собою склади не лише адміністративних, але й кримінальних правопорушень, а також діянь, які можуть розцінюватися як «зловживання правом» фізичної особи, а не посадової особи, тобто правом людини. Поряд з цим хочемо зазначити, що службова дисципліна, на наш погляд, має поширюватися саме на час здійснення службових повноважень поліцейськими, тоді як вказана категорія суб'єктів може вчиняти адміністративні правопорушення поза службою.

Натомість у ч. 2 ст. 16 Статуту зазначається, що за фактом проведення провадження у справі про адміністративне правопорушення на осіб рядового і начальницького складу може бути накладене дисциплінарне стягнення. Також ч. 2 ст. 5 Статуту передбачає, що особи рядового і начальницького складу, яких в установленому законодавством порядку притягнуто до адміністративної відповідальності, водночас можуть нести і дисциплінарну відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України. Такі норми лише підкреслюють той факт, що поліцейські все ж таки не входять до переліку осіб, які не можуть нести адміністративну відповідальність за нормами КУпАП. Разом із цим звернемо увагу на те, що не дивлячись на всеохоплюючий зміст поняття «службова дисципліна», на жаль змушені констатувати, що дисциплінарна відповідальність є субсидіарною відповідальністю по відношенню до адміністративної, що впливає зі змісту ч. 2 ст. 5 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України.

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що норми КУпАП, у частині субституції адміністративної відповідальності дисциплінарною відповідальністю для поліцейських, доволі хиткі. Їх реалізація не дозволяє виробити єдиний підхід, оскільки Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України не містить відповідного прямого посилання на субституцію адміністративної відповідальності дисциплінарною. Натомість у нормах Статуту можна побачити, що, по-перше, дисциплінарна відповідальність може бути допоміжною стосовно адміністративної, по-друге, поняття «дисциплінарний проступок» настільки широке, що охоплює будь-які порушення норм чинного законодавства України, у тому числі й ті, які прямо визначені, як злочини чи адміністративні правопорушення.

У зв'язку із цим розглянемо військовослужбовців, як виключення із суб'єктів адміністративних правопорушень, передбачених ст. 15 КУпАП, для формування загального праворозуміння можливої субституції адміністративної відповідальності.

П. 1 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року [3] визначає, що військова дисципліна – це бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України.

Згідно ч. 1 п. 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або *громадського порядку* командир повинен нагадати йому про обов'язки служби, а за необхідності – накладити дисциплінарне стягнення. Відповідно до ч. 2 п. 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України за вчинення *адміністративних правопорушень* військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, за винятком випадків, передбачених КУпАП (виділено нами – М. С.). За вчинення корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть відповідальність згідно з КУпАП. Отже, можна підсумувати, що норми Дисциплінарного статуту Збройних Сил України у повній мірі кореспондуються із положеннями ст. 15 КУпАП, тим самим забезпечуючи субститутність двох видів відповідальності – адміністративної та дисциплінарної.

Для підтвердження чи спростування двох різних підходів, які ми побачили на підставі аналізу Дисциплінарного статуту Збройних Сил України та Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, розглянемо Дисциплінарний статут служби цивільного захисту, адже про осіб рядового і начальницького складів служби цивільного захисту також йдеться у ст. 15 КУпАП.

П. 7 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 5 березня 2009 року [5] зазначає, що особи рядового і начальницького складу за порушення службової дисципліни несуть дисциплінарну відповідальність згідно із цим Статутом, а також адміністративну відповідальність згідно із законом. З огляду на таке положення, можна зробити висновок, що Дисциплінарний статут служби цивільного захисту вказує на субститут не адміністративної відповідальності, а саме дисциплінарної відповідальності. Крім цього, таке положення свідчить про те, що має місце не стільки субститут відповідальності, скільки субститут проступку. Адже у разі встановлення факту дисциплінарного проступку (порушення службової дисципліни), виходячи з положень п. 7 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, може наступати не тільки дисциплінарна, а й адміністративна відповідальність. Нагадаємо, що підставою для адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення. У даному разі йдеться про встановлення дисциплінарного проступку й на підставі цього, – застосування адміністративної відповідальності.

П. 66 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту констатує, що у разі, якщо порушення службової дисципліни має ознаки адміністративного правопорушення, начальник зобов'язаний одночасно з накладенням на особу рядового чи начальницького складу дисциплінарного стягнення подати відповідні матеріали до органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення. Зазначені положення фактично нівелюють субститутність відповідальності, адже прямо вказують на те, що адміністративна відповідальність не заміняється дисциплінарною. Натомість прямо зазначається, що притягнення до дисциплінарної відповідальності за порушення службової дисципліни, котра полягає у бездоганному та неухильному виконанні особами рядового і начальницького складу службових обов'язків, установлених Кодексом цивільного захисту України, Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту, іншими нормативно-правовими актами та контрактом про проходження служби в органах і підрозділах цивільного захисту, котра має ознаки адміністративного правопорушення, особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту підлягають адміністративній відповідальності. Резюмуємо наступне: дисциплінарний проступок може мати ознаки адміністративного правопорушення, у такому разі можливе застосування адміністративної відповідальності.

Таким чином, дисциплінарний проступок може стати підставою для адміністративної відповідальності.

Також виходячи зі змісту проаналізованих норм Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту доходимо висновку про те, що особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за адміністративні правопорушення несуть саме адміністративну відповідальність, і субститутності адміністративної відповідальності дисциплінарною у даному разі немає.

