

## МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

*Обґрунтовано, що юридична відповідальність є важливим чинником, призначення якого полягає в тому, щоб бути надійним гарантом конституційності, законності та правопорядку. Хоч науковцями здійснено чимало досліджень цього багатомірного феномена, проте є всі підстави стверджувати, що в юридичній науці досі немає єдиної думки щодо розуміння цього явища, його функцій, принципів, критеріїв класифікації, а також співвідношення з суміжними правовими категоріями.*

*Аналітичне осмислення нами концепцій інституту юридичної відповідальності підтверджує обґрунтованість тези, що інституалізація юридичної відповідальності працівників ОВС України полягає у систематизації норм конкретних галузей права, якими встановлюється міра відновлення права, відшкодування чи компенсації заподіяної шкоди, а також міри справедливого відшкодування за відповідні види правопорушень, з огляду на предмет, природу й особливості цієї галузі права.*

**Ключові слова:** юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, субститутна відповідальність, працівники ОВС України.

**Постановка проблеми.** Юридична відповідальність є однією із найважливіших сторін взаємодії держави й інститутів громадянського суспільства і слугує гарантом конституційності, законності та правопорядку. У статті 3 Конституції України проголошено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

**Стан дослідження.** Поняття юридичної відповідальності в науковий обіг і законодавство введено порівняно недавно – в середині ХХ століття. Проблеми розуміння юридичної відповідальності розглянуто у працях таких фахівців: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, В. С. Анджеєвського, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарука, Е. Ф. Демського, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, О. С. Іоффе,

Д. П. Калаянова, З. Р. Кісіль, А. П. Ключніченко, Л. В. Ковалюк, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломойця, А. Т. Комзюка, О. П. Коренева, М. В. Лошицького, В. Я. Малиновського, М. І. Мельника, Н. М. Мироненко, П. О. Недбайла, Н. Р. Нижника, В. Ф. Опришко, В. М. Плішкіна, Л. Л. Попова, В. П. Петкова, Л. М. Розіна, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко, М. Д. Шаргородського, В. К. Шкарупи, О. М. Якуби, Н. В. Янюк, О. Н. Ярмиша та інших авторів. Узагальнення наукових розвідок стосовно інституту юридичної відповідальності працівників міліції (поліції) у працях вітчизняних і зарубіжних науковців дає підстави стверджувати, що у правовій науці досі немає єдиного системного підходу до вивчення цього інституту як складного правового феномена, застосовуються концептуальні різночитання самого поняття «юридична відповідальність», тривають дискусії щодо її поняття та змісту.

**Метою** статті є аналіз наукових концепцій стосовно інституту юридичної відповідальності, підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ОВС України.

**Виклад основних положень.** Для встановлення специфіки взаємодії службової діяльності працівників ОВС України із юридичною відповідальністю як сферою її легітимних обмежень слід розглянути насамперед понятійний апарат. В теорії юридичної відповідальності можна виокремити вісім основних напрямів її тлумачення. О. С. Іоффе, М. Д. Шаргородський, Л. С. Явич, В. Н. Хропанюк, В. В. Лазарєв, А. С. Шабуров представники першого напрямку, юридичну відповідальність ототожнюють із санкцією норми.

О. С. Іоффе юридичну відповідальність розуміє як санкцію за правопорушення, як наслідок, передбачений нормою права у разі її недотримання.

Ця санкція, на його думку, «виявляється в примусових заходах щодо дотримання норм права і застосовується органами держави до тих, ким ці норми порушуються, і відповідно юридичні наслідки, непов'язані з примусовими заходами, не можна відносити до сфери правової відповідальності» [2]. Подібною є думка і В. В. Лазарєва відмінною лише у тому, що він вказує на «зазнання фізичними чи юридичними особами правових обмежень, які застосовуються до винних у здійсненні суспільно небезпечного, протиправного і кримінального діяння» [3].

Аналіз наукових розвідок І. С. Самоценка і М. Х. Фарукшина стосовно поняття відповідальності, то вони, по суті, також полягають у реалізації санкції. На думку авторів, суть ретроспективної відповідальності полягає у тому, що «вона є зовнішньою стосовно особи, яка

несе відповідальність, суспільну реакцію, що, своєю чергою, полягає у реалізації правової норми» [4].

