

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Мердова О. М.

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового врегулювання матеріальної відповідальності поліцейських. Актуальність вибраної тематики зумовлюється наявністю проблемних питань застосування законодавства, що її визначає, а також малодослідженістю зазначених аспектів у сучасній адміністративно-правовій науці. На підставі дослідження теоретико-методологічних розробок учених, положень чинного законодавства зроблено висновок, що матеріальна відповідальність поліцейських є особливим різновидом їхньої юридичної відповідальності, а механізм її реалізації потребує належного адміністративно-правового врегулювання. Автором на підставі критичного аналізу положень чинного законодавства визначено недоліки нормативно-правового регулювання матеріальної відповідальності поліцейських, зокрема, щодо термінологічної некоректності окремих положень законодавства про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі; щодо відсутності належного нормативно-правового врегулювання процедури проведення службового розслідування стосовно поліцейських за фактом завдання матеріальної шкоди. Резюмовано, що застосування Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України у разі притягнення поліцейських до матеріальної відповідальності є неможливим. На підставі проведеного дослідження автором доведено необхідність внесення змін до Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі», а також прийняття спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, який визначить процедуру проведення службового розслідування стосовно поліцейського за фактом завдання матеріальної шкоди.

Ключові слова: поліцейський, юридична відповідальність, матеріальна відповідальність.

Merdova O. M. Problems of administrative and legal regulation of the financial responsibility of police officers

The article is devoted to the study of the administrative and legal regulation of the liability of police officers. The relevance of the chosen topic is determined by the presence of problematic issues of the application of the legislation

that determines it, as well as the insufficient knowledge of these aspects in modern administrative and legal science. Based on a study of the theoretical and methodological developments of scientists, the provisions of the current legislation, it was concluded that the liability of police officers is a special kind of their legal liability, and the mechanism for its implementation requires proper administrative and legal regulation. The author, on the basis of a critical analysis of the provisions of the current legislation, identifies the shortcomings of the legal regulation of the liability of police officers, in particular, regarding the terminological incorrectness of certain provisions of the legislation on the liability of military personnel and persons equated to them for harm caused to the state; about the lack of a proper regulatory and legal regulation of the procedure for conducting an internal investigation against police officers on the fact that they caused material damage. It is summarized that the application of the Procedure for conducting internal investigations in the National Police of Ukraine in case of bringing the policemen to liability is impossible. On the basis of the study, the author proved the need to amend the Law of Ukraine “On the liability of military personnel and persons equated to them for harm caused to the state”, as well as the adoption of a specialized departmental regulatory legal act that will determine the procedure for conducting an internal investigation against a police officer on the fact material damage tasks.

Key words: police officer, legal responsibility, material responsibility.

Постановка проблеми та її актуальність.

Матеріальна відповідальність як вид юридичної відповідальності поліцейських є відносно новим інститутом юридичної відповідальності для зазначеної категорії осіб, який з'явився лише у 2019 році із прийняттям Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» і, як наслідок, внесенням змін до частини 1 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію», а питання його дослідження є актуаль-

ними в межах адміністративно-правової науки. Це пояснюється низкою обставин: по-перше, наявністю певної термінологічної неузгодженості норм, що її визначають; по-друге, відсутністю у спеціалізованих нормативно-правових актах відомчого характеру чіткої процедури її застосування. Крім того, контекстний аналіз відкритих наукових джерел свідчить про малодослідженість цієї проблематики у наукових доробках учених. Усе це зумовлює актуальність дослідження адміністративно-правового врегулювання матеріальної відповідальності поліцейських.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Юридична відповідальність поліцейських, різновидом якої є матеріальна відповідальність, у юридичних дослідженнях переважно розглядається з позиції її визначення як елементу правового статусу зазначених суб'єктів. Що стосується спеціальних досліджень, які присвячені матеріальній відповідальності поліцейських, то їх більшість проводилася до прийняття Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі», як приклад, дослідження В.В. Гончарука, О.Ю. Синявської тощо. Після прийняття зазначеного нормативно-правового акта питання матеріальної відповідальності працівників Національної поліції України фрагментарно висвітлено в наукових доповідях таких учених, як Л.І. Каленіченко, Л.В. Могилевський, що ще раз підкреслює актуальність вибраної нами тематики.

