

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.11.33](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.11.33)

УДК 35.08:340.114.6

*А. О. Надежденко,  
к. н. держ. упр, доцент кафедри права та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету  
ORCID: 0000-0002-1774-5952  
Д. В. Оробченко,  
магістрантка спеціальності «Публічне управління та адміністрування»,  
Маріупольського державного університету,  
ORCID: 0000-0002-6758-4499  
В. С. Надежденко,  
здобувач вищої освіти спеціальності «Право. Право»,  
Маріупольського державного університету,  
ORCID: 0000-0003-0223-8699*

## **СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*A. A. Nadezhdenko  
Candidate of Science in Public Administration,  
Associate Professor Department of Public management and Administration,  
Mariupol State University  
D. V. Orobchenko  
Master's Degree in Public management and administration,  
Mariupol State University  
V. S. Nadezhdenko  
Applicant for higher education in Law, Mariupol State University*

### **ESSENCE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS**

*Стаття присвячена дослідженню питання адміністративної відповідальності державних службовців, в контексті розгляду загальних проблем адміністративної відповідальності посадових осіб. Критичний огляд чинного законодавства про адміністративні правопорушення дозволяє говорити про фактичну відсутність самостійного, структурованого інституту відповідальності державних службовців в законодавстві про адміністративні правопорушення. Визначено, що сьогодні державні службовці в якості самостійних спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень Кодексом України про адміністративні правопорушення практично не розглядаються. Акцентовано увагу на тому, що вчинення адміністративного правопорушення державним службовцем не пов'язано з невиконанням (неналежним виконанням) службових обов'язків, він не може розглядатися в якості посадової особи і несе адміністративну відповідальність на загальних підставах як фізична особа. Аналіз нормативно-правової бази предмета дослідження дозволяє констатувати, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення склади адміністративних правопорушень*

«розпорошені» за різними главами особливої частини КпАП України. Встановлено специфіку окремих елементів складу посадового адміністративного правопорушення: суб'єкта, об'єкта, об'єктивної сторони та суб'єктивної сторони. Зазначено, що сьогодні актуальним залишається розмежування форми вини державних службовців за вчиненні адміністративного правопорушення, без визначення конкретної форми провини. Отримано низку висновків, які мають проблемний характер та становлять предмет для подальшої наукової дискусії щодо притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності в сучасних умовах.

*The article is devoted to the study of the issue of administrative responsibility of civil servants, in the context of consideration of general problems of administrative liability of officials. A critical review of existing administrative offenses legislation suggests the actual absence of an independent, structured institution of civil servants' liability in administrative offenses legislation. It is determined that today civil servants are practically not considered as separate special subjects of administrative offenses by the Code of Administrative Offenses. Emphasis is placed on the fact that committing an administrative offense by a civil servant is not related to the non-performance (improper performance) of official duties, he cannot be considered as an official and bears administrative responsibility on a general basis as an individual. The analysis of the legal framework of the subject of the study allows to state that in the Code of Administrative Offenses the composition of administrative offenses is "sprayed" on different chapters of a special part of the Administrative Code of Ukraine. The specific elements of the composition of the official administrative offense are determined: the subject, the object, the objective side and the subjective side. It is determined that the subjects of the analyzed administrative offenses are civil servants who at the same time possess the signs of an official, who are enshrined in the Administrative Code of Ukraine. Only in the presence of such special subjects can the composition of the relevant official administrative offense be determined. It is noted that today it is relevant to differentiate the form of guilt of civil servants for committing an administrative offense, without defining a specific form of guilt. A number of conclusions have been obtained that are problematic in nature and are a subject for further scientific discussion on the involvement of civil servants in administrative responsibility in the current context.*

**Ключові слова:** державний службовець; відповідальність; адміністративна відповідальність; правопорушення; права; обов'язки; заборони; статус; посадова особа; адміністративне покарання.

**Key words:** civil servant; responsibility; administrative responsibility; offenses; rights; duties; prohibitions; status; official; administrative punishment.