Представники другого напряму В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. І. Матузов, П. О. Недбайло, О. Ф. Скакун, Л. І. Спірідонов розглядають юридичну відповідальність як особливу міру державного примусу, яка полягає в юридичному та суспільному осудженні поведінки правопорушника, що виявляється у встановленні для нього обмежень особистого, морального чи майнового характеру. Л. І. Спірідонов зазначає, що юридична відповідальність – це міра державного примусу, яка полягає в негативних наслідках для правопорушника, які виникають у вигляді обмеження особистого чи майнового характеру [5, с. 286]. Юридична відповідальність, на думку О. В. Негодченко, є однією із форм соціальної відповідальності. Крім юридичної відповідальності, на думку вченого, у суспільстві діють і такі форми відповідальності, як моральна, політична, організаційна, суспільна партійна та ін. У сукупності всі види відповідальності призначаються для забезпечення упорядкованості, стабільності суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності суспільства [6, с. 258–259].

Під терміном відповідальність, на думку прихильників третього напряму, слід розуміти «здатність особи звітувати за свої дії». В. М. Горшеньов, розуміючи юридичну відповідальність як визнану державою здатність особи (громадянина, установи, держави) звітувати за свої дії та зазнавати на собі заходи державного примусу, розрізняє дві «стадії відповідальності»: перша – відповідальність як загальна передумова, «статутна відповідальність»; друга – «суб’єктивна відповідальність», яка настає за наявності конкретного правопорушення [7].

Четверта концепція ґрунтується на тому, що низка авторів отожднює юридичну відповідальність і покарання. Незважаючи на те, що чинне законодавство чітко розмежовує такі поняття, як «покарання» та «відповідальність» (ст. 13 та ст. 247 КУпАП, розділи 10, 12, 15 ККУ) [8; 9], Н. С. Малєїн стверджує, що «покарання – це і є відповідальність» [10], а А. П. Чирков вважає, що «негативна юридична відповідальність є притягненням особи правопорушника до відповідальності за допомогою методів державного примусу, з обов’язковим дотриманням нормативних вимог. Тому юридичну відповідальність слід йменувати каральною» [11].

Термін «покарання», на думку автора, не відображає в повному обсязі всієї специфіки державно-примусової форми реалізації відповідальності, оскільки покарання характерне лише для кримінального права, а в адміністративному праві та інших галузях права може йтися і про попередження; по-друге, державна форма примусу реалізації

юридичної відповідальності можлива і без реального накладеного стягнення.

П'ята концепція ототожнює юридичну відповідальність із карою. Ця позиція, на думку автора, необґрунтовано один із елементів змісту державно-примусової відповідальності робить ширшим, ніж саме поняття «відповідальність». «Кара, – зазначає В. К. Дуюнов, – це більш ширше, більш ємне поняття, аніж «відповідальність», тому що кара може застосовуватися й у тих випадках, коли винний звільняється від відповідальності» [12].

Наявність елемента кари під час притягнення до відповідальності особи, яка звільняється від відповідальності, не надає підстав вважати, що кара – поняття більш ширше й ємне, ніж відповідальність. Окрім того, кара традиційно розглядається як одна із складових покарання, а останнє є елементом юридичної відповідальності.

