

УДК 343.211.4:331.108.642-057.36

В. В. Марков**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СЛУЖБОВОЇ
ДИСЦИПЛІНИ ПРАЦІВНИКІВ ОВС**

Розглянуто викладені в науковій літературі погляди на сутність поняття «службове правопорушення», характеризовано окремі різновиди службових правопорушень, запропоновано власне визначення поняття службового правопорушення

Ключові слова: службове правопорушення, дисциплінарний проступок, адміністративний проступок, майнове правопорушення, цивільне правопорушення, злочин.

Одним із факторів, що негативним, деструктивним чином впливають на законність і дисципліну в органах внутрішніх справ, є службове правопорушення, за вчинення якого особа може бути притягнута до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, цивільної чи кримінальної відповідальності, передбаченої різними за юридичною силою та спрямуванням правовими актами. Втім, слід констатувати, що, незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, які регламентують відповідальність за вчинення службових правопорушень, зокрема працівниками ОВС, якість законодавчого регулювання цього питання все ще далека від ідеальної. Так, наприклад, відповідно до ст. 5 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України «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» [1]. Як видно із змісту положення, воно не передбачає цивільну відповідальність працівника ОВС, хоча очевидно, що під час виконання службових завдань він може вчинити цивільне правопорушення (наприклад, завдати матеріальну чи моральну шкоду іншій особі). У ст. 25 Закону України «Про міліцію» взагалі зазначено, що працівник міліції несе за свої протиправні дії або бездіяльність лише дисциплінарну або кримінальну відповідальність [2], що суперечить ст. 5 цього ж Закону, в якій зазначено, що: по-перше, моральна шкода підлягає відшкодуванню у повному обсязі; по-друге, працівники органів міліції несуть матеріальну відповідальність за шкоду, завдану незаконними діями або бездіяльністю, в межах, установлених законом [2]. У п. 23 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України зазначено, що «особи рядового і начальницького складу несуть дисциплінарну, адміністративну, матері-

© Марков В. В., 2013

альну та кримінальну відповідальність згідно з законодавством» [3]. Знову ж таки про цивільну відповідальність не згадується.

Враховуючи вищевикладене та в цілях удосконалення законодавчого регулювання дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, цивільної чи кримінальної відповідальності працівників ОВС, метою даної статті є дослідження поняття службового правопорушення. Задля цього планується розглянути викладені в юридичній літературі погляди на зміст поняття службового правопорушення та його різновиди.

Відразу ж зазначимо, що нормативне визначення службового правопорушення відсутнє, що і не є дивним, оскільки, як ми зазначили вище, термін «службове правопорушення», так би мовити, «збірний», тобто охоплює собою дисциплінарні та адміністративні проступки, майнові і цивільні правопорушення та злочини. Аналіз наукової літератури з цієї проблематики надав змогу зробити висновок про те, що спеціальне та комплексне дослідження сутності та видів службових правопорушень відсутнє. Частково подібна проблематика знайшла відображення в наукових роботах М. І. Ануфрієва, В. С. Венедиктова, І. П. Голосніченка, В. В. Гурина, М. І. Іншина, О. С. Новакова, О. Ю. Синявської, А. А. Стародубцева, В. І. Щербини, С. В. Шестакова. В деяких наукових працях, а саме В. П. Ворушила, Р. С. Мельника, О. П. Нагорного, Є. Я. Оспіщева, О. В. Ряшко, які досліджували різні аспекти забезпечення дисципліни та законності в ОВС, сутність, особливості та види службових правопорушень взагалі не аналізовано.

Необхідно погодитись із А. А. Стародубцевим, який зазначає, що під службовим порушенням необхідно розуміти будь-яке правопорушення, пов'язане з невиконанням або неналежним виконанням службових обов'язків, тобто воно охоплює і порушення законності, і порушення дисципліни [4, с. 35]. Однак не можемо погодитись із вченим у тому, що «дисциплінарна відповідальність може настати як за порушення дисципліни, так і за порушення законності, якщо воно не заподіяло великої шкоди суспільним відносинам» [4, с. 35], оскільки в ч. 2 ст. 5 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України чітко зазначено, 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» [1]. Отже, розмір заподіяної суспільним відносинам шкоди значення не має.

С. В. Шестаков визначає службове правопорушення як «протиправне, винне невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, за вчинення якого встановлена дисциплінарна відповідальність» [5, с. 168]. Із запропонованим визначенням також важко погодитись, оскільки за вчинення службового правопорушення особа може бути притягнута й до інших видів юридичної відповідальності (адміністративної, матеріальної, цивільної чи кримінальної).

У науковій літературі службові правопорушення класифікують за багатьма критеріями. З нашої точки зору, слід погодитися з думкою А. А. Стародобцева у тому, що «залежно від ступеня та характеру суспільної небезпеки службове правопорушення може визнаватися або злочином, або адміністративним проступком, або майновим деліктом, або дисциплінарним проступком. Це важливо підкреслити, оскільки врахування цих видів правопорушень дає можливість дати кількісну та якісну характеристику стану законності і дисципліни в органах внутрішніх справ» [4, с. 37]. Однак у системі службових правопорушень ми виділяємо і цивільні.

