

М.М. КОЛЮКА

ПРАЦІВНИКИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СУБ'ЄКТИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Аналізується законодавство з питань визначення працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів юридичної відповідальності.

Ключові слова: юридична відповідальність, органи внутрішніх справ.

Проанализировано законодательство по вопросам определения работников органов внутренних дел как субъектов юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, органы внутренних дел.

The article analyzes the scientific work and the current legislation on the definition of the organs of internal affairs as subjects of legal liability.

Key words: legal liability, law enforcement agencies.

Для виконання завдань, поставлених перед органами внутрішніх справ, постійно вживаються відповідні заходи щодо активізації роботи по забезпеченню законності серед особового складу. Проте суттєвих позитивних змін у цьому надзвичайно важливому напрямі діяльності, на жаль, не відбувається. В окремих органах і підрозділах внутрішніх справ робота ще проводиться формально, вимоги нормативно-правових актів щодо забезпечення законності не завжди знаходять своє втілення в практичній діяльності. Вказане свідчить про те, що окремі керівники ще не усвідомлюють важливість цієї проблеми, послаблюють контроль за поведінкою своїх підлеглих на службі та в побуті, не приділяють уваги питанням їхнього соціального та правового захисту¹. На підтвердження цього зазначимо, що за даними МВС України за порушення законності у 2010 р. було засуджено 407 працівників міліції². Крім того, кількість працівників органів внутрішніх справ, що притягаються до дисциплінарної відповідальності, на жаль, збільшується. Так, наприклад, за 2009 р. було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 3754 працівника УМВС України у Дніпропетровській області. Однак, порівнюючи з аналогічним періодом 2008 р., ця кількість становила 3060 осіб (різниця склала 694 працівника)³.

Проаналізувавши статистичні дані Управління МВС в Дніпропетровській області за період 1999–2009 рр., доходимо висновку, що основними видами дисциплінарних порушень, за які працівники ОВС області притягувалися до дисциплінарної відповідальності, є: невиконання наказів, вказівок, розпоряджень керівництва — 844; недбале ставлення до виконання функціональних обов'язків — 878; низька вимогливість, безконтрольність за роботою особового складу — 460; прогули, неявки, запізнення — 276; порушення транспортної дисципліни — 134. Протягом останніх десяти років з органів внутрішніх справ за негативними мотивами звільнено 2980 чоловік, в тому числі 276 — на першому році служби⁴. Тому питання щодо визначення працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів юридичної відповідальності є дуже актуальними для сьогодення.

Аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що в цілому юридична відповідальності працівників органів внутрішніх справ не знайшла свого повного відображення у наукових дослідженнях. Окремі аспекти досліджено в роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяк, Д.П. Полівчука та ін. Водночас питання щодо визначення працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів юридичної відповідальності залишилися поза увагою вчених.

Розглядаючи юридичну відповідальність з позицій широкого, двохаспектного розуміння, можна констатувати, що її суб'єктами є особи, які спроможні здійснювати права та виконувати обов'язки, встановлені правовими нормами.

Аналіз приписів чинного законодавства, якими врегульовані відносини, що виникають у зв'язку з протиправною поведінкою осіб, дає змогу стверджувати, що за загальним правилом суб'єктами юридичної відповідальності можуть бути фізичні особи, які (а) досягли віку, визначеного нормами права, та (б) є осудними. Однак законодавець не обмежився встановленням тільки загальних ознак суб'єктів. З метою диференціації відповідальності різних категорій громадян у нормативних положеннях фіксуються ще й додаткові ознаки, виникнення яких обумовлене неоднаковим правовим положенням різних індивідуальних суб'єктів права. Такі додаткові ознаки можна поділити на дві групи: 1) спеціальні, які впливають на кваліфікацію протиправних діянь, іншими словами, виступають конструктивними елементами складів правопорушень; 2) особливі, які не враховуються при кваліфікації протиправних діянь, однак можуть визнаватися обставинами, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, або впливати на вибір примусових заходів, що підлягають застосуванню. Водночас зауважимо, що нормотворець одну і ту саму ознаку може включити в текст відповідної статті й надати їй статус конструктивної або закріпити її як обставину, що має інше правове значення. У цих випадках особлива ознака стає спеціальною чи навпаки спеціальною — особливою.

