

На підставі названих вище законодавчих актів внести зміни до законів України, що регламентують правовий статус та компетенцію правоохоронних органів.

З метою підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та забезпечення дотримання ними демократичних принципів правоохоронної діяльності необхідно вжити заходів із забезпечення реальної незалежності ЗМІ як важливих суспільних інституцій, що відіграють ключову роль у забезпеченні відкритості та прозорості діяльності державних структур, у т.ч. правоохоронних органів; передбачити в Цільовому плані «Україна-НАТО» на 2005р. та Плані дій «Україна-ЄС» чіткі критерії виконання Україною взятих на себе зобов'язань з удосконалення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами; вжити єдиний для представників усіх правоохоронних органів «Етичний кодекс» на основі Кодексу поліцейської етики Ради Європи, в якому визначалися б принципи взаємин між правоохоронними органами та громадянами, норми і правила публічної поведінки правоохоронців; запровадити в усіх правоохоронних органах навчальні курси для особового складу «Дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів, етика публічної поведінки правоохоронців, принципи їх взаємодій з громадськістю».

Наше суспільство розвивається, а разом з ним – реформуються і правоохоронні органи. Це характерно не лише для України, а й для більшості країн Європи та світу, уряди яких уже понад десятиліття шукають шляхи вдосконалення правоохоронних структур, більш ефективних способів контролю над їх діяльністю.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи // Упоряд. В. П. Тимошук. К., 2002. 3. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50. 4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. №64.

Надійшла до редколегії 17.07.04

О.О. Теличкін

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПЕРСОНАЛУ МІЖНАРОДНОЇ ЦИВІЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Поширення масштабів участі працівників правоохоронних органів у заходах щодо відновлення або підтримання міжнародного миру і безпеки обумовлює актуальність проблеми вивчення теоретичних засад діяльності із забезпечення дисципліни серед особового складу міжнародної цивільної поліції. Правову базу цієї діяльності складають акти міжнародного публічного права (наприклад, «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку», прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р. (резолюція 34/169) [1], національного адміністративного права (Положен-

ня про миротворчий персонал працівників органів внутрішніх справ України, осіб, звільнених з органів внутрішніх справ за віком або вислугою років, та відібраних для відрядження для участі в міжнародних миротворчих операціях [2]) та міжнародного адміністративного права (наприклад, постійно діючі інструкції цивільної поліції – ПДІ [3]).

Одним із засобів підтримання дисципліни серед персоналу цивільної поліції (ЦП) є можливість притягнення її працівників, у разі необхідності, до дисциплінарної відповідальності. Під дисциплінарною відповідальністю працівників ЦП ми розуміємо застосування відповідними міжнародними організаціями, міжнародними інституційними або неінституційними органами примусових заходів до осіб, винних у вчиненні дисциплінарних проступків міжнародно-адміністративного характеру. Дисциплінарні проступки міжнародно-адміністративного характеру, на наш погляд – це протиправне, винне невиконання або неналежне виконання працівником міжнародної організації, міжнародного інституційного чи неінституційного органу своїх службових обов'язків або правил проходження служби в цих організаціях чи органах. Конкретні склади дисциплінарних проступків міжнародно-адміністративного характеру, а також порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності визначаються нормами міжнародного адміністративного права і містяться у нормативних актах цих організацій чи органів (стосовно цивільної поліції, насамперед у постійно діючій інструкції). Зокрема, норми міжнародно-адміністративного права визначають коло суб'єктів і повноваження виконавчих структур і посадових осіб міжнародних організацій, міжнародних органів інституційного чи неінституційного характеру стосовно застосування дисциплінарної влади, підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, склади дисциплінарних проступків, перелік дисциплінарних стягнень, порядок їх застосування тощо. Міжнародно-адміністративна дисциплінарна відповідальність має свої особливості, найголовнішим з яких, на наш погляд, є її «місійна» обмеженість за часом і територією. На практиці це означає, що дисциплінарне стягнення є дійсним тільки під час проходження служби притягнутого до відповідальності працівника цивільної поліції в конкретній місії. У разі повернення до батьківщини або переведення до іншої місії стягнення втрачає свою силу. Перш за все, це обумовлюється строковим характером самої місії на користь миру, а з організаційного боку – відсутністю практики ведення і зберігання особових справ на працівників ЦП. Але наявність дисциплінарного стягнення міжнародно-адміністративного характеру може обумовити накладення дисциплінарного стягнення і на батьківщині із застосуванням норм національного адміністративного права. На відміну від національного адміністративного права, в міжнародному адміністративному праві дисциплінарна відповідальність не розділяється на загальну і спеціальну з урахуванням однорідності персоналу міжнародних організацій і органів.

