

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Притягнення працівників ОВС до
матеріальної відповідальності за завдану шкоду
при проходженні служби**

Навчально-методичні рекомендації

Одеса 2014

Автор:

Кузніченко О.В. - кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільно-правових дисциплін факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства Одеського державного університету внутрішніх справ.

Рецензенти:

Матеріальна відповідальність працівників за завдану шкоду при проходженні служби: науково-методичні рекомендації / О.В. Кузніченко. – Одеса, 2014. – 83 с.

У науково-методичних рекомендаціях розглянуті правові питання притягнення працівників ОВС до матеріальної відповідальності при проходженні служби, обґрунтовані і розроблені наукові рекомендації щодо вдосконалення цього правового інституту та підвищення ефективності законодавства в питаннях притягнення працівників ОВС до матеріальної відповідальності в сучасних економічних умовах.

Науково-методичні рекомендації розраховані на курсантів, студентів та слухачів навчальних закладів МВС України, слухачів курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також для практичних працівників усіх підрозділів Міністерства внутрішніх справ України.

Зміст

ВСТУП	
.....	4

РОЗДІЛ I. Поняття та види матеріальної відповідальності працівників ОВС при проходженні служби

1.1. Матеріальна відповідальність працівників ОВС – особливий вид їх трудо-правової матеріальної відповідальності.....	5
--	---

1.2. Загальна характеристика матеріальної відповідальності працівників ОВС, її відмінність від матеріальної відповідальності військовослужбовців.....	9
---	---

1.3. Підстава та умови матеріальної відповідальності працівників ОВС.....	16
---	----

1.4. Види матеріальної відповідальності працівників ОВС.....	32
--	----

РОЗДІЛ II. Порядок притягнення до матеріальної відповідальності працівників ОВС при проходженні служби

2.1. Правові питання вдосконалення визначення розміру шкоди, заподіяної працівниками ОВС	50
--	----

2.2. Порядок відшкодування шкоди, заподіяної працівниками ОВС при проходженні служби	61
--	----

ВИСНОВКИ	
.....	73

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	
.....	78

ВСТУП

В складних умовах сьогодення болючі питання стосовно становлення правової держави, дотримання принципів верховенства права та законності, прав і свобод громадян сприймаються дуже гостро. Особлива увага прикута до діяльності правоохоронних органів.

Правоохоронна діяльність на сьогоднішній день значною мірою спрямована на збереження соціально-політичної стабільності суспільства. Забезпечення законності і правопорядку, захист прав і свобод громадян є однією з основних функцій української держави. Цю функцію виконують переважно органи внутрішніх справ, які в даний час перебувають на стадії реформування. Дуже важливо, щоб процес реформування був науково обґрунтованим, йшов паралельно з процесом удосконалення правового статусу працівників ОВС. У свою чергу, вдосконалення правового статусу працівників ОВС вимагає нового підходу до питань їхньої відповідальності, в тому числі й матеріальної, оскільки сучасний етап розвитку ринкових відносин в Україні пред'являє нові, більш високі вимоги до правового регулювання цього виду відповідальності.

Актуальність цієї теми зумовлена необхідністю всебічного захисту державного майна, що знаходиться в оперативному управлінні органів внутрішніх справ. Існуюче законодавство, яке регулює діяльність працівників ОВС, формувалося в основному до внесення суттєвих змін і доповнень у законодавство про працю. У зв'язку з прийняттям нових нормативних актів зміст багатьох норм, правових інститутів спеціального законодавства про органи внутрішніх справ України застарів і на сьогоднішній день не повною мірою відбиває потреби правової регламентації окремих суспільних відносин, у тому числі – і відносин, що регламентують притягнення працівників ОВС до матеріальної відповідальності за заподіяну ними шкоду при проходженні служби в ОВС.

Нині в Україні безпосереднім законодавчим актом, який регулює питання матеріальної відповідальності працівників ОВС, підстави і порядок притягнення їх до цієї відповідальності є тільки Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене Постановою

Верховної Ради України №243/95-ВР від 23.06.95 р. Пункт 1 цього Положення містить вичерпний перелік осіб, на яких поширюється дія цього Положення. Частина 4 цього пункту говорить про те, що дія Положення поширюється також на осіб рядового та начальницького складу Міністерства внутрішніх справ України.

Назване Положення деталізується Наказом МВС України № 550 від 14.08.95 р., але правовідносини такої складності, не можуть регулюватися на підзаконному рівні. Тому правовідносини такої складності необхідно врегулювати окремим нормативно-правовим актом. Таким нормативно-правовим актом на сьогоднішній день повинен стати Закон України “Про матеріальну відповідальність працівників ОВС”. Проблема прийняття окремого законодавчого акту про матеріальну відповідальність працівників ОВС пов’язана з гострою необхідністю загальної систематизації законодавства в органах внутрішніх справ.

Загальнотеоретичні питання матеріальної відповідальності працівників ОВС досить широко висвітлені в працях вітчизняних вчених-юристів та опубліковані М.І. Ануфрієвим, О.М. Бандуркою, В.С. Венедиктовим, В.Я. Гоцем, С.Г. Ілясовим, Д.О. Карпенком, О.В. Лавріненком, А.Г. Мазаловим, В.Г. Маловим, В.А. Плєвою, О.Ф. Скакун, Н.М. Хуторян, В.І. Щербіною та деякими іншими вченими.

Тематика даних науково-методичних рекомендацій тісно пов’язана з Переліком пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010-2014 років, затвердженим наказом МВС України від 29.07.2010 р. № 347 (тема 16.7 «Удосконалення нормативно-правового забезпечення регулювання праці та проходження служби в ОВС»), а також з планами наукових досліджень кафедри цивільно-правових дисциплін.

Практичне значення одержаних результатів полягає в наступному: 1. У науково-дослідній сфері рекомендації можуть стати основою для подальшої розробки питань притягнення працівників ОВС до матеріальної відповідальності за заподіяну ними шкоду при проходженні служби в органах внутрішніх справ. 2. У правотворчій сфері висновки і пропозиції, що містяться в рекомендаціях, можуть бути використані при вдосконаленні чинного трудового законодавства. У навчальному процесі положення і висновки дисертації можуть бути використані при підготовці підручників і навчальних посібників з курсу “Трудове право”,

“Адміністративне право”, “Цивільне право” та “Правовий і соціальний захист працівників ОВС України”, у викладанні відповідних навчальних дисциплін.

РОЗДІЛ I. Поняття та види матеріальної відповідальності працівників ОВС при проходженні служби

1.1. Матеріальна відповідальність працівників ОВС – особливий вид трудо-правової матеріальної відповідальності.

Матеріальна відповідальність працівників ОВС є інститутом трудового права, який охоплює певну сукупність норм, які регулюють підстави, умови і порядок відшкодування шкоди, заподіяної органам внутрішніх справ протиправними діями своїх працівників.

На сьогоднішній день питання правової природи і галузевої приналежності матеріальної відповідальності працівників ОВС є центральним серед усіх інших питань, що виникають при дослідженні проблеми. Воно зводиться, по суті, до дилеми: відноситься ця відповідальність до адміністративного чи трудового права?

На наш погляд, адміністративне право, яке регулює правоохоронну діяльність працівників ОВС, застосовує до них у ряді випадків інститут, не властивий природі адміністративно-правових відносин, але сприятливий для сформованого правового регулювання. Та через відсутність логічних зв'язків, непродуманість методів впливу права таке регулювання буває малоефективним.

Викликає справедливу критику в юридичній літературі те, що адміністративно-правовий підхід при характеристиці матеріальної відповідальності працівників ОВС призводить до ототоження правового статусу військовослужбовців і працівників, які проходять державну службу в спеціальних органах виконавчої влади [30, с. 74].

Матеріальна відповідальність працівників ОВС є особливим видом матеріальної відповідальності, яка застосовується незалежно від притягнення працівника ОВС за заподіяну шкоду до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Характерною рисою трудо-правової матеріальної відповідальності працівників ОВС є те, що вона має правовідновлювальний характер, виконуючи відшкодувальну функцію. А правовідновлювальна відповідальність не поглинається ніякою іншою і застосовується доти, доки не

буде відновлено правопорядок. Ця відповідальність виявляється також у покладанні на винну особу юридичного обов'язку відшкодувати у встановленому законодавством розмірі і порядку заподіяну шкоду.

Матеріальна відповідальність працівників ОВС виникає в рамках службово-трудових правовідносин при заподіянні шкоди органу внутрішніх справ. Такі службово-трудові правовідносини охоплюють усю сукупність певних юридичних фактів, що виконують роль елементів складу службово-трудового майнового правопорушення. Природа виникнення матеріальної відповідальності працівників ОВС нічим не відрізняється від матеріальної відповідальності працівників за трудовим правом. «Неможливо не звернути увагу на те, що інститут матеріальної відповідальності працівників ОВС тісно взаємопов'язаний з елементами правового регулювання матеріальної відповідальності працівників за трудовим правом» [21].

У відповідності зі ст. 1 Закону України «Про міліцію» міліція є державним озброєним органом виконавчої влади, який виконує спеціальні завдання, а особовий склад становлять працівники, що проходять державну службу в підрозділах міліції (ст. 16 цього Закону). Працівник міліції є представником державного органу виконавчої влади (ст. 20 Закону).

На думку О.В. Лавріненка, у зв'язку з перспективою реформування, удосконалення правового порядку й умов проходження державної служби працівниками ОВС, «необхідно розробити і прийняти Закон про державну службу в органах внутрішніх справ..., який закріпить правовий статус працівника міліції – напівмілітаризованого державного службовця» [25, с. 46].

О.М. Бандурка й А.В. Горбачов говорять про те, що на всіх штатних працівників оперативно-розшукових підрозділів поширюється чинність Закону України «Про державну службу», незалежно від визначення спеціального статусу іншими законами (зокрема, про міліцію, СБУ й ін.). Усі вони є за характером своєї діяльності державними службовцями [2, с. 46]. Точка зору зазначених авторів уявляється найбільш обґрунтованою й аргументованою.

В той же час, В.А. Плева зазначає, що матеріальна відповідальність працівників ОВС є самостійним інститутом підгалузі “мілітаризована державна

служба” адміністративного права, але вказує на те, «що він має багато спільного з елементами правового регулювання матеріальної відповідальності за трудовим правом» [37, с. 9].

Матеріальна відповідальність працівників є родовим поняттям стосовно матеріальної відповідальності працівників ОВС. Отже, трудо-правову природу останньої можна довести ще й на підставі того, що їй властиві риси внутрішнього характеру матеріальної відповідальності працівників. Матеріальна відповідальність працівників ОВС існує в рамках «внутрішніх» охоронних службово-трудова правовідносин. Основним обов'язком у виниклих охоронних правовідносинах є обов'язок працівника відшкодувати заподіяну майнову шкоду. Службово-трудова правовідносини є: по-перше, тривалими та складними.

Отже, потрібно сказати, що твердження про адміністративну природу матеріальної відповідальності працівників ОВС – це данина традиції, яка не враховує тенденцію розвитку галузей права. Матеріальна відповідальність працівників ОВС за порушення своїх обов'язків у службово-трудова правовідносинах, з огляду на трудову специфіку вказаних зобов'язань та її внутрішній характер, усе-таки має трудо-правову природу і є різновидом (особливим видом) матеріальної відповідальності працівників [20, с. 56].

Загальноприйнято, що суб'єктами правовідносин, які виникають у випадку заподіяння шкоди при виконанні службово-трудова обов'язків, можуть бути тільки працівники ОВС, а з іншої сторони суб'єктом матеріальної відповідальності є держава. Вивчення практичних матеріалів свідчить про те, що працівники ОВС завдають шкоду не державі в цілому, а органу внутрішніх справ, з яким вони перебувають у службово-трудова відносинах. Шкода заподіюється не всій організації, а окремому органу. Отже, треба розглядати орган внутрішніх справ за аналогією з державним підприємством, тому що в обох випадках власником майна є держава, а власник може бути тільки власником засобів виробництва (майна підприємства чи органу внутрішніх справ), а не людей (працівників ОВС).

Майнова самостійність ОВС виражається в закріпленні за ним конкретних споруд, будинків, транспорту, оперативної техніки тощо. Начальник відділу ОВС є

розпорядником кредитів, що для визначення юридичної особи державних установ відіграє велику роль. Але відділення міліції в деяких містах країни не є юридичними особами, оскільки не володіють ознаками юридичної особи.

Отже, правильно вважати стороною службово-трудових правовідносин орган внутрішніх справ, тому що претензії майнового характеру пред'являються від імені сторони трудового договору, від імені органу внутрішніх справ – працівнику ОВС, а не від власника майна ОВС.

Тому, у всіх нормативних актах про матеріальну відповідальність працівників ОВС варто внести зміну про те, що *«працівники ОВС притягаються до матеріальної відповідальності за заподіяну ними шкоду»*. І, природно, у цьому випадку зв'язок із державою тут опосередкований, оскільки матеріальна відповідальність працівників ОВС ґрунтується на нормах права, виданих державою. Наявність у органу внутрішніх справ відокремленого майна і обумовлює його матеріальну відповідальність як сторони трудового договору перед працівником ОВС. Тобто, шкода буде заподіюватися працівниками ОВС самому органу внутрішніх справ, а не державі в цілому.

Слід також вказати, що об'єктом матеріальної відповідальності працівника ОВС перед органом внутрішніх справ є майно самого органу внутрішніх справ, з яким працівник перебуває у службово-трудових відносинах. Для притягнення працівника ОВС до матеріальної відповідальності не має значення, на якій підставі це майно належить органу внутрішніх справ: на правах власності чи правах повного господарського відання. Працівник ОВС, який відповідає за шкоду, заподіяну ним органу внутрішніх справ, несе відповідальність за заподіяння шкоди майну, що на тих чи інших підставах знаходиться в органі внутрішніх справ. Тобто, працівник ОВС несе матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну майну, яке знаходиться у власності, повному господарському віданні, у користуванні чи володінні, на правах оперативного управління органу внутрішніх справ, з яким працівник перебуває у службово-трудових відносинах.

Отже, матеріальна відповідальність працівників ОВС є різновидом (особливий вид) матеріальної відповідальності працівників за трудовим правом, тому що юридична природа її виникнення одна – трудові правовідносини, і

здійснюється вона в рамках охоронних службово-трудових відносин працівників ОВС; суб'єктами правовідносин, які виникають у випадку заподіяння шкоди при виконанні службово-трудових обов'язків, можуть бути, з одного боку, тільки працівники ОВС, а з іншого боку – органи системи МВС України, до яких зараховані в кадри працівники ОВС.

1.2. Загальна характеристика матеріальної відповідальності працівників ОВС, її відмінність від матеріальної відповідальності військовослужбовців.

На сьогодні безпосереднім законодавчим актом, який регулює питання матеріальної відповідальності працівників ОВС, підстави і порядок їх притягнення до цієї відповідальності є тільки Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі (далі – Положення), затверджене Постановою Верховної Ради України від 23.06.95 р. №243/95–ВР, яке поширюється також на рядовий і начальницький склад Міністерства внутрішніх справ України [39].

Правовідносини такої складності необхідно регулювати окремим нормативно-правовим актом. Таким нормативно-правовим актом повинен стати Закон України «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» [23, с. 85]. Проблема прийняття окремого законодавчого акту про матеріальну відповідальність працівників ОВС пов'язана – з гострою необхідністю загальної систематизації законодавства в органах внутрішніх справ.

В той же час, аналізуючи Закон України «Про міліцію», ми бачимо, що в ньому не порушуються питання матеріальної відповідальності, а сама матеріальна відповідальність навіть не згадується. Водночас, у ч. 1 ст. 25 цього Закону вказується, що працівник міліції в межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність. А у ч. 5 ст. 25 сказано, що службова особа міліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому

порядку. Отже, у зв'язку з тим, що працівники міліції згідно з чинним законодавством України притягуються до всіх видів юридичної відповідальності, певним недоліком вказаного Закону є те, що питання матеріальної відповідальності працівників ОВС в ньому не регулюються.

На підставі вивчених матеріалів про притягнення працівників ОВС до матеріальної відповідальності, можна зробити висновок про те, що необхідно закріпити положення про притягнення цих працівників до матеріальної відповідальності на рівні спеціального законодавства, тобто в Законі України «Про міліцію» в ч. 1 ст. 25 в такій редакції: *«Працівник ОВС (міліції) в межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність усі види юридичної відповідальності, в тому числі і матеріальну»*.

Іншим нормативним актом, який регулює діяльність працівників ОВС, є Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС. Зазначимо, що в п. 23 цього Положення норма про матеріальну відповідальність все-таки міститься, крім цього, ще вказується, що працівники ОВС притягаються до всіх видів юридичної відповідальності. У той же час, питання матеріальної відповідальності самим Положенням не регулюються. На мою думку, слід доповнити п. 23 цього Положення новою частиною, де буде сказано, що *«порядок та умови притягнення до матеріальної відповідальності працівників ОВС встановлюються відповідним Законом «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС»*.

Отже, на сьогоднішній день безпосереднім нормативно-правовим актом, який регулює питання матеріальної відповідальності працівників ОВС є тільки (підкреслено мною. – О.К.) Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі.

Правове регулювання матеріальної відповідальності працівників ОВС і військовослужбовців протягом багатьох років здійснювалося одними і тими самими нормативними актами – Положеннями про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затвердженими у 1966, 1984 і 1995 рр. У кожному з цих актів є вказівка про те, що вони поширюються і на

військовослужбовців органів і військ Комітету державної безпеки СРСР, на начальницький і рядовий склад Міністерства внутрішніх справ СРСР, на курсантів військово-навчальних закладів, а також на осіб рядового і начальницького складу Міністерства внутрішніх справ України (п. 8 Положення 1966 р., п. 5 Положення 1984 р. і ч. 3 п. 1 Положення 1995 р.).

Слід зазначити, що чинне Положення має істотні прогалини в правовому регулюванні службово-трудових відносин працівників ОВС щодо відшкодування заподіяної ними шкоди. Нормами Положення не визначені об'єкт і предмет службово-трудового правопорушення, що створює складності при розмежуванні і встановленні розмірів шкоди, заподіяної працівниками ОВС і військовослужбовцями.

Діюче Положення спрямоване насамперед на врегулювання питань матеріальної відповідальності військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі. Теоретичною основою для цього служило те, що багато вчених ототожнювали дисципліну працівників ОВС з дисципліною військовослужбовців. Наприклад, С.Г. Ілясов вважає, що характер дисципліни, яка встановлена для працівників ОВС, за своїм змістом майже повністю відповідає вимогам військової дисципліни. Лише певна специфіка службової діяльності ОВС і їх посадових осіб не дозволяє прямо встановити у цих органах військову дисципліну [13, с. 10]. Але сьогодні це зовсім не так. Тому, відносно працівників ОВС у випадку, коли шкода заподіяна державному майну органу внутрішніх справ, не має ніяких особливостей у притягненні їх до матеріальної відповідальності у порівнянні з підставами КЗпП України [21]. У першу чергу, це й обумовило розробку мною нового нормативно-правового акту – Закону.

Адміністративно-правовий підхід при характеристиці матеріальної відповідальності працівників ОВС призводить до ототожнення правового статусу військовослужбовців і працівників, які проходять державну службу в спеціальних органах виконавчої влади, що викликає справедливую критику в літературі [29, с. 70–74; 30, с. 74–75].

Не можна розглядати в одній площині відносини, в які вступають військовослужбовці і відносини, де суб'єктами є працівники ОВС, про що автор

неодноразово вказував у своїх статтях [21; 22]. Відносини, в які вступають військовослужбовці за призовом, виникають на підставі адміністративного акту, для видання якого волевиявлення громадянина не має юридичного значення. Інший характер мають підстави виникнення відносин, у які вступають працівники ОВС: вони базуються на волевиявленні громадян, на їхньому бажанні вступити у відповідні службово-трудові відносини. У такому ж порядку виникають трудові відносини працівників за трудовим правом, тому для працівників ОВС і матеріальна відповідальність повинна мати свої особливості.

Отже, на службу в органи внутрішніх справ згідно з п. 3 Положення про проходження служби приймаються на добровільних засадах особи, які досягли 18-річного віку, а комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями здійснюється згідно зі ст. 4 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» через призов громадян на військову службу та за контрактом. Як бачимо, в органи внутрішніх справ громадяни приймаються добровільно, а на військову службу – на підставі військового обов'язку. Отже, нормативний акт, який регулює питання військового обов'язку та військової служби, так і називається Закон України «Про військовий обов'язок та військову службу» [7].

Деякі вчені на підставі дослідження, проведеного в Академії МВС СРСР у 1989 р., зазначають, що правовий статус осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу ОВС має близько 40 істотних відмінностей від правового статусу офіцерів внутрішніх військ і Збройних Сил СРСР. А це, ще раз підкреслює те, що правове положення працівників ОВС усе-таки відрізняється від правового положення військовослужбовців, і доказом цього є специфіка діяльності органів внутрішніх справ [21; 22].

З огляду на це, не можна погодитися з ототожненням правового статусу військовослужбовців і працівників ОВС [21, 22] і усталеною в законодавстві тенденцією, коли один і той самий нормативний акт стосується і військовослужбовців, і працівників ОВС, як це має місце в Законі України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [9]; Положенні про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду,

заподіяну державі [39] та ін. У той же час проходження військової служби за контрактом має свої особливості у порівнянні з проходженням служби за контрактом працівниками ОВС. Проходження військової служби на контрактній основі здійснюється на підставі Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України [51]. Згідно з п. 16 цих Положень контракт укладається між громадянином і державою, від імені якої виступає Міністерство оборони України (згідно п. 16 Положення від імені якого право надається Міністру оборони України, уповноваженій посадовій особі та керівнику вищого навчального закладу), для встановлення правових відносин між сторонами під час проходження військової служби за встановленою формою. Слід зазначити, що вказаний контракт укладається не між офіцером і конкретним командиром військової частини, а між офіцером і державою, від імені якої виступає цей командир, що, зокрема, дозволяє переводити офіцера на службу в іншу місцевість без розірвання контракту. Характерною рисою цього контракту є те, що він, на відміну від трудового законодавства, фактично не дає сторонам свободи щодо визначення його умов, до того ж у ньому досить обмежене право військовослужбовця на його розірвання за власним бажанням.