Шоста концепція розглядає юридичну відповідальність як правовідносини. На думку П. А. Фефелова, юридична відповідальність – це «властивість суспільних відносин, які виявляються в діяльності суб'єкта права та проявляється в усвідомленні чи можливості усвідомлення соціально значущих наслідків своїх дій, негативне оцінювання яких визначається в нормах права і реалізовується органами держави в процесі регулювання й охорони суспільних відносин, з огляду на юридичні функції тієї чи іншої галузі права» [13, с. 51]. Підтримуємо позицію Р. Б. Головкина і С. А. Сафронової [14, с. 417] стосовно того, що ця концепція наближена до групи концепцій, які визначають юридичну відповідальність як реалізацію санкції, тому що П. А. Фефеловим акцентовано на негативному оцінюванні діяльності правопорушника, а реалізація відповідальності пов'язується з діяльністю державних органів, які застосовують заходи примусу. Водночас від інших концепцій її відрізняє те, що П. А. Фефелов зміст юридичної відповідальності доповнює негативною оцінкою дій правопорушника. В контексті цієї концепції І. Н. Сенякін зазначає, що юридична відповідальність є виниклими з правопорушень правовими відносинами між державою в особі її спеціалізованих органів і деліквентом, на якого покладається обов'язок зазнавати відповідні обмеження та негативні наслідки за вчинене правопорушення, за порушення вимог, котрі містяться в нормах права [15, с. 543]. Розмірковуючи над функціями, які виконують правовідносини, В. І. Попов, І. С. Романчук, І. В. Лопарев зазначають, що юридична відповідальність – це правові відносини, які виконують відновлювальну, виховну, превентивну функції [16, с. 28]. Юридична відповідальність перебуває у тісному взаємозв'язку з правовідносинами і тому, на нашу думку, не можливо

погодитися з позицією науковців стосовно функцій юридичної відповідальності, оскільки вони є набагато ширшими.

Найпопулярнішою серед науковців є сьома концепція, яка пов'язує юридичну відповідальність із поняттям правового обов'язку, що виникає із факту вчиненого правопорушення. С. С. Алексєєв визначає юридичну відповідальність як «обов'язок особи зазнавати міри державно-примусового впливу (санкції за вчинене правопорушення)» [17, с. 371]. Він вважає, що «...найбільш характерною ознакою юридичної відповідальності є реалізація санкцій, які мають зазвичай штрафний характер» [18, с. 277].

А, на думку П. М. Рабіновича, юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві та забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [19].

У своїй науковій розвідці «Теорія юридичної відповідальності», яка представляє позицію представників восьмої концепції, В. М. Баранов запропонував розглядати юридичну відповідальність як виниклий, у результаті особисто вчиненого правопорушення, і передбачений юридичною нормою політико-правовий стан, коли компетентний орган, посадова особа, громадянин на підставі закону і в спеціальній правовій формі вимагає від правопорушника звіт у вчиненні діяння, покладає на нього визначену міру обмежень, а правопорушник зазнає несприятливих наслідків за порушення юридичної норми [20, с. 9–10].

Аналіз наукових концепцій стосовно інституту юридичної відповідальності надає підстави авторові зробити такі висновки: *по-перше*, юридична відповідальність є сферою взаємодії особистості та держави, з приводу порушення встановлених у праві заборон на вчинення тих чи інших дій; *по-друге*, під час реалізації юридичної відповідальності можливе обмеження прав і свобод людини та громадянина; *по-третє*, зумовлене юридичною відповідальністю обмеження прав і свобод людини та громадянина не повинні мати характер їх порушень, тобто реалізовуватися відповідно до чинного законодавства; *по-четверте*, це вид державного примусу в формі різноманітного виду обмежень державно-владного характеру; *по-п'яте*, під час учинення однією особою двох або більше адміністративних правопорушень юридична відповідальність є процесом, у межах якого адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо [8, ч. 1 ст. 36]; *по-шосте*, юридична відповідальність є і реалізованим результатом обмежень державно-владного характеру; *по-сьоме*, юридичну відповідальність розглядають у «широкому» (загальносоціальному) і «вузькому» (правоохоронному) змісті.

Наявні у науковій літературі погляди на юридичну відповідальність так чи інше тлумачать її як юридичний обов'язок, який підлягає виконанню на підставі чинного законодавства. Такий підхід, на нашу думку, пояснюється тим, що зміст термінів «відповідальність» і «обов'язок» тотожні семантично [21, с. 459]. Отже, юридична відповідальність є різновидом обов'язку, який має низку суттєвих відмінностей від інших видів юридичних зобов'язань, що виявляються у тому, що юридична відповідальність, *по-перше*, є новим, додатковим обов'язком правопорушника, який покладається на нього; *по-друге*, юридична відповідальність виконує роль гаранта юридичного обов'язку, який існував до правопорушення, оскільки за невиконання цього обов'язку може настати юридична відповідальність; *по-третє*, юридична відповідальність як новий, додатковий обов'язок стосовно компенсації заподіяних збитків і відбуття справедливого покарання за правопорушення виконується в примусовому порядку за невиконання первинного юридичного обов'язку.

