

УДК 349.2

С. В. Журавльов*здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Перетворення, що відбуваються в сучасній Україні та спрямовані на становлення ринкової економіки та адаптації українського законодавства до європейських стандартів, зумовлюють суттєві зміни у правовому механізмі забезпечення та регламентації правовідносин у сфері праці. Такі зміни, перш за все, спрямовані на механізм правового забезпечення дотримання вимог трудового законодавства, здатних створити умови для належного виконання трудових обов'язків сторонами трудового договору, зокрема шляхом встановлення дисципліни праці, порушення якої тягне за собою настання дисциплінарної відповідальності. Необхідність належної дисципліни праці, що виникає між роботодавцем та працівником, є невід'ємною складовою частиною реалізації завдань та функцій держави, зокрема охоронної. Саме тому визначення позитивного досвіду провідних країн Європи та світу дасть змогу окреслити вектори розвитку українського законодавства у зазначеному напрямі. Особливо це є актуальним у контексті намагання адаптації українського законодавства до міжнародних стандартів [1]. Все зазначене, безумовно, є актуальним і для правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо удосконалення правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань у своїх наукових працях розглядали: Н.Б. Болотіна, О.М. Ярошенко, М. І. Іншин, П.Д. Пилипенко, Г. І. Чанишева, Н.М. Хуторян, О.М. Бандурка, Л.В. Могілевський, Є.Ю. Подорожній, С.С. Алексеев, О.В. Зайчук, М.В. Цвік та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені зарубіжному досвіду у цій сфері, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому **метою статті** є: узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань та визначити можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження слід відзначити, що у ряді іноземних державах правоохоронці належать

до окремої групи державних службовців. Так, наприклад, у Франції під державною службовою розуміється досить просторе коло осіб, що виконують державні завдання і функції. В. М. Олуйко з цього приводу зазначає, що у Франції поняття «державна служба» в широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі в державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується тільки тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери» [2, с. 155; 3]. Французьке законодавство досить повно і чітко регулює організацію державної служби в країні. Її основні принципи закріплені в Конституції Французької Республіки 1958, а також в Декларації вдачу людини і громадянина 1789 р і в Преамбулі Конституції 1946 р, які інтегровані в сучасне конституційне право Франції. Більш детальна регламентація цивільної служби здійснюється Загальними статтями публічної служби, що включає чотири закони: Закон від 13 липня 1983 про права та обов'язки чиновників; Закон від 11 січня 1984 р, що містить положення статуту про державну публічну службу; Закон від 26 січня 1984 р., що містить положення статуту про місцеву публічну службу; Закон від 6 січня 1986 р., що містить положення статуту про державну медичну службу. Безпосереднє відношення до регулювання державної служби мають перші два закони [4].

Загалом усі державні службовці Франції поділяються на дві великі категорії. Першу становлять цивільні службовці державної адміністрації, а також місцевого самоврядування і публічних установ, правовий статус яких регулюється Загальним статутом службовців держави і місцевого самоврядування, який складається з чотирьох законів.

Другу категорію становлять військовослужбовці, працівники судів і парламенту, які мають свої спеціальні установи. Крім них, спеціальні установи мають також працівники поліції, авіадиспетчери, деякі служби цивільної авіації. Франції існує, пише Л. С. Єрмоленко-Князева,

існує таке поняття, як «корпус» службовців. Воно об'єднує службовців, які виконують однакову роботу й обіймають однакові посади (наприклад, корпус контролю об'єднує всіх інспекторів). Таких корпусів службовців – майже 1 тис., і на членів корпусів, крім Загального статуту, поширюється дія спеціальних статутів. Обов'язками службовців є сумлінна праця; збереження професійної таємниці; незалежність від стороннього впливу; неможливість роботи за сумісництвом в інших державних і приватних організаціях, окрім викладачів, суддів, які можуть поєднувати свою роботу з обов'язками депутатів Національних зборів [2, с. 70-83].

Специфіка становища правоохоронців у Франції, зокрема підрозділів поліції та жандармерії, які й виконують основний обсяг слідчої роботи, обумовлює те, що їх дисциплінарна відповідальність рекламується як загальним законодавчому про державну службу, так і спеціальними підзаконними актами. Загальний правовий режим дисциплінарної відповідальності державних службовців регламентується Законом Французької Республіки «Про специфічні категорії державних службовців» від 11.01.1984 р. Стаття 66 зазначеного акту визначає, що всі дисциплінарні санкції, які можуть накладатися на державних службовців, розподіляються на чотири групи залежно від тяжкості покарання: перша група – попередження та сувора догана із занесенням до особової справи; друга група – виключення зі списків кандидатів на присвоєння чергового звання, пониження у званні на один ступінь, тимчасове відсторонення від посади строком до 15-ти діб, зміщення з посади; третя група – зниження рангу, тимчасове відсторонення від посади на строк від 6-ти місяців до 2 років; четверта група – виведення на пенсію, звільнення зі служби [5, с.70-71; 6].