Відносно особового складу цивільної поліції перелік дій, віднесених до категорії дисциплінарних проступків міжнародно-адміністративного характеру, міститься в постійно діючій інструкції, яка формулює склади цієї

категорії проступків та встановлює міри відповідальності за їх вчинення (ст. 15.2.1 ПДІ ЦП ООН у Боснії і Герцеговині в редакції від 28 січня 1998 р. [4], ст. 15.2.3 ПДІ в редакції від 3 травня 2001 р. [3]). У складі проступку можуть бути виділені чотири елементи: об'єкт і об'єктивна сторона дисциплінарного проступку, а також його суб'єкт і суб'єктивна сторона. Під об'єктом дисциплінарного проступку розуміються суспільні відносини, врегульовані нормами міжнародного адміністративного права і, виконання яких забезпечено заходами дисциплінарної відповідальності. Суспільні відносини, що охороняються міжнародним адміністративним правом, і перелік яких міститься в положеннях ст.ст. 14.2 – 14.6 ПДІ під назвою «Кодекс поведінки» [4], можуть бути класифіковані на декілька видів, зокрема:

– ті, що впливають на соціальний статус працівника цивільної поліції, як гідного представника світової спільноти, міжнародної організації і своєї держави. Ст. 14.3 забороняє працівникам ЦП брати участь у політичній діяльності, виступати з публічними заявами на користь деякої політичної, релігійної або етнічної групи в зоні відповідальності місії. Згідно зі ст. 14.3.1 поліцейським спостерігачам заборонено з'являтися в публічних місцях у стані алкогольного сп'яніння. Збереження або вживання наркотичних речовин відповідно зі ст. 14.3.2 є підставою для негайної репатріації винного. Персонал ЦП може приймати будь-які подарунки від місцевого населення виключно з дозволу Спеціального представника Генерального секретаря ООН (ст. 14.3.3). Редакція ПДІ ЦП ООН у Боснії і Герцеговині від 03.05.2001 р. містить нову норму – заборону на відвідування установ, пов'язаних з проституцією і торгівлею жінками (ст.14.3.4) [3]. Ст. 14.3.4 не рекомендує працівникам поліції вступати в інтимні стосунки з представниками місцевого населення країни перебування. Працівник ЦП, який виступив ініціатором порушення громадського порядку, пов'язаного із застосуванням фізичного насилля, підлягає негайній репатріації (ст.14.4.4). Зовнішній вигляд повинен відповідати вимогам, які ставляться до представників світового співтовариства (ст.14.5.6);

– ті, що стосуються якісного виконання поліцейськими спостерігачами своїх службових обов'язків. Кодекс регламентує поведінку персоналу цивільної поліції при виконанні своїх службових обов'язків. Необґрунтована відмова від виконання легітимного наказу начальника відповідно до ст. 14.4.1 тягне накладення дисциплінарного стягнення. Ст. 14.5.1 встановлює відповідальність поліцейського спостерігача за якісне виконання своїх функціональних обов'язків, ст. 14.5.2 – за достовірність інформації, наданої в службових документах. Несанкціоноване знищення офіційних документів (ст. 14.5.3) або надання відомостей службового характеру засобом масової інформації (ст. 14.5.4) також тягне застосування засобів дисциплінарного впливу. Поліцейським спостерігачам заборонено використовувати своє службове становище в корисливих цілях (ст. 14.5.5). Кодекс встановлює відповідальність персоналу ЦП за збереження майна організації (ст.ст. 14.5.7, 14.5.7.1), за дотримання встановленого режиму роботи (ст.14.5.8), а також подання навмисно неправомірного позову до організації (ст. 14.5.9);

