

**О. Ю. Синявська**доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри загальноправових дисциплін  
факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

## ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ І НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто особливості матеріальної відповідальності поліцейських, які відокремлюють її від цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. Зауважено на недоліках сучасного нормативно-правового регулювання матеріальної відповідальності поліцейських.*

**Ключові слова:** юридична відповідальність, матеріальна відповідальність, працівник поліції, цивільно-правова відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

**Постановка проблеми.** Європейська інтеграція України передбачає забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист [1]. Центральним органом виконавчої влади, який «служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» є Національна поліція України (поліція), яка створена у 2015 р. [2, ст. 1]. Серед основних принципів діяльності поліції закон визначає верховенство права та законність [Там само, ст. ст. 6, 8]. Окремо в Законі України «Про Національну поліцію» закріплено, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону (ст. 19). Водночас у вищезазначеному Законі не згадується взагалі такий вид юридичної відповідальності, як матеріальна відповідальність, яка об'єктивно існує і не є тотожною цивільно-правовій відповідальності, хоча й має з останньою багато спільних рис.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Якщо аналізу проблем юридичної відповідальності державних службовців, працівників органів внутрішніх справ узагалі та поліцейських зокрема у своїх роботах різного часу приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, О.В. Лаврінченко, О.М. Музичук, А.О. Селіванов,

Ю.М. Стариков, Л.А. Сироватська та багато інших, то питанням матеріальної відповідальності працівників органів внутрішніх справ і поліцейських не приділялося достатньої уваги ні на теоретичному, ні на законодавчому рівнях.

**Мета статті** полягає у визначенні поняття та особливостей матеріальної відповідальності поліцейських та необхідності її законодавчого врегулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом, відповідальність можна визначити як несприятливі наслідки неналежної поведінки людини, яка застосовується правом або мораллю. Під юридичною відповідальністю розуміють передбачені санкціями норм права несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких особа зазнає за вчинене правопорушення. Залежно від галузевої належності правової норми, за порушення якої настає юридична відповідальність, розрізняють такі її види: конституційна відповідальність, кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, цивільно-правова відповідальність, дисциплінарна відповідальність і матеріальна відповідальність [3, с. 380–384].

Як бачимо, матеріальна відповідальність є окремим, з притаманними тільки їй особливостями, видом юридичної відповідальності.

Питання матеріальної відповідальності поліцейських ще не дістало достатнього висвітлення у правовій літературі. Не складено чіткої системи його вирішення. Поряд із цивільним і трудовим законодавством з цією метою ви-

користуються також спеціальні нормативні акти. Наприклад, матеріальна відповідальність осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ регулюється Постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995 р. «Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі» [4], Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1995 р. № 880 «Про затвердження Переліку військового майна, нестача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до його вартості» [5].

Матеріальну відповідальність у загальній теорії права розуміють як обов'язок кожної із сторін трудових правовідносин (працівника і власника) відшкодувати майнову шкоду, завдану іншій стороні внаслідок невиконання чи неналежного виконання трудових обов'язків у встановленому законом розмірі та порядку [3, с. 383]. Заходи матеріальної відповідальності передбачають скорочення матеріальних благ у тому разі, якщо діями працівника завдано матеріальної чи моральної шкоди органам поліції, сторонній організації чи громадянину.

Оскільки працівники підлягають матеріальній відповідальності незалежно від притягнення до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності (ст. 130 КЗпП, ст. 4 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі) [6; 7], то матеріальна відповідальність поліцейського повинна розглядатись як самостійний вид юридичної відповідальності з притаманними їй особливостями.

Матеріальну відповідальність поліцейських можна визначити також як юридичний обов'язок відшкодувати у встановленому законом розмірі й порядку пряму дійсну шкоду, заподіяну державі внаслідок їх протиправних і винних дій або бездіяльності. Матеріальна відповідальність має за мету сприяти вихованню почуття дбайливого ставлення до державного майна, забезпечувати збереження державного майна та створювати умови, які виключають можливість спричинення поліцейськими шкоди, гарантувати неприпустимість необґрунтованих відрахувань із грошового утримання особового складу. Відповідно до зазначених цілей можна виокремити три функції матеріальної відповідальності: відшкодувальну (компенсаційну), дисциплінарно-виховну та охоронну. Ці функції нерозривно пов'язані та взаємозумовле-

ні. Водночас кожна з них має своє самостійне значення, яке враховується під час вирішення конкретних питань, пов'язаних із притягненням поліцейського до матеріальної відповідальності, визначенням розміру відшкодування шкоди [8, с. 82].