Що ж стосується спеціального законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності правоохоронців, то дану роль виконує Декрет Президента Франції «Про персонал оперативних служб Національної поліції Франції» (1968 р.), в якому конкретизує значно різноманітніший перелік дисциплінарних стягнень, що можуть бути застосовані по відношенню до працівників поліції. Зокрема це попередження, осуд, переведення на іншу посаду без зміни місця проживання, виключення зі списку кандидатів на вищу посаду, пониження у ранзі, пониження в посаді, пониження в чині, примусове звільнення у відставку, звільнення зі збереженням права на пенсію, звільнення без збереження права на пенсію. Крім зазначених заходів до службовців Національної поліції Франції в дисциплінарному порядку можуть застосовуватися такі заходи як відсторонення від служби терміном до 6-ти місяців зі збереженням заробітної платні [6].

З викладеного видно, що французьке законодавство передбачає значно ширше коло дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до працівників правоохоронних органів. Такий підхід, на нашу думку, є корисним для використання і в нашій державі. Адже розширення переліку дисциплінарних стягнень дозволяє більш гнучко підходити до процесу обрання заходів дисциплінарного впливу, забезпечуючи таким чином належну реалізацію: по-перше, принципу відповідності покарання ступеню суспільної небезпечності та тяжкості проступку; по-друге, виховного впливу на працівників ДБР. Окремо слід звернути увагу на те, що відсторонення у Франції використовується і як запобіжний захід при проведенні службового розслідування, так і як кошти дисциплінарного стягнення.

Далі звернемо увагу на досвід ще однієї країни-лідера ЄС – Німеччини (ФРН). У даній державі немає аналогу ДБР, а слідчі функції виконують поліція, прокуратура та слідчий суддя, які належать до окремої категорії чиновників. До специфічних аспектів дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів, належить те, що в якості стягнень за вчинення дисциплінарних проступків крім відомих вітчизняному законодавству заходів, використовуються тимчасове відсторонення від роботи, призупинення в просуванні по службі, переведення на іншу посаду без зміни місця проживання, грошовий штраф, пропозиція піти у відставку примусове звільнення у відставку та ін.. Основним нормативним актом, який регулює питання дисциплінарної відповідальності посадової особи, поліцейського, нормативний акт загально федерального значення – Федеральний дисциплінарний статут (2001 р.). Дисциплінарним проступком у Німеччині визнається будь-яке порушення, вчинене співробітником поліції у зв'язку з виконанням ним своїх обов'язків. Законодавством не передбачено складу конкретних дисциплінарних проступків, у кожному конкретному випадку питання щодо наявності у діях поліцейського факту грубого порушення обов'язків вирішує дисциплінарна комісія або суд. Так, дисциплінарним проступком може вважатися втрата, пошкодження або використання я в особистих цілях табельної зброї, засобів зв'язку, службового автотранспорту та іншого оснащення, яким безкоштовно забезпечуються службовці поліції для виконання функціональних обов'язків тощо [6]. Вирішуються питання про застосування дисциплінарного стягнення до працівника правоохоронних органів у Німеччині відповідними дисциплінарними комісіями Так в I інстанції справу розглядає – Дисциплінарна комісія установи; в II інстанції – Вища дисциплінарна комісія цивільної служби. За результатами розгляду справи догана оголошується безпосереднім керівником

працівника. Інші заходи застосовуються за рішеннями спеціальних палат з дисциплінарних питань під час дисциплінарного процесу. Відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції [5, с. 71].

Досвід Німеччини щодо відсутності чітко визначеного кола правопорушень, які є підставою для притягнення правоохоронців до дисциплінарної відповідальності, виглядає досить цікаво, і, вочевидь, забезпечує більш глибокий, всебічний та ретельний контроль за законністю та дисциплінованістю даних працівників. Однак реалізація такого підходу потребує високого рівня професійної підготовки, правової культури та правової свідомості суб'єктів, які реалізують дисциплінарне провадження. Нажаль в українських реаліях запровадження такого підходу лише створить додаткові можливості для зловживань та маніпулювань з боку керівників органів ДБР і надасть у їх розпорядження додаткові засоби тиску на підпорядкованих їм працівників. Разом із тим корисною для запозичення і впровадження в Україні є практика здійснення дисциплінарних проваджень у Німеччині, згідно якої керівники, за результатами розгляду справи у дисциплінарній комісії, приймають рішення про застосування тільки найбільш простого стягнення – догани. Усі інші стягнення застосовуються рішенням відповідної дисциплінарної комісії.