Отже, інститут юридичної відповідальності є системною єдністю норм конкретних галузей права, які встановлюють міру відновлення права, відшкодування чи компенсації заподіяної шкоди, а також міри справедливого відшкодування (кари, покарання) за відповідні види правопорушень, з огляду на предмет, природу й особливості цієї галузі права.

Підставою розмежування системи юридичної відповідальності на види слугують специфічні особливості предмета та методу правового регулювання, які надають змогу визначити систему юридичної відповідальності, її зв'язок із системою права, галузеву приналежність визначеного виду юридичної відповідальності, факт взаємопроникнення та точки перетину різноманітних видів юридичної відповідальності. Зважаючи на те, що характеристика всіх видів юридичної відповідальності є значною в обсязі, тому ми розглянемо лише дисциплінарну та адміністративну відповідальності працівників ОВС України.

Метод правового регулювання юридичної відповідальності працівників ОВС України формує суб'єктивні права й юридичні обов'язки учасників цих правовідносин за допомогою застосування прийомів, які використовуються галузевими інститутами відповідальності. Правові норми, які врегульовують відносини відповідальності працівників ОВС України, покладають на них обов'язок не порушувати умов правоохоронної діяльності щодо реалізації владних повноважень. До таких умов слід віднести: 1) ефективність реалізації владних повноважень щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; 2) дотримання законності в діяльності

під час реалізації владних повноважень; 3) виконання посадових обов'язків неупереджено, відповідно до закону; 4) повагу до гідності особи, вияву до неї гуманного ставлення; 5) забезпечення права на юридичний захист та інші права затриманих і взятих під варту осіб.

Неухильне дотримання, зміцнення службової дисципліни та законності під час виконання посадових обов'язків є одним із найважливіших завдань працівників органів внутрішніх справ України. Службова дисципліна, відповідно до вимог статті 1 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України (надалі – Статут), – це дотримання особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів. Особливе значення законності в діяльності правоохоронців полягає у тому, що на ОВС України покладено обов'язок захищати життя, здоров'я, права та свободи громадян, майно, інтереси суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [22]. Захищати права та свободи громадян і водночас порушувати закон, посягаючи на ці права, навряд чи прийнятно. У статті 25 Закону України «Про міліцію» зазначено: «Службова особа міліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку» [22].

Отже, можна стверджувати, що працівники ОВС України наділені деліктоздатністю причому не лише як громадяни, а саме як посадові особи особливої категорії, основним обов'язком котрих є захист прав і свобод громадян. Вважасмо, що під час визначення деліктоздатності працівників міліції обов'язково необхідно зважати на цю обставину, адже, коли на права громадян посягає захисник цих прав, суспільна небезпека і заподіяна шкода посилюються. Тому й юридична відповідальність працівників ОВС України повинна бути більш жорсткою.

Підставою для настання дисциплінарної відповідальності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ є порушення службової дисципліни (вчинення дисциплінарного проступку). Відповідно до ст. 2 Статуту, дисциплінарний проступок – це «невиконання чи неналежне виконання особою рядового чи начальницького складу органів внутрішніх справ службової дисципліни» [23]. Порядок притягнення працівників ОВС України донині відповідальності врегульовано значною низкою нормативно-правових актів, а саме: Кодексом законів про працю України (глава X), Законом України «Про державну службу», Законом України «Про міліцію», Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України.

У статті 14 Закону України «Про державну службу» зазначено, що «Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює» [24]. У статті 25 Закону України «Про міліцію» зазначено, 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» [22].

