

М. В. КАЛАШНИК,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Визначено, що прогалини в законодавстві України викликають певні колізії щодо визначення адміністративної та дисциплінарної відповідальності працівників міліції.

Україна, проголосивши себе демократичною, правовою та соціальною державою, зобов'язалася дотримуватись загальновизнаних норм та принципів, орієнтації держави на інтереси особистості, на захист її прав та свобод. Органи внутрішніх справ України відіграють важливу роль у процесі реалізації функцій демократичної, соціальної, правової держави, адже їх завданнями є боротьба із злочинністю, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки тощо. Працівник органів внутрішніх справ (далі – ОВС) під час виконання своїх службових обов'язків повинен неухильно дотримуватись дисципліни та законності, адже особам, що перебувають на службі ОВС, надаються владні повноваження, здійснюючи які, вони представляють державу. Тільки відповідальне ставлення працівників ОВС до здійснення повноважень може забезпечити нормальну реалізацію поставлених перед ОВС завдань. Впливати на свідомість, поведінку осіб, що представляють державу, можна за допомогою як заохочувальних заходів, так і заходів, що примушують цих осіб діяти відповідно до встановлених правил. Утім, застосування будь-яких заходів потребує правового врегулювання, оскільки існування чітких нормативних положень, якими визначались би підстави та порядок їх застосування, лише сприятиме зміцненню законності і дисципліни в державному управлінні.

Слід констатувати, що з прийняттям нових законів, нормативних актів зміст багатьох норм, правових інститутів спеціального законодавства про ОВС України нині не повною мірою відбиває потреби правової регламентації окремих суспільних відносин, у тому числі й тих, що встановлюють юридичну відповідальність працівників міліції. Тому, базуючись на наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених, мету даної роботи визначаємо як все-

бічний і ґрунтовний аналіз поняття юридичної відповідальності, видів правової відповідальності працівника міліції, яким він підлягає в межах адміністративно-правового регулювання.

Проблеми дослідження юридичної відповідальності працівника міліції розглядалися багатьма авторами, серед яких на особливу увагу в даному аспекті заслуговують дослідження О. М. Бандурки, В. С. Венедиктова, С. М. Братуся, Л. А. Сироватської, О. Ф. Скакун тощо. Однак, незважаючи на інтенсивність досліджень, присвячених різним аспектам зазначеної проблематики, багато питань ще потребують ретельного опрацювання.

У своїх працях С. М. Братусь визначив, що юридична відповідальність із усіма її різновидами є найважливішим елементом правового статусу; це відповідальність за належне виконання повноважень, службового обов'язку. Вона впливає із загального стану суб'єкта, і тому може обґрунтовано називатися статусною. Юридична відповідальність лежить в основі службової активності, сумлінного ставлення кожного працівника органів внутрішніх справ до своїх службових обов'язків, а також є основним методом, що забезпечує ефективне функціонування службових повноважень, однією з правових гарантій належного виконання завдань у межах компетенції та повноважень у конкретній галузі державного управління. Її межі визначаються службовими повноваженнями та обов'язками працівника, з одного боку, і свободою у виборі варіанта поведінки – з іншого [1, с. 47]. Сутність юридичної відповідальності конкретного працівника органів внутрішніх справ полягає у невідворотності покарання (стягнення), накладеного за порушення вимог правових розпоряджень, що регулюють його службову діяльність. Відповідальність настає за порушення законності, службової дисципліни, невиконання або неналежне вико-

нання ними своїх посадових обов'язків, і в даному разі є слушним зауваження Л. А. Сироватської, котра акцентує увагу безпосередньо на тому, що «сміслові значення терміна “відповідальність” характеризує саме визначений правовий стан...» [2]. У свою чергу С. Н. Братусь підкреслює, що «...оскільки мова йде про становище особи, до якої застосовується відповідальність, його можна визначити як стан примусу до виконання обов'язків» [3, с. 85]. Інші автори досліджень даного питання визначають юридичну відповідальність як обов'язок зазнавати певних негативних наслідків за протиправний вчинок [4].