**Постановка проблеми.** Безпосередньо адміністративна відповідальність державних службовців, як спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень, практично не досліджувалась. Лише окремі аспекти цього правового інституту традиційно розглядаються в рамках розгляду загальних проблем адміністративної відповідальності посадових осіб. Між тим аналіз чинного законодавства про адміністративні правопорушення дозволяє говорити про фактичну відсутність самостійного, структурованого інституту відповідальності державних службовців в законодавстві про адміністративні правопорушення, а регулювання адміністративної відповідальності державних службовців носить фрагментарний та безсистемний характер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, пов'язані з визначенням сутності адміністративної відповідальності державних службовців представлені в роботах вітчизняних та зарубіжних авторів: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Е. Ф. Демського, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, І. М. Пахомова, А. О. Селіванова та ін. Було також проаналізовано роботи учених, присвячені сутності державної (публічної) служби: Г. В. Атаманчук, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, В. Л. Коваленко, О. В. Петришин, Ю. М. Старілов, Є. С. Черноног та ін.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в обґрунтуванні особливостей застосування адміністративної відповідальності державних службовців.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз положень особливої частини КпАП України показує, що власне державні службовці в якості самостійних спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень Кодексом практично не розглядаються. Справа в тому, що в переважній більшості складів адміністративних правопорушень, які можуть бути вчинені державними службовцями у зв'язку з їх спеціальним правовим статусом як суб'єктів правопорушень КпАП України називає посадових осіб.

З позицій логічного аналізу вищезазначені терміни перетинаються, тобто частина державних службовців одночасно є посадовими особами, у той же час далеко не всі посадові особи є державними службовцями і навпаки, не всі державні службовці є посадовими особами. Таким чином, можна відзначити, що в переважній більшості випадків, при встановленні адміністративної відповідальності державних службовців для характеристики суб'єктів подібних правопорушень КпАП України користується узагальненим терміном посадова особа, а не більш вузьким терміном державний службовець.

Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб визначені в ст. 14 КпАП України. Відповідно з цією статтею адміністративної відповідальності підлягає посадова особа в разі вчинення ним адміністративного правопорушення у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків. Службові обов'язки державних службовців носять публічний характер і встановлюються законодавством про державну службу. Очевидно, що невиконання (неналежне виконання) цивільним службовцем своїх службових обов'язків може спричинити не тільки адміністративну, а й кримінальну, дисциплінарну і матеріальну відповідальність.

У тих випадках, коли вчинення адміністративного правопорушення державним службовцем не пов'язано з невиконанням (неналежним виконанням) службових обов'язків, він не може розглядатися в якості посадової особи і несе адміністративну відповідальність на загальних підставах як звичайна фізична особа. Тому підставою адміністративної відповідальності державного службовця є вчинення ним адміністративного правопорушення, пов'язаного з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків.

В юридичній літературі подібні правопорушення іноді іменуються посадовими адміністративними правопорушеннями. З формально-юридичних позицій про посадове адміністративне правопорушення можна говорити лише тоді, коли в діянні державного службовця є всі ознаки складу певного адміністративного правопорушення. КпАП України не містить окремої глави, в якій були б зібрані посадові адміністративні правопорушення державних службовців. Склади таких адміністративних правопорушень «розпорошені» за різними главами особливої частини КпАП України.

КпАП України не містить спеціальних видів адміністративних покарань, застосовуваних виключно до державних службовців. Як показує аналіз положень особливої частини КпАП України, найбільш типовою мірою адміністративної відповідальності державних службовців за посадове адміністративне правопорушення є адміністративний штраф. В деяких досить рідких випадках в якості адміністративного покарання державному службовцю може бути призначено попередження (наприклад, ст. 121 КпАП України).

Досить цікавим видається питання про можливість застосування до державного службовця такого виду адміністративного покарання, як дискваліфікація. Дискваліфікація як захід адміністративної відповідальності застосовується до посадових осіб, які не володіють публічними владними повноваженнями, а здійснюють організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції в органі юридичної особи, до членів ради директорів, а також до осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без утворення юридичної особи, в тому числі до арбітражним керуючим. Таким чином, до державних службовців у зв'язку з вчиненням ними посадових адміністративних правопорушень подібне адміністративне покарання застосовуватися не може.