Матеріальна відповідальність поліцейських має ряд особливостей, що відрізняють її від майнової відповідальності в цивільному праві (цивільно-правової відповідальності) та матеріальної відповідальності працівників у трудовому праві. По-перше, дія норм Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, поширюється лише на спеціальних суб'єктів права, зокрема на осіб рядового та начальницького складу Міністерства внутрішніх справ України [7, ст. 1]. Суб'єкт майнової відповідальності з цивільного права – будь-яка фізична або юридична особа, що заподіяла шкоду, якщо вона має цивільну правосуб'єктність, або особа, яка відповідальна за заподіяну шкоду. Щодо матеріальної відповідальності за трудовим правом, то суб'єктами можуть бути лише працівники, що перебувають у трудових правовідносинах із підприємством, установою, організацією, яким заподіяна шкода.

По-друге, під час визначення розміру матеріальної відповідальності поліцейських враховується лише пряма дійсна шкода, завдана державі [7, ст. 2]. На цю категорію осіб не може бути накладена відповідальність за шкоду, яка може бути віднесена до категорії виправданого службового ризику. Матеріальна відповідальність поліцейських не виникає також у разі, коли шкода заподіяна їх правомірними діями. Аналогічна регламентація суспільних відносин щодо відшкодування шкоди також у нормах трудового законодавства, відповідно до яких також враховується лише пряма дійсна шкода, заподіяна працівниками, тобто якщо шкода може бути віднесена до категорії нормального виробничо-господарського ризику, трудове законодавство не покладає на працівників обов'язку її відшкодування [6, ст. 130]. Однак під час визначення розміру збитків нормами цивільного права враховуються не тільки реальні збитки, тобто 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, але й упущена вигода (доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби

її право не було порушено) та моральна шкода [9, ст. ст. 22, 23].

По-третє, деякі відмінності спостерігаються під час вирішення питання щодо розміру сум, що підлягають стягненню для відшкодування шкоди. При цьому є деяка схожість регламентації матеріальної відповідальності осіб рядового та начальницького складу за шкоду, заподіяну державі, із загальними нормами трудового права. Зокрема, працівники підприємств, установ та організацій та особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, як правило, несуть матеріальну відповідальність лише в суворо встановлених межах, спираючись на заробіток, який отримують. У будь-якому разі загальна сума відшкодування шкоди не може перевищувати середнього місячного заробітку працівника або місячного грошового забезпечення особи рядового та начальницького складу [6, ст. ст. 130, 132; 7, ст. 10]. Матеріальна відповідальність понад цих меж, але не більше повного розміру заподіяної шкоди, допускається лише у випадках, передбачених у законодавстві [6, ст. ст. 134, 135; 7, ст. ст. 13–15]. Отже, поряд із загальними рисами є також деякі відмінності в регулюванні матеріальної відповідальності осіб рядового та начальницького складу за шкоду, заподіяну державі, та матеріальної відповідальності працівників за трудовим правом: для осіб рядового та начальницького складу Міністерства внутрішніх справ за шкоду, заподіяну розкраданням, марнотратством або втратою зброї та боєприпасів, оптичних приладів, засобів зв'язку, спеціальної техніки, спеціального обмундирування, спеціального одягу і взуття, інвентарних речей та деяких інших видів військового майна, встановлена матеріальна відповідальність у 2–10-кратному розмірі вартості цього майна. Перелік військового майна, нестача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до його вартості, затверджується Кабінетом Міністрів України [7, ст. 14].

Більш суттєві відмінності є між матеріальною відповідальністю, згідно з Положенням про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, та цивільно-правовою відповідальністю (як договірною, так і позадоговірною) у разі невиконання зобов'язання або виконання зобов'язання із заподіянням шкоди: цивільно-правова відповідальність передбачає за загальним правилом відшкодування шкоди в повному її розмірі не-

залежно від заробітку та інших прибутків особи, що заподіяла шкоду.