– щодо підтримання здорового морально-психологічного клімату в багатонаціональних колективах ЦП. Забороняється дискримінація представників цивільної поліції за статевою, расовою або етнічною ознакою (ст. 14.4.2); використання цинічних, непристойних, вульгарних або образливих для присутніх висловлювань або жестів (ст.14.4.3). Заходи дисциплінарного характеру, відповідно до ст. 14.4.5, застосовуються до особи, яку було викрито у сексуальних домаганнях.

Особливістю дисциплінарної відповідальності міжнародно-адміністративного характеру є те, що під накладення дисциплінарних стягнень (негайна репатріація) підлягають також особи, обвинувачені у вчиненні злочинних діянь, зокрема: крадіжки, грабежу, незаконного проникнення в житло, гвалтування, підпалу, нападу, вбивства, використання, збереження, торгівлі або розповсюдження наркотичних речовин тощо (ст. 14.6). Однак подальше розслідування і покарання винного покладається на судові і правоохоронні органи або країни перебування місії, або держави-контриб'ютора.

Характеристика конкретних діянь, передбачених нормами міжнародного адміністративного права, складає зміст об'єктивної сторони дисциплінарного проступку. Головною соціальною ознакою об'єктивної сторони дисциплінарного проступку міжнародно-адміністративного характеру є суспільна небезпека відповідної дії. Будь-які діяння (або бездіяльність), що принижують авторитет працівників цивільної поліції, знижують ефективність її роботи, повинні розглядатися крізь призму основної соціальної функції ЦП як провідного суб'єкта діяльності з підтримання або відновлення міжнародного миру і безпеки.

Суб'єктами дисциплінарних проступків міжнародного адміністративного характеру, які передбачені нормами ПДІ, є лише кадрові працівники цивільної поліції, тобто всі вони можуть бути віднесені до категорії спеціальних суб'єктів. Це означає, що суб'єктами дисциплінарних проступків можуть бути виключно особи, які проходять службу в цивільній поліції.

Суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку виражає психічне ставлення суб'єкта правопорушення до вчиненого протиправного діяння. Основним елементом суб'єктивної сторони складу дисциплінарного проступку є провина. Лише наявність провини, яка може виражатися у двох формах – наміру і необережності, перетворює діяння в правопорушення. Постійно діючою інструкцією передбачається два види необережності, проста (simple) – коли проступок вчинений працівником ЦП поза робочий час, і тяжка (gross) – коли проступок вчинений під час виконання службових обов'язків. У низці випадків форма провини є критичним елементом при кваліфікації діяння. Наприклад, відповідно до ст. 14.5.2 ПДІ працівник ЦП притягується до дисциплінарної відповідальності лише в разі навмисного використання неправдивих даних у службових документах [4].

ПДІ визначає систему суб'єктів управління діяльністю з підтримання дисципліни серед персоналу ЦП. Ст. 15.2.6 запроваджує інститут так званих «дисциплінарних супервізорів» (Disciplinary Supervisors) – осіб, відповідальних за стан і підтримання дисципліни в підрозділах цивільної поліції. До цієї категорії відносяться: командир регіону – для персоналу ЦП, підпо-

рядкованого йому; керівники управлінь і аналогічних їм структурних підрозділів центрального штабу ЦП місії – для особового складу цих підрозділів. Ст. 15.2.7 містить поняття «безпосереднього супервізора» – безпосереднього начальника, відповідального за стан дисципліни в підпорядкованому йому підрозділі. До цієї категорії відносяться: командир станції – для поліцейських спостерігачів, які знаходяться під його командуванням; заступник командира регіону або начальники структурних підрозділів штаба регіону – для особового складу регіонального управління ЦП; керівники відділів і аналогічних їм структурних підрозділів Центрального штабу ЦП місії – для персоналу цих структурних елементів [4].

