

УДК 342.98+351.74

**Костовська К. М.**, доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ЛьвДУВС, к.ю.н.

## **Загально-правова характеристика відповіальності працівників органів внутрішніх справ**

У даній статті досліджується відповіальність працівників органів внутрішніх справ як особливий правовий стан суб'єктів правовідносин, що передбачає наявність прав та обов'язків, закріплених в нормативно-правових актах, дотримання відповідних приписів, а також у випадку порушення цих приписів настання несприятливих наслідків на підставі та у порядку, встановлених в законі. Основна увага зосереджена на розгляді поглядів вчених щодо тлумачення понять адміністративної та дисциплінарної відповіальності працівників органів внутрішніх справ.

**Ключові слова:** юридична відповіальність, адміністративна відповіальність, дисциплінарна відповіальність, законність, дисципліна, працівники органів внутрішніх справ.

В данной статье исследуется ответственность работников органов внутренних дел как особое правовое состояние субъектов правоотношений, которое предполагает наличие прав и обязанностей, закрепленных в нормативно-правовых актах, соблюдение соответствующих предписаний, а также в случае нарушения этих предписаний наступления неблагоприятных последствий на основании и в порядке, установленных в законе. Основное внимание сосредоточено на рассмотрении взглядов учёных относительно толкования понятий административной и дисциплинарной ответственности работников органов внутренних дел.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, административная ответственность, дисциплинарная ответственность, законность, дисциплина, работники органов внутренних дел.

This article investigates the responsibility of law enforcement officers as special legal status of relationship that provides for rights and obligations enshrined in the legal regulations, compliance with the relevant regulations and the possibility in the case of violation of these regulations occurrence of adverse effects on basis and in the manner prescribed by law. The main focus is on considering the views of scientists in understanding the concepts of administration and discipline police officers.

**Key words:** legal responsibility, administrative responsibility, disciplinary responsibility, legality, discipline, law enforcement officers.

**Постановка проблеми.** Відповіальність працівників органів внутрішніх справ є однією із головних проблем у юриспруденції, оскільки право втрачає сенс без належного механізму забезпечення його реалізації, виконання, основною ланкою якого виступає саме юридична відповіальність. Юридична відповіальність є однією з форм державного примусу, а тому завжди пов'язана з державно-владною діяльністю, з її державно-правовим волевиявленням. Вона встановлюється чи санкціонується державою, передбачається або допускається правовою нормою. Застосувати відповіальність, тобто вимагати звіт у діях уповноважений лише орган (особа), якому таке право надане законом. Працівники органів внутрішніх справ, як правило, наділяються владними повноваженнями, у зв'язку із здійсненням яких вони можуть приймати рішення або вчинити дії, характерні тільки для службовців, що перебувають на мілітаризованій державній службі. Специфічність повноважень таких осіб обумовлює наявність особливих вимог, що ставляться до них і стосуються як їх поведінки на службі, так і поза неї.

**Стан дослідження проблеми.** Питання, пов'язані з концептуальними засадами вдосконалення адміністративно-правового регулювання відповіальності держави

жавних службовців, все більше турбують вчених-юристів в Україні. Враховуючи актуальність досліджуваного питання, сутність та особливості адміністративної відповідальності в різних сферах державного управління розглядали: А.М. Благодарний, С.В. Ващенко, Є.С. Герасименко, Н.В. Гришина, В.В. Іванов, В.К. Колпаков, В.В. Конопльов, Г.В. Корчевний, І.Я. Куян, О.І. Миколенко, О.В. Синьов, Л.В. Сорока, А.В. Стрельников та ін.

**Мета статті.** Мета дослідження полягає в загально-правовій характеристиці відповідальності працівників органів внутрішніх справ, що зводиться до ретельного вивчення основних видів дисциплінарної та адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з основоположних завдань нашої держави є забезпечення сувороого та неухильного режиму законності всіх суспільних відносин на всій території України. Особливе значення при втіленні даного завдання у життя має юридична відповідальність, тому що вона виступає юридичною гарантією зміцнення законності, особливо в діяльності органів внутрішніх справ.

З'ясуванню суті юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків повинне передувати дослідження змісту юридичної відповідальності взагалі. Вичерпне визначення її пропонує О.Ф. Скакун: «Юридична відповідальність – передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнавання особою позбавлення благ особистого, організаційного та майнового характеру за скоене правопорушення» [1, с. 689].