Підставою адміністративної відповідальності державних службовців є вчинення ними посадового адміністративного правопорушення. У спеціальній юридичній літературі цей термін визначається як протиправна, винна дія або бездіяльність посадової особи, вчинена ним у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків, що відрізняється від інших адміністративних правопорушень фізичних осіб підвищеною громадською небезпекою, що виникає в силу володіння посадовою особою спеціальним правовим статусом (становищем), і за яку КпАП України встановлена адміністративна відповідальність [1, с. 141].

Посадові адміністративні правопорушення, які за своєю природою можуть бути здійснені державними службовцями, нормативно закріплені у низці статей Особливої частини КпАП України, зокрема ст. 163-10, 163-11, 165-3, 165-4, 165-5, 166-24, 172-1-1, 184-1, 184-2, 185-2, 185-5, 185-6, 185-8, 188-1, 188-2, 188-14, 188-15, 188-16, 188-17, 188-18 тощо.

Як вже зазначалося, КпАП України фактично не виділяє державних службовців взагалі та державних службовців зокрема як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності. Вони охоплюються узагальненим поняттям посадової особи. Тому цілком закономірно, що переважна більшість з перерахованих вище правопорушень може бути здійснено не тільки державними службовцями, але й іншими особами, що володіють ознаками посадової особи. Наприклад, ст. 188-39 встановлює адміністративну відповідальність посадових осіб за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єкта персональних даних про його права у зв'язку із включенням його персональних даних до бази персональних даних, мету збору цих даних та осіб, яким ці дані передаються [2]. Це правопорушення може бути вчинено

як посадовою особою, яка є державним службовцем (наприклад, керівником кадрового підрозділу державного органу, в якому здійснюється державна служба), так і державним службовцем, що займає аналогічні посади військової або правоохоронної служби, а також муніципальним службовцям. Крім того, це правопорушення може бути вчинене посадовою особою, яка взагалі не перебуває на публічній службі: наприклад, керівником відділу кадрів комерційної юридичної особи. Можна відзначити, що подібні склади, що поширюються як на публічних, так і приватних посадових осіб, вельми характерні для КпАП України.

Для подальшого аналізу адміністративної відповідальності державних службовців видається доцільним встановити специфіку окремих елементів складу посадового адміністративного правопорушення: суб'єкта, об'єкта, об'єктивної сторони та суб'єктивної сторони.

Суб'єктами аналізованих адміністративних правопорушень є державні службовці, що одночасно володіють ознаками посадової особи, які закріплені в КпАП України. Тільки за наявності таких спеціальних суб'єктів можна встановити склад відповідного посадового адміністративного правопорушення.

Окремо зауважимо, що в юридичній літературі та законотворчій практиці єдиний підхід до визначення поняття «посадова особа» відсутній. Основні визначення цього поняття містяться в КК України (п.3-4 ст.14) [3] і КпАП України (примітка до ст. 14) [2]. Порівняльний аналіз поняття «посадова особа» та «державний цивільний службовець» дозволяє зробити висновок про значну розбіжність їх обсягу. Визначення поняття «посадова особа», що міститься в КК України, фактично обмежується вказівкою на публічних посадових осіб, які є представником влади, або обіймають посади в державних і муніципальних органах і установах, а також у Збройних Силах України, інших військах і військових формуваннях.

КпАП України дає концептуально тотожне, але значно ширше трактування поняття посадової особи. Крім представників влади і публічних посадових осіб, КпАП України відносить до цієї категорії також керівників і працівників інших організацій (тобто, наприклад, комерційних і некомерційних юридичних осіб, громадських організацій тощо) та індивідуальних підприємців, які вчинили адміністративні правопорушення у зв'язку з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій в цих організаціях, якщо законом не встановлено інше. Крім очевидної розбіжності в обсязі, аналізовані визначення вживаються тільки в рамках тих нормативних правових актів, які їх містять (тобто КК України і КпАП України), і, відповідно, не можуть використовуватися за аналогією в інших законодавчих актах.

Велика кількість чинних законодавчих актів часто використовують термін «посадова особа», проте взагалі ніяк її не визначають. У якості прикладу можна навести Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Цивільний кодекс України, Лісовий кодекс України та багато інших актів.

