

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ДО МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ШКОДУ, ЗАПОДІЯНУ НИМИ

Конституція України, визнавши державу демократичною, правовою і соціальною, у ст. 3, зокрема, проголосила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. При цьому держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, отже, і всіх її органів. Здійснення правоохоронної функції можуть виконувати спеціальні державні органи, в тому числі органи внутрішніх справ. Їх основу складає міліція, яка згідно зі ст. 1 закону «Про міліцію» є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом (ч. 1 ст. 25) та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність. За ч. 5 ст. 25 цього Закону службова особа міліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку.

Аналізуючи закон України «Про міліцію», ми бачимо, що в ньому питання матеріальної відповідальності не порушуються, а сама матеріальна відповідальність навіть не згадується. На наш погляд, це є певним недоліком вказаного Закону. Працівники міліції згідно з чинним законодавством України притягаються не тільки до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності, а також до всіх видів юридичної відповідальності. Тому пропонується така редакція ч. 1 ст. 25 Закону України «Про міліцію»: «Працівник міліції в межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність всі види юридичної відповідальності».

В той же час, така норма міститься у п.23 Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ, згідно з

яким особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ (далі – ОВС) несуть дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну відповідальність. Але самим Положенням питання матеріальної відповідальності працівників ОВС не регулюються.

Відповідно до Конституції України, а також Комплексної програми вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999 – 2005 р. р. та інших законодавчих актів України працівники ОВС зобов'язані бережливо ставитися до довіреного їм державного майна, вживати заходів до запобігання шкоди. Особи, які недбайливо ставляться до державного майна, притягаються до матеріальної відповідальності.

На сьогоднішній день безпосереднім законодавчим актом, який регулює питання матеріальної відповідальності працівників ОВС, підстави та порядок притягнення до матеріальної відповідальності, є тільки Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене Постановою Верховної Ради України від 23.06.95 року № 243/95-ВР, яке поширюється на осіб рядового та начальницького складу ОВС [1].

Це Положення визначає матеріальну відповідальність як обов'язок відшкодувати завдану працівником ОВС шкоду; встановлює умови, за наявності яких працівники ОВС притягаються до матеріальної відповідальності: заподіяння прямої дійсної шкоди, наявність протиправної їх поведінки, причинний зв'язок між протиправною поведінкою і настанням шкоди, наявність вини у заподіянні шкоди. Також це Положення визначає види та межі цієї відповідальності: обмежена, повна та підвищена. Вид матеріальної відповідальності залежить від правового стану працівників ОВС, способу та обставин, за яких заподіяно шкоду, форми вини, значення та виду майна.

На нашу думку, є потреба подальшого дослідження проблеми про галузеву приналежність, правову природу норм, що регулюють відносини щодо матеріальної відповідальності працівників ОВС. У зв'язку з цим перш за все необхідно визначити правовий статус працівника ОВС: по-перше, він є представником озброєного органу державної виконавчої влади, відповідною посадовою особою; по-друге, він є особою найманої праці – суб'єктом трудових відносин, які виникають при проходженні відповідної державної служби [2]. Через це не можна погодитися з ототожненням правового статусу військовослужбовців і працівників ОВС в роботах деяких учених [3] і сформованою тенденцією в законодавстві, коли один і той же нормативний акт стосується як військовослужбовців, так і поширюється на працівників ОВС, як це має місце в законі України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу ОВС»; Положенні про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі.

Матеріальна відповідальність – це один із самостійних видів юридичної відповідальності. Вона полягає проявляється у покладанні на винну особу юридичного обов'язку відшкодувати у встановленому законодавством розмірі і порядку заподіяну шкоду. В науці трудового права таку відповідальність прийнято

розглядати як ретроспективний аспект трудової юридичної відповідальності [4, с.96]. Чинне трудове законодавство не має свого особливого поняття юридичної відповідальності і характерних тільки для нього її видів. Дисциплінарна і матеріальна відповідальність хоч і містяться в нормах трудового права, але вони також широко використовуються і в інших галузях права. Матеріальній відповідальності в трудовому праві притаманні характерні риси та ознаки, які відносяться до юридичної відповідальності, її суті, поняття і змісту, без з'ясування яких неможливо отримати належне уявлення про матеріальну відповідальність працівників ОВС, яка є самостійним інститутом трудового права.

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. Останнім часом учені-юристи (Венедиктов В.С., Гоц В.Я., Лавриненко О.В., Шербіна В.І.) говорять про те, що регулювання трудових відносин працівників ОВС має відбуватися переважно на підставі норм трудового права. До того ж на сьогоднішній день ст. 3 КЗпП України закріпила «широку сферу» дії трудового законодавства, тобто поширила його чинність на всіх працівників, які працюють за трудовою угодою.