Підсумовуючи огляд трьох дисциплінарних статутів, які прийняті у період з 1999 по 2009 роки, із впевненістю можемо констатувати, що за десятиліття, яке пройшло з часу прийняття «найстарішого» дисциплінарного статуту до «найновішого» не було вироблено єдиної доктрини до підготовки дисциплінарних статутів та узгодження їх положень із уже чинним законодавством України, зокрема нормами КУпАП. Як результат, виникають колізії щодо застосування адміністративної відповідальності до суб'єктів, зазначених у ст. 15 КУпАП, оскільки норми КУпАП вказують на субститут адміністративної відповідальності дисциплінарною, а норми дисциплінарних статутів, які регламентують порядок та правила накладення та застосування дисциплінарної відповідальності або не передбачають дисциплінарної відповідальності за адміністративні правопорушення, або змушують звертатися до норм КУпАП, й лише Дисциплінарний статут Збройних Сил України частково узгоджений із нормами КУпАП, зокрема ст. 15 КУпАП.

О. В. Лаврінченко та Т. Ш. Акаєв, концептуально погоджуючись із позиціями А. Т. Комзюка і В. С. Венедіктова, та зважаючи на зміст приписів ст.ст. 1, 2, 3, 5, 12 Дисциплінарного статуту ОВС та ст. 15 КУпАП, зазначають, що сама по собі наявність в адміністративному праві такого правового механізму заміни (трансформації) адміністративної відповідальності на дисциплінарну («субститутну відповідальність») свідчить про те, що фактичне (де-факто) вчинення працівником ОВС адміністративного правопорушення формально (де-юре) є порушенням службової дисципліни, тобто дисциплінарним проступком працівника ОВС. Але доцільність існування загалом «субститутної» відповідальності працівників ОВС, як і інших категорій осіб, що вказані в ст. 15 КУпАП, вбачається сумнівною, позаяк це призводить до значного ускладнення сприйняття видової структури юридичної відповідальності загалом та трудо-правової, «службово-трудової» юридичної відповідальності найманих працівників, зокрема [4, с. 226]. Дані дослідники основну увагу зосереджують саме на субституті відповідальності, а правотворча практика засвідчує не стільки субститут відповідальності, скільки субститут проступку, або ж поглинання дисциплінарним проступком адміністративного проступку. Фактично ми маємо справу не з субститутом відповідальності, а з абсорбцією адміністративного проступку дисциплінарним. Виходячи з положень аналізованих статутів, до порушень службової дисципліни (а саме це є дисциплінарним проступком) входять і діяння, які містять склади як злочинів, так і адміністративних проступків, однак за вчинення злочинів до порушників застосовується кримінальна відповідальність, тоді як питання настання відповідальності за адміністративні правопорушення у частині статутів не розглядаються взагалі, у частині – містяться відсильні норми, які вказують на те, що за адміністративні правопорушення особи, на яких поширюється дія дисциплінарного статуту, несуть адміністративну відповідальність у відповідності до норм КУпАП.

На нашу думку, субститут адміністративної відповідальності дисциплінарною для окремих службовців повинен мати певні застереження, а саме: 1) вчинення адміністративного правопорушення під час виконання службових обов'язків; 2) передбачення можливості застосування дисциплінарної відповідальності саме за вчинення певного переліку адміністративних правопорушень; 3) неприпустимість у такому разі застосування декількох видів юридичної відповідальності за один і той самий проступок (адміністративної і дисциплінарної), за умови субституту адміністративної відповідальності. У той же час, на наш погляд, застосування до категорії осіб, визначеної у ст. 15 КУпАП, субституту відповідальності у разі вчинення адміністративних правопорушень поза службовою не повинен допускатися.

Підводячи підсумок, зазначимо, що субститут відповідальності (у даному разі адміністративної відповідальності дисциплінарною) має бути обґрунтованим, таким, що відповідає загальним принципам верховенства права, розвитку суспільства, відповідальності за вчинені протиправні діяння, аби певна посада не була засобом суб'єктивного убезпечення від відповідальності, своєрідним карт-бланшом свавілля та всездозволеності.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23 грудня 2015 р. № 901-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/901-19/print1443619337497914>

2. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3460-15/print1433782172756098>

3. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/551-14/print1443619337497914>

4. Лавріненко О. В. Звільнення з органів внутрішніх справ за вчинення працівником ОВС України адміністративного правопорушення: шляхи вдосконалення законодавства / О. В. Лавріненко, Т. Ш. Акаєв // Вісник Донецького національного університету. Сер. В. «Економіка і право». – Вип. 1. – 2013. – С. 224–229.

5. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 5 березня 2009 р. № 1068-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1068-17/print1360745472933393>

6. Осауленко О. А. Нормативна конструкція ретроспективної юридичної відповідальності в публічному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. О. Осауленко. – К., 2007. – 18 с.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – 2-ге вид. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 655 с.

** Самбор Микола Анатолійович – кандидат юридичних наук, начальник сектору Прилуцького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області.*

УДК 340.134:342.9(477)

Артем Янчук *

**НАУКОВО-НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ
«ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ» В УМОВАХ ЇХ РЕФОРМУВАННЯ**

У статті досліджуються проблемні питання щодо визначення та нормативно-правового закріплення дефініції «правоохоронні органи», їх ознаки, функції та завдання. Автором обґрунтовується, що законодавче закріплення визначення «правоохоронні органи» надасть можливість утворення відповідної науково-теоретичної бази для вибору моделі правоохоронної системи, пристосованої для сучасних реалій в Україні, формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи та правоохоронних органів України як інституційної складової цієї системи.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, ознаки правоохоронних органів, функції правоохоронних органів, завдання правоохоронних органів, нормативно-правове забезпечення реформування правоохоронних органів, Конституція України.