На відміну від контракту військовослужбовців контракт про службу в органах внутрішніх справ, як зазначає О.В. Лавріненко, «це особлива форма строкового трудового договору, який укладається між органом внутрішніх справ та громадянином України про виконання ним праці за певною посадою в конкретному органі внутрішніх справ на умовах, які визначаються законодавством та за згодою сторін» [25, с. 76].

Службово-трудові відносини з працівником міліції виникають згідно зі ст. 17 Закону України «Про міліцію» на підставі контракту про службу. Але визначення контракту в цьому Законі немає. Розробка порядку та умов укладення контракту законодавець відніс до компетенції Міністра внутрішніх справ на підставі п. 4 Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ. Слід зазначити, що контрактна форма регулювання службово-трудових відносин повинна мати за мету залучення до праці тільки висококваліфікованих працівників.

Як уже зазначалося раніше, суб'єктами матеріальної відповідальності за Положенням 1995 р. є особи рядового і начальницького складу Міністерства внутрішніх справ України, а також військовослужбовці. Перелік осіб, які належать до військовослужбовців, наведений у ч. 3 п. 1 цього Положення.

Таким чином, відносини щодо матеріальної відповідальності працівників ОВС відрізняються від відносин щодо матеріальної відповідальності військовослужбовців не тільки суб'єктом відповідальності, або тим, хто заподіює шкоду, але й об'єктом відносин – це те, заради чого вони виникають. Як вказує О.Ф. Скакун, «об'єкти правовідносин – матеріальні і нематеріальні блага, із приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні юридичні права і суб'єктивні юридичні обов'язки» [53, с. 396]. У даному випадку нас цікавлять предмети матеріального світу, як-от, майно. При відносинах щодо матеріальної відповідальності працівників ОВС шкода заподіюється органу внутрішніх справ, в оперативному управлінні і розпорядженні якого знаходяться необхідні приміщення, будинки і споруди, криміналістична й оперативна техніка, транспорт, а також кошти й інші цінності, тобто об'єкти цих відносин. При відносинах щодо матеріальної відповідальності військовослужбовців шкода заподіюється Збройним Силам України, де зосереджені величезні матеріальні цінності у вигляді озброєння, військової техніки, будівельних матеріалів, продовольства, речового й іншого військового майна.

До військового майна, згідно з п. 2 Положення належить державне майно, закріплене за відповідними військовими частинами. Це всі види озброєння, бойова й інша техніка, боєприпаси, паливно-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродинамічне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне та інше майно, а також кошти. Ст. 1 Закону України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» закріплює більш точний перелік військового майна, до якого слід віднести ще будинки, споруди, передавальні пристрої [10].

У зв'язку з тим, що у Збройних Силах України за Законом перелік військового майна майже цілком збігається з переліком майна, зазначеного в Положенні, можна зробити висновок, що він зорієнтований саме на військове

майно, а не на майно ОВС. Про це свідчить також перелік майна, нестача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному розмірі (п. 14 Положення). У Положенні законодавець відносить до державної власності озброєння, техніку й інше військове майно, що становить, насамперед, матеріальну основу бойової могутності Збройних Сил.

Слід сказати, що перед тим, як визначити об'єкт посягання, необхідно усвідомити порядок закріплення військового майна і майна органів внутрішніх справ. У відповідності зі ст. 3 Закону України «Про правовий режим майна в Збройних Силах України», військове майно закріплюється за військовими частинами Збройних Сил України на праві оперативного управління. На мою думку, у законодавстві про матеріальну відповідальність військовослужбовців необхідно закріпити цю приналежність у прямій постановці.

Таким чином, пропонується внести зміни в діюче Положення в ч. 2 п. 2, а саме: *«Військове майно – це державне майно, закріплене за відповідними військовими частинами Збройних Сил України на праві оперативного управління. До військового майна належать будинки, споруди, передавальні пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, паливно-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродинамічне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне та інше майно, а також кошти»* та закріпити це доповнення Постановою Кабінету Міністрів України.

Безумовно, право господарського ведення або оперативного управління державним майном надає органам внутрішніх справ можливість вимагати від працівників ОВС відшкодування шкоди, заподіяної ними цьому майну. На відміну від органів внутрішніх справ, у володінні і користуванні Збройних Сил знаходиться більше матеріальних засобів, але Збройні Сили позбавлені можливості розпоряджатися ними так, як органи внутрішніх справ. До матеріальних засобів Збройних Сил відносяться усі предмети озброєння, боєприпасів, бойової техніки, багато предметів хімічного й іншого військового майна, а військовослужбовці несуть матеріальну відповідальність згідно з Положенням за принципом диференційованого відшкодування шкоди. Водночас

аналіз норм чинного Положення свідчить про те, що така відповідальність настає не тільки за шкоду, заподіяну військовому майну, іншому державному майну, але й за шкоду, заподіяну державі, незалежно від того, у чийй власності перебуває предмет посягання, у той час як працівники ОВС можуть заподіяти шкоду тільки державному майну ОВС, що знаходиться в оперативному управлінні, а не самій державі. Тому, матеріальна відповідальність працівників ОВС відрізняється від матеріальної відповідальності військовослужбовців також і за спрямованістю відшкодування шкоди, оскільки в першому випадку відновлюється майно ОВС, а в другому – майно Збройних Сил України.

Слід зазначити, що російський законодавець пішов іншим шляхом, прийнявши 12.07.99 р. окремий Федеральний Закон «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців» [60]. Згідно з п. 1 ст. 1 цього Закону встановлено умови і розмір матеріальної відповідальності військовослужбовців за шкоду, заподіяну ними при виконанні обов'язків військової служби майну, що знаходиться у федеральній власності і закріпленому за військовими частинами, а також певний порядок відшкодування заподіяної шкоди. Цей Федеральний Закон зберіг у собі основу правового регулювання Положення 1984 р., але має з ним істотні розходження. Наприклад, поняття прямої шкоди, яке є однією з найважливіших категорій інституту матеріальної відповідальності, змінено на поняття «реальна шкода». Закон також підвищив рівень обмеженої матеріальної відповідальності військовослужбовців, розмір відшкодування шкоди став залежним від виду матеріальної відповідальності, характеру правопорушення, яким заподіяна шкода, форми вини військовослужбовця і т. ін. Проведено диференціацію розміру відшкодування не тільки в залежності від форми вини, але і від підстав несення військової служби (контракт, призов). Скорочено терміни, у які командир військової частини повинен видати наказ. Змінено перелік випадків повної матеріальної відповідальності і т. ін.

Цей Закон поширюється тільки на військовослужбовців, які проходять військову службу по призову і за контрактом у Збройних Силах РФ, а також в інших військах, військових формуваннях і органах, у яких законодавством РФ передбачена військова служба. У той же час п. 1 ст. 2 Закону РФ «Про військовий

обов'язок і військову службу» розкриває перелік служб, які відносяться до військової служби. Але служба в органах внутрішніх справ до військової служби не відноситься, отже даний Закон, на відміну від Положення 1966 р. і Положення 1984 р., не поширюється на працівників ОВС. Проте він усе-таки розмежував сферу відносин щодо матеріальної відповідальності військовослужбовців і працівників ОВС.

Уявляється, що російський законодавець зробив вірно, розмежувавши сфери матеріальної відповідальності військовослужбовців і працівників ОВС, тому необхідно прийняти окремий нормативний акт, як вказувалося раніше – Закон України «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» за аналогією з удосконаленим російським законодавством.

1.3. Підстава та умови матеріальної відповідальності працівників ОВС.

Визначення суті правопорушення є головним питанням при характеристиці підстави матеріальної відповідальності працівників ОВС. Це впливає із загального визначення правопорушення, що міститься в теорії права.

Правопорушення – родове поняття, що означає будь-яке діяння, яке порушує які-небудь норми права. Скоєне працівником ОВС правопорушення виступає фактичною підставою матеріальної відповідальності. Дане правопорушення має загальні ознаки, характерні для всіх правопорушень, і певну специфіку, що впливає з особливостей матеріальної відповідальності працівників ОВС, як самостійного інституту юридичної відповідальності.

Л.О. Сироватська і П.Р. Стависький справедливо відмічають, що зв'язок з матеріальним світом відмежовує майнове правопорушення від дисциплінарного чи адміністративного проступку. Виконання обов'язків, передбачених у правових нормах, може і не заподіювати матеріальну шкоду. У цьому випадку правопорушення дійсно можна розглядати як злочин, дисциплінарний чи адміністративний проступок. Якщо є наслідки у вигляді заподіяної матеріальної шкоди для іншої сторони – підприємства, органу внутрішніх справ, то створюється “кумуляція” правопорушень, де одне правопорушення є підставою

для двох видів відповідальності: одного – карального, іншого – відшкодувального (компенсаційного) характеру [1, с.8; 4, с.38].

Отже, сфера дії мір матеріальної відповідальності працівників ОВС значно ширше сфери мір відповідальності дисциплінарного характеру. Так, якщо дисциплінарні стягнення застосовуються лише за дисциплінарні проступки, то матеріальна відповідальність настає і при адміністративному правопорушенні, і при здійсненні злочину, якщо воно (правопорушення) заподіює матеріальну шкоду органу внутрішніх справ, з яким винна особа перебуває в службово-трудових відносинах, про що говорилося в першому розділі даного дисертаційного дослідження.

Відповідно до нині діючого Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців правопорушенням визнається тільки винне скоєне діяння (діяльність чи бездіяльність), що заподіяло матеріальну шкоду органу внутрішніх справ при визначених установленими нормами права умовах. При чому ці норми або мають бланкетну диспозицію (“відсилають” до норм дисциплінарного статуту, наказів МВС та інших актів), або безпосередньо регулюють майнові відносини, що складаються на стадіях матеріальної відповідальності, чим, власне кажучи, визначають правову підставу настання і встановлення матеріальної відповідальності (пп. 1, 10, 23 та ін. Положення).

Практика застосування законодавства про матеріальну відповідальність в органах внутрішніх справ свідчить про слабе уявлення, а часом і про нерозуміння начальниками ОВС відшкодувального характеру майнових мір, застосовуваних до працівників ОВС. Найчастіше працівники ОВС за правопорушення, пов'язані з матеріальною шкодою органу внутрішніх справ, притягаються до дисциплінарної і (чи) кримінальної відповідальності, а матеріальна шкода, заподіяна ними органу внутрішніх справ, залишається невідшкодованою. Тому, уявляється необхідним головну мету матеріальної відповідальності працівників ОВС – *відшкодування заподіяної органу внутрішніх справ шкоди* – закріпити в преамбулі Закону «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС».

Розглядаючи питання одночасного притягнення до матеріальної та інших видів відповідальності за завдану матеріальну шкоду, слід зазначити, що

кумуляція відповідальності можлива не тільки при скоєнні працівниками ОВС дисциплінарних проступків і майнових правопорушень, але й у разі їх притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності (п. 4 Положення) [55, с. 76].

У юридичній літературі, де розглядаються питання матеріальної відповідальності працівників ОВС, поняття правопорушення, як фактичної підстави матеріальної відповідальності працівника ОВС, практично не досліджене. О.В. Лавріненко вказує на службово-трудове майнове правопорушення як правову підставу [24, с. 4], Д.О. Карпенко взагалі відносить до підстав наявність заподіяної шкоди і порушення трудового обов'язку працівником [14, с. 10]. В.А. Плева також вказує на службово-трудове майнове правопорушення як підставу матеріальної відповідальності працівників ОВС [37, с. 11].

Отже, фактичною підставою матеріальної відповідальності працівників ОВС є не просто майнове правопорушення, а саме службово-трудове майнове правопорушення, оскільки цим підкреслюється галузева приналежність і природа порушеного обов'язку працівниками ОВС. Не можна розділити в даному випадку поняття «трудове» і «майнове» правопорушення. Але це – не поєднання двох різнорідних понять, бо матеріальні наслідки спричинили одне – трудове правопорушення. Тут можлива кумуляція й іншого роду, коли трудове майнове правопорушення одночасно є дисциплінарним чи адміністративним проступком або злочином, тобто коли правопорушенням заподіюється шкода.

Таким чином, на мою думку, *службово-трудове майнове правопорушення – це винне і протиправне невиконання або недбале виконання працівником ОВС його службово-трудова обов'язків за трудовим договором (контрактом), яке завдало прямої дійсної шкоди органу внутрішніх справ.*

Правопорушення, як підстава, являє собою складний юридичний акт, що складається з ряду елементів, чи, як ще їх називають, – умов матеріальної відповідальності: прямої дійсної шкоди; протиправної поведінки; причинного зв'язку між діями (бездіяльністю) працівників і шкодою, що настала; вини працівників [15, с.42–43; 57, с.48]. Кожен з цих елементів (умов) правопорушення

як підстава матеріальної відповідальності не є протизаконним, оскільки всі визнають, що тільки сукупність елементів створює підставу матеріальної відповідальності.

Своє відображення наведені теоретичні висновки знайшли в п. 3 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців, який передбачає, що військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані несуть матеріальну відповідальність за наявністю:

а) заподіяння прямої дійсної шкоди; б) противоправної їх поведінки; в) причинного зв'язку між противоправною поведінкою і настанням шкоди; г) вини у заподіянні шкоди.

Ці умови є загальними для настання цивільно-правової, і матеріальної відповідальності працівників за трудовим правом та працівників ОВС. Наявність усіх цих умов у сукупності є необхідною й обов'язковою передумовою матеріальної відповідальності працівника ОВС. При відсутності хоча б однієї з них, як елементу службово-трудового майнового правопорушення, притягнення працівника ОВС до матеріальної відповідальності є неприпустимим.

Отже, в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» необхідно чітко закріпити підстави й умови матеріальної відповідальності працівників ОВС, а також зобов'язання сторін службово-трудових правовідносин, а саме: начальник ОВС зобов'язаний створювати працівникам ОВС умови, необхідні для нормальної роботи і забезпечення повного збереження довіреного їм майна, здійснювати постійний контроль за наявністю і законністю витрачання (списання) матеріальних цінностей і коштів, не залишати без наслідків жодного випадку розкрадання, неправомірного знищення й ушкодження майна, безгосподарності і зловживань, домагатися повного і своєчасного відшкодування винними шкоди, заподіяної органу внутрішніх справ, забезпечувати постійний і дійовий контроль за правильним застосуванням умов матеріальної відповідальності працівників ОВС.

Працівники ОВС, у свою чергу, зобов'язані дбайливо ставитися до майна органів внутрішніх справ, дотримуватися правил його зберігання і використання, вживати заходів до запобігання заподіянню шкоди.

Ці умови й зобов'язання слід сформулювати також і в діючих нормативних актах, які регулюють діяльність ОВС. На жаль, про ці обов'язки не сказано ні в Законі України «Про міліцію», ні в Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС, ні в тексті присяги працівника ОВС.

Матеріальна відповідальність працівників ОВС за видовою ознакою аналогічна матеріальній відповідальності працівника за трудовим правом: а) презумпція невинності працівника ОВС; б) виконання обов'язків припускає дії, що впливають з кола службово-трудова обов'язків; в) розмір стягнення і відшкодування шкоди диференціюється відповідно до ступеня вини, значення і характеру шкоди і т. ін.

У літературі висловлено думку про те, що, окрім загальних умов матеріальної відповідальності, для матеріальної відповідальності працівників ОВС характерна спеціальна умова, яка полягає у правовому зв'язку працівника з органом внутрішніх справ [26, с. 140]. Цей зв'язок існує протягом усього часу його перебування на службі. Звичайно, зв'язок з конкретним органом внутрішніх справ потрібен, оскільки він опосередковує місце служби. Важливість цього зв'язку визначається пп. 29 і 30 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців, які регулюють порядок відшкодування завданої шкоди при переведенні працівника ОВС на нове місце служби на підставі попереднього розгляду матеріалів за старим місцем служби, а не в судовому порядку, як це робиться в трудовому праві при зміні працівником місця роботи. Також у п. 31 зазначеного Положення для працівників ОВС, звільнених з органів внутрішніх справ, для прийняття рішення про стягнення з них заподіяної шкоди передбачено судовий порядок.

Під правопорушенням розуміється винне і протиправне невиконання чи неналежне виконання працівником ОВС його службово-трудова обов'язків, але що ж розуміється під цими обов'язками?

Під виконанням працівником ОВС своїх службово-трудова обов'язків треба розуміти як виконання тієї роботи, що обумовлена трудовим договором (контрактом), так і тієї, яка виходить за його межі, якщо вона була доручена працівнику начальником ОВС по службовій (виробничій) чи іншій необхідності,

пов'язаній з «процесом роботи (служби)». Під виконанням службової діяльності (виконання службово-трудових обов'язків) працівниками ОВС розуміється також:

- а) відповідно до встановлених статутами, інструкціями, положеннями й іншими актами, які регулюють їх діяльність, – виконання посадових обов'язків;
- б) виконання наказів і розпоряджень начальника органу, підрозділу чи установи органів внутрішніх справ;
- в) дії по захисту життя, здоров'я, честі і достоїнства особи й у вільний від роботи час;
- г) своєчасне слідування до місця служби і назад, перебування в службовому відрядженні;
- д) перебування на території органу внутрішніх справ протягом установленого розпорядком для службового (робочого) часу чи понаднормового часу, якщо це викликано службовою необхідністю;
- е) дії по забезпеченню законних інтересів особи, охорони громадського порядку і забезпечення суспільної безпеки (у разі пожеж, аварій, стихійних лих тощо).

Якщо шкода заподіяна працівником ОВС не при виконанні ним своїх службово-трудових обов'язків, то відповідальність у нього настає за нормами цивільного законодавства (п.1 ч. 2 Положення).

При цьому законодавець виходить з того, що в зазначеному випадку відповідальність органу внутрішніх справ настає за свої, а не за чужі дії. Дії працівника ОВС розцінюються як дії самого органу внутрішніх справ. Для покладання відповідальності на орган внутрішніх справ за шкоду, заподіяну його працівником, досить, щоб ознаки службово-трудового майнового правопорушення були встановлені в діях (бездіяльності) самого працівника, який заподіяв шкоду. Саме у зв'язку з цим регресний позов органу внутрішніх справ до свого працівника про відшкодування сум, виплачених потерпілому з вини працівника, повинен здійснюватися за нормами матеріальної відповідальності працівника, а не за цивільним законодавством, як це запропоновано в п. 7 Положення, і враховуватися буде тільки пряма дійсна шкода. Дане положення варто закріпити у пропонованому Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС».

Вище було зазначено, що при одночасній сукупності умов матеріальної відповідальності (як загальних, так і спеціальних) настає даний вид

відповідальності у працівника ОВС. Розглянемо умови матеріальної відповідальності працівників ОВС.

Як зазначено в п. 3 Положення, першою умовою є пряма дійсна шкода. Згідно з ч. 1 п. 2 Положення відшкодуванню підлягає пряма дійсна шкода, завдана розкраданням, пошкодженням, втратою або незаконним використанням військового майна (майна органів внутрішніх справ), погіршенням або зниженням його цінності, що спричинило додаткові витрати для військових частин, установ, організацій, підприємств та військово-навчальних заходів (закладів МВС) для відновлення, придбання майна чи інших матеріальних цінностей або надлишкові виплати. У свою чергу в Постанові Пленуму Верховного Суду України №14 у п. 4 «під прямою дійсною шкодою, зокрема, слід розуміти втрату, погіршення або зниження цінності майна, необхідність для підприємства, установи, організації провести затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей або провести зайві, тобто викликані внаслідок порушення працівником трудових обов'язків, грошові виплати» [50].

До зайвих грошових виплат відносяться, зокрема, на підставі п. 6 ч. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України №14 суми стягнутих штрафів, заробітної плати, виплачені звільненому працівникові у зв'язку з затримкою з вини службової особи видачі трудової книжки, розрахунку, неправильним формуванням причин звільнення, а також заробітної плати, виплаченої працівникові за зайво надані дні чергової відпустки без виключення днів прогулу.

Якщо проаналізувати суть виразів «зайві грошові виплати» та «надлишкові грошові виплати», то побачимо, що це гра слів, тому для визначення «надлишкових виплат» будемо спиратися на існуючу судову практику щодо матеріальної відповідальності працівників за шкоду, заподіяну підприємствам, установам, організаціям (Постанова Пленуму Верховного Суду України №14).

Як бачимо, перелік випадків заподіяння прямої дійсної шкоди не є вичерпним. У Постанові Пленуму Верховного Суду України №14 лише вказані випадки прямої дійсної шкоди, однак немає роз'яснень того, чим вони відрізняються від неодержаних доходів.

Особливістю матеріальної відповідальності працівників ОВС на відміну від відповідальності працівників за цивільним законодавством є те, що працівники ОВС несуть відповідальність тільки за пряму дійсну шкоду. У цивільному законодавстві при відшкодуванні майнової шкоди відшкодовуються усі збитки, під якими розуміються втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки), доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода) (ч. 2 ст. 23 ЦК).

Цивільне законодавство закріплює принципи повного відшкодування збитків. Це означає, що за загальним правилом відшкодуванню підлягають обидві частини збитків – реальний збиток і упущена вигода [63]. Неодержання підприємством прибутку, який планувався і очікувався, у зв'язку з неправомірними діями працівника, прямої шкоди не створює, тому немає підстав для притягнення останнього до матеріальної відповідальності.

Шкода повинна бути такою, що реально настала для органів внутрішніх справ. Коли працівник ОВС самовільно використовує для власних потреб техніку – автомашини, прилади, інше обладнання, – пряму дійсну шкоду становлять амортизація техніки, витрати пального, мастильних матеріалів, необхідність найму і використання техніки інших підрозділів органів внутрішніх справ.

Таким чином, доцільно було б у Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» поняття «пряма дійсна шкода» викласти в такій редакції:

«Пряма дійсна шкода – це шкода, яка виражається у втраті, погіршенні або зниженні цінності наявного майна органів внутрішніх справ, його розкраданні, що призвело до необхідності провести затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей або провести зайві, тобто викликані внаслідок порушення працівником ОВС службово-трудових обов'язків грошові виплати».

Друга умова матеріальної відповідальності працівників ОВС – це наявність протиправної поведінки (дія або бездіяльність) заподіювача шкоди. Згідно з ч. 2 п. 3 Положення протиправною визначається така поведінка (дія або бездіяльність)

працівника ОВС, коли він не виконує (недбало виконує) свої службові обов'язки. Слід зазначити, що й у цьому аспекті вказане Положення вигідно відрізняється від ст. 130 КЗпП і від Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців 1984 р., де такого визначення протиправної поведінки немає.

