

УДК 349.22:331.108.6

К.В. КОВАЛЕНКО, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, принципи дисциплінарного провадження, дисциплінарне стягнення, дисциплінарні санкції

Проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності висвітлювались у працях багатьох вчених, зокрема О.А. Абрамової, Ю.С. Адушкіна, С.С. Алексеєва, О.Т. Барабаша, Н.Б. Болотіної, С.М. Братуся, В.С. Венедиктова, Д.О. Гавриленка, В.М. Горшеньова, В.О. Гринюка, В.В. Єршова, І.О. Каргузової, О.Е. Лейста, В.І. Нікітінського, О.Т. Панасюка, О.С. Пашкова, Ю.А.Пильда, С.В. Подкопаєва, Ю.М. Полетаєва, О.І. Процевського, С.М. Прилипка, К.Ю. Мельника, І.С.Самощенко, О.Ф. Скакуна, В.М.Смирнова, О.Ю. Синявської, Л.О.Сироватської, Л.С. Таля, В.І. Щербини, М.Х. Фарукшина, Б.Ф. Хрустальова, О.М. Ярошенка та ін.

Проте, незважаючи на достатньо велику кількість змістовних наукових праць, написаних раніше, які присвячені правопорядку й відповідальності, можна стверджувати, що дотепер у вітчизняному правознавстві немає єдиної концепції правового забезпечення службової дисципліни. А в умовах реформування вітчизняних правоохоронних органів виникає нагальна потреба у розробці принципово нових підходів до вирішення проблем правового регулювання дисциплінарної відповідальності осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ України.

При цьому доцільно використати і значний досвід, накопичений багатьма зарубіжними країнами. Тому метою статті є дослідження зарубіжного досвіду дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів у зарубіжних країнах, визначення позитивних елементів досвіду зарубіжних країн у вказаній сфері суспільних відносин та формулювання пропозицій щодо запровадження такого досвіду в українську юридичну практику. Її новизна полягає в обґрунтуванні доцільності у розділі IV «Дисциплінарні стягнення» Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України наведення примірнього переліку діянь, які є порушеннями службової дисципліни, а також удосконалення визначення дисциплінарного проступку та службової дисципліни.

Основу службової дисципліни, згідно п.3 Дисциплінарного статуту поліцейського, затвердженого постановою Уряду Республіки Молдова від 09.07.2013 р. № 502 [1], становить дотримання і виконання поліцейськими положень Конституції Республіки Молдова, Закону про діяльність поліції і статус поліцейського, інших чинних нормативних документів, а також міжнародних угод, стороною яких є Республіка Молдова, дотримання присяги, відданість державним інтересам Республіки Молдова, готовність кожного поліцейського захистити правопорядок, громадську безпеку, права, законні інтереси людини, суспільства, територіальну цілісність, суверенітет і незалежність держави, відповідально виконувати службові обов'язки і доручену справу.

Відповідно до ст.1 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, «службова дисципліна – це дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України» [2].

Зауважимо, що служба в органах внутрішніх справ потребує високої професійної підготовки, моральної стійкості, фізичної витри-

валості, особистої мужності при виконанні службових обов'язків, тому до осіб, які вступають на службу до органів внутрішніх справ, ставляться спеціальні вимоги: морального, фізичного, вікового, освітнього і т.п. характеру, а в процесі проходження служби домінуючими уже стають ділові та моральні якості [3, с.15–16].

Зважаючи на вищевказане вважаємо, що у визначенні службової дисципліни, яке міститься у Дисциплінарному статуті поліцейського Республіки Молдови, є прогресивні положення, які потрібно запровадити у національне визначення службової дисципліни, а саме: дотримання і виконання міжнародних угод, відданість державним інтересам, готовність кожного поліцейського захистити правопорядок, громадську безпеку, права, законні інтереси людини, суспільства, територіальну цілісність, суверенітет і незалежність держави, відповідально виконувати службові обов'язки і доручену справу.

Відповідно до п.4 Дисциплінарного статуту поліцейського Республіки Молдови, дисциплінарним проступком вважається дія або бездіяльність поліцейського, яким порушені положення закону, інших нормативних документів, встановлених обмежень і заборон, положень індивідуального трудового договору, вимог посадової інструкції. А у п.36 зазначені дії, які складають дисциплінарне порушення, а саме:

1) відсутність на робочому місці без поважних причин; 2) явка на роботу в стані алкогольного сп'яніння або споживання алкогольних напоїв, наркотичних чи токсичних речовин у робочий час; 3) вчинення розкрадання (в тому числі в невеликих розмірах) з майна Міністерства внутрішніх справ, адміністративних органів і установ, що знаходяться в його підпорядкуванні; 4) вчинення незаконних дій, що дискредитують імідж поліції; 5) застосування фізичного насильства; 6) невиконання законних наказів і розпоряджень ієрархічно вищого начальства; 7) невиконання завдань і обов'язків, передбачених посадовою інструкцією та Положенням про внутрішній розпорядок підрозділу, в якому

здійснює діяльність поліцейський; 8) порушення присяги; 9) порушення обмежень і заборон, передбачених Законом про діяльність поліції і статус поліцейського; 10) інші дані (дії або бездіяльності), що випливають з цього Статуту та з інших нормативних актів.