Результати соціологічного опитування працівників ОВС надають підстави авторові стверджувати, що притягнення винних до дисциплінарної відповідальності є практично єдиним засобом правового впливу на них. Доволі часто цей вид відповідальності є найбільш суб'єктивним та на нього впливають найрізноманітніші чинники, а вид накладеного дисциплінарного стягнення цілком залежить від низки факторів: особливостей характеру та правосвідомості суб'єкта дисциплінарної влади (32% опитаних респондентів); особистого розсуду керівника структурного підрозділу (36%), його компетентності (17%), а подеколи і від особистісного ставлення до право порушника (15%) тощо.

Ще однією із важливих, на думку автора, особливістю дисциплінарної відповідальності працівників ОВС України є те що нині, на жаль, відсутні, *по-перше*, законодавчо встановлені підстави притягнення правоохоронців до дисциплінарної відповідальності; *по-друге*, склад дисциплінарних проступків у нормативно-правових актах не сформульований, а визначений як «любі порушення службової дисципліни, тобто встановленого порядку діяльності державних організацій», що ґрунтується на свідомості і товариському співробітництві та складається з чесного й сумлінного виконання кожним працівником своїх посадових обов'язків, регламентованих законами і нормативно-правовими актами, інтересами держави та громадським обов'язком, що є тотожним дотриманням встановлених законом обмежень.

Аналіз чинного законодавства України, яке регулює підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ОВС України, на думку автора, не завжди відповідає Конституції України, вимогам часу, потребам подальшого вдосконалення діяльності міліції. З метою поліпшення забезпечення конституційних прав правоохоронців, унеможливлення випадків неправомірного притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності необхідно



Закон України «Про міліцію» доповнити статтею «Дисциплінарна відповідальність працівників органів внутрішніх справ України», в якій надати норми-дефініції «дисциплінарна відповідальність», «дисциплінарне стягнення», підстави та алгоритм притягнення до дисциплінарної відповідальності. Більш детальні та конкретні за своїм змістом правові приписи щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ України повинні бути відображені у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ. Відтак статтю 2 «Дисциплінарний проступок» необхідно викласти у такій редакції: «Дисциплінарний проступок – це: 1) невиконання чи неналежне дотримання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни; 2) протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність) особи рядового або начальницького складу, яка посягає на громадський порядок, забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; 3) невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов’язків, перевищення повноважень, порушення обмежень і заборон, встановлених законодавством із питань проходження служби в органах внутрішніх справ; 4) учинення дій, які дискредитують не тільки особу рядового або начальницького складу, а й органи внутрішніх справ України, за яке може бути застосоване дисциплінарне стягнення». Статтю 5 Статуту, на нашу думку, потрібно доповнити підпунктами, у яких необхідно відобразити: умови та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності; правосуб’єктність суб’єктів дисциплінарних відносин; склад дисциплінарного проступку – його об’єкт і об’єктивну сторону; суб’єкт і суб’єктивну сторону; алгоритм процесуального порядку реалізації дисциплінарної відповідальності.

Як і всі громадяни, працівники органів внутрішніх справ, винні у вчиненні деліктів, можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності. Дискурс стосовно адміністративної відповідальності засвідчує, яким багатоаспектним, складним і поліфункціональним є цей інститут адміністративного права. Однією із проблем адміністративної відповідальності є визначення її поняття та ознак, які відокремлюють цей вид юридичної відповідальності від інших. Підтримуємо думку А. В. Матіоса, який вважає, що від вирішення цієї проблеми залежить і теоретична конструкція цього виду відповідальності, і законотворча практика. Важливим є розробка та запровадження саме законодавчого визначення адміністративної відповідальності. Це зумовлено насамперед тим, що у ст. 2 КУпАП зазначено, що закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до цього кодексу застосовуються безпосередньо.