М.Н. Марченко дотримується точки зору, відповідно до якої юридичною відповідальністю називається застосування до особи, що скоїла правопорушення, заходів державного примусу, передбачених санкцією порушеної норми, в установленому для цього процесуальному порядку [2, с. 592]. На думку В.Н. Хропанюка, юридична відповідальність – це важливий вид захисту інтересів особи, суспільства і держави. Вона наступає внаслідок порушення приписів правових норм та виявляється в формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Для правопорушника юридична відповідальність означає застосування до нього санкцій правових норм, означених в них певних заходів відповідальності. Це його обов'язок зазнавати заходів державного примусу, застосованих на підставі норм права [3, с. 344].

Звідси можна зробити висновок, що виробити єдине поняття юридичної відповідальності, на жаль, не вдалося до цих пір. Незважаючи на наявність досить великої кількості статей, збірників, монографій про юридичну відповідальність, питання визначення її поняття, змісту, системи принципів – предмет безперервних дискусій, що свідчить про необхідність уточнення і розробки низки теоретичних питань щодо юридичної відповідальності.

У теорії права і галузевих юридичних науках можна виокремити два підходи розуміння змісту юридичної відповідальності. Представники першого підходу (негативного) вивчають юридичну відповідальність як наслідок правопорушення. Інші вчені (представники позитивного підходу) розглядають юридичну відповідальність у взаємозв'язку не тільки з правопорушенням, але й з відповідальністю за майбутні дії.

Негативну (ретроспективну) відповідальність розуміють і як реалізацію санкції; і як міру державного примусу; і як застосування заходів державного примусу; і як покарання (стягнення); і як реакцію суспільства на правопорушення; і як правовий обов'язок, який випливає з факту вчиненого правопорушення; і як обов'язок дати звіт про свою поведінку; і як здатність зазнавати заходи примусового впливу; і як оцінку суспільно небезпечного діяння та осуд особи, яка його вчинила. І.С. Самощенко і М.Х. Фарукшин юридичною відповідальністю вважають перш за все державний примус до виконання вимог права,

що містить осуд діянь правопорушника державою і суспільством [4, с. 62–63]. А.Б. Венгеров виступає проти трактування юридичної відповідальності як обов'язку зазнавати певних втрат, встановлених державою за правопорушення, аргументуючи це тим, що даний обов'язок допускає існування відповідальності і тоді, коли правопорушник не встановлений або він уникає застосування до нього санкцій і не зазнає ніяких негативних втрат за вчинене правопорушення. Дане положення, на його думку, суперечить принципу невідвортності відповідальності [5, с. 100–101].

Однак тут, відбувається ототожнення юридичної відповідальності з реалізацією правових санкцій (покаранням), принцип невідвортності відповідальності підміняється невідвортністю покарання. Здійснення юридичної відповідальності ставиться в пряму залежність від ряду суб'єктивних чинників. Проте слід зауважити, що юридична відповідальність виникає об'єктивно, а зовсім не з волі тих чи інших державних органів. Поява юридичної відповідальності пов'язана з моментом вчинення правопорушення, а не з моментом затримання правопорушника.

Оригінальність концепції С.Н. Братуся полягає в тому, що ним обґрутовується і захищається розуміння юридичної відповідальності як стану державного (або громадського) в рамках, встановлених законом, примусу до виконання порушеного обов'язку, як виконання юридичного обов'язку під впливом державного примусу [6, с. 4]. Незважаючи на деякі незначні розходження, автори зазначененої концепції сходяться в думці стосовно того, що юридична ретроспективна відповідальність пов'язана із застосуванням санкції правової норми, що вона є однією з форм примусових заходів притягнення особи до юридичної відповідальності і тягне за собою її державне або громадське осудження; юридична відповідальність виникає у зв'язку з порушенням правового обов'язку; підставою юридичної відповідальності є правопорушення.

З огляду на мету нашої статті, детально зупинимося лише на дисциплінарні та адміністративні відповідальності працівників органів внутрішніх справ.

Таке правове явище як «дисциплінарна відповідальність» охоплює два невід'ємні поняття **«дисципліна»** та **«відповідальність»**. Якщо поняття «відповідальність» було вже розглянуто, то поняття «дисципліна» потребує ретельного дослідження. Зауважимо, що термін «дисципліна» в юридичній літературі тлумачиться по-різному. Дехто з дослідників у поняття «дисциплінарна» включає, з одного боку, форму суспільного зв'язку між людьми в процесі сумісної праці; з іншого боку – підпорядкування усіх працівників загальному порядку праці, дотримання ними встановлених правил поведінки під час трудового процесу. З точки зору Д.О. Гавриленка, під дисципліною варто розуміти не лише суспільний зв'язок, але й норми, приписи, правила та дисциплінарну поведінку [7, с. 12–13]. В.Н. Толкунова і К.Н. Гусов доводять, що під дисципліною праці необхідно розуміти сукупність правових норм, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок, встановлюють трудові обов'язки працівників та адміністрації, визначають заходи заохочення за успіхи в праці та відповідальність за винне невиконання цих обов'язків [8, с. 282]. Загальний недолік викладених точок зору полягає у нечіткості визначення суті та змісту дисципліни.