З метою уникнення спірних чи конфліктних ситуацій доцільно у розділі IV «Дисциплінарні стягнення» Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України також навести примірний перелік діянь, які є порушеннями службової дисципліни, а також удосконалити визначення дисциплінарного проступку, оскільки воно є неповним (в ньому не містяться основні ознаки дисциплінарного проступку), а отже, таким, що не дає можливості чітко визначити, чи можна те чи інше протиправне діяння віднести до категорії дисциплінарних правопорушень.

За вчинення дисциплінарних порушень, залежно від їх тяжкості і ступеня вини, до поліцейських Республіки Молдови застосовуються такі дисциплінарні стягнення:

1) попередження; 2) догана; 3) сувору догану; 4) пониження в спеціальному званні; 5) пониження в посаді; 6) звільнення.

У навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ, крім перерахованих дисциплінарних стягнень, до студентів, які навчаються на денному відділенні, застосовуються стягнення у вигляді:

1) позбавлення звільнення строком до 30 діб; 2) призначення в наряд позачергово (за винятком призначення в караул) – до 5 нарядів; 3) виключення з навчального закладу, із звільненням з поліції.

Таким чином наявність різноманітних за характером стягнень дозволяє реалізувати принцип індивідуалізації відповідальності, застосовуючи те стягнення, що найбільшою мірою відповідає тяжкості проступку та особі винного. Дисциплінарні стягнення неоднорідні за змістом, вони зачіпають різні права й інтереси співробітників.

Безумовно позитивним є визначення обставин, які враховуються при накладенні дисциплінарного стягнення:

1) діяльність, здійснювана раніше поліцейським; 2) причини, які визначили вчинення дисциплінарного проступку; 3) обставини вчинення дисциплінарного проступку; 4) ступінь винності; 5) тяжкість дисциплінарного проступку і його наслідки; 6) турбота про усунення наслідків вчиненого проступку; 7) існування інших дисциплінарних стягнень, застосованих раніше, які не були погашені відповідно до закону.

Новелою на пострадянському просторі є норма, згідно якої начальник, що накладає дисциплінарні санкції, не повинен керуватися почуттям люті, помсти, образити або принижувати гідність особи, яка притягається до відповідальності. Холоднокровність і витримка начальника при застосуванні стягнення сприяють формуванню у винного переконання, що покарання застосоване лише в його інтересах і в інтересах служби. Виховна мета дисциплінарного стягнення досягається не тільки його адекватністю, але й тим, яким чином воно було доведено до порушника. Більше суворі стягнення накладають за більше тяжкі або повторно вчиненні проступки, коли вони вчинені під час виконання службових обов'язків або мають груповий характер.

В ФРН в якості заходів дисциплінарного покарання поліцейських, крім відомих вітчизняному законодавству, 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) є нормативний акт загально федерального значення – Федеральний дисциплінарний статут від 09.07.2001 року. 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 в особистих цілях табельної зброї, засобів зв'язку, службового автотранспорту та іншого обмундирування, котрим безкоштовно забезпечуються службовці поліції для виконання функціональних обов'язків тощо [4, с.3].

У Франції, на відміну від Німеччини та Польщі, окремі питання щодо застосування дисциплінарних стягнень до поліцейських регламентуються законодавством на підзаконному рівні декретами президента [5, с.141]. Проте загальний правовий режим дисциплінарної відповідальності державних службовців регламентується Законом Французької Республіки № 84-16 «Про специфічні категорії державних службовців» від 11.01.1984 року. 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 суворе 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 днів, зміщення з посади), третя група (зниження рангу, тимчасове відсторонення від посади на строк від місяців до 2-х років), четверта група (виведення на пенсію, звільнення зі служби). Декрет Президента Франції «Про персонал оперативних служб Національної поліції Франції» 24.01.1968 року 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 [6, с.76]. 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.

У США в дисциплінарній практиці різних відомств використовуються попередження, догана, пониження в посаді, тимчасове відсторонення від роботи без виплати заробітної плати, звільнення із служби. У поліції в якості дисциплінарного стягнення застосовується накладення грошового штрафу. 17.10.1990 року Президент США наказом № 12731 підтвердив чинність раніше прийнятих актів, за допомогою яких були введені в дію обов'язкові для всіх співробітників виконавчої влади США загальні принципи етичної поведінки. По суті дані принципи є достатньо конкретними юридичними і морально-етичними вимогами, що пред'являються до урядовців вищого рангу, рядових державних службовців і співробітників поліції. Також з 1978 р. продовжує діяти Акт про етику поведінки державних службовців США. Виконання зазначених норм підтримується, як заходами дисциплінарної дії, так і кримінальною відповідальністю [7, с.3].