Положення цього Кодексу поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена іншими законами. Крім того, відповідно до ст. 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням визнається лише діяння, за яке встановлена адміністративна відповідальність. Отже, для того, щоб застосувати положення КУпАП до діянь, передбачених іншими законами, необхідно, на нашу думку, мати законодавче визначення адміністративної відповідальності, яке відображало б сутність цього правового явища, містило й достатні кваліфікаційні ознаки, що позитивно впливатиме на додержання прав особи, рівень законності під час реалізації певних приписів. Незважаючи на значний інтерес науковців до цієї проблеми, вона досі не вирішена [25, с. 23–24]. Цю ж думку висловлює і Г. А. Кузьмічов, який справедливо зазначає, що у науковій літературі є спільність думки лише стосовно характерних особливостей, притаманних адміністративній відповідальності, але немає єдиного бачення стосовно поняття цього виду відповідальності [26, с. 303].

Незважаючи на відсутність законодавчого закріплення дефініції серед учених-адміністративістів сформулювалося теоретичне визначення адміністративної відповідальності через призму адміністративного покарання. Адміністративна відповідальність, на думку Б. В. Россінського та Ю. Н. Старилова, – це вид юридичної відповідальності, який виражається в призначенні органом чи посадовою особою, наділеним відповідними повноваженнями, адміністративного покарання особі, яка вчинила правопорушення [27].

Адміністративна відповідальність, на думку Ю. М. Козлова, – це різновид юридичної відповідальності, яка у всіх випадках є результатом неправомірної поведінки особи та виявляється у застосуванні до неї уповноваженими органами і посадовими особами у встановленому законом порядку відповідних юридичних санкцій [28, с. 213].

В. К. Колпаков вважає, що «адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [29].

Аналіз вказаних міркувань та чинного законодавства дає підстави стверджувати, що терміни «адміністративна відповідальність» і «адміністративні стягнення» вживаються як нерівнозначні поняття. Крім того, адміністративне покарання визначається в КУпАП лише як міра адміністративної відповідальності, але не отожднюється з нею. Тому можна зробити висновок, що адміністративна

відповідальність є набагато ширшим поняттям, ніж адміністративне стягнення, оскільки адміністративне покарання є лише часткою адміністративної відповідальності.

Загальне правило стосовно притягнення до адміністративної відповідальності працівників міліції зазначено у статті 15 КУпАП «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень».

Відповідно до цієї статті, працівники міліції належать до особливої категорії суб'єктів, які несуть відповідальність за адміністративні правопорушення відповідно до нормативно-правових актів, які регламентують порядок проходження служби в ОВС України, що, своєю чергою, передбачає «поєднання» адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Низка вчених припускають у таких випадках «подвійну» відповідальність посадових осіб. М. С. Студенікіна, визнаючи що і дисциплінарні й адміністративні санкції мають каральний характер, зазначає, що подвійне покарання припустиме, по-перше, лише за деякі види правопорушень, соціальна шкідливість яких доволі значна, і, по-друге, якщо про це є спеціальна вказівка у законі, який формулює конкретний склад правопорушення [30].

Цієї ж думки дотримується й Ю. Н. Старилов, який зазначає, що в окремих випадках правопорушення може містити одночасно ознаки і дисциплінарного, і адміністративного проступку і тягне відповідно два види відповідальності.

З. Р. Кісіль вважає, що працівник ОВС повинен нести адміністративну відповідальність у випадках, коли його діяння не пов'язано з виконанням посадових обов'язків, на загальних підставах. Коли ж його діяння пов'язано з виконанням посадових обов'язків, на думку З. Р. Кісіль, «повинна мати місце кумуляція адміністративної і дисциплінарної відповідальності, а не її заміщення, оскільки посадові правопорушення чинять шкоду не тільки об'єкту правопорушення, а й авторитету держави, органів внутрішніх справ. Передбачена у ст. 15 КУпАП субститутна відповідальність – заміна адміністративної відповідальності на дисциплінарну як загальне правило в сучасних соціальних умовах є необґрунтованою» [31, с. 226].

Безумовно має рацію Ю. А. Корольова, яка зазначає, що передача матеріалів на розгляд у дисциплінарному порядку сприяє тому, що у народі називають «захистом честі мундира». В результаті чого факти вчинюваних військовослужбовцями правопорушень не отримують публічного розголосу, а накладені дисциплінарні стягнення

не досягають бажаного результату, і винні залишаються, по суті, безкарними [32].