Корисним видається механізм застосування дисциплінарних стягнень у системі поліцейських служб Королівства Бельгії, юридичну основу якого становить Закон Королівства Бельгії про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб (1999). Даний закон характеризується досить змістовним та детальним врегулюванням питань дисциплінарної відповідальності. Так у ньому закріплений перелік стягнень, які розподілені на так, що застосовуються за незначні та тяжкі правопорушення. У першому випадку до заходів дисциплінарного впливу віднесені: попередження та догана. Що ж стосується тяжких проступків, то за їх скоєння правоохоронцями передбачені наступні стягнення: вирахування з грошового утримання; тимчасове відсторонення від обов'язків як дисциплінарний захід максимум на три місяці; переведення на менш оплачувану роботу; обов'язкове звільнення [7, с. 172]. При цьому слід відмітити, що законом передбачені ситуації, в яких завжди застосовуються тяжкі дисциплінарні стягнення. Так Особи, які в серйозних та надзвичайних обставинах, у межах підготовки чи виконання завдань адміністративної чи судової поліції відмовляються виконувати накази своїх керівників або свідомо утримуються від їх виконання, підлягають тяжким дисциплінарним санкціям. Однак, очевидно незаконний наказ не повинен ви-

конуватися. У разі вчинення декількох дисциплінарних порушень однією особою проти неї може бути розпочато тільки одне дисциплінарне провадження, в результаті якого може бути застосована тільки одна дисциплінарна санкція. Якщо протягом дисциплінарного провадження ця особа буде звинувачена у вчиненні нового дисциплінарного порушення, відкривається нове дисциплінарне провадження без зупинення вже відкритого провадження. У випадку, якщо це нове порушення має зв'язок з попереднім, воно розглядається протягом уже відкритого провадження [7, с.172].

Розглядаються дисциплінарні справи щодо працівників поліцейських служб Королівства Бельгії ординарними дисциплінарними комісіями та вищим дисциплінарним органом. При цьому закон містить перелік того, які саме органи вважаються ординарними (як то: 1 . стосовно персоналу місцевої поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного) та персоналу, окрім рівня 1 – керівник корпусу; б) для офіцерського складу, керівника корпусу та персоналу рівня 1 – бургомістр або колегія поліції; 2 . щодо персоналу федеральної поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного) та персоналу, окрім рівня 1 – керівник служби; б) для офіцерського складу та персоналу рівня 1 – генеральний директор; с) для генеральних директорів та генерального комісара – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою; 3 . стосовно персоналу генеральної інспекції: а) для персоналу базового та середнього керівного складу та персоналу окрім 1 рівня – генеральний інспектор; б) для генерального інспектора, керівного офіцерського складу та персоналу 1 рівня – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою.) та вищими (вищим дисциплінарним органом є: 1 . стосовно персоналу місцевої поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного), для офіцерів, не зазначених у пункті б), та всього персоналу адміністративного та логістичного складу – бургомістр, або ж, залежно від випадку, колегія поліції . Для офіцерів, не зазначених у пункті б), бургомістр або колегія поліції може вирішити на будь-якому етапі провадження відмовитися від справи на користь міністра внутрішніх справ; б) для вищих офіцерів і керівника корпусу – міністр внутрішніх справ; 2 . стосовно персоналу федеральної поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного) та персоналу крім рівня 1 – генеральний директор; б) для офіцерського складу та персоналу рівня 1 – міністр внутрішніх справ; с) для генеральних директорів та генерального комісара – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою; 3 . стосовно персоналу генеральної інспекції – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою [7, с. 173-174].