Разом з тим, на сьогоднішній день наявність зазначеної норми в Положенні 1995 р. зовсім не означає, що при застосуванні матеріальної відповідальності проблем, пов'язаних з визначенням протиправності поведінки працівників ОВС, яка завдала шкоди органу внутрішніх справ, не виникає, і відповідна норма не потребує свого подальшого вдосконалення.

Протиправна поведінка може виявлятися в двох формах: протиправної дії і протиправної бездіяльності. Про їх протиправність питання вирішується по-різному [54, с. 10–11].

Органи внутрішніх справ для виконання своїх завдань мають значні матеріальні цінності. Одним з юридичних фактів, що породжує суб'єктивний обов'язок працівників ОВС берегти майно органів внутрішніх справ, є видача визначеного майна в їхнє користування чи розпорядження. Поводження з цим майном, його використання регламентується відповідними інструкціями, правилами, наказами, в яких конкретно викладаються права й обов'язки осіб щодо змісту і використанню довіреного майна. У свою чергу поведінка працівника ОВС визнається протиправною, якщо відбувається дія, заборонена нормативними актами, а бездіяльність працівника ОВС є протиправною лише тоді, коли за законом особа зобов'язана і мала можливість зробити певні дії, але їх не зробила.

Отже, В.Г. Малов зазначає, що жодна інструкція не може дати повного переліку всіх дій, здійснення яких заборонено. В жодній інструкції, наприклад, не записано, що в службових приміщеннях заборонено бити віконне скло. І якщо працівник робить це, його поведінку слід розглядати як протиправну [27, с. 14].

Отже, найбільш загальним критерієм визначення протиправності поведінки працівника ОВС, який заподіяв шкоду, є аналіз його дії (бездіяльності), відповідно до вимог, що впливають із службово-трудових обов'язків. Порушення обов'язку берегти майно органів внутрішніх справ, тобто робити дії чи утримуватися від певних дій (бездіяльність), яке спричиняє заподіяння шкоди, має бути визнане

протиправним і викликати наслідки, зазначені в нормах, які регулюють матеріальну відповідальність і складають зміст Закону “Про матеріальну відповідальність працівників ОВС”. Таким чином, щоб визнати ту чи іншу дію (бездіяльність) працівника ОВС протиправною, потрібно в кожному конкретному випадку встановити, у чому конкретно полягає допущене ним порушення покладених на нього обов'язків.

Поведінка працівника ОВС, який заподіяв шкоду, не завжди повинна бути визнана протиправною. Існують певні обставини, що можуть виключити протиправність дії (бездіяльності) працівника ОВС і, таким чином, виключається і матеріальна відповідальність працівника ОВС, оскільки відсутня одна з умов її виникнення. Як зазначає Л.О. Сироватська, “протиправність протистоїть правомірному заподіянню шкоди” [57, с. 107]. Ці теоретичні висновки знайшли своє відображення в п. 37 Положення. Матеріальна відповідальність не настає у таких випадках: 1) коли заподіяна шкода є наслідком дії непереборної сили; 2) якщо не встановлено винну особу; 3) у разі смерті винної особи; 4) коли шкоду заподіяно внаслідок виконання наказу старшого начальника або виправданого в конкретних умовах службового ризику, або правомірних дій.

У ст. 8 Положення 1966 р. і ч. 2 п. 2 Положення 1984 р. говорилося, що працівники ОВС не несуть матеріальної відповідальності, коли шкода була заподіяна внаслідок сумлінного виконання наказу начальника чи виправданого в конкретних умовах службового ризику, або заподіяна правомірними діями. Як бачимо, раніше встановлений перелік зазнав певних змін, які, на нашу думку, не завжди є обґрунтованими.

Передусім це стосується випадку, коли працівник ОВС звільняється від притягнення до матеріальної відповідальності внаслідок виконання наказу старшого начальника. Причому із змісту випливає, що виконання будь-якого наказу старшого начальника звільняє від матеріальної відповідальності. Положення 1966 р. і 1984 р. передбачали, що підставою для звільнення є лише сумлінне виконання наказу старшого начальника, що має певний смисл, оскільки шкода, завдана несумлінним виконанням має відшкодовуватися в загальному порядку. При цьому «сумлінність – більше ніж старанність, вона включає в себе

також правильну психічну оцінку військовослужбовцем своїх обов'язків і способів їх реалізації» [26, с. 140]. Тому, на наш погляд, поновлення вказаної норми в чинному зараз Положенні має певну підставу.

Проте більш суттєвою є проблема шкоди, завданої виконанням неправомірного наказу старшого начальника. Відзначимо, що норма Положення про правове значення наказу начальника, у випадку притягнення до матеріальної відповідальності підлеглого, перекликається з п. 10 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України. Відповідно до п. 10 наказ начальника мусить бути законним, чітким, зрозумілим і має бути виконаний беззастережно і в строк. У випадку одержання неправомірного наказу підлеглий зобов'язаний негайно доповісти про це особі, яка віддала цей наказ. У разі ж підтвердження наказу – не виконувати його, а доповісти старшому прямому начальникові. Тобто працівник ОВС має право не виконувати неправомірний наказ старшого начальника. Однак при цьому постає цілком правомірне запитання: чи звільняється працівник від матеріальної відповідальності, коли шкода стала наслідком виконання незаконного наказу начальника? Якщо тлумачити вказану норму Положення формально, то звільняється. Проте такий підхід суперечить ст. 60 Конституції України [18]. Згідно з конституційними положеннями ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За виконання такого наказу настає юридична відповідальність. Тому працівник, який бездумно виконує явно протизаконний наказ, насамперед злочинний або такий, виконання якого може призвести до заподіяння органу внутрішніх справ невинуватої шкоди, має притягуватись до матеріальної відповідальності.

Далі також постає цікаве запитання: чи звільняється працівник ОВС від матеріальної відповідальності, якщо незаконний наказ він виконав сумлінно? Вважаємо, що при відповіді на нього варто цілком погодитися з пропозицією В.Г. Малова. На його думку, працівник ОВС, який заподіяв шкоду унаслідок сумлінного виконання наказу начальника, не може бути притягнутий до матеріальної відповідальності за таких умов:

а) якщо наказ не був явно протизаконним (протизаконними слід вважати накази явно злочинні і накази, виконання яких з неминучістю повинно спричинити заподіяння невинуватеної шкоди органу внутрішніх справ);

б) якщо працівник ОВС, який передбачав можливість заподіяння шкоди органу внутрішніх справ у випадку виконання наказу, доведе це до відома начальника, що віддав наказ;

в) якщо при виконанні наказу працівник ОВС вжив усіх залежних від нього заходів для недопущення чи зменшення шкоди [27, с. 15].

Тільки при дотриманні зазначених умов працівник ОВС звільняється від матеріальної відповідальності. У протилежному разі він повинен нести матеріальну відповідальність разом з начальником, який віддав неправомірний наказ (відшкодувати шкоду у повному чи обмеженому обсязі).

У науці існує дві основні доктрини щодо питання співвідношення наказу і відповідальності за його виконання. Так, на військовослужбовців покладена юридична відповідальність виконувати будь-який наказ командира. Ухилення від виконання владних вимог може бути виправданим тільки ситуацією крайньої необхідності з метою відведення загрози для більш значущих інтересів, ніж порядок військової служби [29, с. 67].

Інша точка зору щодо межі підкорення наказу відображена в доктрині “розумних штиків”. Суть її зводиться до того, що працівники ОВС не повинні сліпо підкорятися розпорядженням начальників, а навпаки, – часто під загрозою покарання не виконувати явно злочинні накази. Саме ця доктрина і знайшла своє відображення в ст. 60 Конституції України та в інших актах законодавства, де передбачена юридична відповідальність за віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу. Згідно зі ст. 10 Закону України “Про державну службу” державний службовець, у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу [11].

На підставі вищевикладеного можна сказати, що точка зору, відображена в доктрині «розумних штиків», певним чином перекликається з твердженням В.Г.

Малова про сумлінне виконання неправомірного наказу. Тому, Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» необхідно закріпити по відношенню до працівників ОВС такий припис:

«... коли шкоду заподіяно внаслідок сумлінного виконання правомірного наказу старшого начальника ...».

Обставиною звільнення працівника ОВС від матеріальної відповідальності буде віднесення шкоди до категорії виправданого службового ризику. Поняття «службовий ризик», на жаль, у Положенні не розкривається. Близьке за змістом і правовим значенням поняття є й у трудовому законодавстві, у ст. 130 КЗпП України – «нормальний виробничо-господарський ризик», яке також у нормативному порядку не розкривається. На думку Б.С. Стичинського, І.В. Зуба, В.Г. Ротаня, важко зрозуміти, що таке шкода, яка відноситься до категорії ризику. Ризик – це поняття, що характеризує діяльність (вчинок) працівника. Ризик як ознака діяльності працівника може свідчити про порушення ним правил виконання робіт або порушення ним трудових обов’язків, а може бути властивим правомірній поведінці працівника [56, с. 570]. Ця правова категорія – свого роду оціночне поняття в трудовому праві. Звідси випливає, що поняття ризику потребує не нормативного тлумачення, а скоріше – доктринального.

Ризик є правомірним (виправданим), якщо: допущений особою, яка на професійній основі виконує відповідну функцію; відповідає сучасним науково-технічним знанням і досвіду; поставлена мета не могла бути досягнута не пов’язаними з ризиком діями; та особа, яка допустила ризик, ужила всіх можливих заходів для запобігання шкоди інтересам органів внутрішніх справ. Ризик не визнається правомірним, якщо він свідомо був пов’язаний із небезпекою екологічної катастрофи, загрозою життю та здоров’ю людей.

Виходячи з вищесказаного, можна відмітити, що однією з головних умов відмежування ризикових дій від звичайних є неможливість досягнення результату іншим шляхом крім ризикового. Таким чином, було б доцільно закріпити цей припис у ст. 130 КЗпП України та в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС»:

«...виправданою в конкретних умовах службового ризику в разі неможливості досягнення результату працівником ОВС іншим шляхом ...».

У літературі висловлено думку, що заподіяння шкоди в стані крайньої необхідності з точки зору суспільних інтересів не відрізняється від заподіяння шкоди у випадку виправданого службового ризику [27, с. 16]. У практиці органів внутрішніх справ заподіяння шкоди працівниками ОВС у стані крайньої необхідності є неодмінною самостійною умовою звільнення їх від матеріальної відповідальності. Неможливо перелічити всі випадки, коли працівники ОВС, ризикуючи життям, виявивши мужність і героїзм, усувають небезпеку, що загрожує інтересам держави, суспільним інтересам, життю і здоров'ю громадян. Часто запобігання такій небезпеці відбувається в стані крайньої необхідності, внаслідок чого заподіюється шкода як самому органу внутрішніх справ, так і іншим організаціям.

До вищесказаного варто додати, що на відміну від трудового законодавства (ст. 130 КЗпП України) в Положенні не передбачена обставина, яка виключає протиправність поведінки працівника, який завдав шкоди в стані крайньої необхідності. Але це зовсім не значить, що працівники ОВС несуть матеріальну відповідальність у такому випадку. Норми КЗпП України по відношенню до Положення мають імперативний характер, а тому їх застосування в цих умовах обов'язкове. Однак було б доцільніше усунути невинуватену прогалину в нормах, які безпосередньо регламентують матеріальну відповідальність працівників ОВС, чим спростити правозастосовчу діяльність. Для цього пропонуємо закріпити відповідну норму в законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС»:

«...коли шкоди завдано в стані крайньої необхідності».

Підставою звільнення від матеріальної відповідальності працівника ОВС, на відміну від трудового законодавства, є заподіяння шкоди внаслідок дії непереборної сили. Непереборна сила характеризується такими ознаками: а) вона є зовнішньою для сторін (явища стихійного характеру); б) вона є надзвичайною, тобто також спричиняє певні труднощі для сторін; в) це подія, яку не можна відвернути засобами, наявними в даної особи в конкретних умовах її діяльності.

Згідно з п. 1 ст. 263 ЦК під непереборною силою слід розуміти «надзвичайну і невідворотну за даних умов подію» [63].

Є необхідним також включення в перелік обставин, які виключають матеріальну відповідальність працівників ОВС, таку обставину, як вина посадових осіб (начальника ОВС), котрі не створили необхідних умов для збереження матеріальних цінностей, довірених працівнику ОВС. Це викликано частими випадками незабезпечення керівництвом ОВС необхідних умов для збереження в підрозділі наявних цінностей. На жаль, як слушно зазначає Д.О. Карпенко, у Положенні відсутня норма, аналогічна за змістом положенню ч. 1 ст. 131 КЗпП України, згідно з якою власник або уповноважений ним орган зобов'язаний створити працівникам умови, необхідні для нормальної роботи і забезпечення повного збереження дорученого їм майна [14, с. 5].

Отже, працівники ОВС, у тому числі і матеріально відповідальні особи, своїми силами не можуть запобігти шкоді через відсутність належних умов, а керівництво, незважаючи на заяви і прохання даних осіб, не надало їм допомогу. У цьому випадку працівнику ОВС не можна пред'явити претензію з приводу невиконання чи неналежного виконання службово-трудових обов'язків. Таким чином, у подібній ситуації відсутність належних умов праці також є обставиною, яка виключає протиправність, а значить і матеріальну відповідальність. Звільнення від матеріальної відповідальності у зв'язку з відсутністю належних умов праці, на думку В.Г. Малова, допускається за таких умов: а) якщо неналежні умови праці виникли не з вини особи, яка може бути притягнута до матеріальної відповідальності; б) якщо ця особа не мала можливості власними силами усунути ці неналежні умови і попередити заподіяння шкоди; в) якщо ця особа своєчасно попереджала керівництво про неналежні умови [27, с. 18].

У зв'язку з вищесказаним, на підставі ст. 131 КЗпП України, пропоную включити в перелік обставин, що виключають матеріальну відповідальність працівників ОВС наступні доповнення:

«Начальник ОВС зобов'язаний створити підлеглим працівникам ОВС умови, необхідні для нормальної роботи і забезпечення повного збереження дорученого їм майна».

Третьою умовою матеріальної відповідальності працівника ОВС є причинний зв'язок між протиправною поведінкою (дією чи бездіяльністю) працівника ОВС і виниклою прямою дійсною шкодою. Наявність причинного зв'язку між поведінкою і шкодою є одним із факторів, які відмежовують матеріальну відповідальність від дисциплінарної, оскільки, якщо порушення обов'язку не призводить до заподіяння матеріальної шкоди, працівник ОВС притягується тільки до дисциплінарної відповідальності. У практиці органів внутрішніх справ шкода може бути викликана невиконанням чи неналежним виконанням встановленого порядку збереження цінностей.

Щоб правильно визначити, існує чи ні причинний зв'язок, не можна дію чи бездіяльність особи розглядати ізольовано від інших об'єктивних явищ, з якими так чи інакше пов'язане настання шкідливих наслідків. Таким чином, при вирішенні питання про наявність причинного зв'язку, як однієї з підстав матеріальної відповідальності працівників ОВС, необхідно враховувати, що матеріальна шкода може бути наслідком як активних дій, так і бездіяльності, що виражається в невиконанні чи неналежному виконанні працівниками ОВС відповідних наказів, інструкцій, наставлень, розпоряджень.

Причинний зв'язок між поведінкою людини і результатом, який настав, набуває правового значення лише за умови, що ця поведінка викликала дійсність результату чи, принаймні, створила конкретну можливість його настання. Наявність причинного зв'язку між поведінкою особи (працівника ОВС) і матеріальною шкодою, що настала, в органах внутрішніх справ повинна розглядатися як необхідна умова настання матеріальної відповідальності. Якщо ж протиправна поведінка працівника ОВС не знаходиться в причинному зв'язку з виниклою шкодою, то це означає, що шкода виникла незалежно від його поведінки, і дана особа не повинна її відшкодовувати.

У деяких випадках матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну працівниками ОВС, несуть і їхні начальники, хоча безпосередньою причиною шкоди була не особиста поведінка останніх, а неправильна поведінка підлеглих, що стало можливим за відсутності належного контролю з боку начальників, тобто «порушення обов'язку було передумовою завдання шкоди іншою особою або

подією» [55, с. 82]. Така відповідальність закріплена у п. 11 Положення, де сказано, що начальники ОВС за шкоду, заподіяну їх підлеглими, несуть матеріальну відповідальність у розмірі заподіяної шкоди, але не більше тримісячного грошового забезпечення, якщо вони своїми розпорядженнями порушили встановлений порядок обліку, зберігання, використання, перевезення майна органів внутрішніх справ.

У разі, якщо начальники ОВС не вжили належних заходів, передбачених статутами, порадами, інструкціями та іншими нормативними актами щодо запобігання розкраданню, знищенню чи псуванню майна органів внутрішніх справ або щодо притягнення винних до відповідальності, вони несуть матеріальну відповідальність у розмірі заподіяної шкоди, але не більше місячного грошового забезпечення.

Четвертою умовою матеріальної відповідальності працівників ОВС є вина працівника ОВС, що заподіяв шкоду. Виною в юридичній літературі прийнято називати психічне внутрішнє ставлення особи до протиправної поведінки і її наслідків [28, с. 172]. Психічне ставлення до своїх вчинків відображає адекватність їх усвідомлення, що залежить від інтелекту і волі. Тому ці два моменти є елементами вини. Таким чином, раніше розглянуті умови матеріальної відповідальності працівників ОВС мають об'єктивний, а вина – суб'єктивний характер. Отже, як правильно зазначає Є.С. Белінський, «будь-яке винне діяння вважається винним» [3, с. 80]. Тому варто цілком погодитися з думкою О.М. Хвостова, що вина – не узагальнююче поняття всіх чотирьох умов виникнення матеріальної відповідальності, а одне з них, причому за своїми наслідками – рівносьильне їм [61, с. 94].

В юридичній літературі виділяють дві форми вини: умисел і необережність. На підставі ч. 3 п. 3 Положення, допускається притягнення працівників ОВС до матеріальної відповідальності за наявності вини у будь-якій її формі – умислу чи необережності.

Це свідчить про те, що метою матеріальної відповідальності працівників ОВС передусім виступає відшкодування завданої шкоди, а не покарання винної особи. Шкода буде заподіяна із прямим умислом, якщо працівник ОВС передбачав

шкоду як результат своєї поведінки і бажав її заподіяти. Якщо ж він допускав можливість заподіяння шкоди внаслідок своєї поведінки, хоча безпосередньо і не переслідував такої мети, то умисел буде непрямим. Заподіяна шкода з необережності (у формі самовпевненості) визнається такою тоді, коли працівник ОВС, який заподіяв шкоду, усвідомлював протиправний характер своєї поведінки і передбачав можливість завдання шкоди, але легковажно сподівався запобігти їй.

Тому у разі притягнення до матеріальної відповідальності працівників ОВС форма вини впливає на визначення обсягу відповідальності, оскільки, як відомо, розміри матеріальної відповідальності працівників диференційовані залежно від ряду факторів, у тому числі від форми і ступеня вини особи, що заподіяла шкоду (ч. 4 п. 16 Положення).

Матеріальна шкода може бути заподіяна одним працівником або спільними діями декількох працівників ОВС. Розмір шкоди, що відшкодовується, відносно кожного працівника ОВС необхідно установлювати з урахуванням заподіяної ним шкоди, конкретних обставин і ступеня вини.

У практиці покладання матеріальної відповідальності мають місце і такі випадки, коли в заподіянні шкоди винні декілька осіб, у тому числі й начальники, які не забезпечили дотримання умов збереження майна органів внутрішніх справ. У таких випадках для правильного визначення обсягу матеріальної відповідальності недостатньо встановити форму вини, тут необхідний і ступінь вини. Ступінь вини в заподіянні шкоди є принциповим критерієм для розмежування часткової, солідарної і субсидіарної відповідальності [60, с. 428–429].

Отже, в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС», необхідно врахувати встановлене положення п. 16 Постанови Пленуму Верховного Суду України №14 про те, що розмір відшкодування шкоди, заподіяної з вини декількох працівників ОВС, визначається для кожного з них з урахуванням ступеня вини, виду і меж матеріальної відповідальності. Таким чином, буде законодавчо закріплена часткова матеріальна відповідальність, яка полягає в індивідуальній відповідальності кожного працівника ОВС за свої дії. У трудовому

праві також закріплено принцип часткової відповідальності в аналогічному випадку [58, с. 98].

Виключенням із загального правила застосування часткової відповідальності при заподіянні шкоди спільними діями декількох осіб є солідарна відповідальність. Вона означає, що начальник ОВС має право вимагати відшкодування шкоди в повному обсязі від усіх заподіювачів шкоди спільно або від кожного окремо. При солідарній відповідальності особа, яка відшкодувала шкоду повністю, має право регресу до всіх інших заподіювачів шкоди, за винятком тієї частки, що припадає на неї саму.

Як було зазначено раніше, урахування ступеня вини необхідне також і у випадках, коли в заподіянні шкоди винні не тільки працівники, але й посадові особи ОВС, які не забезпечили умов збереження матеріальних цінностей, тобто сприяли шкідливим діям інших осіб. У цих випадках слід говорити про змішану і субсидіарну відповідальність. У першу чергу притягаються до відповідальності ті особи, які безпосередньо заподіяли шкоду. Якщо шкода ними відшкодовується повністю, то питання про відповідальність посадових осіб відпадає, інакше відшкодована сума може перевищити суму дійсної шкоди. Однак, коли безпосередні винні відшкодовують шкоду не повністю, до матеріальної відповідальності цілком правомірно притягаються посадові особи, які не вжили належних заходів до збереження матеріальних цінностей. Якщо ж у діях працівника не було жодної з форм вини, то він не несе відповідальності заподіяну за шкоду.