Метою цієї статті є комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання матеріальної відповідальності поліцейських, виокремлення проблемних питань застосування цього різновиду юридичної відповідальності та вироблення пропозицій щодо удосконалення положень чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. За загальним правилом відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» в разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону, що регульовані відповідними законодавчими актами: Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Цивільним кодексом України, Законом України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі», Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції».

У чинному законодавстві матеріальна відповідальність визначена як «вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку військовослужбовців та деяких інших осіб покрити повністю або частково пряму дійсну шкоду, що було завдано з їх вини шляхом знищення, пошкодження, створення нестачі, розкрадання або незаконного використання військового та іншого майна під час виконання обов'язків військової служби або службових обов'язків, а також додаткове стягнення в дохід держави як санкція за протиправні дії у разі застосування підвищеної матеріальної відповідальності» [1].

З огляду на це цілком справедливим є твердження про те, що матеріальна відповідальність поліцейських характеризується такими ознаками: 1) фактичною підставою матеріальної відповідальності є винне порушення поліцейським своїх обов'язків, що призвело до заподіяння майнової шкоди; 2) настає за прямі збитки, які є безпосереднім наслідком протиправного діяння працівника Національної поліції України; 3) буває трьох видів: повна, обмежена, підвищена [2, с. 27].

Аналіз положень законодавства, що врегулює питання матеріальної відповідальності поліцейських, дає нам право стверджувати про певні недоліки у нормах чинних нормативно-правових актів та окрему нормативну невизначеність механізму застосування зазначеного різновиду юридичної відповідальності.

Законодавцем визначено, що дія Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» поширюється на осіб рядового та начальницького складу Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України. Така норма, на нашу думку, є юридично некоректною, оскільки після проведених у 2014 році реформ у Міністерстві внутрішніх справ України відсутні так звані «атестовані посади», а його працівники є державними службовцями, проте відповідно до положень чинного законодавства такі посади можуть бути заміщені поліцейськими, відрадженими до Міністерства внутрішніх справ України, у тому числі і до інших державних (міждержавних) органів, установ та організацій, із залишенням їх на службі в поліції. Крім того, оперування терміном «особи рядового і начальницького складу» щодо поліцейських також є недоречним, враховуючи те, що в Законі України «Про Національну поліцію» визначено молодший, середній та вищий склад поліції. З огляду на це, термінологічно коректним є зазначення у ст. 2 названого Закону

такої категорії, як «поліцейські», без їх прив'язки до конкретного органу державної влади, установи, організації.

Крім того, Закон України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» оперує поняттям «військова частина, установа, організація, заклад» як суб'єкт, якому може бути завдано пряму дійсну шкоду військовослужбовцями та прирівняними до них особами, у тому числі поліцейськими. Чинна норма, викладена у п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі», до таких суб'єктів відносить навчальні заклади Міністерства внутрішніх справ України, що, на нашу думку, з позиції положень інших нормативно-правових актів, зокрема, Закону України «Про освіту» (п. 6 ст. 1), Закону України «Про вищу освіту» (п. 6-1 ч. 1), Закону України «Про Національну поліцію» (ч. 4 ст. 13), а також з урахуванням наявної системи закладів освіти самого міністерства, а також Національної поліції України є юридично некоректним. З урахуванням цього вважаємо за необхідне внести зміни до п. 1 ч. 1 Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» у частині конкретизації закладів освіти, в яких проходять службу поліцейські, замінивши словосполучення «навчальний заклад Міністерства внутрішніх справ України» на словосполучення «заклад освіти Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України».

У спеціалізованій науковій літературі наголошується на особливому значенні належної регульованості питань проведення службового розслідування для встановлення факту вини чи її відсутності в діяннях особи, стосовно якої воно здійснюється.