Вважаємо, що заперечень стосовно того, що дисциплінарна відповідальність, на відміну від адміністративної, є більш суб'єктивною немає, оскільки суб'єкт дисциплінарної влади добре знає суб'єкта дисциплінарної відповідальності й під час накладення дисциплінарного стягнення неодмінно враховує, що й у майбутньому їх відносини влади-підпорядкування будуть збережені.

Крім того, між ними можуть й існувати відносини неформального характеру, які безпосередньо відображаються на виборі виду дисциплінарного стягнення, а подеколи є підставою для відмови щодо притягнення до відповідальності.

Отже, для досягнення об'єктивності рішення стосовно притягнення працівника міліції до адміністративної відповідальності частину 2 статті 15 КУпАП слід розширити реченням такого змісту: «Розгляд справ, стосовно притягнення до адміністративної відповідальності зазначеної категорії осіб покласти на уповноважених незалежних суб'єктів юрисдикції – суддів районних судів».

Аналіз наведених міркувань дає змогу автору стверджувати, що адміністративна відповідальність працівників ОВС України як складний правовий інститут є сукупністю внутрішньопогоджених юридичних норм, які регулюють виникнення, зміну та припинення суспільних відносин у зв'язку з учиненням адміністративного правопорушення та призначенням адміністративного покарання.

**Висновки.** Наукове осмислення нових явищ і процесів із питань юридичної відповідальності працівників ОВС України ставить перед МВС України дуже важливе завдання – розроблення та поетапне запровадження в діяльність ОВС України комплексного підходу до профілактики, попередження та припинення всіх видів протиправної поведінки.

Важливо, на нашу думку, не лише виявляти делікти, а й прагнути усунути детермінанти, що спричиняють їх учинення.

Ефективному вирішенню проблеми превенції, профілактики правопорушень серед працівників ОВС України сприяє реалізація Концепції державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [33].

У контексті цієї Концепції дуже необхідним є розроблення Закону України «Про профілактику правопорушень серед працівників органів внутрішніх справ України», в якому слід передбачити механізм правового регулювання запобігання та протидії протиправним діям правоохоронців під час реалізації ними правоохоронної функції;

запровадження оприлюднення інформації стосовно працівників, притягнутих до юридичної відповідальності.

- 
1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 30. – Ст. 29.
  2. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М.: Юридическая литература, 1961. – 381 с.
  3. Лазарев В. В. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2007. – 520 с.
  4. Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 239 с.
  5. Спиридонов Л. И. Теория права и государства / под. ред. В. П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2004. – 380 с.
  6. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетровського ун-ту, 2003. – 445 с.
  7. Горшенев В. М. Законность как достояние правового государства / В. М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1991. – 164 с.
  8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [станом на 22 лютого 2012 р.]. – Суми: ТОВ «ВВП НОТІС», 2012. – 254 с.
  9. Кримінальний Кодекс України: [станом на 5 січня 2012 р.]. – К.: Велес, 2012. – 236 с.
  10. Малеин Н. С. Юридическая ответственность и справедливость / Н. С. Малеин. – М.: Юрид. лит., 1992. – 215 с.
  11. Чирков А. П. Ответственность в системе права / А. П. Чирков. – Калининград: Калинингр. ун-т, 1996. – 77 с.
  12. Дуюнов В. К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике / В. К. Дуюнов. – Курск: РОСИ, 2000. – 504 с.
  13. Фефелов П. А. Механизм уголовно-правовой охраны. Основные методологические проблемы / П. А. Фефелов – М.: Наука, 1992. – 230 с.
  14. Теория права: учеб.-практич. пособие / под ред. Р. Б. Головкина, С. А. Сафроновой. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 464 с.
  15. Сенякин И. Н. Юридическая ответственность. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – 679 с.
  16. Юридическая ответственность в системе публичного управления: учеб. пособие / В. И. Попов, И. С. Романчук, И. В. Лопарев. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2007. – 259 с.
  17. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
  18. Алексеев С. С. Избранное: Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 2003. – 478 с.
  19. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права: навч. посібник / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змінами. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.