Порівняльне дослідження елементів складу різних правопорушень дозволяє виділити ще одну особливість, властиву інституту матеріальної відповідальності працівників ОВС. Матеріальна відповідальність працівників ОВС, яка має істотний відшкодувальний характер, припускає доведення як об'єктивних, так і суб'єктивних елементів складу правопорушення спеціально уповноваженими особами (офіцерами, призначеними начальником ОВС, судом), а не правопорушником. Таке правило впливає із норм п. 17 Положення. Отже в інституті матеріальної відповідальності діє властивий і кримінальній відповідальності принцип презумпції невинності. У цивільному ж праві основний

тягар доведення елементів складу правопорушення інший. Об'єктивні елементи (протиправність, наявність шкоди, причинний зв'язок) доводяться потерпілим від правопорушення, а відсутність вини правопорушника повинна бути доведена ним самим (ч.2 ст.614, ч.2 ст.1166 ЦК України). Іншими словами, у цивільному праві діє принцип припущення (презумпції) вини порушника.

Саме тому, в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» необхідно закріпити положення про проведення в кожному випадку заподіяння шкоди службового розслідування, у ході якого повинні бути обов'язково встановлені розмір шкоди, навмисно чи по необережності вона заподіяна, обставини її виникнення, а також ступінь вини працівника ОВС.

З метою правильного застосування законодавства, яке регулює матеріальну відповідальність працівників, а також беручи до уваги й те, що в діяльності судів щодо розгляду справ про матеріальну відповідальність виникають питання, Пленум Верховного Суду України від 29.12.92 р. №14 у п. 23 зазначив, що в процесі підготовки до судового розгляду справ про матеріальну відповідальність працівників суддя може запропонувати сторонам, які беруть участь у справі, надати докази для підтвердження наявності і розміру прямої дійсної шкоди, вини працівника, протиправності його дій (бездіяльності), причинного зв'язку між його діями (бездіяльністю) і шкодою, інших доказів, які мають значення при визначенні виду і розміру сум, що підлягають відшкодуванню, для того, щоб з урахуванням цих даних, а також обставин, від яких залежить правильне визначення виду і меж матеріальної відповідальності, вирішити спір, який виник, за суттю [50].

1.4. Види матеріальної відповідальності працівників ОВС.

Матеріальна відповідальність працівників ОВС, як уже вказувалося, будується в основному на тих же принципах, що і матеріальна відповідальність працівників за трудовим правом. У той же час їй притаманні ознаки, що конкретизують її як певний вид матеріальної відповідальності. Так, завдання охорони і збереження майна органів внутрішніх справ вимагають в основному відшкодування заподіяної шкоди в повному обсязі. Тому не можна не враховувати і тих умов, у яких заподіюється шкода працівниками ОВС. У зв'язку з виконанням

службових обов'язків вони повсякденно мають справу з різним майном, і завжди існує певна ймовірність необережної його втрати, псування чи знищення. У цих умовах було б несправедливо покладати на працівників ОВС, хоча і винних у заподіянні шкоди, обов'язок завжди в повному обсязі відшкодовувати цю шкоду, як це заведено в цивільно-правовій практиці, якщо сума її досить значна. Тому береться до уваги той факт, що грошове забезпечення працівників ОВС є основним джерелом існування їх самих і членів їхніх родин. З урахуванням усіх цих обставин закон, за загальними правилами, обмежує розмір відшкодування шкоди визначеними межами.

У залежності від розмірів шкоди, що підлягає відшкодуванню, згідно з Положенням визначаються три види матеріальної відповідальності:

- 1) обмежена;
- 2) повна;
- 3) підвищена.

Відповідно до законодавства про працю виділяють два види матеріальної відповідальності – обмежену і повну згідно зі статтями 132, 134 КЗпП України. Але з метою охорони окремих видів майна (дорогоцінних металів, алмазів, золота, діамантів, платини і т. ін.) за спеціальними нормами передбачено особливий порядок визначення завданої шкоди відповідно до Закону України від 06.06.95 р. “Про визначення розміру збитків, заподіяних підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), нестачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей” [12].

Аналізуючи вищесказане, можна констатувати, що КЗпП України передбачає усього лише два види відповідальності – обмежену і повну. А у відповідності зі спеціальним Законом України від 06.06.95 р. працівники відшкодовують завдану шкоду в особливому порядку. У свою чергу Д.О. Карпенко вважає, що “є усі підстави говорити про три види матеріальної відповідальності: обмежену, повну і підвищену, кожна з яких є самостійна і застосовується у випадках, чітко передбачених законодавством України про працю” [14, с. 17–18].

Підвищеною матеріальною відповідальністю працівників ОВС прийнято називати відшкодування заподіяної ними шкоди в обсязі, який перевищує її

номінальний розмір. Така відповідальність покладається на працівників ОВС згідно з п. 14 Положення тільки у випадках, коли шкода заподіяна розкраданням, марнотратством або втратою зброї та боєприпасів, оптичних приладів, засобів зв'язку, спецтехніки та інших видів майна.

Підвищена матеріальна відповідальність (тобто кратність вартості майна) визначалася для працівників ОВС Постановою Ради Міністрів СРСР від 02.03.84 р. №216. Винні в заподіянні шкоди державі розкраданням, марнотратством чи нестачею окремих видів військового майна, незалежно від дисциплінарної чи кримінальної відповідальності, притягалися до матеріальної відповідальності в розмірі від 2- до 10- кратної вартості майна відповідно до Переліку численних видів предметів, затвердженого спільно Міністром оборони, Головою комітету Державної безпеки СРСР і Міністром внутрішніх справ СРСР (Додаток №2 до наказу МВС СРСР №70 від 05.04.84 р.). На сьогоднішній день Перелік військового майна, нестача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до його вартості, регулюється Постановою Кабінету Міністрів України №880 від 02.11.95 р. [45]. Якщо проаналізувати вищесказане, можна дійти висновку, що працівники в цьому випадку притягалися не до підвищеної матеріальної відповідальності, а відшкодовували шкоду у кратному розмірі вартості майна.

Ми не зовсім згодні з думкою Д.О. Карпенка, що є підвищена матеріальна відповідальність, оскільки в науці трудового права вона розглядається по-різному. Одні автори називають її самостійним видом матеріальної відповідальності [14, с.17–18; 27, с.28], інші розглядають таку відповідальність як особливий порядок визначення шкоди [3, с.59; 5, с.331]. Виходячи з вищесказаного, та на підставі положення ст. 135³ КЗпП України, підвищену матеріальну відповідальність працівників треба розглядати саме як специфічний порядок визначення шкоди, а не як самостійний вид матеріальної відповідальності працівників.

Тому, на наш погляд, при розробці Закону “Про матеріальну відповідальність працівників ОВС” даний вид відповідальності працівників ОВС недоцільно включати в перелік її видів, адже в умовах ринкових відносин, а так само цін, кратність на вартість утраченого майна бажаного результату у

відшкодуванні шкоди не дасть. А з цього випливає, що створювати такі переліки з безліччю наявних на озброєнні спеціальних засобів і іншого майна, яке постійно поповнюється й обновляється, – справа марна.

У зв'язку з цим вважаємо найбільш правильним за втрату або псування спецзасобів, у тому числі вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів, вибухових речовин і всього, що відноситься до даних категорій майна, установити повну матеріальну відповідальність працівників ОВС. Тому в Законі “Про матеріальну відповідальність працівників ОВС” слід передбачити тільки два її види: обмежену і повну.

Обмежена матеріальна відповідальність працівників ОВС полягає в обов'язку винних осіб повністю відшкодувати заподіяну ними пряму дійсну шкоду, але не більше місячного грошового забезпечення працівника ОВС. За трудовим законодавством цей розмір обмежується середнім місячним заробітком працівника. Зазначений вид відповідальності є основним і настає у всіх випадках, коли діючим законодавством не передбачений більш високий розмір відшкодування. Така відповідальність називається обмеженою тому, що обмежується певним розміром заробітку працівника [3; 37].

Її не можна назвати неповною, оскільки працівник буде нести відповідальність у повному розмірі шкоди тоді, коли розмір заподіяної шкоди буде меншим, ніж середня заробітна плата працівника. Вона також не є і частковою, тому що розмір відшкодування визначається не часткою шкоди, а залежно від розміру середньої місячної заробітної плати працівника.

Таким чином, однією з суттєвих рис цієї відповідальності є те, що та частина шкоди, яка перевищує місячний оклад грошового забезпечення працівника ОВС, відшкодуванню не підлягає. На думку Є.С. Белінського, це є проявом гарантійної функції охорони заробітної плати (для працівників ОВС – їхнього грошового забезпечення) від необґрунтованих відрахувань, тобто засобом прояву гарантійної функції щодо матеріальної відповідальності [3, с. 83].

Як вже відзначалося раніше, матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну органу внутрішніх справ, залежить від форми вини, виду порушення, і вона обмежена місячним грошовим забезпеченням працівника ОВС.

Згідно з п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» [52], грошове забезпечення працівників ОВС складається з основного грошового утримання і додаткових видів грошового утримання.

Основне грошове утримання включає в себе посадові оклади та оклади за спеціальні звання працівників ОВС. Посадові оклади працівників ОВС виплачуються в розмірах, зазначених у штатах органів внутрішніх справ, затверджених відповідними наказами МВС України. Якщо за посадою передбачені мінімальний та максимальний оклади, то оклад конкретній особі начальницького складу згідно з п. 5 Постанови встановлюється начальником органу внутрішніх справ. На підставі п. 1, 3 Постанови виплачуються оклади працівникам ОВС за персонально присвоєні їм спеціальні звання. Згідно з п. 6 Постанови працівникам ОВС виплачується відсоткова надбавка за вислугу років до посадових окладів та окладів за персонально присвоєні спеціальні звання.

Усе вищесказане свідчить, що мова йде про основне грошове утримання працівників ОВС, яке є складовою грошового забезпечення працівників ОВС. Але в пп. 25, 26 Положення про матеріальну відповідальність йдеться про місячне грошове забезпечення. Водночас про другу складову місячного грошового забезпечення – додаткове грошове утримання – мова зовсім не йде. Це говорить про те, що після прийняття зазначеної вище Інструкції виникли деякі зміни, без урахування яких неможливо далі проводити аналіз видів матеріальної відповідальності працівників ОВС.

У той же час поняття “грошове утримання працівників ОВС” зустрічається в ст. 19 Закону України “Про міліцію”. Згідно з цією статтею форми і розмір грошового утримання працівників міліції встановлюються Кабінетом Міністрів України і повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування якісного особового складу міліції, диференційовано враховувати характер і умови роботи, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності і компенсувати фізичні та інтелектуальні затрати [8].

Таким чином, згідно з п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від

07.11.2007 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» до додаткового грошового утримання відносять надбавки, підвищення посадового окладу, доплати, премії, одноразову матеріальну допомогу, винагороди тощо [52]. Згідно додатків 25-28, 33 цієї Постанови це можуть бути: підвищення посадового окладу за кваліфікацію, винагорода за бойове чергування, надбавка за особливі умови служби, доплата за роботу у нічний час, надбавки за знання та використання в роботі іноземної мови, надбавки за шифрувальну роботу та інші.

З урахуванням вищесказаного уявляється, що для врегулювання обмеженої матеріальної відповідальності працівників ОВС у Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» необхідно закріпити положення про те, що розміри місячного грошового забезпечення визначаються відповідно до основного і додаткового грошового утримання на день підписання наказу про притягнення до матеріальної відповідальності.

Пропонується також установити, що основним видом матеріальної відповідальності є обмежена матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну органу внутрішніх справ працівниками ОВС при виконанні ними службово-трудових обов'язків, у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше їхнього середнього місячного грошового забезпечення, за винятком випадків прямо зазначених у законі. Тим самим у законі буде розкрито поняття обмеженої матеріальної відповідальності працівника ОВС як основного її виду і вказано на існування інших видів матеріальної відповідальності.

З аналізу пп. 10–12 Положення про матеріальну відповідальність випливає висновок про існування двох видів обмеженої матеріальної відповідальності працівників ОВС:

- 1) обмеженої матеріальної відповідальності в розмірі заподіяної шкоди, але не більше місячного грошового забезпечення;
- 2) обмеженої матеріальної відповідальності в розмірі заподіяної шкоди, але не більше тримісячного грошового забезпечення.

Відповідальність у розмірі місячного грошового забезпечення є універсальною. Згідно п. 10 Положення вона покладається на осіб як рядового,

так і начальницького складу за заподіяння шкоди внаслідок недбалого виконання ними службових обов'язків, передбачених статутами, інструкціями та іншими нормативними актами.

Визначальним фактором обмеженої матеріальної відповідальності є форма вини у вигляді недбалості особи, що заподіяла шкоду, незалежно від посади, яку вона обіймає, і спеціального звання. У ряді випадків законодавством додатково, для начальників ОВС, встановлена відповідальність у межах місячного грошового забезпечення. Так, відповідно до ч. 2 п. 11 Положення на цих осіб покладається обмежена матеріальна відповідальність за заподіяння шкоди, якщо вони не вжили належних заходів, передбачених статутами, інструкціями та іншими нормативними актами щодо запобігання розкраданню, знищенню чи псуванню майна органів внутрішніх справ або щодо притягнення винних до відповідальності.

Іншим різновидом обмеженої матеріальної відповідальності працівників ОВС є відповідальність начальників ОВС у розмірі заподіяної шкоди, але не більше тримісячного грошового забезпечення. Така відповідальність може покладатися на цих осіб у випадку, коли вони своїми розпорядженнями порушили встановлений порядок обліку, зберігання, використання, перевезення майна органів внутрішніх справ (п. 11 Положення). При порівнянні текстів можна побачити, що ч. 1 п. 11 Положення майже цілковито збігається з ч. 2 ст. 133 КЗпП України. Різниця існує лише в розмірі відшкодування завданої шкоди. Трудово-правова матеріальна відповідальність працівників ОВС має деякі особливості, які полягають у тому, що шкода може відшкодовуватися не тільки безпосередньо винними працівниками ОВС, а й самими начальниками ОВС. Таку відповідальність можна назвати субсидіарною (додатковою) [5, с. 325]. При застосуванні субсидіарної матеріальної відповідальності на практиці треба виходити зі змісту п. 6 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 29.12.92 р. №14 “Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками” [50], де зокрема зазначено, що при виявленні безпосередніх заподіювачів шкоди, викликаній знищенням або зіпсуванням матеріальних цінностей, вони зобов’язані

відшкодовувати шкоду в межах, встановлених законодавством. Службові особи в цих випадках несуть матеріальну відповідальність в межах свого середньомісячного заробітку за ту частину шкоди, що не відшкодована безпосередніми її заподіювачами. При цьому загальна сума, що підлягає стягненню, не повинна перевищувати розмір заподіяної шкоди. На службових осіб покладається матеріальна відповідальність у зазначених межах, якщо з їх вини не було своєчасно вжито заходів до стягнення шкоди з безпосередніх заподіювачів, і таку можливість організація втратила.

Така відповідальність у розмірі не більше тримісячного грошового забезпечення настає за шкоду, виниклу з вини осіб начальницького складу ОВС через простій вагонів, суден і автомобілів.

У зв'язку з тим, що на сьогоднішній день ст. 133 КЗпП «втратила реальне регулятивне значення, стала являти собою лише приклад застосування загальної межі відповідальності» [56, с. 575], виникає питання, чи слід передбачати як у новому Трудовому Кодексі, так і в Законі випадки обмеженої матеріальної відповідальності, які мають багато ситуацій на практиці? На нашу думку, – ні.

Тому вважаємо недоцільним давати перелік усіх випадків і способів заподіяння шкоди в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС», за які передбачено матеріальну відповідальність в обмеженому розмірі. Однак необхідно вказати при цьому, що визначальною ознакою обмеженої матеріальної відповідальності є форма вини у вигляді недбалості, і настає така відповідальність лише за необережне заподіяння шкоди органу внутрішніх справ тільки тоді, коли майно виділяється працівникові органу внутрішніх справ не для збереження, перевезення чи видачі його (тобто заподіювачі шкоди є матеріально відповідальними особами), а для використання при здійсненні службово-трудових обов'язків.

Переважаючою тенденцією в регулюванні даного виду відповідальності є диференціація об'єкта відповідальності залежно від форми і ступеня вини в заподіянні матеріальної шкоди, від виду майна (для якої мети воно довірено особі), способу заподіяння шкоди, службового становища винного й особливостей обстановки, в якій була заподіяна шкода. З урахуванням вищесказаних факторів

працівники ОВС, як правило, повинні нести обмежену матеріальну відповідальність. При цьому необхідно враховувати ті екстремальні ситуації, в яких працівникам ОВС доводиться вирішувати поставлені перед ними завдання, коли ймовірність необережної втрати, псування чи знищення окремих видів майна зростає. За цих умов було б несправедливо покладати на працівників ОВС, хоча і винних у заподіянні шкоди, повну матеріальну відповідальність. Але в окремих виняткових випадках, які обов'язково треба закріпити в законі, така відповідальність необхідна.

Отже, на підставі вищесказаного пропонується в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» викласти статтю в такій редакції:

«За шкоду, заподіяну з необережності органу внутрішніх справ при виконанні службово-трудових обов'язків, працівники ОВС несуть матеріальну відповідальність у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середньомісячного грошового забезпечення, крім випадків, прямо передбачених в цьому Законі.

Начальники ОВС, які порушили своїми розпорядженнями встановлений порядок обліку, збереження, використання, перевезення майна або не вжили належних заходів щодо запобігання розкраданню, знищенню, псуванню майна, зайвим грошовим виплатам або щодо притягнення винних до відповідальності, несуть матеріальну відповідальність у розмірі заподіяної шкоди, але не більше середньомісячного грошового забезпечення».

Повна матеріальна відповідальність працівників ОВС полягає в обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду повністю, без будь-яких обмежень.

На сьогоднішній день повна матеріальна відповідальність працівників ОВС передбачена в пп. 13, 15 Положення і настає в таких випадках:

- 1) навмисне знищення, пошкодження, псування, розкрадання, незаконна витрата майна чи здійснення інших навмисних протиправних дій;
- 2) приписки в нарядах та інших документах фактично не виконаних робіт, перекручування звітних даних і обман держави в інших формах;
- 3) заподіяння шкоди особою, що знаходилася в нетверезому стані;
- 4) дії (бездіяльність), що носять ознаки злочину;

5) нестача, а також знищення чи псування майна, переданого під звіт для зберігання, перевезення, використання чи для іншої мети;

6) незаконне звільнення чи переведення робітника або службовця на іншу роботу, а також у випадку затримки виконання визначення суду чи наказу вищестоящого за підлеглистю начальника про поновлення робітника або службовця на роботі (п. 15 Положення).

Розглянемо докладніше ці пункти переліку випадків повної матеріальної відповідальності працівників ОВС, які вимагають на наш погляд, деяких пояснень.

Як видно з аналізу першого випадку з наведеного вище переліку, основною умовою повної матеріальної відповідальності є форма вини у виді умислу. При порівнянні зі змістом обмеженої матеріальної відповідальності працівників ОВС (п. 10 Положення) це стає очевидним, тому що у відповідності з першим випадком повної матеріальної відповідальності згідно з переліком (ч.1 п. 13 Положення) працівники ОВС притягаються за шкоду, заподіяну навмисними діями, а згідно з п. 10 Положення – за шкоду, заподіяну недбалим виконанням своїх службових обов'язків.

Якщо проаналізувати даний випадок повної матеріальної відповідальності працівників ОВС з точки зору змісту п. 5 ст. 134 КЗпП України, то виявляється, що в трудовому законодавстві чітко визначено коло певних об'єктів – матеріали, напівфабрикати і вироби (продукція), а також інструменти, вимірювальні прилади, спеціальний одяг і інші предмети, видані в користування працівнику, а при повній матеріальній відповідальності працівників ОВС таке коло в Положенні не визначене. Отже, перелік цих об'єктів і не потрібний, оскільки він наводиться в п. 14 Положення. Тому даний випадок повної матеріальної відповідальності працівників ОВС ми пропонуємо залишити в такій же редакції.

Другий випадок повної матеріальної відповідальності працівників ОВС пов'язаний із приписками й іншими формами перекручування звітних даних. На відміну від Положення в ст. 134 КЗпП України прямо не передбачений такий випадок повної матеріальної відповідальності працівників, але в п. 12 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 29.12.92 р. №14 “Про судову практику в

справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємству, установі, організації їх працівниками” сказано, що за чинним законодавством матеріальна відповідальність у повному розмірі може бути покладена, зокрема, за шкоду, заподіяну одержанням службовою особою премій внаслідок зроблених з її вини виправлень даних про виконання робіт. Навіть у п. 17 цієї Постанови сказано, що, розглядаючи справи про відшкодування шкоди, заподіяної приписками й іншими викривленнями даних про виконання робіт, слід мати на увазі, що до матеріальної відповідальності за таку шкоду мають притягатись як працівники, що вчинили ці дії, так і службові особи, через винне невжиття якими заходів по їх запобіганню вони вчинені. І цей же п. 17 відсилає нас до пп. 3, 6, ст. 134 КЗпП України.

Далі п. 17 Постанови роз’яснює, що до прямої дійсної шкоди, заподіяної зазначеними вище діями, можуть бути віднесені: суми незаконно нарахованої заробітної плати і премій, зайві виплати у вигляді штрафу, накладеного відповідними органами, вартість сировини, напівфабрикатів і інших матеріальних цінностей, безпідставно списаних у зв’язку з викривленням даних про обсяг робіт [50].

На підставі вищесказаного можна зробити висновок, що суб’єктами в даному випадку можуть бути як працівники, так і посадові особи. Тому при виникненні питань, пов’язаних з даним випадком повної матеріальної відповідальності, потрібно вирішувати їх за аналогією з трудовим правом.

Третім випадком повної матеріальної відповідальності працівників ОВС є заподіяння шкоди особою, яка знаходиться в нетверезому стані.

За трудовим законодавством повна матеріальна відповідальність працівників за заподіяння ними шкоди в нетверезому стані була запроваджена Указом Президії Верховної Ради СРСР від 12 серпня 1983 р. Ми поділяємо думку Б.С. Стичинського, І.В. Зуба, В.Г. Ротаня про те, що поняття нетверезого стану треба тлумачити ширше, охоплюючи ним також стан токсичного чи наркотичного сп’яніння [56, с. 580]. Російські вчені К.М. Гусов та В.М. Толкунова, у свою чергу вважають, що працівники несуть обмежену матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну в стані наркотичного чи токсичного сп’яніння [5, с. 329–330].