Таким чином, більш практичне значення буде мати класифікація службових правопорушень за таким критерієм, як вид юридичної відповідальності, яка передбачена за скоєння відповідного виду правопорушення (проступку, злочину). У зв'язку з цим охарактеризуємо сутність дисциплінарних і адміністративних проступків, майнових і цивільних правопорушень та злочинів, які охоплюються поняттям «службові правопорушення», про що йшлося вище.

Відразу ж зазначимо, що названі правопорушення (злочини, проступки) отримали законодавче визначення. Так, наприклад, у ст. 2 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» дисциплінарний проступок визначено як «невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни» [1]. Тож, беручи до уваги те, що службова дисципліна визначається як «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», можна зробити висновок, що невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу вищенаведених правових актів є вчиненням дисциплінарного проступку.

У науковій літературі запропоновано велику кількість визначень дисциплінарного проступку. Всі вони в основному є досить ґрунтовними та відповідають сутності дисциплінарного проступку, однак більшість авторів, намагаючись зробити визначення якомога змістовнішим, вдаються до зайвої деталізації та надмірного застосування оціночних категорій. Тому визначення поняття дисциплінарного проступку, дане у ст. 2 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України вважаємо більш коректним та обґрунтованим. Тільки закінчити це визначення пропонуємо словами «яке тягне за собою накладення дисциплінарного стягнення», у зв'язку з цим воно набуде такого змісту: «Дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни, яке тягне за собою накладення дисциплінарного стягнення».

Так само, як і поняття дисциплінарного проступку, поняття адміністративного правопорушення (проступку) отримало законодавче визначення. Зокрема, за ст. 9 КУпАП під ним слід розуміти протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [6]. На нашу думку, було б правильніше у змісті визначення не перераховувати окремі об'єкти посягання, адже виділяти серед них якісь «особливі» чи «найбільш важливі» не зовсім коректно, а замість них ввести словосполучення «охоронювані адміністративно-правовими нормами об'єкти».

Слід зазначити, що адміністративну відповідальність військово-службовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (у тому числі й осіб рядового та начальницького складу ОВС), за вчинення адміністративних проступків в КУпАП передбачено окремою статтею. Зокрема, аналіз ст. 15 КУпАП свідчить, що особи рядового та начальницького складу ОВС: 1) за загальним правилом несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами; 2) за вчинення деяких адміністративних проступків, перелік яких наведено у цій же статті, несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах, однак і в цих випадках органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, можуть замість накладених стягнень передавати матеріали про проступки осіб рядового та начальницького складу ОВС відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності; 3) не можуть бути піддані таким видам адміністративних стягнень, як виправні роботи й адміністративний арешт.

Ми погоджуємося з думкою А. Т. Комзюка про те, що «у разі вчинення ... особою рядового чи начальницького складу органів внутрішніх справ адміністративного проступку за загальним правилом передбачається заміна одного виду юридичної відповідальності на інший, що в літературі одержало назву субститутної відповідальності. Доцільність заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною в цьому випадку пояснюється особливостями служби ..., особливим правовим статусом ..., а відтак і специфікою юридичної відповідальності за порушення правових норм, які охороняються адміністративними санкціями. На жаль, ні в КУпАП, ні в дисциплінарних статутах не визначено механізм заміни зазначених видів відповідальності одного одним, хоча, на нашу думку, він має певні особливості і потребує чіткого врегулювання» [7, с. 25].

Одним із видів правопорушень осіб рядового та начальницького складу ОВС, відповідальність за які врегульована адміністративно-правовими нормами, є матеріальні правопорушення. Як зазначає з цього приводу В. Б. Авер'янов, «враховуючи компенсаційний

характер матеріальної відповідальності, норми, що регулюють аналогічні за змістом відносини, можна виявити і в адміністративному праві. При цьому матеріальна відповідальність залежно від суб'єкта, на якого покладається обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду, поділяється на два різновиди. Перший різновид матеріальної відповідальності за адміністративним правом передбачено ст. 40 КУпАП «Покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду ...». Другим різновидом матеріальної відповідальності в адміністративному праві є випадки, коли особи, що проходять службу в державних органах, відшкодовують матеріальну шкоду, завдану ними цьому органу або в цілому державі» [8, с. 460–461].

Як правило, під цивільно-правовими правопорушеннями слід розуміти «протиправні діяння, що завдають шкоди врегульованим нормами цивільного права майновим і пов'язаним з ними особистим немайновим відносинам [9, с. 412]. Цивільна відповідальність настає під час посягання на врегульовані нормами цивільного права майнові й особисті немайнові відносини, а також деякі відносини, передбачені нормами інших галузей права.