Цілком очевидно, що працівники ОВС є суб'єктами юридичної відповідальності, яким притаманні додаткові ознаки. Адже вони, перебуваючи на службі в органах, представляють державу, практично виконують її завдання та функції. Тому незалежно від того, як сприймається відповідальність зазначених суб'єктів у якості двохаспектного явища чи тільки як наслідок порушення ними правових норм при вирішенні питання про її обсяг і характер повинні обов'язково враховуватися факт перебування цих осіб на державній службі та специфічність наданих їм повноважень.

Закон України «Про державну службу» не дає визначення поняття «державний службовець». Фактично це поняття можна з'ясувати лише через дефініцію державної служби, що міститься у ст. 1 згаданого закону. Відповідно до цієї статті державним службовцем вважається особа, яка: 1) обіймає посаду, визначену структурою і штатним розписом державного органу чи його апарату; 2) на професійних засадах у межах наданих їй службових повноважень практично виконує завдання й функції держави; 3) одержує за свою службу заробітну плату за рахунок державних коштів⁵.

У юридичній літературі особлива увага приділяється проблемі класифікації державних службовців. Не вдаючись у детальний аналіз даних поглядів, варто зазначити, що заслуговує на підтримку позиція тих науковців, які розрізняють цивільну та мілітаризовану служби і, відповідно, відокремлюють державних службовців, що перебувають на кожній із них⁶. Ця класифікація враховує низку критеріїв, які відображаються у специфічних рисах, притаманних службовцям кожного з видів.

Службовці, які перебувають на мілітаризованій службі, в тому числі й працівники ОВС, як справедливо зазначає Д.М. Бахрах, можуть бути охарактеризовані з точки зору таких специфічних рис: 1. Професійним обов'язком цієї категорії службовців є захист життя і здоров'я людей, цінностей, причому у багатьох випадках зі зброєю в руках. 2. Як правило, ці службовці є громадянами держави, функції якої вони уповноважуються здійснювати. Такі особи досягли певного віку та за станом здоров'я здатні виконувати покладені на відповідні державні органи завдання. 3. У службовців, що перебувають на мілітаризованій службі, є спеціальні знання, для них організована спеціальна система атестації, встановлена єдина форма одягу, знаки розрізнення та інші зовнішні атрибути. З цими особами регулярно проводяться заняття зі спеціальної та фізичної підготовки. 4. Особисті права таких службовців частіше регулюються не трудовим, а адміністративним правом. Цим службовцям надані певні пільги. 5. Службовці, що перебувають на мілітаризованій

службі, притягаються до дисциплінарної відповідальності за спеціальними статутами, в особливому порядку несуть адміністративну та матеріальну відповідальність⁷.

Отже, характеризуючи працівника ОВС як суб'єкта юридичної відповідальності, слід виходити з того, що така особа перебуває на мілітаризованій державній службі та саме посадою обумовлюється її місце у службовій ієрархії, роль у реалізації управлінських функцій, а також коло прав і обов'язків, за належне здійснення яких вона відповідальна.

Посадою обумовлений характер діяльності працівника ОВС, особливості якої повинні враховуватися при вирішенні питання про юридичну відповідальність представника влади.

Критерії, які дають змогу окреслити характер діяльності працівника ОВС, на нашу думку, можна поділити на дві групи. Критерії першої групи стосуються діяльності службовця у межах державного органу. Це, наприклад, значення його праці в реалізації функцій органу, ступінь самостійності у здійсненні наданих повноважень, характер взаємовідносин з іншими службовцями. Критерії другої групи відображують специфіку відносин працівника ОВС з будь-якими підвладними йому об'єктами управління. Основними серед критеріїв другої групи, на нашу думку, є юридична значимість виконуваних службовцем функцій, а також форми та методи управління, які використовуються ним при здійсненні цих функцій.

