

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2022-43-1-73-79>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ СЛУЖБОВО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Назимко О. В., Пискун О. В.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS AN ELEMENT OF SERVICE AND LABOR RELATIONS OF THE COMMANDER OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

Nazimko O. V., Piskun O. V.

У статті розкрито особливості адміністративної відповідальності в діяльності командувача Національної гвардії України. Встановлено, що адміністративна відповідальність виступає у якості комплексного правового механізму реагування держави на різноманітні прояви адміністративної протиправної поведінки. Зроблено висновок про тісний зв'язок адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців НГУ, на підставі порівняльно-правового аналізу статті 15 КУпАП та Дисциплінарного статуту ЗС України. Визначено поняття грубого дисциплінарного проступку, як умисної дії або бездіяльності військовослужбовця, вчиненого всупереч принципам і завданням Збройних Сил України та інших військових формувань із правоохоронними функціями, наслідком якої стало заподіяння істотної шкоди особі, суспільству або державі, а рівно посягання на організацію управління Національної гвардії України.

Запропоновано доповнити Порядок проведення службових розслідувань у Національній гвардії України кваліфікуючими ознаками грубого дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем, до числа яких мають бути віднесені: можливість застосування до правопорушника двох і більше видів юридичної відповідальності; вчинення дисциплінарного проступку керівником органу військового управління; вчинення дисциплінарного проступку під час несення служби в наряді; вчинення дисциплінарного проступку двома і більше військовослужбовцями; дисциплінарний проступок, пов'язаний із неправомірним застосуванням військовослужбовцем НГУ фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, Національна гвардія України, адміністративне правопорушення, адміністративні стягнення, юридична відповідальність, адміністративно-правові норми, дисциплінарна відповідальність.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Однією з найважливіших умов нормального функціонування системи органів державної влади, дотримання прав людини в державному управлінні та розвитку демократії слугує забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах соціально-економічного та політичного життя країни. Разом з

цим, вимога щодо неухильного дотримання законності та дисципліни у військово-правоохоронній сфері набуває особливого значення, з огляду на першорядне місце військових та правоохоронних органів держави у забезпеченні національної безпеки та оборони країни.

Цілі й завдання реформування військово-



правоохоронного сектору визначають, з одного боку, підвищені вимоги до гарантування безпеки систем озброєння, військової і спеціальної техніки та іншого військового майна, як матеріальної основи боєздатності і боєготовності військ Національної гвардії, а з іншого - невідкладне вирішення правових питань комплектування НГУ, причому переважно на контрактній основі, і створення дієвого механізму соціального і правового захисту військовослужбовців Нацгвардії.

Тим часом, кримінальна обстановка серед військовослужбовців НГУ, як і раніше, залишається досить складною. Зокрема, спостерігається високий рівень кримінальних правопорушень, пов'язаних із перевищенням посадових повноважень, і частіше всього - із застосуванням командуванням Національної гвардії насильницьких дій по відношенню до підлеглих. Збільшуються показники злочинності, спрямованої проти порядку проходження військової служби, зберігається високий рівень порушень статутних взаємовідносин між військовослужбовцями НГУ за відсутності між ними відносин підлеглості.

Продовжують мати масовий характер порушення посадовими особами органів військового управління Національної гвардії вимог законів України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» та «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», а також орендного, земельного та житлового законодавства. Однак, особливого занепокоєння викликає зростання кількості корупційних правопорушень серед командування НГУ. Службою запобігання і виявлення корупції відділу адміністративно-аналітичної та правової роботи апарату командувача Національної гвардії України у 2020 році вивчено питання щодо вчинення військовослужбовцями НГУ корупційних правопорушень протягом 2017-2019 років. За вказаний період правоохоронними органами внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань

відомості про 61 кримінальне корупційне правопорушення, до вчинення яких причетні військовослужбовці та працівники НГУ. На цей час засуджено 10 осіб, з яких 4 військовослужбовця старшого офіцерського складу.