Із вищевикладеними тезами важко не погодитися, адже при дослідженні юридичної природи відповідальності вони можуть слугувати відправною точкою для її подальшого вивчення. Отож, юридичну відповідальність, на нашу думку, необхідно розглядати в двох аспектах, а саме: по-перше, як обов'язок відповідати за свої протиправні дії, зазнаючи певних негативних наслідків за правопорушення (негативна відповідальність); по-друге, як добровільне та ініціативне виконання обов'язків та високу правову свідомість (позитивна відповідальність).

Особливість юридичної відповідальності полягає в тому, що працівники органів внутрішніх справ можуть бути як загальними суб'єктами відповідальності, так і спеціальними. Загальні суб'єкти відповідальності зазнають тих же обмежень, що й інші громадяни, тобто мова йде про однакові підстави та єдиний процесуальний порядок притягнення до відповідальності. Спеціальні суб'єкти наділені значним обсягом прав, обов'язків щодо фізичних та юридичних осіб, тому вони несуть підвищену відповідальність за порушення норм права.

Розглядаючи особливості юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ, варто зауважити, що, по-перше, рівень відповідальності працівника ОВС є підвищеним, хоч і має такі її види, що поширюються і на громадян; по-друге, коло підстав відповідальності працівників міліції більш широке; по-третє, підстави відповідальності стосуються лише працівників органів внутрішніх справ як службовців; по-четверте, виникає склад правопорушень як безпосередній результат наявності державно-владних повноважень.

Юридична відповідальність є невід'ємним елементом правового статусу працівників органів внутрішніх справ. Вона настає з моменту набуття особою правового статусу працівника

ОВС. Відповідальність працівника міліції за свою роботу є тим фактором, що надає його статусу завершеності. Юридична відповідальність – це важливий ступінь захисту інтересів особи, суспільства, держави. Вона настає в результаті порушення приписів правових норм та проявляється у формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Важливою ознакою юридичної відповідальності є те, що вона визначається державою та застосовується її компетентними органами. Підставою настання юридичної відповідальності є правопорушення. Якщо поведінка суб'єкта не підпадає під ознаки правопорушення, то дана особа не підпадає під юридичну відповідальність. Юридична відповідальність – це складне соціально-правове явище, де, як правило, задіяно дві сторони: держава та правопорушник. Між ними виникають правові відносини, в яких держава в особі її компетентних органів виступає як уповноважена сторона, а правопорушник – як зобов'язана. При цьому і уповноважена, і зобов'язана сторони діють у рамках закону, і реалізація юридичної відповідальності здійснюється на основі права, на конкретних санкціях правових норм, що передбачають відповідальність за дане правопорушення.

Існують різні види юридичної відповідальності. Залежно від характеру скоєного правопорушення розмежовують дисциплінарну, матеріальну, цивільну та кримінальну відповідальність. Кожному виду юридичної відповідальності притаманні специфічні заходи та особливий порядок їх застосування. До працівника міліції можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності. Однак ми зосередимо увагу на дослідженні адміністративної та дисциплінарної відповідальності працівника міліції.

Адміністративна відповідальність працівників органів внутрішніх справ становить особливий вид юридичної відповідальності, і держава закріплює її на законодавчому рівні. Так, зокрема, законодавець визначає, що працівники ОВС несуть відповідальність за адміністративні правопорушення згідно з Дисциплінарним статутом ОВС. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, учинення корупційних правопорушень, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання

спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, такі особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Особливістю юридичної відповідальності працівників міліції є їх дисциплінарна відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом ОВС і те, що до них не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи й адміністративний арешт [5].