Нетверезий стан працівника може бути підтверджено як медичним

висновком так і іншими видами доказів: актами, поясненнями сторін і третіх осіб, показаннями свідків, які мають бути відповідно оцінені судом. Але стан наркотичного чи токсичного сп'яніння фіксується тільки лікарем, на якого покладені обов'язки з проведення медичного огляду (обстеження). Пленум Верховного Суду України в Постанові від 29 грудня 1992 р. №14 визнав, що заподіяння шкоди працівником, який був у нетверезому стані, є одним з найгрубіших порушень трудових обов'язків, тому в цьому випадку не повинно допускатися зменшення розміру відшкодування [50]. А тому, як правильно зауважив В.К. Колосов, “факт сп'яніння в будь-якому випадку дає підстави для притягнення працівника до повної матеріальної відповідальності” [17, с. 17].

Отже, відносно матеріальної відповідальності працівників ОВС можна сказати, що нетверезий стан – це не єдиний аномальний стан, в якому можуть перебувати працівники під час виконання ними службово-трудова обов'язків. На підставі вищесказаного у Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» доцільно пункт щодо повної матеріальної відповідальності викласти у такій редакції:

«заподіяння шкоди особою, яка перебувала в нетверезому стані, стані наркотичного чи токсичного сп'яніння».

Четвертим випадком повної матеріальної відповідальності працівників ОВС є дії (бездіяльність), що мають ознаки злочину. Можна сказати, що працівники ОВС несуть повну матеріальну відповідальність, якщо шкоди завдано їхніми діями, які мають ознаки діянь, що переслідуються в кримінальному порядку. Цей пункт збігається з п. 3 ст. 134 КЗпП України [16].

Цікавим моментом є те, що за цією підставою згідно з п. 13 Положення і п. 3 ст. 134 КЗпП України повну матеріальну відповідальність може нести не тільки та особа, яка притягнута до кримінальної відповідальності за вчинене діяння, але й та, в діях (бездіяльності) якої є ознаки злочину, хоча вона й не притягнута до кримінальної відповідальності. Тому слід звернути увагу на те, що «застосування до особи кримінального покарання не є обов'язковою умовою» [17, с. 17] для притягнення її до повної матеріальної відповідальності. Отже, ця підстава п. 13 Положення і п. 3 ст. 134 КЗпП не пов'язує притягнення винної особи до повної

матеріальної відповідальності з вироком суду. У даному разі достатньо лише встановлення наведених вище ознак злочину.

Ніякий орган, крім суду, установити факт скоєння злочину не може, оскільки згідно з ч. 1 ст. 62 Конституції України «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [18]. Вирок є формою вираження державного засудження злочинця та діяння, яке він вчинив. Вирок також конкретизує вид та міру тих обмежень і позбавлень, яким засуджений повинен бути підданий. Отже, правильно свого часу Л.О. Сироватська вказала на те, що «адміністрація не має права вирішувати питання про те, є чи немає у діях працівника ознак злочину» [57, с. 119]. А це означає, що начальник ОВС не має права вирішувати самостійно питання про наявність у діях чи бездіяльності працівника ОВС ознак злочину без відповідних кримінально-процесуальних документів.

На сьогоднішній день у законодавстві прямо передбачені випадки, коли особа, яка скоїла злочин, може бути звільнена від кримінальної відповідальності. Наука кримінального права розділяє ці випадки на дві групи. Перша група – це підстави, які виключають злочинність діяння: ст. 2 КК (відсутність у діянні складу злочину, передбаченого кримінальним законом); ч. 2 ст. 11 КК (малозначність діяння); ч. 2 ст. 19 КК (неосудність); ст. 36 КК (необхідна оборона); ст. 37 КК (уявна оборона); ст. 39 КК (крайня необхідність); ст. 40 КК (фізичний або психічний примус); ст. 41 КК (виконання наказу або розпорядження) та ін. Друга група – це підстави, які звільняють від кримінальної відповідальності: ст. 44 КК (у випадках, передбачених КК); ст. 45 КК (дійове каяття); ст. 46 КК (примирення винного з потерпілим); ст. 47 КК (передача особи на поруки); ст. 48 КК (зміна обстановки); ст. 49 КК (закінчення строків давності) [19].

Наведена класифікація дозволяє нам зробити висновок про те, що перша група підстав не містить ознак злочину на момент заподіяння шкоди і тому, повна матеріальна відповідальність у цих випадках не застосовується. Для другої ж групи підстав наявність складу злочину, навпаки, є характерною. Отже у цьому випадку шкода повинна відшкодуватись у повному розмірі згідно з п. 13

Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців, і підстав для звільнення від матеріальної відповідальності працівників ОВС немає.

Це підтверджує і судова практика. Згідно з ч. 2 ст. 9 Постанови Пленуму Верховного Суду України №14 «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками» матеріальна відповідальність у повному розмірі шкоди покладається і в тих випадках, коли шкоди завдано діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку, але він був звільнений від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строку давності для притягнення до кримінальної відповідальності або з інших підстав, передбачених законом.

Щоб притягнути працівника ОВС до повної матеріальної відповідальності не має значення, скоєно злочин навмисно чи по необережності. Не має впливу на рішення питання про вид відповідальності і форма вини: умисел прямий чи непрямої, необережність у формі злочинної недбалості чи злочинної самовпевненості.

При винесенні виправдального вироку (закритті провадження в кримінальній справі) за відсутністю складу злочину суд, розглядаючи справу в порядку цивільного судочинства, має право з інших передбачених законом підстав задовольнити позов у межах повного розміру заподіяної шкоди [50].

Таким чином, в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» відповідну статтю пропонується викласти в такій редакції:

«коли шкоду заподіяно злочином, встановленим вироком суду».

Повна матеріальна відповідальність поряд з кримінальною служить важливим засобом боротьби з приписками й іншими перекручуваннями в звітності. Приписки і перекручування в звітності спричиняють незаконну виплату премій, заробітної плати, списання сировини, пально-мастильних матеріалів і т. ін. Наприклад, у Постанові ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про підвищення ефективності використання автотранспортних засобів у народному господарстві, посиленні боротьби з приписками при перевезеннях вантажів автомобільним транспортом і забезпеченні збереження пально-мастильних матеріалів» прямо

передбачається, що за перевитрату палива з працівників утримується 100% його вартості. Все це, а не тільки отримана винною особою премія, становить шкоду, яка підлягає стягненню цілком з осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності [54, с. 65].

Уявляється раціональним не виокремлювати випадок повної матеріальної відповідальності у разі приписок в нарядах та інших документах фактично невиконаних робіт, перекручування звітних даних, обману держави в інших формах. Якщо шкода заподіяна вищепереліченими злочинними діями, що встановлено вироком суду, то працівники ОВС притягуються за відповідною статтею до повної матеріальної відповідальності, в іншому випадку – до обмеженої матеріальної відповідальності в розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше розміру середньомісячного грошового забезпечення.

Останнім випадком повної матеріальної відповідальності працівників ОВС за п.13 Положення є недостача, а також знищення або псування майна, переданого їм під звіт для зберігання, перевезення, використання чи для іншої мети. Як бачимо, майно повинно бути передане під звіт працівнику ОВС (заподіювачу шкоди), але тут перелічені три способи заподіяння шкоди: 1) недостача; 2) знищення; 3) псування. Тому для правильного визначення матеріальної відповідальності згідно з п.13 Положення необхідно відрізнити недостачу від псування та знищення майна. Як зазначає В.Г. Малов, псування – це зниження якості майна, внаслідок чого воно частково знецінюється і може використовуватися за призначенням тільки після відновлення, що пов'язано з додатковими витратами [27, с. 26]. Але майно, хоча і в гіршому стані, ніж було, все ж залишається у володінні органу внутрішніх справ. У свою чергу, знищення – це приведення майна до такого стану, в якому воно вже не підлягає відновленню. Але при знищенні все ж залишаються відходи, які можуть потім служити доказами. Саме цьому слід відрізнити псування майна від його знищення.

Термін «під звіт» означає, що працівники ОВС повинні повністю звітувати перед своїм начальником за одержане майно, тобто подати документи про відправлення вантажу, здачу майна на склад, використання його за розпорядженням певних службових осіб тощо.

Слід згадати, що свого часу судова практика під словом «звіт» визначила разові операції, а не постійне виконання працівником якихось обов'язків. І.К. Піскарьов і Б.О. Шеломов також підтримують таке визначення [36, с.157].

Працівник ОВС, якому видано під звіт майно, не повинен відноситись до категорії тих, з ким можуть укладатися договори про повну матеріальну відповідальність. Майно йому доручається тимчасово, іноді на досить короткий термін. Про одержання майна працівник ОВС ставить свій підпис і тим самим бере на себе зобов'язання забезпечити його повну цілість і повернення начальнику або іншій посадовій особі ОВС.

Тому працівники ОВС, які одержують матеріальні цінності під звіт, мають бути ознайомлені з правилами прийняття матеріальних цінностей, порядком складання акта в разі недостачі, порядком відправлення їх тощо.

Повна матеріальна відповідальність працівника ОВС повинна встановлюватися ще за недостачу цінностей, одержаних за разовими документами (довіреністю). Видача разового документа (довіреності) допускається тільки за згодою працівника ОВС, оскільки виходить за межі звичайної службово-трудової діяльності даного працівника ОВС [3, с. 86; 54, с. 59]. Видача разового документа (довіреності) провадиться тоді, коли неможливо доручити обслуговування товарно-матеріальних цінностей працівнику, який є матеріально відповідальною особою.

Для реалізації даного випадку повної матеріальної відповідальності працівників ОВС необхідно, по-перше, визначити в органах внутрішніх справ коло матеріально-відповідальних осіб, які за посадою відносяться до таких. На сьогодні їх визначають начальники підрозділів органів внутрішніх справ (відділів тощо) на робочих місцях без урахування конкретних обов'язків працівників ОВС, а тому з огляду, як правило, на суб'єктивні обставини (матеріально відповідальним може бути не старший за посадою, а будь-який працівник чи взагалі усі співробітники відділу) матеріально відповідальні особи оголошуються такими за наказом, але не завжди про це працівник ОВС буває повідомлений, а тим паче ознайомлений під розписку. По-друге, на сьогоднішній день виникла необхідність укладати договір про повну матеріальну відповідальність з певною

категорією працівників ОВС. І ось чому саме.

У зв'язку з переходом до ринкової економіки однією з проблем, пов'язаних з удосконаленням законодавства про матеріальну відповідальність працівників ОВС, є потреба вдосконалення інституту повної матеріальної відповідальності шляхом її зближення та уніфікації з інститутом матеріальної відповідальності за трудовим законодавством. Тому закономірно постає питання відносно укладання письмових договорів про повну матеріальну відповідальність з працівниками ОВС. При цьому зміст таких договорів має бути ідентичним договорам, які укладаються згідно зі ст. 134 КЗпП України з відображенням особливостей, пов'язаних зі специфікою проходження служби в органах внутрішніх справ [21].

Договір з працівниками ОВС про повну матеріальну відповідальність – це укладена на підставі трудового договору (контракту) угода між органом внутрішніх справ та працівником ОВС, на підставі якої орган внутрішніх справ в особі начальника ОВС чи уповноваженого ним органу передає працівнику вказаного органу внутрішніх справ майно або інші цінності, зобов'язується створити умови, необхідні для нормальної роботи та забезпечення повного збереження цінностей, а працівник ОВС зобов'язується дбайливо до них відноситися, вживати заходів щодо запобігання шкоди та нести повну матеріальну відповідальність за незабезпечення їх зберігання.

Договір про повну матеріальну відповідальність витікає із трудового договору (контракту) і є своєрідною додатковою угодою по відношенню до нього. У зв'язку з цим важливо правильно визначити співвідношення між договором про повну матеріальну відповідальність і трудовим договором (контрактом). Вважаю, що існує кілька аспектів цієї проблеми.

1. В обох договорах сторонами виступають одні і ті ж суб'єкти.

2. Якщо при укладенні трудового договору з працівником його посада або виконана робота включені до Переліку посад та робіт, при яких можуть укладатися договори про повну матеріальну відповідальність, то відмова підписати договір про повну матеріальну відповідальність може перешкодити укладанню трудового договору, і таким чином працівнику може бути відмовлено в укладанні трудового договору.

3. Договір про повну матеріальну відповідальність може укладатися з працівником, який досяг 18-річного віку.

Відповідно до постанови Ради Міністрів СРСР від 3 жовтня 1977 р. №899 «Про порядок укладення письмових договорів про повну матеріальну відповідальність працівників і службовців за незабезпечення цілості майна, переданого їм для зберігання або інших цілей» [31] Державний комітет Ради Міністрів СРСР з праці і соціальних питань 28 грудня 1977 р. затвердив разом з ВЦРПС Перелік посад і робіт, що заміщуються або виконуються працівниками, з якими підприємством, установою, організацією можуть укладатися письмові договори про повну матеріальну відповідальність за незабезпечення цілості цінностей, переданих їм для зберігання або інших цілей, а також Типовий договір про повну матеріальну відповідальність.

Наявність кваліфікації або спеціальності, які дозволяють обіймати посаду і виконувати роботу, подану в Переліку, на думку Є.С. Белінського, – один з обов’язкових компонентів спеціальної дієздатності працівника, яка разом з правоздатністю та працездатністю характеризує його спеціальну правосуб’єктність по відношенню до укладання договору про повну матеріальну відповідальність [3, с. 119].

4. Розірвання трудового договору (контракту) автоматично припиняє дію договору про повну матеріальну відповідальність.

5. Розірвання договору про повну матеріальну відповідальність не пов’язане з припиненням трудового договору. При переведенні особи на роботу, не пов’язану з матеріальною відповідальністю, припиняється договір про повну матеріальну відповідальність, а трудовий договір не припиняється. З цього випливає, що працівник працює за новими умовами праці.

Договір про повну матеріальну відповідальність укладається на визначений термін у письмовій формі, і головним моментом при його укладанні є згода сторін, тобто співпадання їх волі з приводу визначених у юридичному відношенні прав і обов’язків. Договір визнається укладеним, коли сторони досягли згоди за всіма істотними умовами. Проте договір про повну матеріальну відповідальність не є самостійним по відношенню до трудового договору. У ньому тільки

конкретизуються умови останнього, в яких працівник повинен виконувати свої трудові функції, пов'язані з обслуговуванням матеріальних цінностей.

Даний договір повинен стати додатковим документом до контракту про службу в органах внутрішніх справ, за яким працівник ОВС бере на себе повну матеріальну відповідальність за незабезпечення цілості цінностей, переданих йому для зберігання та інших цілей. Наприклад, обов'язково слід укладати такий договір з начальниками складів та їх заступниками, комендантами будівель, які здійснюють зберігання матеріальних цінностей, атестованими касирами та іншими працівниками.

У зв'язку з вищесказаним, пропонується відповідну статтю Закону України «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» викласти в такій редакції:

«Недостача, а також знищення або псування майна органу внутрішніх справ, переданого під звіт чи за разовими документами (довіреністю) працівнику ОВС для зберігання, перевезення, використання або для іншої мети, а також незабезпечення цілості майна та інших цінностей, коли з працівником ОВС укладено письмовий договір про взяття ним на себе повної матеріальної відповідальності».

Але потрібно ще розробити Перелік посад і робіт, які заміщуються або виконуються працівниками ОВС, з якими органом внутрішніх справ можуть укладатися письмові договори про повну матеріальну відповідальність, а також сам Типовий договір про повну матеріальну відповідальність працівників ОВС.

На підставі сказаного слід доповнити відповідну статтю новою частиною у такій редакції: *«Письмовий договір про повну матеріальну відповідальність може бути укладено з працівниками ОВС, які займають посади або виконують роботи, безпосередньо пов'язані із зберіганням, обробкою, відпуском, перевезенням або застосуванням у процесі праці (служби) переданих їм цінностей. Перелік таких посад і робіт, а також типовий договір про повну матеріальну відповідальність працівників ОВС затверджуються в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України».*

Останнім випадком повної матеріальної відповідальності працівників ОВС є відповідальність, встановлена п. 15 діючого Положення, згідно з яким начальники,

винні в незаконному звільненні або переведенні робітника чи службовця на іншу роботу, повністю відшкодовують матеріальну шкоду, заподіяну у зв'язку з виплатою зарплати за період вимушеного прогулу або за період виконання ними нижче оплачуваної роботи. Таку відповідальність начальники ОВС несуть також у разі затримання ними виконання ухвали суду чи наказу вищого за підлеглістю начальника про поновлення робітника або службовця на роботі.

Перш за все, нам не зрозуміло, про яких робітників чи службовців йде мова у цьому пункті. Якщо про звичайних робітників і службовців, то згідно із Законом України №871–12 від 20.03.91 р. ці терміни були замінені єдиним терміном «працівник». Використання їх у Положенні дає нам право ставити питання про те, що повна матеріальна відповідальність у цих випадках не може застосовуватись до працівників ОВС, оскільки у п.15 Положення мова про них не йде зовсім.

Тому, краще було б у п. 15 Положення замінити поняття «робітник чи службовець» на поняття «працівник чи працівник ОВС». Це необхідно враховувати в новому Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС».

Відповідно до ст. 43 Конституції громадянам гарантується захист від незаконного звільнення [18]. Матеріальну відповідальність несуть ті начальники, які підписали наказ про звільнення чи переведення працівника ОВС. Ця норма є ефективним засобом боротьби з незаконними звільненнями та переведеннями, але, на жаль, вона не завжди застосовується.

Пряму дійсну шкоду становлять суми, які були виплачені працівнику чи працівнику ОВС за час вимушеного прогулу, і різниця в заробітній платі за час виконання нижчеоплачуваної роботи, коли пряма дійсна шкода органу внутрішніх справ заподіяна затримкою виконання ухвали суду чи наказу вищого за підлеглістю начальника про поновлення на роботі. У таких випадках також настає повна матеріальна відповідальність.

За трудовим законодавством суд зобов'язаний притягнути до матеріальної відповідальності працівника, винного у незаконному звільненні, переведенні на іншу роботу, невиконанні чи затримці виконання ухвали суду про поновлення на роботі згідно зі ст. 237 КЗпП України.

За нормами Положення питання вирішується по-іншому. У п. 18 Положення сказано, що розслідування призначається письмовим розпорядженням начальника ОВС, який має право прийняття рішення про притягнення до матеріальної відповідальності. На думку І.К. Піскарьова і Б.О. Шеломова, шкода стягується за наказом вищого за підлеглистю начальника. Іншого порядку відшкодування шкоди Положення не передбачає [36, с. 152]. Далі автори відмічають, що при розгляді справ про поновлення на роботі суди не мають права застосовувати до працівників ОВС правила ст. 237 КЗпП України.

Отже, питання про порядок притягнення начальників ОВС до матеріальної відповідальності в Положенні так чітко і не вирішено. Тому з думкою І.К. Піскарьова і Б.О. Шеломова важко погодитись. Таку відповідальність начальників ОВС необхідно передбачити в усіх випадках заподіяння матеріальної шкоди, в тому числі й у разі необґрунтованої відмови у прийнятті на службу чи роботу в органи внутрішніх справ, при незаконному відстороненні від неї, затримці видачі трудової книжки та ін. Однак, незалежно від того, який орган розглядає справу, притягувати до повної матеріальної відповідальності начальників ОВС повинен тільки суд.

Слід зазначити, що цей випадок повної матеріальної відповідальності можна дещо змінити, а саме:

«Коли начальник ОВС винен в незаконному звільненні або переведенні працівника чи працівника ОВС на іншу роботу, а також у разі затримання начальником ОВС виконання ухвали суду чи наказу вищого за підлеглистю начальника про поновлення працівника чи працівника ОВС на роботі або на посаді».

РОЗДІЛ II

ПОРЯДОК ПРИТЯГНЕННЯ ДО МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОВС ПРИ ПРОХОДЖЕННІ СЛУЖБИ

2.1. Правові питання вдосконалення визначення розміру шкоди, заподіяної працівниками ОВС.

Визначення розміру шкоди, заподіяної працівником ОВС, яка підлягає відшкодуванню, залежить від ряду факторів, у тому числі й від виду правопорушення, котрим заподіяно шкоду, ступеня вини заподіювача, від конкретної обстановки, в якій шкода була заподіяна і т.ін.

Необхідно відзначити, що працівники ОВС відшкодовують лише пряму дійсну шкоду. Під нею треба розуміти несприятливі зміни в майні: загибель, утрату, ушкодження, погіршення чи зниження його цінності (і необхідність у зв'язку з цим робити витрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей) або зайві грошові виплати [50]. Як уже зазначалося, пряма дійсна шкода є елементом службово-трудового майнового правопорушення, на підставі якого можна притягнути працівника ОВС до матеріальної відповідальності. Тому необхідно виявити розмір такої шкоди, яка відшкодовується лише за наявності товарно-вартісного її змісту, а, отже, може бути об'єктивно обчислена у грошах.

Розмір шкоди, що підлягає відшкодуванню, визначається у грошовій формі. Для визначення вартості шкоди у грошовому вираженні, якщо шкода заподіяна псуванням або нестачею товарно-матеріальних цінностей, необхідно спочатку визначити її розмір у натурі (за винятком випадків, коли в наявності нестача грошових сум чи матеріальних цінностей, що вираховуються у грошовому вираженні без зазначення їх кількості в натурі). Тобто треба установити вид, кількість і якість утрачених чи зіпсованих матеріальних цінностей, виходячи при цьому з цін, покладених в основу розрахунку прямої дійсної шкоди.

На відміну від трудового законодавства у цивільному законодавстві за загальним правилом відшкодування збитків здійснюється в повному обсязі, тобто як позитивна шкода у майні, так і упущена вигода.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на поняття «обсяг» і «розмір» відшкодування шкоди. С.Є. Донцов і В.В. Глянецв вважають, що це самостійні правові категорії, і їх практичне застосування можливе в різних умовах і породжує різні наслідки, хоча в них є одна сполучна ланка – і обсяг, і розмір відшкодування

шкоди нерозривно пов'язані з товарно-вартісною характеристикою заподіяної шкоди [6, с. 62]. Підтримуючи їх точку зору можна сказати, що обсяг можна характеризувати з економічної (вартісної) і юридичної (види збитків) сторони відшкодування матеріальної шкоди. Розмір же стосується тільки економічної (вартісної) сторони. У свою чергу, поняття «обсяг» і «розмір» відшкодування збігаються в тій мірі, у якій шкода піддається грошовій оцінці. Розбіжність між обсягом і розміром шкоди виявляється й у тім, що суд має право при винесенні рішення зменшувати розмір відшкодування шкоди, що підлягає відшкодуванню, з урахуванням ступеня вини, конкретної обстановки, в якій шкода була заподіяна, майнового положення працівника у відповідності зі ст. 137 КЗпП України. Але суд не має права змінити обсяг відшкодування в його юридичному значенні і прийняти рішення всупереч обставинам справи: якщо шкода заподіяна у випадках, зазначених у ст. 134 КЗпП України, то працівник не може за рішенням суду нести обмежену матеріальну відповідальність, тому що ст. 134 КЗпП України передбачає повну матеріальну відповідальність. Обмеження чи збільшення обсягу відшкодування – це прерогатива законодавця.