Однією з основних причин невтішної ситуації із станом дисципліни та законності у військах Національної гвардії є відсутність з боку командування та виховних органів чіткої й налагодженої системи роботи з профілактики правопорушень. При цьому, цілком очевидно, що дієвість профілактичних заходів обумовлюється ефективністю механізму адміністративної відповідальності в діяльності керівництва НГУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративної відповідальності не відносяться до нового напрямку наукового пошуку фахівців у галузі права. За різних часів вищевказана проблематика була відображена в роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, А.О. Буличева, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, О.В. Дяченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.І. Олефіра, М.П. Пихтіна, М.С. Строговича, Н.О. Цюприка. Однак, адміністративна відповідальність як елемент службово-трудових відносин в роботах вищевказаних учених розглядалась побіжно (здебільшого до неї звертались вчені у галузі трудового права, такі як М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, Л.В. Могилевський, Д.І. Сіроха, В.І. Щербина та деякі інші), а тому – слугує новим напрямком наукового пошуку у сфері функціонування військових та правоохоронних органів.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації з'ясувати особливості адміністративної відповідальності як елемент службово-трудових відносин командувача національної гвардії України.

Викладення основних положень. В науці адміністративного права інститут

адміністративної відповідальності не завжди має однозначне тлумачення. Так, за позицією В. Б. Авер'янова адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [1, с. 430]. Т. О. Коломоець розглядає адміністративну відповідальність як різновид правової відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [2, с. 134]. В. К. Колпаков тлумачить адміністративну відповідальність як примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [3, с. 76]. Ю. П. Битяк пропонує розглядати під адміністративною відповідальністю накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [4, с. 170]. А. Т. Комзюк під адміністративною відповідальністю розуміє застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами

на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [5, с. 6].

Аналіз вищевказаних суджень дозволяє розглядати адміністративну відповідальність у якості комплексного правового механізму реагування держави на різноманітні прояви адміністративної протиправної поведінки, який уособлює матеріально-правові підстави та процесуальний порядок порушення справи про адміністративне правопорушення, призначення та виконання адміністративних стягнень або припинення провадження у визначених законом випадках. Поряд із кримінальною, цивільною, дисциплінарною та матеріальною, адміністративна відповідальність виступає складовим елементом юридичної відповідальності, санкціонованим державою, шляхом видання адміністративно-правових норм, спрямованих на визначення правових підстав адміністративної відповідальності, примусових заходів, які застосовуються до правопорушників, а також порядку розгляду адміністративних справ та виконання адміністративних рішень.

Таким чином, можемо констатувати, що адміністративна відповідальність не тільки виступає в якості одного з рівнозначних елементів юридичної відповідальності, але й має тісний зв'язок із іншими її видами, що особливо яскраво проявляється під час дослідження юридичної відповідальності командувача НГУ, наділеного статусом військовослужбовця Національної гвардії.

Зокрема, порівняльно-правовий аналіз статті 15 КУпАП та Дисциплінарного статуту ЗС України свідчить про тісний зв'язок адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців НГУ.

Відповідно до частини 2 статті 45 Дисциплінарного статуту ЗС України, за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність, за винятком випадків, передбачених

Кодексом України про адміністративні правопорушення. Іншими словами, у статті 15 КУпАП визначені склади адміністративних правопорушень, за які військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Водночас, у деяких науковців складається хибне враження про сутність терміну «загальні підстави», як можливості притягнення осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, до одного виду юридичної відповідальності (адміністративної) та неможливості одночасного притягнення до іншого виду (дисциплінарної). Наприклад, Х.З. Босак безпідставно стверджує про те, що стаття 15 КУпАП фактично замінила дисциплінарну відповідальність військовослужбовців адміністративною, встановивши перелік складів адміністративних правопорушень, за вчинення яких останні несуть відповідальність на загальних підставах [6, с. 251]. Аналогічної позиції притримуються й інші науковці [7, с. 430; 8, с. 19; 9, с. 3; 10, с. 144; 11, с. 102].

Разом з тим, загальні підстави притягнення до юридичної відповідальності визначені статтею 61 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення [12].

Крім того, раніше нами вже було наведено зміст статті 15 КУпАП, аналіз якої дозволяє виявити дві групи адміністративних правопорушень, відповідальність за які для військовослужбовців Національної гвардії настає відповідно до норм: а) Дисциплінарного статуту ЗС України; б) КУпАП. Причому притягнення військовослужбовців НГУ до адміністративної відповідальності за правопорушення, визначені статтею 15 КУпАП, не позбавляє орган військового управління Національної гвардії в особі його керівника

одночасно застосовувати до військовослужбовців НГУ також і дисциплінарну відповідальність. Зазначений факт свідчить про те, що вказані у статті 15 КУпАП склади адміністративних правопорушень можуть також кваліфікуватися як грубі дисциплінарні проступки або проступки із підвищеною дисциплінарною відповідальністю.