По-четверте, матеріальна відповідальність поліцейського настає за обов'язковою наявністю вини [7, ст. 3], тоді як цивільно-правова відповідальність може наступити як за наявності вини, так і за її відсутності (наприклад, у разі заподіяння шкоди джерелом підвищеної небезпеки).

Крім того, є відмінності в порядку відшкодування шкоди. Матеріальна шкода, заподіяна особою рядового та начальницького складу, за загальним правилом, стягується на підставі наказу начальника, і лише у виключних випадках – за рішенням суду [7, ст. ст. 17, 23, 31]. Відповідно до трудового права, покриття шкоди працівниками в розмірі, що не перевищує середнього місячного заробітку, провадиться за розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, керівниками підприємств, установ, організацій, та їх заступниками – за розпорядженням вищого в порядку підлеглості органу шляхом відрахування із заробітної плати працівника. Якщо працівник не згоден із відрахуванням або його розміром, трудовий спір за його заявою розглядається в порядку, передбаченому законодавством. У решті випадків покриття шкоди провадиться шляхом подання власником або уповноваженим ним органом позову до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду [6, ст. 136]. Щодо цивільного права, то у разі відмови особи від добровільного відшкодування збитків, стягнення провадиться тільки через суд.

Наступною відмінністю матеріальної відповідальності від цивільно-правової є те, що відповідно до загальної теорії цивільного права відшкодування шкоди може здійснюватися в натурі (передання речі того ж роду та тієї ж якості, полагодження пошкодженої речі тощо) або шляхом грошового відшкодування збитків. Для матеріальної відповідальності осіб рядового та начальницького складу тут встановлено деякі обмеження з урахуванням специфіки заподіяної шкоди. Наприклад, згідно зі статтею 6 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, відшкодування шкоди натуральним рівноцінним майном не допускається в разі втрати чи пошкодження зброї, боєприпасів, спеціальної техніки тощо, які не можуть перебувати у громадян.

Зауважимо також, що матеріальна відповідальність поліцейських має багато спільних рис

із дисциплінарною відповідальністю. Зокрема, для притягнення до обох цих видів юридичної відповідальності необхідними умовами є перебування на службі у відповідних органах поліції, наявність загальних умов відповідальності (наприклад, протиправність, наявність вини).

І матеріальна, і дисциплінарна відповідальність настає за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, тобто за дисциплінарний проступок.

Водночас матеріальна і дисциплінарна відповідальність поліцейських – це два різних самостійних види юридичної відповідальності, і тому між ними є принципові відмінності. Наприклад, на відміну від дисциплінарної відповідальності, матеріальна відповідальність безпосередньо не спрямована на забезпечення службової дисципліни, адже основна її мета – відшкодування заподіяної шкоди. Хоча треба зазначити, що побічно матеріальна відповідальність сприяє досягненню цієї мети. Дійсно, по-перше, нормативне закріплення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду спонукає працівників дотримуватися службової дисципліни. По-друге, притягнення до матеріальної відповідальності конкретного правопорушника застережливо впливає на інших працівників, які усвідомлюють, що в подібних випадках зазнають настільки ж несприятливих наслідків.

Крім того, до матеріальної відповідальності працівник може бути притягнутий не за будь-яке невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, а лише за те, внаслідок чого заподіяно майнову шкоду, що відрізняє її від дисциплінарної відповідальності. При цьому, як уже зазначалося вище, притягнення працівника до матеріальної відповідальності не виключає можливості піддати його дисциплінарній відповідальності за те саме правопорушення, яким заподіяно майнову шкоду.

Якщо під час застосування деяких дисциплінарних стягнень працівник може зазнавати тільки негативних моральних наслідків, то внаслідок притягнення до матеріальної відповідальності завжди настають несприятливі наслідки майнового характеру.

Право на відшкодування матеріального збитку, заподіяного працівником, зберігається також після того, як він звільнився зі служби. Застосування ж до працівника заходів дисциплінарної відповідальності (дисциплінарного стягнення) можливо тільки в період існування службових правовідносин.

Аналізуючи нормативно-правову врегульованість матеріальної відповідальності поліцейських, зробимо ще кілька зауважень.