Проаналізувавши Положення 1966 р., 1984 р. та 1995 р., можна дійти висновку, що у Положенні 1966 р. загального порядку визначення розміру завданої шкоди передбачено не було. Тільки у п. 6 Положення 1996 р. було вказано, що військовослужбовці надстрокової служби, офіцери і генерали, у разі втрати або привласнення наданих їм у користування предметів льотно-технічного, спеціального морського і десантного обмундирування, штурманського спорядження, спеціального одягу й взуття, інвентарних теплих речей, несли матеріальну відповідальність у розмірі вартості цього майна за роздрібними цінами з урахуванням його зносу. На відміну від Положення 1966 р., у Положенні 1984 р. у п. 16 з'явилися загальні правила порядку визначення розміру завданої шкоди. Розмір завданої шкоди визначався за фактичними втратами на підставі даних обліку, виходячи з роздрібних цін, що обчислювалися в порядку, встановленому Державним комітетом СРСР по цінах. У тих випадках, коли оптові ціни перевищували роздрібні, шкода визначалася за оптовими цінами. Оптові ціни застосовувалися в усіх випадках, коли на майно, яке було об'єктом

правопорушення, не було роздрібних цін.

У свою чергу, в Положенні 1995 р. було внесено деякі зміни щодо встановлення порядку визначення розміру заподіяної шкоди. А саме – в ч. 1, 2 п. 16 сказано, що розмір заподіяної шкоди визначається за фактичними втратами на підставі даних обліку, виходячи з вільних оптово-роздрібних чи договірних цін, які діють на період розгляду питання про матеріальну відповідальність, а в разі відсутності таких даних – за цінами, що обчислюються в порядку, який визначається Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Обчислення розміру шкоди, яка підлягає відшкодуванню, проводиться з урахуванням зносу військового майна за встановленими нормами.

Слід зазначити, що органи внутрішніх справ є держбюджетними організаціями і їхнє майно закріплюється у них на балансі.

За нормами трудового законодавства (ст. 135³ КЗпП України) розмір заподіяної підприємству шкоди визначається за фактичними втратами, на підставі даних бухгалтерського обліку, виходячи з балансової вартості (собівартості) матеріальних цінностей за вирахуванням зносу згідно з установленими нормами.

Порівнявши норму ст. 135³ КЗпП України з нормою п. 16 Положення, можна помітити, що в обох випадках розмір шкоди визначається за фактичними втратами. Але згідно п. 16 Положення він визначається на підставі даних обліку, а згідно ст. 135³ КЗпП України – даних бухгалтерського обліку. Який же облік має бути зазначений у нормах?

Єдина система обліку на підприємствах, у галузі, в державі забезпечується трьома нерозривно зв'язаними видами обліку: оперативно-технічним, статистичним і бухгалтерським. Оперативно-технічний облік спрямований на оперативне планування і спостереження за розвитком виробництва, виконання робіт, послуг. На основі статистичного обліку визначаються кількісні і якісні показники роботи кожного підприємства. Бухгалтерський облік забезпечує суцільну реєстрацію всіх господарських операцій на підставі документів первинного обліку, базується на проведенні періодичних інвентаризацій і т.ін. Фактичні втрати визначаються на підставі даних саме бухгалтерського обліку [59].

Бухгалтерський облік – процес виявлення, вимірювання, реєстрації,

накопичення, узагальнення, зберігання та передачі інформації про діяльність підприємства зовнішнім та внутрішнім користувачам для прийняття рішень.

Правила ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності містяться в Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [38]. Відповідно до цього Закону головний бухгалтер підприємства забезпечує дотримання на підприємстві встановлених єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку, складання і подання у встановлені строки фінансової звітності; організує контроль за відображенням на рахунках бухгалтерського обліку всіх господарських операцій; бере участь в оформленні матеріалів, пов'язаних з нестачею та відшкодуванням втрат від нестачі, крадіжки і псування активів підприємства. Тому нестача цінностей, виявлена матеріально відповідальною особою при їх самообліку, сама по собі не є підставою для стягнення з працівника яких-небудь сум. На підставі вищесказаного констатуємо, що в усіх випадках визначення розміру шкоди необхідно вказувати, що розмір визначається на підставі даних бухгалтерського обліку.

Проводячи аналіз далі, слід зазначити, що згідно з нормою п. 16 Положення розмір шкоди визначається на підставі вільних оптово-роздрібних чи договірних цін, які діють на період розгляду питання про матеріальну відповідальність, тоді як за нормою ст. 135³ КЗпП України – виходячи з балансової вартості (собівартості) матеріальних цінностей. Як бачимо, Положенням 1995 р. обчислення шкоди за балансовою вартістю (собівартістю) не передбачено і, отже, – неприпустимо. Але, в обох випадках враховується знос майна за встановленими нормами.

За загальним правилом, у випадку втрати, пошкодження, псування матеріальних цінностей, розмір шкоди визначається за балансовою вартістю (собівартістю) матеріальних цінностей. При пошкодженні або псуванні розмір шкоди дорівнює сумі, на яку зменшилась вартість матеріальних цінностей. При визначенні розміру шкоди, заподіяної втратою, пошкодженням чи псуванням основних засобів, від їх первісної вартості відраховується сума зносу, нарахованого відповідно до законодавства. На думку Б.С. Сичинського, І.В. Зуба, В.Г. Ротаня, вказівка у частині першій ст. 135³ КЗпП України на собівартість

слідом за балансовою вартістю матеріальних цінностей зовсім не означає права власника вибрати варіанти [56, с. 601]. Тому, на наш погляд, в умовах формування ринкових відносин, коли розширюються розрахунки між сторонами за вільними (ринковими) цінами, пропонується розмір заподіяної шкоди визначати за фактичними втратами, на підставі даних бухгалтерського обліку, виходячи з ринкових цін, що діють у даній місцевості.

Слід згадати, що існує Постанова Кабінету Міністрів України № 116 від 22.01.96 «Про порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей», якою встановлено механізм визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, крім дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей [41]. Ця Постанова більшою мірою поширюється на норми КЗпП України, оскільки порядок визначення розміру шкоди для працівників ОВС вже існує в п. 16 Положення. Тому ця Постанова не повинна поширювати свою дію на працівників ОВС.

Для підтвердження правильності і вірогідності даних бухгалтерського обліку і звітності передбачено проведення підприємствами, госпрозрахунковими організаціями, незалежно від форм власності, інвентаризації майна, господарських коштів і зобов'язань на підставі Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16.07.1999 [38]. Наказом Міністерства фінансів України №879 від 02.09.2014 затверджено затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань [44].

Відповідальність за організацію інвентаризації несе керівник підприємства, який повинен створити необхідні умови для її проведення, визначити об'єкти і терміни інвентаризації, крім випадків, коли її проведення є обов'язковим. Для проведення інвентаризації на підприємстві розпорядчим документом керівника підприємства створюється інвентаризаційна комісія з представників апарату управління підприємства, бухгалтерської служби (представників аудиторської фірми, централізованої бухгалтерії, суб'єкта підприємницької діяльності - фізичної особи, яка здійснює ведення бухгалтерського обліку на підприємстві на договірних засадах) та досвідчених працівників підприємства, які знають об'єкт

інвентаризації, ціни та первинний облік (інженери, технологи, механіки, виконавці робіт, товарознавці, економісти, бухгалтери).

Щодо лишків і нестач, а також втрат, пов'язаних із закінченням термінів позовної давності дебіторської заборгованості, інвентаризаційна комісія повинна мати письмові пояснення відповідних працівників. Інвентаризаційна комісія перевіряє правильність складання порівняльних відомостей, на підставі одержаних пояснень встановлює характер виявлених лишків, нестач, втрат і псування цінностей. Висновки та пропозиції про покриття нестач за рахунок лишків та регулювання встановлених різниць комісія відображає у протоколі.

У сфері господарської діяльності проводиться державний нагляд, який включає до себе планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій [49].

В той же час, наказом МВС України від 03.05.2012 № 392 було затверджено Положення про Департамент внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ України. Департамент внутрішнього аудиту МВС при виконанні покладених на нього функцій та напрямків діяльності керується Тимчасовим порядком проведення внутрішнього аудиту в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 01.06.2012 № 499. Основними завданнями Департаменту є: - функціонування системи внутрішнього контролю МВС та її вдосконалення; - удосконалення системи управління у сфері фінансово-господарської діяльності; - сприяння правильному застосуванню норм законодавства структурними підрозділами Міністерства; - запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів та іншого державного майна в системі МВС; - запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у фінансово-господарській діяльності.

Для правильного вирішення питання про притягнення працівників ОВС до матеріальної відповідальності повинен бути точно встановлений розмір шкоди як у натуральній (яке майно, якої якості й у якій кількості зіпсовано, знищено, втрачено і т.ін.), так і в грошовій формі. При цьому необхідно відзначити, що від характеру майна, знищенням, нестачею, псуванням якого заподіяна шкода, а також від способу заподіяння шкоди (недостача чи псування) залежить вид

матеріальної відповідальності, до якої повинна бути притягнута особа, винна в заподіянні шкоди. Визначення розміру шкоди в натуральній формі має велике значення для встановлення фактичного її розміру в грошовій формі. При визначенні розміру шкоди в грошовому вираженні необхідно враховувати знос, амортизацію зіпсованого, втраченого, викраденого чи знищеного майна. Відносно деяких видів майна треба встановити норми природної шкоди (на усушку, витік, бій та ін.) При недостатці такого майна необхідно враховувати природну шкоду в межах установлених норм.

Для визначення фактичного розміру шкоди важливе значення має спосіб заподіяння шкоди. При втраті, недостатці, знищенні, розкраданні (якщо викрадені цінності не були виявлені і повернуті органу внутрішніх справ) шкода відшкодовується в розмірі повної вартості матеріальних цінностей з урахуванням, звичайно, амортизації і природного убутку. Під природним убутком розуміється зменшення первісної ваги й обсягу цінностей у процесі реалізації, зберігання і транспортування, що є результатом їх природних (фізико-хімічних) властивостей. Норми природного убутку диференційовані за видами цінностей з урахуванням умов реалізації, збереження і транспортування [32; 33].

Якщо ж майно пошкоджено, то до прямої дійсної шкоди, що підлягає відшкодуванню, відносяться лише витрати, необхідні для ліквідації пошкодження. Якщо пошкоджене майно підлягає ремонту чи відновленню, то суму шкоди складе вартість ремонтних чи відбудовних робіт. Якщо який-небудь предмет цілком виведений з ладу, то, крім зносу, повинні бути враховані брухт чи відходи за залишковою вартістю.

Ревізія, перевірка, інвентаризація тощо можуть виявити не тільки недостачу, але й надлишки цінностей, майна. У цьому випадку виникає питання про взаємний залік надлишків і недостач. За існуючими правилами надлишки оприбутковуються, а недостачі стягуються з винних осіб. А саме, робочі інвентаризаційні комісії разом з бухгалтерською службою беруть участь у визначенні результатів інвентаризації і розробляють пропозиції щодо заліку нестач і лишків за пересортицею, а також списання нестач у межах норм природного убутку [44]. Він може мати місце лише за той самий період, у тієї ж

самої матеріально відповідальної особи і у відношенні товарно-матеріальних цінностей одного й того ж самого найменування [54, с. 84].

Міністерства і відомства можуть установлювати порядок заліку по відношенню до однієї і тієї ж групи товарно-матеріальних цінностей, якщо включені в її склад цінності мають зовнішню схожість чи упаковані в однакову тару. У тому випадку, коли вартість відсутніх цінностей виявилася в надлишку, різниця у вартості стягується з винних осіб.

Аналізуючи практику притягнення до матеріальної відповідальності працівників ОВС [21], можна сказати, що дійсно взаємозалік допускається, надлишки і недостачі зв'язані між собою і, якщо вартість відсутніх цінностей вище в надлишку, то різницю у вартості відносять на винних працівників ОВС.

На нашу думку, слід враховувати те, що при визначенні будь-яких фактичних втрат обчислення розміру шкоди провадиться з урахуванням зносу майна за встановленими нормами. На основні засоби бюджетних установ амортизаційні нарахування не провадяться, а нараховується знос [43].

В органах внутрішніх справ є відомчі нормативні акти відносно забезпечення підрозділів МВС України товарно-матеріальними цінностями, терміни їх носіння (служби), норми витрати.

Основним документом щодо забезпечення особового складу ОВС речовим майном є Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 594 «Про формений одяг працівників міліції», якою затверджено «Опис і зразки форменого одягу та знаків розрізнення осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, які мають спеціальні звання міліції» [35]. В Описі та зразках, зокрема, затверджені норми постачання окремих категорій працівників, правила носіння предметів речового майна, порядок забезпечення речовим майном.

Порядок стягнення вартості виданого обмундирування з працівників ОВС провадиться у тих випадках, коли при їх звільненні вартість обмундирування підлягає відшкодуванню. Отже, вартість предметів речового майна, строки носіння яких не вийшли, відшкодовується пропорційно строку носіння, що залишився.

Якщо за звільненими працівниками залишається заборгованість, то вона пред'являється до відшкодування в цивільному порядку. Предмети речового майна, що не були в носінні і відповідають технічним умовам і зразкам, з метою економії майна органів внутрішніх справ дозволяється приймати від працівників ОВС, які звільняються, на склад. Повна вартість зданих на склад нових предметів речового майна зараховується при розрахунках із працівником, що звільняється. У свою чергу, при звільненні з органів внутрішніх справ рядового і молодшого начальницького складу також відшкодовується вартість предметів недоношеного речового майна.

Особливої уваги заслуговує порядок визначення розміру шкоди, що виникла у зв'язку з нестачею майна, ввіреного працівнику ОВС. У разі виявлення нестачі майна, термін експлуатації якого на день ревізії (перевірки) або інвентаризації закінчився, або у разі неможливості встановити час його втрати, відшкодування заподіяної шкоди провадиться в розмірі 25 відсотків, а для госпрозрахункових підприємств, організацій та установ – у розмірі 50 відсотків первинної вартості майна, якого не вистачає (з урахуванням коефіцієнта кратності).

Вказана норма не дозволяє відшкодувати шкоду, завдану органу внутрішніх справ, у повному розмірі у тих випадках, коли законодавством передбачена повна матеріальна відповідальність, зокрема тоді, коли шкода завдана умисним знищенням, псуванням або розкраданням майна органу внутрішніх справ. У зв'язку з цим, пропоную не включати цю норму в Закон «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС».

На сьогоднішній день коефіцієнти кратності встановлюються Постановою Кабінету Міністрів №880 від 02.11.95 «Про затвердження Переліку військового майна, нестача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до його вартості» [45].

Зауважимо, що цей Перелік зорієнтований перш за все на військове майно і практично не враховує майно органів внутрішніх справ, що є його певними недоліком. Слід сказати, що у Положенні 1966 р. цього Переліку не було, і шкода завдана військовому майну, зазначеному у вказаному Переліку, визначалася без

застосування кратних коефіцієнтів. Кратне відшкодування шкоди було встановлено у п. 10 Положення 1984 р. Тим самим була введена, по суті, підвищена матеріальна відповідальність, яка у відношенні до інших державних службовців не передбачалася, на що вказують у своїх працях О.Г. Мазалов, С.Є. Донцов, В.В. Глянцев [6; 26].

На сьогоднішній день кратні коефіцієнти містяться ще і в Постанові Кабінету Міністрів України №116 від 22.01.96, якою передбачено Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей [41]. Крім того, спеціальний порядок визначення розміру шкоди встановлено Законом України від 06.06.95 р. «Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), нестачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей» [12] для цих видів майна.

Але виникає ряд питань, а саме: в якому розмірі стягується заборгованість з працівника ОВС у разі неповернення у встановлений термін невикористаного авансу, виданого в іноземній валюті на службове відрядження або господарські потреби та в інших випадках нездачі іноземної валюти, одержаної під звіт; як визначити розмір шкоди, заподіяної працівниками ОВС, які виконують операції, пов'язані з перевезенням, доставкою, зберіганням, пакуванням дорогоцінних металів і каміння, ювелірних виробів тощо, а також валютні операції? Відповідь міститься у вищезазначеному Законі України від 06.06.95 р., але ці питання зовсім не регулюються Положенням 1995 р.

Тому, на нашу думку, в Законі України «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» слід вказати, що:

«розмір шкоди, завданої розкраданням, знищенням (псуванням), нестачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння і валютних цінностей встановлюється згідно зі спеціальним законодавством».

Знову зауважимо, що в п. 11 Положення 1984 р. містилась аналогічна за змістом норма, яка передбачала матеріальну відповідальність при знищенні, нестачі та понаднормових витратах валютних цінностей, ювелірних і інших побутових виробів з дорогоцінних металів і каменів. Положення 1995 р. такої

норми не передбачає, хоча є безліч нормативних актів, які регулюють відповідальність за знищення, псування, неналежне зберігання як дорогоцінного каміння і дорогоцінних металів, так і відходів та лому дорогоцінного каміння і металів [40; 42; 47].

У літературі висловлюється вірна точка зору про те, що з метою забезпечення соціальної справедливості доцільно було б відмовитись від підвищеної (кратної) матеріальної відповідальності і в законі передбачити лише обмежену і повну матеріальну відповідальність [14, с. 28]. Це базується на тому, що кратний порядок обчислення завданої шкоди застосовувався до об'єктів, які традиційно вважалися такими, що мають підвищену цінність і особливе значення для суспільства і держави незалежно від їх собівартості. Але, на думку Є.С. Белінського, кратне визначення розміру шкоди не має штрафного характеру [3, с. 59]. Тому підтримую думку Н.М. Хуторян про те, що норми законодавства, які передбачають покриття шкоди за трудовим правом у кратному розмірі, є соціально несправедливими [62, с. 31].

Таке покриття має не правовідновлювальний, а каральний характер, який не є притаманним для матеріальної відповідальності за трудовим правом. До того ж, у такому випадку не забезпечується виконання гарантійної функції матеріальної відповідальності, яка полягає в охороні заробітку працівника від необґрунтованих утримань при покритті шкоди. Кратне покриття шкоди є необґрунтованим, оскільки воно має каральний характер. Тому, погоджуючись з думкою з В.А. Плеви, треба “повністю скасувати застосування кратних коефіцієнтів при обчисленні розміру заподіяної прямої дійсної шкоди” [37, с. 15].

Також слід враховувати таке: якщо шкода заподіяна втратою, нестачею або розкраданням коштів, то розмір шкоди буде дорівнювати втраченій, відсутній чи викраденій грошовій сумі. Це стосується і тих випадків, коли шкода заподіюється зайвими виплатами, зробленими органом внутрішніх справ з вини працівників ОВС, а також недобором грошових сум, втратою чи знецінюванням документів, стягненням з органу внутрішніх справ штрафу та ін.

Варто вказати й на те, що згідно з ч. 1 п. 16 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців визначається час, на який встановлюється

розмір заподіяної шкоди. Це – момент розгляду питання про матеріальну відповідальність, тобто день виявлення шкоди. На нашу думку, це найпоширеніший спосіб визначення розміру шкоди, завданої з необережності. Хоча в ч. 2 ст. 135³ КЗпП України сказано, що при розкраданні, недостатчі, умисному знищенні або умисному зіпсутті матеріальних цінностей розмір шкоди визначається за цінами, що діють в даній місцевості на день відшкодування шкоди. На наш погляд, ця норма КЗпП України в умовах нестабільної економіки та інфляції має на меті забезпечити справедливе відшкодування шкоди.

Але, якщо враховувати дане положення в усіх випадках визначення розміру шкоди, то це викличе ряд труднощів на практиці. Адже саме в період розслідування, ревізії, інвентаризації, перевірки, тобто в період розгляду справи про матеріальну відповідальність виявляється факт заподіяння шкоди. За встановленим фактом шкоди і визначається та сума, яка має бути відшкодована. А далі, про що буде докладніше вказано в наступному пункті рекомендацій, готові дані про розмір шкоди (у грошовому обчисленні) для відшкодування винним будуть надані чи начальнику ОВС, чи суду. Тому, визначати розмір шкоди на день відшкодування, є не зовсім раціональним.

В той же час, на практиці не завжди можливо установити день заподіяння шкоди. Як правило, найчастіше він встановлюється після виявлення, а не заподіяння шкоди. Право вибору способу і форми відшкодування шкоди буде залежати від конкретних обставин справи, з обліком і призначенням майна. Зокрема, не завжди можливо відшкодувати шкоду в натурі, а за принципом, відшкодуванню шкоди не суперечить певне сполучення відразу декількох форм відшкодування. Наприклад, відшкодування шкоди в натурі, коли це можливо, з одночасним відшкодуванням у грошовій сумі.

Тому в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» доцільно зазначити, що розмір шкоди буде визначатися на момент виявлення факту заподіяння шкоди».

Слід зауважити, що в діючому Положенні 1995 р. відсутня пряма норма, яка встановлює порядок відшкодування шкоди, заподіяної декількома особами, хоча в п. 23 Положення і вказується, що в наказі визначається точний розмір суми, яка

стягується окремо з кожної особи з урахуванням ступеня вини і конкретних обставин.

Тому, в новому Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» необхідно врахувати той факт, що трудове право не знає солідарної відповідальності. Принцип солідарної відповідальності не сумісний з відповідальністю працівника перед підприємством за заподіяну шкоду, крім випадків спільного скоєння злочину.

Таким чином, статтю щодо визначення розміру заподіяної шкоди в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» слід викласти в такий редакції:

«Розмір заподіяної органу внутрішніх справ шкоди визначається за фактичними втратами на підставі даних бухгалтерського обліку, виходячи з ринкових цін, що діють у даній місцевості на момент виявлення факту заподіяння матеріальної шкоди.