Багато з цих ознак знайшли своє відображення в легальному визначенні посадової особи, закріпленому в чинному КпАП України. Відповідно до ст.14 КпАП під посадовою особою в цьому Кодексі слід розуміти особу, яка підлягає адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [2]. Представляється доцільним чітко визначити цю категорію.

Об'єктом адміністративних посадових правопорушень, які вчиняються державними службовцями, виступають певні суспільні відносини, яким внаслідок вчиненого правопорушення заподіюється шкода. Назви глав Особливої частини КпАП України містять вказівку на родовий об'єкт адміністративних правопорушень, зібраних в цих главах. КпАП України не містить спеціальної глави, в якій були б зібрані посадові адміністративні правопорушення державних службовців. Склади таких правопорушень «розкидані» по різних главах особливої частини. Таким чином, з точки зору законодавця об'єктом посадових адміністративних правопорушень є різноманітні суспільні відносини, що складаються у різних сферах суспільного життя.

Видається, що даний підхід до визначення об'єкта адміністративних правопорушень, що здійснюються державними службовцями, не зовсім виправданий. Незважаючи на різноманітність суспільних відносин, які можуть постраждати в результаті вчинення державним службовцем посадового адміністративного правопорушення, в цілому вони посягають на один родовий об'єкт - інтереси державної служби. Ці інтереси полягають в точному і неухильному виконанні державними службовцями нормативних правових актів, що встановлюють їх правовий статус і повноваження; у нормальній і законній діяльності державних органів, що відповідає завданням і функціям правової держави; ефективному виконанні стоять перед цими органами конкретних управлінських функцій. Саме інтереси державної служби є основним об'єктом посягання адміністративних посадових правопорушень, скоєних державними службовцями. Така точка зору є переважаною в кримінально-правовій літературі, стосовно об'єкта посягання посадових злочинів. Крім того, переважна більшість складів посадових кримінальних злочинів, суб'єктами яких можуть виступати державні службовці (за винятком військовослужбовців), об'єднані в особливій частині КК України в рамках окремої глави – «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». На жаль, КпАП України подібної глави не містить.

Крім загального родового об'єкта, в якості якого виступають інтереси державної служби, адміністративні посадові правопорушення державних службовців часто також завдають моральної і матеріальної шкоди громадянам та організаціям, можуть порушити конституційні та інші права і інтереси громадян. Наприклад, при несвоєчасному внесенні до єдиного державного реєстру записів про юридичну

особу страждають інтереси державної служби, пов'язані з точним і неухильним виконанням державними службовцями своїх службових обов'язків з державної реєстрації юридичних осіб, так і інтереси громадян, пов'язані з реалізацією конституційного права на зайняття підприємницькою діяльністю. Таким чином, можна відзначити двоїстий характер об'єкта посягання адміністративні посадових правопорушень державних службовців. З одного боку в якості об'єкта завжди виступають інтереси державної служби, а з іншого, різноманітні суспільні відносини, пов'язані з реалізацією прав і законних інтересів громадян і організацій. Нагадаємо, що подібна подвійність об'єкта посягання властива і для дисциплінарних проступків, що здійснюються державними службовцями.

Об'єктивна сторона посадових адміністративних правопорушень, що здійснюються державними службовцями, полягає в невиконанні (неналежному виконанні) своїх службових посадових обов'язків. Адміністративна відповідальність за подібні діяння повинна бути прямо передбачена в КпАП України.

Службові обов'язки державних службовців в залежності від способу їх встановлення і характеру, можуть бути поділені на загальні для всіх державних службовців і спеціальні, володіння якими пов'язане із конкретними посадами. Загальні обов'язки в рівній мірі поширюються на всіх державних службовців, їх обсяг та зміст не залежать від зайняття певної посади в ієрархічній системі посад державної служби. Характер і обсяг спеціальних обов'язків державних службовців залежать від правового становища органу, в якому вони перебувають на службі, і від виду займаної посади.

Суб'єктивна сторона посадових адміністративних правопорушень в якості обов'язкової ознаки включає провину державного службовця. Притягнення до адміністративної відповідальності без вини не допускається. Вина є психічне ставлення правопорушника до скоєного діяння і може виражатися в двох формах: умислу і необережності. Відповідно до ст.10 КпАП України адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії (бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки і бажала настання таких наслідків або свідомо їх допускало або ставився до них байдуже. Стаття 11 КпАП встановлює, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити [2].