Так, С.С. Баглаєнко наголошує на тому, що проведення службового розслідування має велике значення: по-перше, для працівників поліції, оскільки можливість його проведення є додатковою гарантією того, що службово-трудова права особи, стосовно якої здійснюється службове розслідування, не будуть порушені; по-друге, для самих органів Національної поліції України, тому що проведення службового розслідування дозволяє визначити проблемні місця у практичній діяльності поліцейських та створити умови, за яких такі обставини не повторяться у майбутньому; по-третє, для громадськості, позаяк діяльність поліції стає більш прозорою та зрозумілою.

Він акцентує увагу на тому, що наявні прогалини у чинному законодавстві, яке регулює порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України, має суто негативний характер, оскільки нерегульованість або недостатнє врегулювання певного кола питань може призвести до неякісного виконання службовими особами своїх обов'язків, що своєю чергою може призвести до порушення прав осіб, стосовно яких проводиться службове розслідування [3, с. 13]. На нашу думку, належне адміністративно-правове регулювання порядку проведення службового розслідування за фактом заподіяння поліцейським шкоди, завданої державі, в особі установи, організації, закладу, в якому він проходить службу, є гарантією дотримання прав і свобод осіб, стосовно яких воно здійснюється.

Зазначимо, що законодавцем у ч. 5 ст. 8 Законом України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» чітко визначено, що «порядок проведення службового розслідування визначається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, правоохоронними органами спеціального призначення, Службою зовнішньої розвідки України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України та Державним бюро розслідувань» [1]. Отже, у разі матеріальної відповідальності поліцейських такий порядок повинен визначатися наказом Міністерства внутрішніх справ України.

Як відомо, на сьогодні єдиним нормативно-правовим актом, що визначає порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України, є Наказ МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07 листопада 2018 року № 893, який визначає процедуру проведення службового розслідування стосовно поліцейського, права учасників службового розслідування, порядок оформлення його результатів, прийняття та реалізації рішень за результатами службового розслідування [4]. Аналіз положень зазначеного нормативно-правового акта свідчать про те, що його норми поширюються лише щодо притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності і не враховують аспектів проведення службового розслідування у разі необхідності притягнення таких осіб до матеріальної відповідальності.

Виникає закономірне питання, чи можливе застосування норм названого нормативно-правового акта за аналогією? З огляду на позицію Вер-

ховного Суду аналогія закону та аналогія права допускається для застосування виключно з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень та лише у разі взагалі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини [5]. З огляду на це ми вважаємо застосування Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України у разі притягнення поліцейських до матеріальної відповідальності неможливим. На користь такого твердження свідчить відсутність у названому відомчому нормативно-правовому акті серед підстав призначення службового розслідування виявлення факту завдання прямої дійсної шкоди як підстави притягнення до матеріальної відповідальності. Крім того, у Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України відсутній механізм встановлення розміру завдання поліцейським шкоди, так само як і порядок залучення суб'єктів оціночної діяльності для його визначення.

Зазначимо, що, наприклад, у Збройних силах України діє єдиний наказ, який визначає порядок проведення службового розслідування, що визначає підстави та механізм його здійснення стосовно військовослужбовців, які не виконали (неналежно виконали) свої службові обов'язки або вчинили правопорушення під час проходження служби (зборів), а також дії (бездіяльність) яких призвели до завдання шкоди державі. Зокрема, у його загальних положеннях визначено, що службове розслідування за фактами завдання шкоди державному майну, у тому числі військовому майну, майну, залученому під час мобілізації, а також грошовим коштам, проводиться з дотриманням вимог такого Порядку та положень Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» [6]. Така пряма норма свідчить про застосування положень зазначеного нормативно-правового акта під час реалізації процесуальних дій під час проведення службового розслідування у провадженнях із притягнення осіб до матеріальної відповідальності.