Обчислення розміру шкоди, що підлягає відшкодуванню, провадиться з урахуванням зносу майна органу внутрішніх справ за встановленими нормами.

Розмір шкоди, завданої розкраданням, знищенням (псуванням), нестачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей встановлюється згідно зі спеціальним законодавством.

При заподіянні органу внутрішніх справ шкоди з вини декількох працівників ОВС, розмір шкоди, який має покрити кожен працівник, визначається з урахуванням ступеня вини, виду і меж матеріальної відповідальності».

2.2. Порядок відшкодування шкоди, заподіяної працівниками ОВС при проходженні служби.

Порядок відшкодування шкоди залежить від її фактичного розміру, посадового положення працівника ОВС і ряду інших факторів. На сьогоднішній день Положення 1995 р. встановлює три способи відшкодування шкоди:

- добровільний (за заявою працівника ОВС); - адміністративний (за розпорядженням начальника ОВС); - судовий (за рішенням суду).

Усі ці способи підлягають врегулюванню в пропонованому Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС». Відзначимо, що такі ж способи відшкодування шкоди передбачені в ст. 130, 137 КЗпП України.

Добровільне відшкодування шкоди – це найбільш швидке відновлення первинного майнового стану, яке має велике виховне значення для особового складу органів внутрішніх справ. Належне добровільне відшкодування шкоди працівником ОВС мусить враховуватися при застосуванні до нього інших мір впливу. Воно повинно здійснюватися без будь-якого примусу шляхом внесення відповідної грошової суми в касу по прибутковому ордеру або передачі органам внутрішніх справ рівноцінного майна, а також, можливо, і виправлення пошкодження.

Внесені працівником ОВС у касу гроші слід використати за призначенням для поновлення знищеного чи зіпсованого майна (устаткування). Добровільне відшкодування шкоди можливе з розстрочкою платежу, хоча в Положенні ця норма на сьогодні не врегульована. У даному випадку начальник ОВС має висловити свою згоду. При цьому працівник ОВС визнає себе винним у заподіянні шкоди і дає зобов'язання відшкодувати її до визначеної дати із зазначенням періодичності внесення платежів і їх конкретних термінів.

Якщо ж працівник ОВС добровільно бажає відшкодувати заподіяну шкоду, але не має у своєму розпорядженні достатньої грошової суми, то цей працівник може дати письмову згоду начальнику ОВС на проведення відрахувань з його заробітної плати. Якщо начальник ОВС дасть свою згоду, то це не буде вважатися притягненням до матеріальної відповідальності. Як показує практика, начальники ОВС не проти такого відшкодування.

За згодою начальника працівник ОВС має право передати в рахунок відшкодування заподіяної шкоди рівноцінне майно чи полатодити пошкоджене. У кожному окремому випадку начальник ОВС вирішує питання про доцільність відшкодування шкоди в натурі. Пропозиція про відшкодування шкоди в натурі може виходити як від працівника ОВС, так і від начальника ОВС, але для такого відшкодування необхідна їх спільна згода.

Шкода вважається відшкодованою тільки у разі передачі працівником ОВС

рівноцінного майна, тобто аналогічного втраченому за своїми якостями, корисними властивостями, а також за вартістю і ступенем зносу.

На підставі ч. 2 п. 6 Положення 1995 р. відшкодування шкоди в натурі рівноцінним майном не допускається у випадку втрати чи пошкодження зброї, боєприпасів, спеціальної техніки, які не можуть знаходитися у власності громадян. Існує також Перелік видів майна, що не може перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України [34].

Працівник ОВС може власними силами чи за свій рахунок у вільний від роботи час здійснити ремонт пошкодженого майна. Це відмітили ще І.К. Піскарьов і Б.О. Шеломов, які писали, що ремонт пошкодженого майна мусить здійснювати винна особа у вільний від основної роботи час [36, с. 62].

Рішення про добровільне відшкодування шкоди слід приймати з урахуванням багатьох обставин і при цілковитій упевненості працівника ОВС, що ступінь і форма вини повною мірою відповідає розміру шкоди, який підлягає відшкодуванню, і тільки при наявності всіх необхідних умов настання матеріальної відповідальності працівників ОВС. Добровільне відшкодування шкоди – це відшкодування без примусового стягнення. Якщо працівник ОВС добровільно відшкодує шкоду у надлишковому розмірі, то зайво виплачена ним сума підлягає поверненню що передбачено законом.

При відмові працівника ОВС добровільно відшкодувати заподіяну ним шкоду застосовується примусовий порядок її стягнення. Він здійснюється двома способами: за наказом начальника ОВС або за рішенням суду. Порядок примусового стягнення шкоди, заподіяної працівником ОВС, має залежати від її розміру. Якщо розмір шкоди, який підлягає відшкодуванню, не перевищує середньомісячного грошового забезпечення працівника ОВС, відшкодування повинно провадитися за наказом (розпорядженням) начальника ОВС про відрахування з грошового забезпечення працівника ОВС суми заподіяної ним шкоди.

Такий порядок застосовується незалежно від видів і меж матеріальної відповідальності працівника ОВС. Навіть якщо працівник ОВС несе повну чи

обмежену матеріальну відповідальність, але сама вартість шкоди не перевищує розміру його середньомісячного грошового забезпечення, застосовується вищевказаний порядок стягнення шкоди – за наказом (розпорядженням) начальника ОВС.

Основною межею матеріальної відповідальності працівника ОВС повинен стати, середньомісячний розмір його грошового забезпечення. Він буде встановлюватися, як і для працівників за трудовим законодавством, на день виявлення шкоди, а не на день підписання наказу про притягнення працівника ОВС до матеріальної відповідальності, як це зазначено в п. 26 Положення. Середньомісячний розмір грошового забезпечення працівника ОВС має підраховуватися, на мій погляд, як і середньомісячна заробітна плата працівника за трудовим правом, виходячи із розрахунку останніх двох календарних місяців роботи особи, яка заподіяла шкоду [46]. Ці положення є основними у запропонованому Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС».

Уявляється доцільним відобразити в зазначеному Законі і положення про те, який день слід вважати днем виявлення шкоди. У Положенні це питання не висвітлене, але в правозастосовчій практиці органів внутрішніх справ використовувалися положення трудового законодавства, які в своїй основі можуть бути враховані законодавцем стосовно до працівників ОВС. Отже, згідно з Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками» №14 «днем виявлення шкоди слід вважати день, коли власнику або уповноваженому ним органу стало відомо про шкоду, заподіяну працівником. Днем виявлення шкоди, встановленої під час проведення інвентаризації матеріальних цінностей, при ревізії або перевірці фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації, слід вважати день підписання відповідного акта або висновку» [50].

Стягнення вартості шкоди у встановленому розмірі провадиться наказом (розпорядженням) начальника ОВС, що видається після проведення адміністративного розслідування. Відповідно до ч. 1 п. 17 Положення командири підрозділів і інші посадові особи про наявні факти заподіяння шкоди зобов'язані

негайно подати рапорт начальнику ОВС. У даному випадку мається на увазі, що рапорт подається в той же день, коли стало відомо про наявність матеріальної шкоди.

Перед виданням (прийняттям) наказу (розпорядження) про притягнення працівника ОВС до матеріальної відповідальності начальник ОВС зобов'язаний призначити службове розслідування для встановлення причин виникнення шкоди, її розміру і винних осіб.

Розслідування має бути завершене протягом одного місяця з дня виявлення шкоди, у необхідних випадках цей термін може бути подовжений вищестоящим начальником, але не більше ніж на один місяць.

В той же час, істотне значення в порядку притягнення працівника ОВС до матеріальної відповідальності має дотримання термінів стягнення заподіяної шкоди. У Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» мною запропоновані терміни проведення службового розслідування. Вони не тільки являють собою одну з важливих гарантій для працівників ОВС (у випадку пропуску термінів без поважної причини такі стягнення неприпустимі), але й сприяють більш швидкому відшкодуванню заподіяної шкоди. Слід сказати, що терміни не можна як необґрунтовано розтягувати в часі, так і невиправдано скорочувати, тобто вони мають бути оптимальними [21] .

Отже, доцільно взяти за основу терміни проведення службового розслідування, існуючі в трудовому законодавстві. З огляду на це, і з метою удосконалення законодавства про матеріальну відповідальність працівників ОВС пропонується наступне.

Службове розслідування повинно бути проведене і закінчене в місячний термін з дня виявлення шкоди, а в необхідних випадках продовжене на той же термін (один місяць), вищим за підлеглістю начальником ОВС. Цей термін передбачений і зараз у п. 17 Положення.

У ч. 3 п. 17 Положення передбачено, що розслідування не провадиться, якщо причини, розмір шкоди і винність особи встановлені в ході ревізії, перевірки, інвентаризації, дізнання чи судом. Але якщо в даних випадках не встановлені винні особи, то можливе проведення і службового розслідування,

тому що інвентаризація – це спосіб перевірки в натурі наявності матеріальних цінностей і коштів шляхом перерахунку, зважування, обмірювання й оцінки всіх залишків господарських коштів і зіставлення з даними бухгалтерського обліку. Установлення винних осіб також не є завданням інвентаризації, тому їх встановлення є можливим, але не обов'язковим.

Обов'язковим для встановлення винних осіб є проведення службового розслідування. У ході розслідування необхідно буде з'ясувати, чи існують умови матеріальної відповідальності працівника ОВС, а також інші немаловажні питання (п. 19 Положення): - у чому полягає матеріальна шкода і яка її грошова оцінка; - якими конкретно неправомірними діями працівника ОВС заподіяно шкоди; - вимоги яких законів, статутів, інструкцій, наказів і інших нормативних актів при цьому були порушені; - навмисно чи по необережності і з якою метою заподіяно шкоди; - чи заподіяно шкоди винною особою під час виконання службово-трудових обов'язків; - ступінь вини кожного у випадку заподіяння шкоди декількома особами; - умови і причини, що сприяли заподіянню шкоди, її наслідки.

Слід відзначити, що на підставі ч. 2 п. 18 Положення розслідування провадиться посадовою особою, компетентною в питаннях обліку, зберігання і використання відповідного майна, або особою, яка має вищу юридичну освіту. Тут відразу виникає цікаве питання: яка ж особа компетентна проводити службове розслідування? Адже особа з вищою юридичною освітою має також і знання ведення бухгалтерського обліку, може бути компетентною в питаннях обліку, зберігання і використання матеріальних цінностей. Не всяка особа (чи то вона матеріально відповідальна, чи то компетентна у вище зазначених питаннях) компетентна в області юриспруденції.

Якщо проаналізувати перелік питань, які повинні бути з'ясовані в ході службового розслідування, то можна зробити висновок про те, що ці питання треба з'ясовувати не одній посадовій особі, навіть тій, яка має вищу юридичну освіту, а цілій комісії.

Для проведення службового розслідування у відношенні державних службовців передбачається створення спеціальної комісії – згідно з Порядком

проведення службових розслідувань [48]. Хоча таке розслідування провадиться в питаннях дисциплінарної відповідальності, воно є менш значимим за впливом на матеріальне становище винної особи ніж притягнення до матеріальної відповідальності. Тому, вважаю за необхідне врахувати це в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС»:

«Службове розслідування має провадити не одна посадова особа, а комісія, до складу якої включаються: фахівець з бухгалтерського обліку, посадові особи ОВС, особи, які мають вищу юридичну освіту та інші фахівці, необхідні для проведення повного, об'єктивного і всебічного службового розслідування».

Але, як сказано в ч. 3 п. 18 Положення, «забороняється доручати розслідування посадовій особі, яка є підлеглою, або безпосереднім начальником працівника ОВС, дії якої необхідно розслідувати, а також посадовим особам, які є співучасниками заподіяння матеріальної шкоди або зацікавлені у результатах розслідування». В той же час, згідно з п. 5 ч. 5 Порядку проведення службового розслідування встановлено, що «до проведення службового розслідування не залучаються посадові особи державного органу, де працює особа, щодо якої проводиться службове розслідування, якщо таке залучення може призвести до виникнення конфлікту інтересів у зазначених посадових осіб» [48]. Отже, ці положення слід включити в Закон «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС».

Результати службового розслідування повинні оформлятися письмово. Комісія, яка провадила розслідування, зобов'язана вжити всіх заходів для всебічного, повного і об'єктивного з'ясування дійсних обставин справи, зробити висновки і висловити свої пропозиції начальнику ОВС, котрий призначив службове розслідування, як запобігти порушень і не допустити заподіяння шкоди надалі з боку працівників ОВС. До матеріалів службового розслідування, на підставі п. 21 Положення, повинні бути обов'язково додані:

- письмові пояснення винних у заподіянні шкоди;
- письмові пояснення інших осіб, причетних до факту заподіяння шкоди;
- акти ревізій (перевірок), інвентаризацій, витяги з обліково-видаткових книг і журналів та інші матеріали розслідування;
- довідка про вартісну оцінку заподіяної шкоди за підписом

начальника відповідної служби і фінансового відділу (головного бухгалтера) органу внутрішніх справ.

У разі необхідності – обґрунтування можливості зменшення суми, яка підлягає відшкодуванню винним працівником ОВС. Усі матеріали розслідування пред'являються винному працівнику ОВС для ознайомлення, про що робиться відмітка в матеріалах розслідування на підставі п. 22 Положення.

Після розгляду матеріалів розслідування начальник ОВС особисто проводить бесіду з винним працівником ОВС згідно п. 23 Положення. Якщо вину цього працівника доведено, то начальник ОВС не пізніше місячного терміну з дня закінчення розслідування видає наказ про притягнення винного до матеріальної відповідальності з вказівкою розміру суми, яка підлягає відшкодуванню.

Наказ про стягнення відповідної суми з винного працівника ОВС, що заподіяв шкоду органу внутрішніх справ, слід видавати не в місячний термін, як зазначено в п. 23 Положення, а через два тижні з дня закінчення службового розслідування або надходження рішення суду чи матеріалів ревізії, перевірки, інвентаризації, дізнання.

А сам наказ начальника ОВС, мусить бути оголошений працівнику ОВС під розпис і направлений до виконання в семиденний строк після оголошення його працівнику. Такий порядок існує і у діючому трудовому законодавстві (ч. 2 ст. 136 КЗпП України), що себе виправдав, тому немає потреби в змінах.

Початком відліку двотижневого терміну є день, коли начальнику ОВС стало чи повинно було стати відомо про заподіяну шкоду. Закінчується термін відповідно в останній день другого тижня. У цей проміжок часу включаються як робочі, так і неробочі дні. Якщо останній день терміну припадає на робочий день, то днем закінчення терміну вважається найближчий за ним робочий день [54, с. 91].

У випадку заподіяння шкоди начальниками ОВС, наказ про відшкодування видається вищестоящим у порядку підлеглості начальником ОВС із дотриманням розглянутих правил, а при заподіянні шкоди декількома працівниками ОВС, у наказі визначається точний розмір стягуваних сум окремо у відношенні кожного з винних залежно від заподіяної ним шкоди, ступеня вини, конкретних обставин,

виду і межі матеріальної відповідальності.

У ч. 3 п. 23 Положення цікавим є той момент, що у випадку, коли в місячний термін із дня закінчення розслідування винного до матеріальної відповідальності не притягнуто, відшкодування шкоди провадиться шляхом подачі позову у відповідний суд. У такому разі начальники ОВС можуть спеціально не видавати накази про притягнення винних до матеріальної відповідальності, тому що через місяць можна звернутися до суду. Ця норма не забезпечує виховного впливу, а, навпаки, спонукає начальників ОВС недбало ставитись до притягнення винних працівників до матеріальної відповідальності.

Отже, пропонується установити в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» таке положення:

«У випадку невидання начальником ОВС наказу про притягнення до матеріальної відповідальності винних осіб протягом зазначених у законі термінів, стягнення надалі не провадиться, а матеріальна відповідальність працівників повинна бути покладена на начальника ОВС, що не видав вчасно наказ, як на особу, яка не вжила заходів до відшкодування винними особами матеріальної шкоди, заподіяної органу внутрішніх справ».

У відповідній статті Закону «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС», також слід передбачити, що:

«Начальники ОВС несуть матеріальну відповідальність у розмірі заподіяної шкоди, але не більше свого середньомісячного грошового забезпечення, у випадку невидання наказу про притягнення до матеріальної відповідальності винної особи протягом зазначених у законі термінів».

На мій погляд, це буде сприяти подальшому посиленню особистої відповідальності начальників ОВС.

Слід зазначити, що у разі переїзду на нове місце служби, відшкодування шкоди працівником ОВС, який був притягнутий до матеріальної відповідальності і не відшкодував заподіяну шкоду, провадиться за новим місцем служби на підставі запису в його грошовому атестаті. Якщо рішення про притягнення до матеріальної відповідальності працівника, який заподіяв шкоду органу внутрішніх справ, не було прийнято до його переїзду на нове місце служби, начальник органу

внутрішніх справ зобов'язаний направити в семиденний термін (а не в п'ятиденний, як це встановлено в п. 29 Положення) із дня закінчення службового розслідування, ревізії, перевірки чи інвентаризації необхідні матеріали на нове місце служби працівника ОВС для притягнення його до матеріальної відповідальності.

У випадку, коли притягнутий до матеріальної відповідальності працівник ОВС не відшкодував до дня звільнення зі служби з органів внутрішніх справ заподіяну ним шкоду, то заборгованість стягується за правилами виконавчого провадження, встановленого законодавством. Заборгованість, яка залишилася за працівником ОВС, стягується в беззастережному порядку на підставі виконавчого припису.

Якщо в ході службового розслідування будуть виявлені дані, що вказують на скоєння працівником ОВС злочину, начальник ОВС зобов'язаний передати матеріали розслідування слідчим органам. По закінченні розслідування, якщо в діях (бездіяльності) працівника ОВС, буде встановлено склад злочину, органи розслідування зобов'язані повідомити орган внутрішніх справ про можливість і порядок стягнення заподіяної шкоди в судовому порядку.

Наказ начальника ОВС про відшкодування шкоди може бути оскаржений працівником ОВС вищестоящому начальнику ОВС у порядку, встановленому Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, чи в суд (ч. 3 п. 23 і ч. 4 п. 24 Положення). При цьому оскарження такого наказу не припиняє відрахувань із грошового забезпечення працівника (ч. 2 п. 24 Положення). Тільки у разі скасування наказу, як зазначено в ч. 5 п. 24 Положення, відраховані суми повертаються працівнику ОВС.

У більшості випадків відшкодування шкоди відбувається в адміністративному порядку. Судовий порядок відшкодування шкоди працівниками ОВС у практиці органів внутрішніх справ зустрічається дуже рідко. Адміністративний порядок має суттєвий і позитивний аспект – можливість швидкого відшкодування шкоди, проте, це ущемляє інтереси працівника ОВС як громадянина, який має конституційне право на судовий захист своїх прав і свобод у відповідності зі ст. 55 Конституції України.

У п. 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України №9 від 01.11.96 р. «Про застосування Конституції при здійсненні правосуддя» встановлено, що з урахуванням конституційного положення про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правідносини, які виникають у державі (ст. 124 Конституції), судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод громадян. Це означає, що суд не має права відмовити особі в прийнятті позовної заяви чи скарги.

Отже, важливо установити випадки, коли відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної працівниками ОВС, провадиться тільки в судовому порядку шляхом пред'явлення начальником ОВС позову в суд.

Це можуть бути такі випадки: 1) коли розмір відшкодування перевищує середньомісячний розмір грошового забезпечення працівника ОВС; 2) коли минув термін, протягом якого начальник ОВС мав право віддати розпорядження про стягнення; 3) коли працівник ОВС висловив незгоду з призначеним відрахуванням чи його розміром; 4) коли працівник ОВС звільнився зі служби, а заподіяна ним шкода органу внутрішніх справ при виконанні ним службових обов'язків не погашена.

Стягнення в судовому порядку матеріальної шкоди з начальника ОВС має провадитись за позовом вищестоящего в порядку підлеглості органу. Такий же порядок відшкодування шкоди встановлено і в трудовому законодавстві – ч. 4 ст. 136 КЗпП України.

У позовній заяві начальник ОВС мусить вказати суму шкоди, заподіяної працівником ОВС, викласти обставини, що підтверджують його вину. Позовну заяву слід обґрунтувати конкретними документами, у тому числі посадовими інструкціями, які визначають обов'язки працівника ОВС, актами перевірок, даними бухгалтерського обліку про вартість зіпсованого чи знищеного майна, кошторисом ремонту устаткування, поясненням винної особи, довідкою про грошове забезпечення, сімейний стан і матеріальне становище працівника ОВС і т.ін.

При розгляді спору про притягнення працівника ОВС до матеріальної відповідальності начальник ОВС зобов'язаний довести наявність усіх необхідних

умов настання відповідальності, а також навести факти, які свідчать про дотримання термінів притягнення працівника ОВС до матеріальної відповідальності і про відсутність підстав, які можуть звільнити працівника ОВС від відповідальності. Працівник ОВС не може ухилятися від процесу доведення, він мусить надати докази про неможливість пред'явлення йому вимог з боку начальника ОВС із приводу відшкодування шкоди.

Термін давності позову має становити один рік, так само, як і в трудовому законодавстві щодо позовів про відшкодування заподіяної шкоди на підставі ч. 3 ст. 233 КЗпП України.

Суд може з урахуванням ступеня вини, конкретних обставин, за яких шкода була заподіяна, матеріального становища працівника ОВС зменшити розмір шкоди, що підлягає відшкодуванню. Але це неприпустимо, якщо шкода, заподіяна злочинними діями працівника, вчиненими з корисливою метою, як зазначено в ст. 137 КЗпП України.

У Положенні прямо вказується, що зменшити суму, яка відшкодовується, може тільки начальник ОВС, який притягує винну особу до матеріальної відповідальності (ч. 4 п. 16 Положення). У той же час, за трудовим законодавством таке право має тільки суд (ст. 137 КЗпП України).

Отже, правом зменшити розмір шкоди, що підлягає відшкодуванню працівником ОВС, не повинні бути наділені ніякі інші органи, крім суду, а тим більше вищестоящий начальник ОВС, як це передбачено в ч. 4 п. 16 Положення. Рішення начальника не завжди в цих питаннях бувають об'єктивними. Іноді вони мають суб'єктивний характер і в окремих випадках виносяться з метою приховати недоліки в роботі самого начальства.