Розглядаючи дисципліну в діяльності органів внутрішніх справ, необхідно виокремити такий її підвид як службова дисципліна, яка спрямована на 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.

Варто звернути увагу на те, що наявність службової дисципліни в адміністративній

діяльності органів внутрішніх справ свідчить про дотримання законності даними органами. Дисципліна характеризується високою динамічністю та міцністю зв'язків, і завдяки цим якостям виступає ніби другою стороною законності, обумовлюючи її. Втім слід пам'ятати, що поняття «законність» є ширшим від поняття «дисципліна», а тому відсутність дисципліни в діяльності органів внутрішніх справ ще не говорить про відсутність законності. Дисципліна була впроваджена з метою забезпечення законності та підвищення відповідальності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Дисциплінарна відповідальність працівників органів внутрішніх справ настає у випадку порушення ними правил службової дисципліни, встановлених як загальними, так і спеціальними нормативно-правовими актами у сфері функціонування органів, служб та підрозділів внутрішніх справ. В.С. Нерсесянц зазначає, що дисциплінарна відповідальність настає за дисциплінарний проступок; відмінна особливість дисциплінарного проступку полягає в тому, що особа, до якої застосовується дисциплінарна відповідальність, підпорядкована по службі, роботі органу, що застосував той або інший захід стягнення [9, с. 495–496]. У розвиток цієї думки С.О. Комаров стверджує, що дисциплінарна відповідальність настає лише у випадку порушення правил поведінки, встановлених різними статутами, положеннями, правилами. Загальна дисциплінарна відповідальність уstanовлюється в Кодексі законів про працю, правилах внутрішнього трудового розпорядку, а спеціальна – у дисциплінарних статутах і передбачена для окремих категорій працівників, які займають виборні посади, посадових осіб, інших окремих категорій працівників [10, с. 360].

Для притягнення працівника органів внутрішніх справ до дисциплінарної відповідальності потрібна одночасно наявність таких трьох умов: 1) якщо дія (бездіяльність) є протиправною; 2) якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною, тобто вчинена навмисно або з необережності, інакше кажучи, невиконання посадовою особою службових обов'язків з незалежних від неї причин; 3) якщо не виконані саме посадові обов'язки, тобто обов'язки, що впливають з конкретних державних правовідносин [11, с. 53].

Таким чином, основною метою дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ є забезпечення якості і ефективності діяльності підрозділів органів внутрішніх справ та виконання поставлених завдань по охороні правопорядку, громадської безпеки, законності та службової дисципліни в органах внутрішніх справ України.

Особливим видом юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ є адміністративна відповідальність, вона встановлюється державою через видання правових норм, що визначають підстави і умови відповідальності, заходи, які можуть застосуватись до правопорушників, порядок розгляду справ про адміністративне правопорушення.

Адміністративну відповідальність разом з відповідальністю кримінальною можна розглядати як універсальний засіб охорони суспільних відносин, які регулюються різними галузями права – конституційним, цивільним, трудовим, фінансовим, власне адміністративним. Іншими словами, законодавство про адміністративні проступки – це своєрідний збірник санкцій значної частини галузевих правових норм. Цим обумовлюється значення адміністративної відповідальності не тільки як адміністративно-правового інституту, але й як складової всієї правової системи держави. Адміністративні правопорушення є одними з найпоширеніших із всіх видів правопорушень [12, с. 4]. Адміністративна відповідальність є порівняно простою у застосуванні та особливо доцільною у випадках, коли існує брак часу і необхідно досягти швидкого дисциплінуочного впливу на винних.

У науці адміністративного права серед вчених немає одностайності щодо змісту, основних рис та поняття адміністративної відповідальності, а це, в свою чергу, переш-