Але в той же час, Дисциплінарний статут ЗС України не використовує у своїх положеннях поняття «грубий проступок», «грубе порушення дисципліни» і т.д., відтак, і санкція за вчинення грубого дисциплінарного проступку може визначатися суб'єктом накладення дисциплінарного стягнення довільно, на власний розсуд.

Кваліфікація тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем НГУ також не знайшла свого відображення і в Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України, затвердженого наказом МВС України від 21.04.2020 № 347, відповідно до якого підставами проведення службового розслідування в НГУ є:

- невиконання або неналежне виконання військовослужбовцем службових обов'язків, вимог законодавства, наказів начальників (керівників) чи інших розпорядчих документів;
- неправомірне застосування військовослужбовцем заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, озброєння та бойової техніки;
- порушення правил несення вартової або внутрішньої служб;
- розголошення змісту або втрати службових документів;
- установлення фактів дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, а також сексуальних домагань;

- установлення фактів завдання шкоди державі [13]. Як бачимо, формулювання на кшталт «невиконання або неналежне виконання», «порушення правил», «розголошення змісту», «дискримінація за ознаками...» і т.д., не дають чіткого однозначного уявлення про тяжкість дисциплінарного проступку.

З іншого боку «грубість», як елемент об'єктивної сторони правопорушення доволі активно використовується у національному законодавстві.

Зокрема, відповідно до статті 24 КУпАП, за грубе порушення правопорядку до іноземців може бути застосовано адміністративне видворення; грубе або систематичне порушення порядку користування правом полювання є підставою для позбавлення такого права на строк до трьох років (частина 1 статті 30 КУпАП); аналогічна санкція може бути застосована до громадянина за грубе порушення права керування транспортними засобами (частина 2 статті 30 КУпАП); грубе порушення правил рибальства (частина 4 статті 85 КУпАП) та грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації тракторів, комбайнів, інших самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації (стаття 108 КУпАП), тягнуть за собою посилену адміністративну відповідальність [14].

Висновки. З огляду на окреслену проблематику, вважаємо, що Порядок проведення службових розслідувань у Національній гвардії України має бути доповнений кваліфікуючими ознаками грубого дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем НГУ, до числа яких мають бути віднесені:

- можливість застосування до правопорушника двох і більше видів юридичної відповідальності (наприклад, за вчинення ДТП без потерпілих військовослужбовець НГУ може бути притягнутий одночасно до

адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності і т.д.);

- вчинення дисциплінарного проступку керівником органу військового управління НГУ;

- вчинення дисциплінарного проступку під час несення служби в наряді;

- вчинення дисциплінарного проступку двома і більше військовослужбовцями;

- дисциплінарний проступок, пов'язаний із неправомірним застосуванням військовослужбовцем НГУ фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї.

Крім того, вважаємо за доцільне доповнити Дисциплінарний статут ЗС України визначенням поняття грубого дисциплінарного проступку, як умисної дії або бездіяльності військовослужбовця, вчиненого всупереч принципам і завданням Збройних Сил України та інших військових формувань із правоохоронними функціями, наслідком якої стало заподіяння істотної шкоди особі, суспільству або державі, а рівно посягання на організацію управління Національної гвардії України.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: в 2 т. ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004 Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України: навч. посіб.: в 2 т.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 2011. 320 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
4. Адміністративне право України: підруч. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
5. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб.; За заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп.. Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.



6. Босак Х. З. До питання про поняття та сутність адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ України. *Митна справа*. 2011. № 5. С. 247-252.

7. Ринажевський Б. М. Відповідальність військовослужбовців Служби правопорядку. *Форум права*. 2010. № 2. С. 425-434.

8. Кісіль З. Р. Правові та психологічні заходи запобігання професійній деформації працівників органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... докт. юр. наук : 19.00.06. Київ, 2011. 42 с.

9. Кузнецов В. О. Відповідальності працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 23 с.

10. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2008. 182 с.

11. Комзюк А. Т. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 1999. Вип. 8. С. 101-104.

12. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України: наказ МВС України від 21.04.2020 № 347. *Офіційний вісник України*. 2020. № 44. Ст. 1420.

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

References:

1. *Administrativnoye pravo Ukrainy. Akademicheskij kurs: pídruch. : v 2 t. ; vídp. red. V. B. Aver'yanov. K. : Yuridicheskaya dumka, 2004 T. 1: Zagal'naya chast'*. 2004. 584 s.

2. *Administrativnoye pravo Ukrainy: navch. posíb. : v 2 t. ; za zag. red. V. V. Galun'ka. Kherson : PAT «Khersons'ka mís'ka drukarnya» 2011. T. 1: Zagal'noye administrativnoye pravo*. 2011. 320 s.