Основою такого погляду є те, що «службово-трудова відносина» [5] працівників ОВС України виникають на підставі трудового договору і реалізуються у його рамках. Згідно зі ст. 17 Закону України «Про міліцію» прийняття на службу в органи внутрішніх справ здійснюється на контрактній основі, яка в свою чергу тотожна трудовому контракту (згідно зі ст. 21 КЗпП України). Тобто йдеться про контракт, який застосовується у трудових відносинах. Це окремий вид трудового договору, який укладається на певний строк для виконання роботи, яка носить, як правило, постійний або в будь-якому випадку тривалий характер. Крім цього, слід звернути увагу на те, що контракт як трудовий договір укладається між працівником та власником або уповноваженим ним органом, тобто трудовий договір встановлює правовий зв'язок між працівником та підприємством. Це, в свою чергу, обумовлює зв'язок між працівником ОВС та конкретним органом внутрішніх справ, з яким працівник ОВС знаходиться у службово-трудова відносинах. Саме через трудовий договір на працівників ОВС поширюються загальні норми законодавства про працю, є тенденція щодо зближення умов правового регулювання праці працівників підприємств, установ, організацій та працівників ОВС, а саме зближення умов правового регулювання матеріальної відповідальності.

Існують точки зору авторів, які розглядають матеріальну відповідальність працівників ОВС як інститут адміністративного права [6] або як комплексний інститут, який знаходиться на межі адміністративного та трудового права. [7]. З цим важко погодитися. На нашу думку, матеріальна відповідальність працівників ОВС, як було раніше сказано, є інститутом трудового права тому, що характеризується рядом специфічних ознак, притаманних саме трудово-правовій матеріальній відповідальності: суб'єктом є особа, яка перебуває в службово-

трудових відносинах з органом внутрішніх справ; шкода заподіюється у зв'язку з виконанням службово-трудових обов'язків; відшкодуванню підлягає лише пряма дійсна шкода; відповідальність носить індивідуальний (особистий) характер; матеріальна відповідальність працівників ОВС диференціюється в залежності від ряду об'єктивних та суб'єктивних обставин; універсальною є обмежена матеріальна відповідальність, і лише в окремих випадках настає повна та підвищена відповідальність; необхідність наявності вини працівника у заподіяній шкоді для притягнення до відповідальності; презумпція невинності працівника; можливість оскарження рішення про притягнення до відповідальності і зменшення суми, що стягується, в залежності від матеріального стану винної особи, її сімейних обставин тощо; наявність спеціальних строків позовної давності для притягнення до матеріальної відповідальності; особливі цілі та функції матеріальної відповідальності працівників ОВС.

Вивчення практичних матеріалів свідчить про те, що працівник ОВС заподіює шкоду не державі в цілому, а конкретному органу внутрішніх справ, з яким він знаходиться у службово-трудових відносинах. Держава в теорії права – це організація публічно-політичної влади, яка має спеціальні органи для реалізації своїх повноважень і т. ін. [8]. Але шкода заподіюється в нашому випадку не всій організації, а окремому органу. На нашу думку, треба розглядати орган внутрішніх справ за аналогією з державним підприємством.

Отже, необхідно закріпити інститут матеріальної відповідальності працівників ОВС як інститут трудового права, що є більш логічним, ніж закріплення його як адміністративно-правового інституту. Таке закріплення допоможе більш якісно регулювати відносини щодо матеріальної відповідальності працівників органів внутрішніх справ.

Надійшла до редколегії 15.03.2000

Список літератури:

1. Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затв. Постановою Верх. Ради України від 23.06.95 р. № 243/95-ВР //Відомості Верховної Ради України. 1995. № 25. Ст.193.
2. Лавриненко О.В. Правове регулювання прийняття на службу до органів внутрішніх справ України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1998.
3. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы //Государство и право. 1996. № 12. С.10; Воловик В. Про трудовий статус державних службовців //Право України. 1997. №1. С. 60-65; Трудовое право /Под ред. О.В.Смирнова. М., 1996. 384с.
4. Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. Х., 1995.
5. Гоц В.Я., Лавриненко О.В. Правове регулювання праці співробітників міліції //Вісник Університету внутрішніх справ. 1996. № 1.
6. Плева В. Матеріальна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ //Радянське право. 1990. № 9; Бахрах Д.Н. Адміністративне право. М. 1996. Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1996.
8. Большой юридический словарь /Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999.