У законі Королівства Бельгії про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб (1999) чітко регламентує провадження на кожному із рівнів. Особливо слід відзначити передбачений у даному нормативно-правовому акті такий інститут як Дисциплінарна рада – це постійний орган на національному рівні, який складається з кількох франкомовних палат, однієї чи декількох нідерландськомовних та однієї німецькомовної палат. Міністр внутрішніх справ забезпечує покриття поточних витрат дисциплінарної ради. Дисциплінарна рада розглядає клопотання про повторний розгляд щодо пропозицій про застосування тяжких дисциплінарних санкцій. Так, службовець, щодо якого пропонується тяжка дисциплінарна санкція, може подати клопотання щодо перегляду цієї пропозиції, рекомендованим листом, адресованим дисциплінарній раді, протягом десяти днів після повідомлення йому висновків Вищого дисциплінарного органу. Дисциплінарна рада у свою чергу надсилає копію вищому дисциплінарному органу. При цьому процедура клопотання про повторний розгляд припиняє виконання рішення, оголошене згідно із частиною [7, с. 178, 181].

Отже, у Бельгії застосовується як колегіальне, так і одноособове вирішення справ про накладання дисциплінарних стягнень на працівників правоохоронних органів і служб, залежно від потреби. Найчастіше, все ж таки, в якості суб'єкта накладання даних стягнень виступає відповідний керівник. Однак орган, до якого відбувається оскарження тяжких дисциплінарних стягнень, діє виключно на колегіальних засадах. До позитивних і корисних для врахування в українській практиці моментів слід віднести те, що характер (суворість) санкції обумовлює рівень дисциплінарного органу, який вирішує питання про дисциплінарну відповідальність. Крім того, цікавим видається бельгійський досвід в частині створення незалежного колегіального органу (Дисциплінарна рада), в який оскаржуються дисциплінарні стягнення тільки тяжкого характеру. При цьому їх оскарження зупиняє виконання рішення дисциплінарного органу, що наклав дане стягнення на працівника правоохоронного органу.

Висновок. Отже, підсумовуючи вище викладене, можемо констатувати, що підходить до правового урегулювання застосування дисциплінарних стягнень до працівників правоохоронних органів, зокрема тих, що здійснюють завдання і функції такі як ДБР України, у різних країнах відмінні.

Втім, у більшості провідних демократичних, правових держав, справи про дисциплінарну відповідальність досліджуваних працівників розглядаються відповідним колективним дисциплінарним органом. Безпосередні ж керівники особи, щодо якої вирішується питання про накладання дисциплінарного стягнення, як правило можуть застосовувати тільки найпростіші стягнення (як то: попередження, догана).

Література

1. Подорожній А. Ю. Зарубіжний досвід правового регулювання притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 4. С. 111–114. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2018/4/tom_2/10.pdf.
2. Василенко І. Адміністративно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. 2-е изд. М. : Логос, 2000. 200 с.
3. Олуйко В.М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. 2017. № 4 (64). URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1620.pdf>.
4. Государственная и муниципальная служба : учебник для СПО / под ред. Ю. Н. Туганова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2016. 294 с. Серия : Профессиональное образование.
5. Неселевська А. А. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців та напрями його імплементації в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29(68). № 3. С. 68–73.
6. Коваленко К. В. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів. *Форум права*. 2015. № 3. С. 102–106. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_3_20.pdf.
7. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. Редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

Анотація

Журавльов С. В. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань та можливості його використання в Україні. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань. Опрацьовано можливості його використання в Україні. Констатовано, що у більшості провідних демократичних, правових держав, справи про дисциплінарну відповідальність досліджуваних працівників розглядаються відповідним колективним дисциплінарним органом.

Ключові слова: зарубіжний досвід, правове регулювання, дисциплінарні стягнення, Державне бюро розслідувань.

Аннотация

Журавлев С. В. Зарубежный опыт правового регулирования дисциплинарных взысканий работников Государственного бюро расследований и возможности его использования в Украине. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, обобщен зарубежный опыт правового регулирования дисциплинарных взысканий работников Государственного бюро расследований. Обработано возможности его использования в Украине. Констатировано, что в большинстве ведущих демократических, правовых государств, дела о дисциплинарной ответственности исследуемых работников рассматриваются соответствующим коллективным дисциплинарным органом.

Ключевые слова: зарубежный опыт, правовое регулирование, дисциплинарные взыскания, Государственное бюро расследований.

Summary

Zhuravlov S. V. Foreign experience of legal regulation of disciplinary penalties of employees of the State Bureau of Investigation and the possibility of its use in Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the foreign experience of legal regulation of disciplinary sanctions of the employees of the State Bureau of Investigation is generalized. Possibilities of its use in Ukraine have been studied. In most of the leading democratic, rule of law states, cases of disciplinary responsibility of investigated employees are considered by the respective collective disciplinary body.

Key words: foreign experience, legal regulation, disciplinary sanctions, State Bureau of Investigation.