3. Kolpakov V. K. *Administrativna*

vídpovídal'níst' (administrativno-delíktne pravo): navch. posíb. K. : Yurínkom Inter, 2008. 256 s.

4. *Administrativnoye pravo Ukrainy: podruch. Bityak YU. P., Garashchuk V. M., Dyachenko O. V. ta v. ; za red. YU. P. Bityaka. K. : Yurínkom Ínter, 2007. 544 s.*

5. *Administrativnaya vídpovídal'níst' v Ukraine: navch. posíb. ; Za zag. red. dots. A. T. Komzyuka. 2-ye víd., pererob. i dop.. KH. : Un-t vnutr. sprav, 2000. 99 s.*

6. Bosak KH. Z. Do pitannya pro ponimaniye i sutnist' administrativnoy vídpovídal'ností rabotniki organov vnutrennikh spravok Ukraíni. *Mitna sprava*. 2011. № 5. S. 247-252.

7. Rinazhevskiy B. M. *Vídpovídal'níst' víys'kovosluzhbovtsív Sluzhby pravoporyadka. Forum prava*. 2010. № 2. S. 425-434.

8. Kasil' Z. R. *Pravovyye i psikhologicheskiye zapiski zapobígannya professional'nykh deformatsiy pratsívnikív organov vnutrennikh spravok Ukraíni : avtoref. dis. ... dokt. jur. nauk : 19.00.06. Kiyev, 2011. 42 s.*

9. Kuznetsov V. O. *Vídpovídal'ností protsívnikív podatkovóí milítsíí za administrativní prostupki i por-yadka yeye realizatsii : avtoref. dis. ... kand. jur. nauk : 12.00.07. Írpin', 2004. 23 s.*

10. Aleksandrov V. M. *Víys'kova sluzhba yak osoby y vid derzhavnoí sluzhby v Ukraine: dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.07. Natsional'naya yuridicheskaya akademiya Ukrainy imeni Yaroslava Mudrogo, Khar'kov, 2008. 182 s.*

11. Komzyuk A. T. *Zastosuvannya zakhodív distsiplinarnogo vlivu do pratsívnikív organív vnu-trennikh spravok, yakí vchinili administrativní prostupki. Vísnik Universitetu vnutrennikh sprav*. 1999. Vip. 8. S. 101-104.

12. *Konstitutsiya Ukrainy. Vidomosti Verkhov-noy Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141.

13. *Po utverzhdeniyu Poryadka provedena slu-zhba razvedki v Natsional'noy gvardii Ukrainy: prikaz MVS Ukrainy ot 21.04.2020 № 347. Ofitsíyniy vísnik Ukraíni*. 2020. № 44. St. 1420.

14. *Kodeks Ukrainy ob administrativnykh prav-onarusheniyakh: Zakon Ukrainy ot 07.12.1984 № 8073-KH. Vidomosti Verkhovnoy Rady Ukrainskoy RSR*. 1984. Dodatok do № 51. St. 1122.

Nazimko O. V., Piskun O. V. administrative responsibility as an element of service and labor relations of the commander of the national guard of Ukraine. – Article.

The article reveals the features of administrative responsibility in the activities of the commander of the National Guard of Ukraine. It is established that administrative responsibility acts as a comprehensive legal mechanism for the state's response to various manifestations of administrative behavior. It is concluded that the administrative and disciplinary responsibility of NSU servicemen is closely linked, based on a comparative legal analysis of Article 15 of the Administrative Code and the disciplinary Charter of the armed forces of Ukraine. The concept of gross disciplinary offense is defined as an intentional action or omission of a serviceman committed contrary to the principles and tasks of the Armed Forces of Ukraine and other military formations with law enforcement functions, which resulted in causing significant harm to a person, society or the state, as well as an encroachment on the management organization of the National Guard of Ukraine.

It is proposed to supplement the procedure for conducting official investigations in the National Guard of Ukraine with qualifying signs of a gross disciplinary offense committed by a serviceman, which should include: the possibility of applying two or more types of legal liability to the offender; the commission of a disciplinary offense by the head of a military administration body; the commission of a disciplinary offense while serving in an outfit; the commission of a disciplinary offense by two or more military personnel; disciplinary offense related to the illegal use of physical force, special means or firearms by an NSU serviceman..

Авторська довідка:

Назимко Олена Вікторівна – к.ю.н., доцент, доцент кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. <https://orcid.org/0000-0001-5418-7438>