Як неважко помітити, основоположною ознакою, що диференціює різні форми вини за КпАП України, є характер психічного ставлення особи до шкідливих наслідків свого діяння (бажання, свідоме допущення, байдуже ставлення, передбачення можливості настання тощо). У той же час, як вже зазначалося вище, на даний момент Кодекс не містить матеріальних складів посадових адміністративних правопорушень державних службовців, тобто шкідливі наслідки взагалі не входять у число ознак об'єктивної сторони цих адміністративних правопорушень (найчастіше їх просто немає). Більш того, переважна більшість складів адміністративних правопорушень, передбачених в Особливій частині КпАП України, є формальними. Тому положення про розмежування форм вини, що містяться у ст. 10-11 Кодексу, навряд чи можна визнати задовільними. Крім того, КпАП України не закріплює положення, відповідно до якого необережна форма провини розглядалася б в якості обставини, що пом'якшує адміністративну відповідальність. Також визначення конкретної форми вини особи не є обставиною, що підлягає з'ясуванню у справі про адміністративне правопорушення. Обов'язковому з'ясуванню підлягає лише винність особи у вчиненні адміністративного правопорушення, без визначення конкретної форми провини. Водночас очевидно, що умисні адміністративні правопорушення мають більшу суспільну небезпеку. Тому визначення форми вини при вирішенні питання про призначення конкретного адміністративного покарання, також має важливе значення.

Винність особи може визначатися не тільки виходячи з її психічного ставлення до шкідливих наслідків протиправного діяння, але і виходячи з її психічного ставлення до самого протиправного діяння (у тих випадках, коли ніяких шкідливих наслідків склад правопорушення не передбачає, так як є формальним). При цьому умисел полягає в усвідомленні протиправного характеру своїх дій (бездіяльності), бажання або свідоме допущення настання шкідливих наслідків таких дій (бездіяльності). А про вчинення правопорушення з необережності можна говорити тоді, коли особа, яка його вчинила, не усвідомлювала протиправного характеру своїх дій (бездіяльності) або шкідливий характер наслідків, що виникли внаслідок цих дій (бездіяльності), хоча мала і могла це усвідомлювати. Відповідно при формальних складах правопорушень диференціація різних форм вини може здійснюватися залежно від психічного ставлення особи до самого протиправного діяння. При цьому умисел полягає в усвідомленні протиправності скоєних дій (бездіяльності), а необережність у не усвідомлення протиправного характеру діяння, хоча особа могла і повинна була усвідомлювати таку протиправність. Аналіз складів посадових адміністративних правопорушень державних службовців дозволяє зробити висновок про те, що вони можуть вчинятися як умисно, так і з необережності.

**Висновки.** Державні службовці в якості самостійних спеціальних суб'єктів посадових адміністративних правопорушень КпАП України не виділяються. Тільки частина державних службовців підпадає під загальне поняття посадової особи, що міститься в ст. 14 КпАП України. Відповідно, тільки ця частина державних службовців може бути віднесена до числа спеціальних суб'єктів посадових адміністративних правопорушень, передбачених КпАП України. Склади посадових адміністративних правопорушень державних службовців не представлені в певній окремій главі КпАП України, а розпорочені

у різних розділах Особливої частини Кодексу, що побічно свідчить про заперечення законодавцем наявності одного загального об'єкта посягання у цих правопорушень-інтересів державної цивільної служби. Таким чином проведене дослідження показало фактичну відсутність в чинному КпАП України повноцінного самостійного інституту адміністративної відповідальності державних службовців.

#### **Список літератури.**

1. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (із змінами від 06.06.2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/80731-10>
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

#### **References.**

1. Kolomojets T. O. (2011), *Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyy kurs* [Administrative law of Ukraine. Academic course], Jurincom Inter, Kiev, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), Code of Ukraine on Administrative Offenses, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/80731-10> (Accessed 10 November 2019).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine " Criminal codex of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (Accessed 12 November 2019).

*Стаття надійшла до редакції 20.11.2019 р.*