Відповідні положення щодо відшкодування моральної та матеріальної шкоди працівниками ОВС містяться у ст. 5 Закону України «Про міліцію», в якій зазначено, що «відшкодування моральної шкоди провадиться у разі, коли незаконні дії або бездіяльність працівників міліції завдали моральної втрати громадянинові, моральних страждань, призвели до порушення його нормальних життєвих зв'язків, вимагають від нього додаткових зусиль для організації свого життя [2]. Також у зазначеній статті Закону України «Про міліцію» встановлено, що у разі невиконання працівниками міліції вимог особа, права якої були порушені, та/або її представники (родичі, захисник) можуть звернутися до суду із заявою про відшкодування шкоди у встановленому законом порядку [2]. Слід наголосити, що не варто ототожнювати матеріальну відповідальність та матеріальне відшкодування у порядку цивільного судочинства. Основна відмінність між матеріальною та цивільною відповідальністю полягає у суб'єкті, якому завдано матеріальну шкоду: якщо органу (державі), з яким особа рядового чи начальницького складу перебуває у службово-трудовах відносинах, – має місце матеріальна відповідальність; якщо іншим фізичним (юридичним) особам, – має місце цивільна відповідальність.

Таким чином, віднесення цивільних правопорушень до системи службових ми обґрунтовуємо таим, що: по-перше, у ст. 1 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України зазначено, що службова дисципліна – це «дотримання особами рядового і начальницького складу ... законів України ...», що безпосередньо стосується і Цивільного кодексу України; по-друге, дотримання законодавства передбачено одним із обов'язків осіб рядового і начальницького складу. Отже, порушення вимог будь-якого із

законодавчих актів, у тому числі й Цивільного кодексу України, є порушенням дисципліни та законності, а отже, повинно визнаватися службовим правопорушенням; по-третє, у ст. 5 Закону України «Про міліцію» містяться прямі приписи про обов'язок працівників міліції відшкодовувати матеріальну та моральну шкоди у разі їх незаконних дій або бездіяльності, що вирішується в порядку цивільного судочинства.

Одним із видів службових правопорушень є злочини, вчинення яких також є порушенням дисципліни та законності. Як правильно, на нашу думку, зазначає В. В. Конопльов, «злочини, що скоєні працівниками органів внутрішніх справ, несуть в собі подвійну руйнівну силу для суспільства: як злочини вони є вкрай небезпечними для держави і її громадян самі по собі; крім того, злочини працівників органів внутрішніх справ підривають основи держави, віру громадян у можливість держави захистити їх права та свободи, власність та життя, породжують у населення почуття зневіри до органів внутрішніх справ, формують негативне ставлення до їх працівників в цілому» [10, с. 337].

З одного боку, службова злочинність в Україні за своєю питомою вагою посідає одне з останніх місць серед інших видів злочинів, з другого боку, службова злочинність працівників ОВС викликає негативний суспільний резонанс та негативно впливає на імідж органів внутрішніх справ у державі.

За вчинення злочинів особи рядового та начальницького складу ОВС притягаються до кримінальної відповідальності на загальних та спеціальних підставах. На загальних, як будь-які інші особи. На спеціальних, як представники влади за вчинення деяких злочинів: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); перевищення влади або службових повноважень (ст. 365); службове підроблення (ст. 366); службова недбалість (ст. 367); одержання хабара (ст. 368); провокація хабара (ст. 370) [11].

Проведений аналіз дисциплінарних та адміністративних проступків, матеріальних і цивільних правопорушень та злочинів, які охоплюються поняттям «службове правопорушення», дозволяє зробити висновок про те, що під **службовим правопорушенням** слід розуміти протиправне, винне невиконання або неналежне виконання особою рядового або начальницького складу вимог службової дисципліни та законності, яке тягне за собою дисциплінарну, матеріальну, адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність.

Список використаних джерел: 1. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245. 2. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 3. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К. : МВС, 1993. – 583 с. 4. Стародубцев А. А. Організаційно-

правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стародубцев Андрій Андрійович. – Х., 1999. – 185 с. **5.** Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шестаков Сергій Володимирович. – Х., 2003. – 205 с. **7.** Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. **7.** Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с. **8.** Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. **9.** Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Норма-Инфра-М, 1998. – 570 с. **10.** Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Конопльов В'ячеслав В'ячеславович. – Х., 2006. – 414 с. **11.** Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. **12.** Марков В. В. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності і дисципліни в ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марков В'ячеслав Валерійович. – Х., 2009. – 216 с.

Надійшла до редколегії 22.04.2013



Марков В. В. К проблеме определения служебной дисциплины сотрудников ОВД

В статье рассмотрены изложенные в научной литературе взгляды на сущность понятия «служебное правонарушение», охарактеризованы отдельные разновидности служебных правонарушений, предложено собственное определение понятия служебного правонарушения

Ключевые слова: служебное правонарушение, дисциплинарный проступок, административное правонарушение, имущественное правонарушение, гражданское правонарушение, преступление.

Markov V. V. The problem of the definition of police officers discipline

The article reviews the scientific literature presented views on the nature of «official offense» characterized by certain types of business crime, offered his own definition of the concept of service offenses.

Keywords: official offense, offense, an administrative offense, property offense, civil offense, offense.