При винесенні рішення у справах даної категорії судами враховується, що зменшення розміру шкоди, який підлягає відшкодуванню працівником, припустимо лише з урахуванням конкретних обставин, спричинивших нестачу чи псування матеріальних цінностей. Необхідність зниження розмірів суми, яка підлягає відшкодуванню, повинна бути мотивована в рішенні посиланням на ретельно перевірені в судовому засіданні обставини.

Більш детально підстави для зменшення розміру відшкодування розглянуті

у п. 19 Постанови Пленуму Верховного Суду України №14, де сказано, що до конкретної обставини, в якій було заподіяно шкоду, слід відносити обставини, які перешкоджали працівникові виконувати належним чином покладені на нього обов'язки, зокрема, відсутність нормальних умов зберігання матеріальних цінностей, неналежна організація праці тощо [50]. Разом з тим, необхідно враховувати те, чи вживав працівник залежних від нього заходів аби запобігти шкоді.

Можливість зменшення розміру шкоди, який підлягає відшкодуванню з урахуванням ступеня вини, конкретних обставин і майнового стану працівника, відноситься до усіх видів матеріальної відповідальності.

Перевіряючи матеріальне становище працівника, необхідно зажадати данні про розмір його грошового забезпечення, інші основні і додаткові доходи, відомості про його родинний стан (кількість членів родини, наявність утриманців, відрахування за виконавчими документами) і т. ін.

У судовій практиці зустрічаються випадки, коли з'ясовуються обставини, які вказують на протиправні дії посадових осіб, що перешкоджали створенню належних умов для збереження матеріальних цінностей: відсутність складських приміщень, безконтрольний доступ сторонніх осіб до матеріальних цінностей, недостатньо надійна охорона об'єктів з матеріальними цінностями в нічний час, занедбаність бухгалтерського обліку, відсутність належних технічних засобів тощо.

Установивши наявність обставин, які перешкоджали працівнику ОВС виконувати належним чином покладені на нього обов'язки щодо збереження матеріальних цінностей, суд повинен вирішувати питання про притягнення до матеріальної відповідальності посадових осіб, винних в існуванні таких обставин, на підставі ч. 4 п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України №14 [50].

Виходячи з вищесказаного, в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» пропонується дані положення викласти в такій редакції:

«Суд при визначенні розміру шкоди, що підлягає відшкодуванню, крім прямої дійсної шкоди, враховує ступінь вини працівника ОВС і ту конкретну обставинку, в якій шкоду було заподіяно. Якщо шкода стала наслідком не тільки винної

поведінки працівника ОВС, але і відсутності умов, які забезпечують цілість матеріальних цінностей, розмір відшкодування має бути відповідно зменшений.

«Суд може зменшити розмір відшкодування шкоди, заподіяної працівником ОВС, у залежності від його майнового стану, за винятком випадків, коли шкода заподіяна злочинними діями працівника ОВС, вчиненими з корисливою метою, або коли шкода була заподіяна працівником ОВС, який знаходився в нетверезому стані, у стані наркотичного чи токсичного сп'яніння».

Слід також зазначити, що на підставі ч. 3 п. 15 Постанови Пленуму Верховного Суду України №14 при вирішенні позовів, у яких обов'язково міститься декілька вимог про відшкодування працівниками шкоди, розмір шкоди, що підлягає відшкодуванню, визначається по кожній з об'єднаних вимог з урахуванням відповідного виду і мети матеріальної відповідальності. Визначена в такий спосіб сума відшкодування по кожному випадку заподіяння шкоди включається до загальної суми, яка підлягає стягненню з працівника, з урахуванням передбаченого річного строку для пред'явлення позову по кожній вимозі і поважності причин його пропуску [50]. При дотриманні даного порядку можна домогтися і від працівників ОВС ефективного відшкодування заподіяної ними матеріальної шкоди.

У Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» слід установити і порядок проведення грошових відрахувань. Він має бути таким же, як і для працівників за трудовим правом: щомісячні грошові відрахування з метою відшкодування заподіяної працівником ОВС шкоди провадяться в розмірі, який не перевищує 20% його місячного грошового забезпечення, а в окремих випадках діючого КЗпП – у розмірі 50% місячного грошового забезпечення працівника ОВС, яке належить до виплати працівникові.

При проведенні відрахувань із грошового забезпечення працівника ОВС за кількома виконавчими документами за ним, у всякому разі, повинно бути збережено 50% його місячного грошового забезпечення. Черговість зазначених відрахувань визначається законодавством України.

ВИСНОВКИ

Органи внутрішніх справ, як єдина державна система, що здатна надійно захистити демократичні досягнення нашого народу, права і свободи громадян, державу від правопорушень та інших антисоціальних явищ, посідають одне з чільних місць серед інших державних органів. Дуже важливо, щоб процес реформування органів внутрішніх справ проходив на науково обґрунтованих засадах. Одним із головних напрямків реформи повинні стати заходи, спрямовані на удосконалення правового статусу і підвищення рівня відповідальності працівників ОВС.

Важлива роль у процесі реформування відводиться процедурі вдосконалення інституту матеріальної відповідальності працівників ОВС. Проведене комплексне дослідження проблеми матеріальної відповідальності працівників ОВС дозволяє зробити певні висновки і сформулювати деякі пропозиції щодо вдосконалення названого правового інституту.

Матеріальна відповідальність працівників ОВС внутрішня для кожного виду правопорушень, безпосередньо перед іншим суб'єктом правовідносин, що базується не на загальнообов'язкових, а на спеціальних нормах, які регулюють тільки певний вид суспільних відносин однієї з галузей права. Матеріальна відповідальність працівників ОВС повинна формуватися тільки в ретроспективному аспекті як відповідальність за правопорушення в єдності всіх його елементів.

Не можна притягувати працівника тільки до повної матеріальної відповідальності, тому що не можна лишити його без заробітної плати, без засобів існування. Матеріальна відповідальність працівників ОВС є різновидом (особливим видом) матеріальної відповідальності працівників за трудовим правом, оскільки юридична природа її виникнення одна – службово-трудова правовідносина, і здійснюється вона в рамках охоронних службово-трудових відносин працівників ОВС.

На сьогоднішній день безпосереднім законодавчим актом, який регулює питання матеріальної відповідальності працівників ОВС, є Положення про

матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, і яке тільки поширюється на рядовий і начальницький склад МВС України. На нашу думку, правовідносини такої складності необхідно регулювати окремим нормативним актом – Законом України «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС».

Правове положення працівників ОВС істотно відрізняється від правового положення військовослужбовців, і доказом тому є специфіка діяльності органів внутрішніх справ.

Підстава притягнення до матеріальної відповідальності працівників ОВС має свою специфіку. Ця специфіка пов'язана з правовою природою матеріальної відповідальності. Фактичною підставою матеріальної відповідальності працівників ОВС виступає службово-трудове майнове правопорушення, що має спеціальні і загальні, специфічні для даного виду юридичної відповідальності умови.

До загальних ознак відносяться: 1) пряма дійсна шкода; 2) протиправна поведінка (дія чи бездіяльність) працівника ОВС; 3) причинний зв'язок між протиправною поведінкою (дією чи бездіяльністю) працівника ОВС і прямою дійсною шкодою; 4) вина працівника ОВС, що заподіяв шкоду.

У зв'язку з тим, що найчастіше працівники ОВС за службово-трудове майнове правопорушення притягаються до дисциплінарної і кримінальної відповідальності, а матеріальна шкода, заподіяна ними органу внутрішніх справ, залишається не відшкодованою, то уявляється необхідним закріпити в Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» головну мету матеріальної відповідальності – відшкодування заподіяної органу внутрішніх справ шкоди.

Пропонується також включити в Закон «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» статтю, у якій буде передбачено перелік обставин, що виключають настання матеріальної відповідальності: 1) коли шкода є наслідком дії непереборної сили; 2) коли шкода заподіяна у стані крайньої необхідності; 3) у випадку сумлінного виконання правомірного наказу начальника ОВС; 4) у разі виправданого в конкретних випадках службового ризику, коли неможливо досягти результатів працівником ОВС іншим шляхом; 5) якщо шкода виникла з вини

начальника ОВС, який не створив необхідних умов для належного зберігання матеріальних цінностей, довірених працівнику ОВС.

У Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» необхідно також установити, що розмір шкоди, заподіяної з вини декількох працівників ОВС, визначається для кожного з них з урахуванням ступеня вини і виду матеріальної відповідальності.

В той же час, доцільно в Закон «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» включити статтю, що регулює часткову, солідарну і субсидіарну відповідальність працівників ОВС.

У залежності від розміру шкоди, що відшкодовується, розрізняють два види матеріальної відповідальності: обмежену і повну. Законодавством може бути встановлений окремий порядок визначення розміру шкоди, яка підлягає відшкодуванню. У зв'язку з тим, що норми законодавства, які за трудовим правом передбачають покриття шкоди у кратному розмірі, є соціально несправедливими, пропоную зовсім відмовитись від визначення розміру шкоди в кратному обчисленні.

Отже, пропонується не включати в Закон «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» підвищену матеріальну відповідальність.

В окремих випадках, що передбачені в Законі, для працівників ОВС установлюється повна матеріальна відповідальність. Це такі випадки:

1) умисне знищення, пошкодження, псування, розкрадання, незаконне витрачання майна органу внутрішніх справ або вчинення інших умисних протиправних дій;

2) заподіяння шкоди особою, яка перебувала у нетверезому стані, стані наркотичного чи токсичного сп'яніння;

3) якщо шкода заподіяна злочином, встановленим вироком суду;

4) недостача, а також знищення або псування майна органу внутрішніх справ, переданого під звіт чи за разовими документами (довіреністю) працівнику ОВС для зберігання, перевезення, використання або для іншою мети;

5) коли з працівником ОВС укладено письмовий договір про взяття ним на себе повної матеріальної відповідальності за незабезпечення цілості майна та інших цінностей;

6) коли начальник ОВС винен у незаконному звільненні або переведенні працівника чи працівника ОВС на іншу роботу, а також у разі затримки начальником ОВС виконання ухвали суду чи наказу вищого за підлеглистю начальника про поновлення працівника чи працівника ОВС на роботі або на посаді.

Даний перелік повинен бути вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню.

З метою збереження деяких важливих видів майна і цінностей доцільно укладати договір про повну матеріальну відповідальність з працівниками ОВС, яким майно чи цінності будуть передані для зберігання або для інших цілей. Для цього автором у його роботах пропонувався проект Типового договору про повну матеріальну відповідальність працівників ОВС.

Доцільно розмір шкоди визначати за фактичними втратами на підставі даних бухгалтерського обліку, виходячи з ринкових цін, які діють у даній місцевості на момент виявлення факту заподіяння матеріальної шкоди, з урахуванням зносу за встановленими нормами.

У зв'язку з тим, що трудове право не містить норми про солідарну матеріальну відповідальність, пропонується визначати розмір шкоди, заподіяної з вини декількох працівників ОВС, окремо для кожного працівника ОВС з урахуванням ступеня його вини, виду і межі матеріальної відповідальності.

Відшкодування шкоди, заподіяної працівниками ОВС, мусить здійснюватися трьома способами: у добровільному порядку (за заявою працівника ОВС), адміністративному (по розпорядженню начальника ОВС) чи судовому (за рішенням суду) порядку.

Наказ (розпорядження) про стягнення відповідної суми з винного працівника, який заподіяв шкоду органу внутрішніх справ, слід видавати не в місячний термін, як встановлено в діючому Положенні, а через два тижні з дня закінчення службового розслідування, надходження рішення суду або матеріалів

ревізії, перевірки та слідства. Що стосується наказу начальника ОВС, то він має бути оголошений працівнику ОВС під розпис і направлений до виконання через сім днів після такого оголошення.

Було б доцільним встановити в Законі положення про те, що у випадку невидання начальником ОВС наказу про притягнення до матеріальної відповідальності винних осіб протягом зазначених у законі термінів, стягнення не провадитися, а матеріальна відповідальність покладається на начальника ОВС, як на особу, яка не вжила заходів до відшкодування винними заподіяної матеріальної шкоди. Він має нести в даному випадку обмежену матеріальну відповідальність.

Це буде сприяти подальшому посиленню особистої відповідальності начальників ОВС.

Термін позовної давності повинен становити один рік, тобто стільки ж, як і в трудовому законодавстві щодо позовів про відшкодування заподіяної шкоди.

Також правом зменшувати розмір шкоди, що підлягає відшкодуванню працівником ОВС, не повинні бути наділені жодні інші органи, крім суду, а тим більше – начальник ОВС.

Суд може з урахуванням ступеня вини, конкретних обставин і майнового стану працівника ОВС зменшити розмір шкоди, який підлягає відшкодуванню. Зниження розміру шкоди, який підлягає відшкодуванню, є неприпустимим, якщо шкода заподіяна злочинними діями працівника, вчиненими з корисливою метою, або заподіяна працівником ОВС, що знаходився у нетверезому стані, стані наркотичного чи токсичного сп'яніння.

У пропонованому Законі «Про матеріальну відповідальність працівників ОВС» слід установити порядок проведення грошових відрахувань. Він має бути таким же, як і для працівників за трудовим законодавством: щомісячні грошові відрахування з метою відшкодування заподіяної працівником ОВС шкоди провадяться в розмірі не більше 20% його місячного грошового забезпечення, а в окремих випадках – у розмірі 50% місячного грошового забезпечення працівника ОВС.

При відрахуваннях із грошового забезпечення працівника ОВС за кількома виконавчими документами за працівником ОВС, у всякому разі, має бути

збережено 50% його місячного грошового забезпечення.

Черговість зазначених відрахувань визначається законодавством України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрианов И.И. Материальная ответственность рабочих и служащих. – М.: Юрид. лит., 1979. – 96 с.
2. Бандурка А.М., Горбачев О.В. Оперативно–розыскная деятельность: правовой анализ. – К.: РИО МВД Украины, 1994. – 159 с.
3. Белинский Е.С. Материальная ответственность рабочих и служащих. – Киев, Донецк: Вища школа. Головное изд-во, 1984. – 168 с.
4. Вачев Н.В. Понятие и юридическая природа материальной ответственности рабочих и служащих // Вопросы развития и защиты прав граждан. – Калинин, 1975. – С.91-93.
5. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. – 2-е изд., доп., испр. – М.: Юристъ, 1999. – 480 с.
6. Донцов С.Е., Глянцев В.В. Возмещение вреда по советскому законодательству. – М.: Юрид. лит., 1990. – 271 с.
7. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.92 р. №2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №27. – Ст. 385.
8. Про міліцію: Закон України від 20.12.90 р. №565-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – №4. – Ст. 20.
9. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.92 р. №2262-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №29. – Ст. 399.
10. Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 р. №1075-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - №48. – Ст. 407.
11. Про державну службу: Закон України від 16.12.93 р. №3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №52. – Ст. 490.
12. Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), нестачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей: Закон України від 06.06.95 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №22. – Ст. 173.

13. Илясов С.Г. Дисциплинарная ответственность работников органов внутренних дел. Учебное пособие / Под ред. А.Н. Тимофеева. – М., 1974. – 42 с.
14. Карпенко Д.О. Правове регулювання матеріальної відповідальності в системі МВС України: Навч. посібник. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1998. – 68 с.
15. Кленов Е.А., Малов В.Г. Материальная ответственность рабочих и служащих на предприятии. – М.: Юрид. лит., 1968. – 153 с.
16. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. №322-VII // Відомості Верховної Ради УРСР. – Додаток до №50. – Ст. 375.
17. Колосов В.К. Материальная ответственность рабочих и служащих. – М.: Экономика, 1990. – 158 с.
18. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30. – Ст. 141.
19. Кримінальний Кодекс України від 05.04.2001 №2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – №21. – Ст. 920.
20. Кузніченко О.В. Особливості матеріальної відповідальності працівників ОВС // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 4 квітня 2014 р. – Одеса: ОДУВС, 2014. – С. 55-56.
21. Кузніченко О.В. Матеріальна відповідальність працівників органів внутрішніх справ України. – Харків: “Основа”, 2002. – 250 с.
22. Кузніченко О.В. Загальна характеристика матеріальної відповідальності військовослужбовців // Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали міжнародної науково-практичної конференції м. Одеса, 10-11 жовтня 2014 р. – Одеса: ОДУВС, 2014.
23. Кузніченко О.В. Загальні питання матеріальної відповідальності працівників органів внутрішніх справ та її правове регулювання // Соціальне право України. - № 2. – 2013. – С. 78-86.
24. Лавріненко О.В. Матеріальна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України. – Х.: Знання ЛТД, 1998. – 60 с.

25. Лавриненко О.В. Правовое регулирование приема на службу в органы внутренних дел Украины. – Харьков.: Знание ЛТД, 1998. – 192 с.
26. Мазалов А.Г., Донцов С.Е. Материальная ответственность военнослужащих за ущерб, причиненный государству // Советское государство и право. – 1986. – №8. – С. 138–142.
27. Малов В.Г. Материальная ответственность лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1973. – 32 с.
28. Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве. – К.: Изд-во Киевского ун-та, 1955. – 308 с.
29. Михайлов В.И. Нормативное регулирование исполнения приказа и некоторые вопросы уголовного права // Государство и право. – 1996. – №12. – С. 66–76.
30. Никитинский В.И., Орловский Ю.П. Предмет и метод трудового права: изменения в условиях перестройки // Советское государство и право. – 1989. – №4. – С. 71–80.
31. О порядке заключения письменных договоров о полной материальной ответственности рабочих и служащих за необеспечение сохранности ценностей, переданных им для хранения или для других целей: Постановление Совета Министров СССР от 3 октября 1977 г. № 889 // СП СССР. – 1977. – №26. – Ст. 167.
32. Об утверждении норм естественной убыли масел растительных и олиф при сливе: Постановление Госснаба СССР №121 от 07.09.87 г. // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1988. – №2. – Ст. 39.
33. Об утверждении норм естественной убыли свежего картофеля при длительном хранении в неохлаждаемых хранилищах: Постановление Госснаба СССР №94 от 07.07.87 г. // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1987. – №12. – Ст. 16.
34. Про право власності на окремі види майна (Додаток 1: Перелік видів майна, що не може перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України):

Постанова Верховної Ради України №2471–ХІІ від 17.06.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №35. – Ст. 517.

35. Про формений одяг працівників міліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 594 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 68. – Ст. 2465.

36. Пискарев И.К., Шеломов Б.А. Положение о материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию: Комментарий. – М.: Юрид. лит., 1988. – 400 с.

37. Плєва В.А. Організаційно–правові проблеми матеріальної відповідальності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ: Автореф.дис... к.ю.н.: 12.00.07 / Націон. акад. внутр. справ. – К., 1999. – 19 с.

38. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV //Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 40. – Ст. 365.

39. Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі: Постанова Верховної Ради України від 23.06.95 р. № 243/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №25. – Ст. 193.

40. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними: Закон України від 18.11.1997 № 637/97-ВР //Відомості Верховної ради України. – 1998. - №9. – Ст. 34.

41. Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей: Постанова Кабінету Міністрів України №116 від 22.01.96 р. // ЗП України. – 1996. – №6. – Ст. 192.

42. Про вдосконалення обліку та використання відходів і лому дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.1993 №863.

43. Про застосування понижуючого коефіцієнта при нарахуванні зносу на основні засоби: Лист головного управління державного казначейства України №07–04/708–10262 від 29.12.98 р.

44. Про затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань: Наказ Міністерства фінансів України № 879 від 02.09.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 91.

45. Про затвердження Переліку військового майна нестача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до його вартості: Постанова Кабінету Міністрів України №880 від 02.11.95 р.

46. Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати: Постанова Кабінету Міністрів України №100 від 08.02.95 р. // ЗП України.– 1995. – №4. – Ст. 111.

47. Про організацію збирання та переробки відходів дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння: Постанова Кабінету Міністрів України №187 від 10.04.92 р. // Зібрання законодавства України (серія 2). – 1998. – №1. – Ст. 66.

48. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування: Постанова Кабінету Міністрів України №666 від 25.07.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – №56. – Ст.2245.

49. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 29. - Ст.389.

50. Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками: Постанова Пленуму Верховного Суду України №14 від 29.12.92 р. // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – №2.

51. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10.12.2008 р. №1153/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – №95. – Ст. 3129.

52. Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 №1294 // Офіційний вісник України. – 2007. - №86. – Ст. 3148.

53. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Учебник. – Харьков: Консум; Ун–т внутр. дел, 2000. – 704 с.

54. Скобелкин В.Н. Материальная ответственность рабочих и служащих. – Воронеж; Центр–Черноземное кн. изд–во, 1983. – 127 с.
55. Стависский П.Р. Проблемы материальной ответственности в советском трудовом праве. – Киев–Одесса: Вища школа, 1982. – 183 с.
56. Стичинський Б.С., Зуб І.В., Ротань В.Г. Науково–практичний коментар до законодавства України про працю. – 2–ге вид., допов. та переробл. – К.: А.С.К., 2000. – 1072 с.
57. Сыроватская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. – М.: Юрид. лит., 1990. – 176 с.
58. Сыроватская Л.А. Ответственность по советскому трудовому праву. – М.: Юрид. лит., 1974. – 184 с.
59. Теоретичні основи бухгалтерського обліку. Навчальний посібник (Ганін В.І., Синиця Т.В.). – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 336 с.
60. Федеральный Закон РФ “О материальной ответственности военнослужащих” от 12.07.99 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №29. – Ст. 3682.
61. Хвостов А.М. Вина в советском трудовом праве. – Минск: Беларусь, 1970. – 120 с.
62. Хуторян Н. Вдосконалення правового регулювання матеріальної відповідальності працівника перед наймачем // Право України. – 1993. – №5–6. – С. 29–32.
63. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №40. – Ст. 356.

Навчально-методичні рекомендації обговорено та
схвалено на засіданні кафедри цивільно-правових дисциплін
факультету підготовки фахівців для підрозділів
слідства ОДУВС

Протокол № ____ від «__» _____ 2014р.

Автор:

Професор кафедри цивільно-правових дисциплін
факультету підготовки фахівців
для підрозділів слідства ОДУВС
кандидат юридичних наук, доцент
підполковник міліції

О.В. Кузніченко