В аспекті нашого дослідження адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС, встановлюваної державою шляхом видання правових норм, що визначають підстави і умови відповідальності, заходи, які можуть застосовуватись до порушників, порядок розгляду справ про правопорушення та виконання означених заходів. Адміністративна відповідальність настає за адміністративні правопорушення. За допомогою інституту адміністративної відповідальності реалізуються норми різних галузей права (адміністративного, трудового, господарського, фінансового) [6]. Посадові особи несуть адміністративну відповідальність як за свої протиправні діяння, так і за видання наказів, які порушують законодавство, а також за вжиття заходів до забезпечення виконання правил підпорядкованими особами [7]. Підставою юридичної відповідальності є адміністративний проступок [8]. Діяння як акт протиправної поведінки триває в часі, тому для правильної кваліфікації важливо визначити момент закінчення адміністративного проступку. Необхідно зазначити, що поняття стадій вчинення адміністративних проступків в чинному законодавстві не визначено. Законодавець не виділив окремі стадії, як це зроблено в кримінальному законодавстві (за окремим винятком, наприклад ст. 188 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Також слід указати, що 1 липня 2011 р. набрав чинності новий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», в якому у ст. 4 визначаються суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення. Суб'єктами

відповідальності є особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Вищезазначений закон визначає корупційне правопорушення як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. Корупцію трактують як використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 вищезазначеного Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянки (пропозиції) чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеної в ч. 1 ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Аналіз вищевикладених міркувань дозволяє виокремити найсуттєвіші риси адміністративної відповідальності та зробити висновки, що вона: по-перше, є засобом охорони правопорядку, засобом здійснення державної влади; по-друге, є наслідком антигромадського діяння; по-третє, супроводжується державним і громадським осудом проступку; по-четверте, забезпечується громадським примусом, по-п'яте, реалізується у відповідних процесуальних формах.

У межах адміністративно-правового регулювання за порушення основної маси своїх службових обов'язків працівник міліції підлягає дисциплінарній відповідальності. Відповідно дисциплінарна відповідальність працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ регулюється: Законом України «Про державну службу», Законом України «Про міліцію», Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ.

Законом України «Про міліцію» визначено, що працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність [9].

Дисциплінарна відповідальність працівника органів внутрішніх справ полягає в накладенні на винну особу дисциплінарного стягнення владою керівника (начальника). Основними дисциплінарними заходами є догана, зауваження, звільнення з роботи; у Збройних силах – призначення поза чергою наряди по службі,

пониження у військовому званні чи в посаді. Дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу міліції передбачена Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ [10]. Даним документом встановлено, що особи рядового і начальницького складу, яких в установленому законодавством порядку притягнуто до адміністративної, кримінальної або матеріальної відповідальності, водночас можуть нести і дисциплінарну відповідальність згідно з цим Статутом. Вони не несуть дисциплінарної відповідальності в разі, якщо шкода завдана правомірними діями внаслідок сумлінного виконання наказу начальника або виправданого за конкретних умов службового ризику.

Особи рядового і начальницького складу, на яких було накладено дисциплінарне стягнення, не звільняється від притягнення до кримінальної відповідальності, якщо в їх діях є ознаки складу злочину. Стаття 12 Статуту визначає такі види дисциплінарних стягнень: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ.

Дисциплінарним статутом ОВС визначені права начальників щодо накладання дисциплінарних стягнень, порядок їх накладання, в тому числі і в особливих випадках, а також терміни, в які накладаються стягнення. У Статуті вказано, що право накладання дисциплінарних стягнень мають тільки прямі начальники. До того ж начальник, який перевищив надане йому право, несе відповідальність за вказаним Статутом, а дисциплінарне стягнення, накладене з порушенням вимог Статуту, скасовується начальником, який його наклав, або старшим прямим начальником. За кожне порушення службової дисципліни допускається застосування лише одного дисциплінарного стягнення, і при визначенні його виду мають враховуватися тяжкість проступку, обставини, за яких його скоєно, заподіяна шкода, попередня поведінка особи та визнання нею своєї вини, її ставлення до виконання службових обов'язків, рівень кваліфікації тощо. При повторному порушенні службової дисципліни наступне стягнення повинне бути суворішим, ніж попереднє.