По-перше, Законом України «Про Національну поліцію» не передбачено матеріальної відповідальності поліцейських як самостійного виду юридичної відповідальності. Втім, матеріальна відповідальність не є тотожною майновій цивільно-правовій відповідальності. Нині матеріальну відповідальність військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу врегульовано Положенням про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі від 23 червня 1995 р., працівників – Кодексом законів про працю України. Водночас унаслідок реформ на законодавчому рівні не врегульовано питання матеріальної відповідальності поліцейських, що призводить до неможливості в деяких випадках відшкодувати заподіяну ними шкоду навіть у судовому порядку [10].

По-друге, ст. 37 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, виключає її настання, коли шкода заподіяна внаслідок виконання наказу старшого начальника, але при цьому не зазначається якого ж саме наказу – правомірного чи протизаконного. Тому, спираючись на цю норму, працівник, який бездумно виконує неправомірний наказ старшого начальника, не підлягає матеріальній відповідальності. Однак це суперечить вимогам ст. 60 Конституції України, де зазначається, що за виконання явно злочинного наказу настає юридична відповідальність [11]. Дисциплінарний статут Національної поліції України зобов'язує поліцейських «безумовно виконувати накази керівників, віддані (видані) в межах наданих їм повноважень та відповідно до закону» [12, ст. 1 ч. 3 п. 4)]. Тому доцільно було б доповнити ст. 37 Положення так: матеріальна відповідальність не настає у випадках, коли шкода заподіяна внаслідок виконання наказу старшого начальника, що не суперечив явно чинному законодавству.

По-третє, серед умов, що виключають матеріальну відповідальність, у Положенні про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі не закріплена крайня необхідність. Відповідна норма міститься в КЗпП України [6, ст. 130], норми якого щодо Положення мають імперативний характер. Але вбачається за доцільне усунути таку невиправдану прогалину в нормах, що безпосередньо

регламентують матеріальну відповідальність поліцейських.

По-четверте, Положенням про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, зовсім не врегульовано особливості матеріальної відповідальності осіб, що працюють в органах внутрішніх справ за контрактом.

Отже, спеціальне законодавство про матеріальну відповідальність працівників поліції потребує вдосконалення.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що матеріальна відповідальність поліцейських – це самостійний вид їх юридичної відповідальності з притаманними їй особливостями, що відрізняється, насамперед, від майнової цивільно-правової відповідальності та дисциплінарної відповідальності поліцейських. Матеріальна відповідальність поліцейських повинна бути закріплена та нормативно врегульована на законодавчому рівні.

#### Список використаної літератури:

1. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р. URL: <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
3. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад.

- АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: «Право», 2009. 584 с.
4. Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі: Постанова Верховної Ради України від 23 червня 1995 р. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 25. Ст. 193.
  5. Про затвердження Переліку військового майна, нестача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до його вартості: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1995 р. № 880. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-95-%D0%BF>.
  6. Кодекс законів про працю України. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
  7. Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі: затверджене Постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995 р. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 25. Ст. 193.
  8. Синявська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 215 с.
  9. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
  10. Рішення № 76193956, 03.09.2018, Сихівський районний суд м. Львова. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/76193956>.
  11. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
  12. Дисциплінарний статут Національної поліції України: затверджений Законом України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. Офіційний вісник України. 2018. № 54. Ст. 7.

#### **Синявская Е. Ю. Об особенностях и нормативном урегулировании материальной ответственности работников Национальной полиции Украины**

*В статье рассмотрены особенности материальной ответственности полицейских, которые отличают ее от гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности. Отмечены недостатки современного нормативно-правового регулирования материальной ответственности полицейских.*

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, материальная ответственность, работник полиции, гражданско-правовая ответственность, дисциплинарная ответственность.

#### **Syniavska O. Yu. On peculiarities and statutory regulation of liability for damages of employees of the National Police of Ukraine**

*The article discusses the peculiarities of the material responsibility of police officers, which distinguish it from civil and disciplinary responsibility. The shortcomings of the current normative and legal regulation of police material responsibility are noted.*

**Key words:** legal responsibility, material responsibility, police officer, civil responsibility, disciplinary responsibility.