коджає здійсненню принципу однакової реалізації даного виду відповіальності щодо різних категорій суб'єктів правовідносин. Так, Ю.П. Битяк і В.В. Зуй тлумачать адміністративну відповіальність як «різновид юридичної відповіальності фізичних та юридичних осіб перед органами виконавчої влади, а у випадках, встановлених законом, — перед судом (суддею) за порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм на підставі застосування до винного адміністративних стягнень, заходів впливу (до неповнолітніх)» [13, с. 121]. Під адміністративною відповіальністю розуміють також «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» [14, с. 158]. На думку Д.Н. Баxраха, адміністративна відповіальність представляє собою особливий різновид юридичної відповіальності, якому притаманні усі ознаки останньої (вона настає на підставі норм прав, за порушення правових норм, конкретизується юридичними актами компетентних органів, пов'язана з державним примусом). З іншого боку, адміністративна відповіальність є складовою частиною адміністративного примусу і має усі його якості [15, с. 280]. На основі вище викладених думок, можна прийти до висновку, що адміністративна відповіальність працівників органів внутрішніх справ нормативно врегульована, вона носить державно-обов'язковий примусовий характер і реалізується в специфічних для неї процесуальних формах та має свою специфіку, що відрізняє її від інших видів юридичної відповіальності. Зокрема їй притаманні наступні риси: по-перше, вона відрізняється її підставою — адміністративним правопорушенням (проступком), під яким згідно зі статтею 9 КУпАП [16] визнається протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність), що посягає на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яке законодавством передбачена адміністративна відповіальність; по-друге, адміністративна відповіальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та майнової відповіальності; по-третє, адміністративні стягнення накладаються багатьма органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами; по-четверте, між органами (іх посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини; по-п'яте, порядок притягнення до адміністративної відповіальності особливий, він суттєво відрізняється від кримінального і цивільного процесів та дисциплінарного провадження; по-шосте, адміністративну відповіальність урегульовано нормами адміністративного права.

Розгляд положень Кодексу України про адміністративні правопорушення дає підстави вважати, що адміністративна відповіальність працівників органів внутрішніх справ настає за правопорушення, що не пов'язані з виконанням службових обов'язків. А отже, застосування до працівників органів внутрішніх справ адміністративних стягнень, на відміну від дисциплінарної відповіальності працівників органів внутрішніх справ, має позаслужбовий порядок.

Стаття 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [16] прямо зазначає, що військовослужбовці та призвані на збори військовозобов'язані, а також особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ несуть відповіальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Тобто, відбувається заміна одного виду юридичної відповіальності на інший, таке явище в науковій літературі отримало називу «субститутної відповіальності». Як справедливо зазначає А.Т. Комзюк, такі проступки не перестають бути адміністративними, а лише відбувається заміна одного виду юридичної відповіальності на інший [17, с. 102].

Випадки, у разі настання яких працівники органів внутрішніх справ притягаються до адміністративної відповідальності, визначаються статтею 15 КУпАП, відповідно до якої працівники органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні проступки за Дисциплінарним статутом, тобто дисциплінарну відповідальність.

**Висновки.** Юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ є могутнім інструментом стимулювання їхньої ініціативної та ефективної діяльності і виступає важливим гарантом забезпечення законності їх діяльності, в тому числі та адміністративної. Тому працівники органів внутрішніх справ, які допустили порушення закону при виконанні своїх службових обов'язків, повинні притягатись до одного з видів юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної, матеріальної чи цивільної) залежно від характеру правопорушення і наслідків, що настали.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Скаун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник / О.Ф. Скаун. – Харьков: Эспада, 2007. – 840 с.
2. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – Том 2. Теория государства. – М.: Зерцало, 1998. – 622 с.
3. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк; под ред. В.Г. Стрекозова. – 3-е издание дополнено и исправлено. – М.: Омега-Л: Интерстиль, 2012. – 378 с.
4. Самощенко И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 240 с.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров в 2-х томах: Теория права. Т. 2. – М.: Юристъ, – 1996. – 152 с.
6. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь. – М.: Юридическая литература, 1976. – 216 с.
7. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / Д.А. Гавриленко; под ред. А.П. Шергина. – Минск: Наука и техника, 1988. – 326 с.
8. Трудовое право России: учебник / К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова. – 3-е изд., переработано и дополнено. – М.: Юристъ, 2013. – 496 с.
9. Нерсесянц В.С. Философия права. Учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. – М.: НОРМА, 1997. – 627 с.
10. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник – 4-е издание, переработана и дополнено / С.А. Комаров. – М.: Юрайт, 2014. – 416 с.
11. Іллічов М.О. Правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України / М.О. Іллічов. – Севастополь: Рібест, 2002. – 181 с.
12. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка / 2-е вид., перероблене і доповнене. – Харків: Університет внутрішніх справ, 2010. – 99 с.
13. Битяк Ю.П. Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Харьков: ООО Одиссей, 1999. – 224 с.
14. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2013. – 520 с.
15. Баҳраҳ Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Баҳраҳ, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотрена и дополнена. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>
17. Комзюк А.Т. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки / А.Т. Комзюк // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. № 8. – С. 102–103.