20. Баранов В. М. Теория юридической ответственности / В. М. Баранов. – Н. Новгород: Нижегородский юридический ин-т МВД РФ, 1998. – 56 с.
21. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М.: А ТЕМП, Азъ, У-ФАКТОРИЯ, Изд. группа, 2004. – С. 944.
22. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
23. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.
24. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
25. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб / А. В. Матіос. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
26. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 2000. – 728 с.
27. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
28. Козлов Ю. М. Административное право: учебник / Юрий Маркович Козлов. – М.: Юристъ, 2000. – 728 с.
29. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. – 3-є вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 736 с.
30. Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? / М. С. Студеникина. – М.: Сов. Россия, 2000. – 346 с.
31. Кісіль З. Р. Правові та психологічні засади запобігання професійній деформації працівників органів внутрішніх справ України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.06 / Зоряна Романівна Кісіль. – К., 2011. – 522 с.
32. Королева Ю. А. Ответственность военнослужащих за административные правонарушения: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Юлия Александровна Королева. – М., 2004. – 28 с.
33. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – Ст. 2675.

**Кисиль Р.-В. В. Модернизация института юридической ответственности работников органов внутренних дел Украины в условиях административной реформы**

*Обосновано, что юридическая ответственность является тем важным фактором, назначение которого – быть надежным гарантом конституционности, законности и правопорядка. Несмотря на то, что этот многовекторный феномен достаточно изучен, есть все основания утверждать, что в юридической науке до сих пор не сложилось однообразного понимания этого явления, его функций, критериев классификации, а также соотношений со смежными правовыми категориями. Аналитическое осмысление*

концепцій інститута юридическої відповідальності підтверджує обґрунтованість тези, що інституалізація юридическої відповідальності працівників ОВД України заключається в систематизації норм конкретних галузей права, якими встановлюється форма відновлення права, відшкодування або компенсації нанесеного шкоди, а також заходи справедливої юридическої відповідальності за відповідні види правопорушень, виходячи з предмету природи і особливостей цієї галузі права.

**Ключові слова:** юридическа відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, субститутна відповідальність, працівники ОВД України.

### **Kisil R.-V. V. General Aspects of Legal Responsibility of Internal Affairs of Ukraine Officers Modernization as the Independent Institute in the Process of Administrative Reform**

*It is stated that the current state of political reforms, modernization of social, political, institutional and legal framework of the system of Internal affairs of Ukraine, general rule aspects of law integration, the rate of European integration as well as defilation from the Soviet model of the governance are yet to be strictly reconsidered due to the lack of efficiency of their implementation. Reformation processes in the bodies of Internal Affairs of Ukraine should be mainly conducted in order to maintain the principles of «service to the public,» democratization of public life», so their realization could serve to the purposes of return of public confidence in the functioning of the police, further socialization of police officers in Ukraine. Practical aspect of reforms realization should be carried out in the context of implementation of a new type of the personnel policy in bodies of Internal Affairs of Ukraine.*

*Experience of state-building shows that the public service in the Internal Affairs of Ukraine consolidate legal, social and organizational components that can function effectively only in the certain level of their development. Due to the basics of modern organization of law-protective system in highly-developed foreign countries, it is highly important to integrate, develop and to maintain the function of social services, that are commonly known to be one of the dominant in the activity of the bodies of Internal Affairs of such countries as USA, GB, Italy, France etc.*

*Common sense of modern legal science underlines the fact that legal responsibility: state of its legal regulation as of the complex institute is the important factor and main purpose of constitutionality, realization of the rule of law. Though scientists came up with many studies of multi-vector phenomenon of legal responsibility, but there is every reason to assert that legal science still found no consensus on the understanding of this phenomenon, its functions, principles, criteria of classification and relations with common legal categories. Underlined facts determined the realm of the scientific analysis, which conduction should support general efforts in finding of the consensus in the problem of proper organization of administrative transformation of the bodies of Internal Affairs of Ukraine.*

**Key words:** legal responsibility, disciplinary responsibility, administrative responsibility, law enforcement workers.

*Стаття надійшла 11 листопада 2014 р.*