Аналогічний підхід щодо проведення службових розслідувань застосовано і в Національній гвардії України, де також діє єдиний порядок, в якому визначено комплекс заходів, які здійснюються в межах компетенції, для встановлення підстав притягнення до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності. Окремо наголосимо, що в положенні про Порядок проведення службо-

вих розслідувань у Національній гвардії України містяться норми, що визначають особливі дії суб'єктів проведення службового розслідування за фактом притягнення до матеріальної відповідальності. Так, наприклад, у ньому зазначено, що у резолютивній частині висновку службового розслідування обов'язково зазначаються «відомості про списання чи відновлення використаних, пошкоджених або втрачених матеріальних цінностей, зброї, боєприпасів». Крім того, наголошено на тому, що до матеріалів службового розслідування за фактом завдання матеріальної шкоди також додаються: акти ревізій (перевірок), інвентаризацій, накладні, витяги з обліково-видаткових книг і журналів; довідка про вартісну оцінку завданої шкоди (з урахуванням зносу) за підписом начальників відповідної служби забезпечення і фінансового органу (головного бухгалтера) військової частини та/або акт оцінки збитків, що складається суб'єктами оціночної діяльності; акти контрольних звірянь, замірів, зважування та інших контрольних-перевірних дій [7].

Вважаємо такий підхід цілком виправданим, адже юрисдикційне провадження за фактом притягнення до матеріальної відповідальності, безумовно, має свої особливості, зокрема у питаннях його документування.

Як бачимо, Міністерством оборони України і Міністерством внутрішніх справ у частині діяльності Національної гвардії України вибрано шлях уникнення створення двох нормативно-правових актів з питань проведення службових розслідувань у дисциплінарному провадженні та у провадженні із притягнення до матеріальної відповідальності, уніфікувавши норми в одному відомчому нормативно-правовому акті. Однак навряд чи такий підхід може бути застосовано в Національній поліції України, з огляду на назву Наказу МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07 листопада 2018 року № 893, оскільки законодавцем чітко визначено провадження, щодо якого стосуються його норми. З урахуванням цього вбачаємо можливим вирішення такої ситуації двома шляхами:

1) прийняття окремого спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта на кшталт Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції за фактом завдання матеріальної шкоди;

2) внесення змін до Наказу МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07 листо-

пада 2018 року № 893 з одночасним викладенням нової редакції його назви.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що матеріальна відповідальність поліцейських є одним із різновидів юридичної відповідальності, яка є характерним елементом їх адміністративно-правового статусу, а її існування є дієвим інструментом забезпечення дисципліни і законності в Національній поліції України, однак наявний механізм адміністративно-правового регулювання її реалізації не позбавлений недоліків як у контексті матеріальних норм, так і процесуальних. З огляду на це вважаємо за доцільне вжиття таких заходів:

- внесення змін до Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» з метою термінологічної конкретизації окремих його категорій;

- прийняття спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, який визначить процедуру проведення службового розслідування стосовно поліцейського за фактом завдання матеріальної шкоди, права учасників службового розслідування, порядок оформлення його результатів, прийняття та реалізації рішень за результатами службового розслідування.

Література

1. Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України від 03 жовтня 2019 року № 160-ІХ. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 47. Ст. 313 (із змінами і доповненнями станом на 23.05.2021).

2. Каленіченко Л.І. Місце і роль національної поліції України у механізмі реалізації юридичної відповідальності. *Теоретичні питання юриспру-*

денції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. ... Наук.-дослід. ін-т публ. політики та соц. наук. Харків : НДІ ППСН, 2020. С. 26 URL: 29.

3. Баглаєнко С.С. Особливості правового регулювання службових розслідувань в органах Національної поліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 22 с.

4. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : Наказ МВС України від 07 листопада 2018 року № 893. *Офіційний вісник України*. 2018. № 98. Ст. 3257.

5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 березня 2021 року у справі № 640/23179/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439046?fbclid=IwAR1qDrV3fMMXndiYq_piB1chfQ6xPzKFRKCT8fVyE95Xt-NlImd2Nh5AZXk (дата звернення: 15.06.2022).

6. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних силах України : Наказ Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608. *Офіційний вісник України*. 2018. № 11. С. 401 (із змінами і доповненнями станом на 12.10.2020).

7. Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України : Наказ МВС України від 21 квітня 2020 року № 347. *Офіційний вісник України*. 2020. № 44. Ст. 1420.

*Мердова О. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративно-правових
дисциплін факультету № 2
Донецького державного університету внутрішніх
справ*