Наведені критерії заслуговують на увагу, оскільки їх визначення призводить до висновку про владність повноважень працівника ОВС, яка проявляється у нав'язуванні ним своєї волі іншим суб'єктам, керуванні їхньою поведінкою у напрямі, визначеному правовими нормами. Наявність владних повноважень обумовлює підвищену відповідальність наділених ними осіб за результати своєї службової діяльності.

До посад, які обіймають працівники ОВС, що не є носіями владних повноважень, можуть бути віднесені посади допоміжного персоналу і деякі з посад спеціалістів.

У літературі зазначається, що діяльність допоміжного персоналу (секретарів, діловодів, стенографістів та ін.) пов'язана з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), які не тягнуть за собою правових наслідків, але мають велике значення в управлінській практиці, оскільки в процесі такої діяльності готуються умови для здійснення юридично значущих дій⁸.

Спеціалістами вважаються особи, які мають професійні знання в окремих галузях. Ці знання, як правило, використовуються для підготовки рішень, вчинення дій, що тягнуть правові наслідки. Водночас при вирішенні питання про юридичну відповідальність спеціалістів, що обіймають посади в органах внутрішніх справ, слід враховувати, що деякі з них у відносинах з об'єктами державного управління представляють владу, а тому набувають статусу службових осіб.

Працівникам ОВС притаманні всі риси, які дають змогу стверджувати, що вони є державними службовцями, які перебувають на мілітаризованій службі. Більшість з них обіймають посади, пов'язані зі здійсненням владних повноважень. Як правило, такі працівники одночасно виступають посадовими й службовими особами. Адже, виходячи з положень чинного законодавства, можна зробити висновок, що тільки працівники, які обіймають посади, належать до рядового складу ОВС, не здійснюють управлінських повноважень по організації роботи інших осіб. У найменуванні інших груп посад працівників ОВС використовується слово «начальницький», а це, як видається, свідчить, що службовці, які обіймають такі посади, мають підлеглих й одночасно вправі представляти державу у відносинах з громадянами, підприємствами, установами, організаціями.

Слід зазначити, що специфіка юридичної відповідальності працівників ОВС обумовлена перебуванням цих осіб на мілітаризованій державній службі в органах, які здійснюють функції за допомогою форм і методів, характерних тільки для їхньої діяльності.

Аналіз норм чинного законодавства про відповідальність працівників ОВС дає змогу стверджувати, що більшість із зазначених суб'єктів наділені владними повноваженнями,

однак не всі з них за характером здійснюваних функцій можуть бути віднесені до посадових осіб. У зв'язку з цим має сенс на законодавчому рівні закріпити поняття посадової та службової особи органів внутрішніх справ.

Виділення серед посад працівників ОВС таких, які пов'язані зі здійсненням владних повноважень, а також визначення на законодавчому рівні ознак посадових і службових осіб як носіїв таких повноважень, на нашу думку, сприятимуть вирішенню проблем юридичної відповідальності представників держави, зокрема, створять підстави для встановлення відповідальності за різний ступінь причетності до порушень у сфері управління.

1. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07). — Д., 2011. — 190 с. **2. Про оголошення** рішень суддів щодо притягнення до кримінальної відповідальності колишніх працівників міліції: Наказ МВС України від 25.01.11 № 19. **3. Полівчук Д.П.** Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07). — Д., 2011. — С.3. **4.** Там само. — С.68. **5. Про державну службу:** Закон України від 16.12.1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490. **6. Битяк Ю.П.** Державна служба в Україні, її види // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3. — С. 58–65. **7. Бахрах Д.Н.** Административное право: Учебник. Часть общая. — М.: Изд-во БЕК, 1993. — 301 с. **8.** Адміністративне право України: Підручник/ За ред. Ю.П. Битяка. — Харків: Право, 2005. — 545 с.