На думку П.С. Бутова, в наш час у трудовому праві без достатніх на те підстав ігноруються заходи стягнення матеріального характеру, а саме: дисциплінарний штраф [8, с.99]. Доцільність введення дисциплінарних штрафів обґрунтовується наступним чином: «трудова правовідносина поєднує в собі особистісний, організаційний і майновий елемент, тому підвищення ефективності дисциплінарної відповідальності можливе шляхом впливу на всі зазначені елементи, у тому числі майновий» [9, с.17]. В.М. Лебедев, вказує, що індивідуалізація санкцій за порушення диспозиції норми найманним працівником неможлива без скасування в трудовому праві «табу» на застосування штрафу [10, с.62].

Вважаємо, однак, що штраф є заходом стягнення нетиповим для трудового правовідносина та таким, що суперечать специфіці трудового права як права «соціального захисту».

В країнах із сталими системами поліцейської служби до співробітників застосовуються аналогічні зі встановленими в Україні, або схожі заходи дисциплінарної відповідальності. Можна виділити чотири групи дисциплінарних стягнень, що застосовуються до співробітників правоохоронних органів, та наявні майже у всіх країнах [11, с.258–276].

Першу групу складають стягнення морально-правового характеру: зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службу (посадовому) відповідність, позбавлення особливого нагрудного знаку.

До другої групи відносяться стягнення, які тимчасово обмежують свободу пересування, або приводять до позбавлення певних благ (позбавлення чергового дня звільнення, призначення поза чергою в наряд на роботу або в наряд по службі; арешт з наглядом на гауптвахті та ін.).

До третьої групи входять стягнення, що стосуються посади або звання особи, що вчинила дисциплінарний проступок: затримка в присвоєнні чергового рангу (звання) або в призначенні на вищу посаду; пониження кваліфікаційного класу; пониження класного чину; пониження на посаді; пониження в званні; позбавлення звання.

Четверту групу складають найсуворіші заходи дисциплінарної відповідальності – стягнення, які припиняють перебування особи на державній службі. До їх числа відносяться звільнення із служби та звільнення з посади.

Слід зазначити, що вивчення та посилення на зарубіжний досвід не означає необхідності його прямого перенесення у практику роботи органів внутрішніх справ України. Але аналіз цієї діяльності і застосування окремих підходів або елементів є безумовно корисними, так як вивчення здобутків інших завжди збагачує власну діяльність, дає можливість скорегувати її, розкриває ще не використані можливості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Республики Молдова «Об утверждении Дисципли-

нарного устава органов внутренних дел» : от 04.01.1996 г., № [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/ru/348725>.

2. Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» : від 22.02.2006 р., № 3460–IV // ВВР України. – 2006. – №29. – Ст. 245.

3. Колодкин Л. М. Организация работы с кадрами в органах внутренних дел / Л. М. Колодкин, А. В. Фатула. – М. : Юрид. лит., 1990. – 48 с.

4. Bundesdisziplinargesetz vom. 9. Juli 2001 (Bundesgesetzblatt 1. I S. 1510), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom. 22. April 2005 (Bundesgesetzblatt 1. I S. 1106).

5. Крылов Б. С. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полицией зарубежных стран / Б. С. Крылов. – М. : Академия МВД СССР, 1980. – 158 с.

6. Мачковский Г. И. Полиция (организация, кадры, уголовно-процессуальная деятельность) / Мачковский Г. И. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1972. – 166 с.

7. Simon Deakin and Gillian S Morris. Labour Law. – Second edition. – London, Edinburgh, Dublin : Butterworths, 1998. – 1044 p.

8. Бутов П. С. Совершенствование материальных и процедурно-процессуальных норм о применении дисциплинарной ответственности работников по трудовому праву Российской Федерации: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / П. С. Бутов. – Челябинск, 2006. – 271 с.

9. Кузнецов Ю. А. Трудоправовая ответственность: понятие, виды : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Ю. А. Кузнецов ; Пермск. ун-т – Пермь, 2005 – 22 с.

10. Лебедев В. М. Лекции по трудовому праву России: [вып. 2] / В. М. Лебедев. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 2001. – 63 с.

11. Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины : монография / Мартыненко О. А. – Харків : Изд-во ХНУВС, 2005. – 496 с.

Коваленко К. В. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів / К. В. Коваленко // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 102–106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_20.pdf

Виконано дослідження зарубіжного досвіду дисциплінарної відповідальності правоохоронців. Визначаються позитивні елементи досвіду зарубіжних країн у вказаній сфері суспільних відносин та формулюються пропозиції щодо запровадження такого досвіду в українську юридичну практику.

Коваленко К.В. Зарубежный опыт правового регулирования дисциплинарной ответственности работников правоохранительных органов

Выполнены исследования зарубежного опыта дисциплинарной ответственности правоохранителей. Определяются положительные элементы опыта зарубежных стран в указанной сфере общественных отношений и формулируются предложения по внедрению такого опыта в украинскую юридическую практику.

Kovalenko K.V. The Foreign Experience of Legal Regulation of Disciplinary Liability of Law Enforcement Officers

The studies of foreign experience of disciplinary responsibility of law enforcement officers were made. Defines the positive elements of the experience of foreign countries in this sphere of public relations and formulates proposals for the introduction of this experience in Ukrainian legal practice.