Статутом також передбачено відсторонення від виконання службових обов'язків осіб рядового або начальницького складу із збереженням посадового окладу та окладу за спеціальне звання, надбавок за вислугу років і безперервну службу, інших виплат та надбавок, якщо

щодо неї проводиться службове розслідування. Указаний захід не може перевищувати час, передбачений для проведення службового розслідування. Згідно зі ст. 18 даного документа дисциплінарні стягнення виконуються негайно, але не пізніше місяця з дня їх накладення, виключаючи час перебування осіб рядового або начальницького складу у відпустці, відраджень чи їх тимчасової непрацездатності.

Крім того, слід мати на увазі, що дисциплінарна відповідальність регулюється нормами як трудового, так і адміністративного права. Стосовно деяких категорій працівників тільки норми трудового права встановлюють дисциплінарну відповідальність, стосовно такої категорії, як державні службовці, – норми і трудового, і адміністративного права, а щодо військовослужбовців, працівників міліції, Служби безпеки України тощо – тільки норми адміністративного права.

Підставою для настання дисциплінарної відповідальності може бути дисциплінарний проступок, тобто суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність), що полягає в невиконанні або неналежному виконанні працівником своїх службових обов'язків чи ж порушенні службової дисципліни, за що законом передбачена дисциплінарна відповідальність.

На основі аналізу законодавства України, яке встановлює дисциплінарну відповідальність працівників міліції, та спостережень практичної діяльності ОВС можна констатувати, що підстави та порядок застосування дисциплінарної відповідальності до працівників міліції не повною мірою відповідають Конституції України, вимогам часу, потребам подальшого удосконалення діяльності міліції. В Україні відсутній Закон «Про дисциплінарну відповідальність працівників органів внутрішніх справ», а як відомо, дисциплінарна відповідальність працівника міліції відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України має встановлюватись на рівні закону, а не підзаконного акта, як це має місце нині. Отже, щодо працівників міліції необхідно застосовувати положення Закону України «Про державну службу».

Таким чином, будь-яке порушення дисципліни та законності працівником ОВС можна охарактеризувати як правопорушення, тому щодо нього слід застосовувати ті заходи впливу, які передбачені чинним законодавством України.

Пісумовуючи викладене, зазначимо, що інститут юридичної відповідальності працівни-

ків органів внутрішніх справ виконує три основні функції: стимулює особу до якісного і дисциплінованого виконання своїх функцій; ліквідує аномалії протиправної поведінки; формує у працівників органів внутрішніх справ усіх рівнів почуття відповідальності, не тільки

виступаючи зовнішнім нормативно-формальним оціночним фактором, але й здійснюючи реальний вплив на психологію, свідомість та вольові якості конкретного працівника органів внутрішніх справ.

Список використаної літератури

1. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и сознание долга / С. Н. Братусь // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы теории государства и права. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – С. 42–58.
2. Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л. А. Сыроватская. – М. : Юрид. лит., 1990. – 254 с.
3. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность / С. Н. Братусь. – М. : Юрид. лит., 1976. – 311 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – 600 с.
7. Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 359 с.
8. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 641 с.
9. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
10. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
11. Ануфрієв М. І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. І. Ануфрієв. – Х., 1998. – 171 с.

Надійшла до редколегії 20.02.2012

КАЛАШНИК М. В. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Определено, что «белые пятна» в законодательстве Украины вызывают некоторые коллизии при определении административной и дисциплинарной ответственностей сотрудников милиции.

KALASHNIK M. THE LAW RESPONSIBILITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES EMPLOYEES

It is considered that the white spots in Ukrainian legal system cause certain collisions in case of determination the administrative and the disciplinary responsibility of employees of law enforcement agencies.