ПДІ класифікує порушення дисципліни на «мінорні» (minor) і «грубі» (major). Редакції ПДІ подають різні переліки проступків, які належать до тієї або іншої категорії проступків. За вчинення мінорного порушення ПДІ дисциплінарним супервізором може бути накладено так зване «мінорне стягнення» (minor punishment). Необхідно зауважити, що якщо ПДІ в редакції від 28 січня 1998 р. (ст. 15.7.2.2) допускало накладення за одне мінорне порушення двох і більше дисциплінарних стягнень [4], то редакції ПДІ від 25 березня 2000 р. [5] і 3 травня 2001 р. [3] обмежуються накладенням тільки двох. Переліки грубих порушень та відповідних стягнень також містяться в постійно діючій інструкції.

Нормативними актами цивільної поліції не передбачена диференціація стягнень на основні та додаткові. Але аналіз дисциплінарної практики ЦП ООН на території колишньої Югославії свідчить про фактичне існування такої диференціації. Прикладом додаткових стягнень може служити тимчасове вилучення прав водія, передбачене розділом 13.7 ПДІ, яке накладається в разі вчинення дорожньо-транспортної пригоди, і передбачає накладення інших, більш суворих стягнень [4].

Працівники цивільної поліції можуть бути і суб'єктами матеріальної відповідальності, яка в національно-правовому полі регулюється нормами цивільного і трудового права. Однак стосовно міжнародних органів інституційного або неінституційного характеру матеріальна відповідальність їх персоналу є об'єктом регламентування міжнародно-адміністративного права. Наприклад, відповідно до ст. 14.5.7.1 постійно діючої інструкції в разі пошкодження, знищення або втрати майна Організації Об'єднаних Націй з вини працівника цивільної поліції, відповідального за його збереження, останній повинен відшкодувати вартість його заміни [6]. Таким чином, підставою для притягнення працівника ЦП до матеріальної відповідальності є правопорушення, пов'язане з неналежним виконанням своїх функціональних обов'язків, що викликало завдання прямої матеріальної шкоди. Ознаками цього правопорушення є протиправне діяння або бездіяльність, спричинення прямої матеріальної шкоди, наявність причинного зв'язку між поведінкою правопорушника і завданою шкодою, наявність провини працівника ЦП у завданні шкоди. Притягненню до матеріальної відповідальності повинно передувати проведення службового розслідування (ст. 14.5.7.1. ПДІ), яке має за мету встановити наявність вищезгаданих ознак і, в першу чергу, провини поліцейського спостерігача. У національ-

ному законодавстві залежно від розміру матеріального відшкодування розрізняються підвищена, повна і обмежена матеріальна відповідальність. Нормативні акти міжнародних органів інституційного або неінституційного характеру не містять положень щодо видів відповідальності, але практика цивільної поліції свідчить про застосування повної і обмеженої типів матеріальної відповідальності з урахуванням ступеня суспільної небезпеки правопорушення, ступеню і характеру провини правопорушника, а також обставин, за яких була спричинена шкода. Стягнення матеріальних збитків з працівників ЦП здійснюється, як правило, шляхом відповідних відрахувань з їх грошового утримання (ст. 15.5.2 ПДІ в редакції від 3 травня 2001 р [3]). Особливістю міжнародно-адміністративного права є те, що рішення про притягнення до матеріальної відповідальності приймається від імені Комісара ЦП, яким визначається і обсяг та процедура відшкодування. Рішення є остаточним. Оскарження його в судовому порядку нормами ПДІ не передбачено.

Матеріальну відповідальність як галузь регулювання міжнародно-адміністративного права слід відрізнити від матеріальної відповідальності як галузі регулювання міжнародного права. Зокрема, ООН має право на отримання компенсації за пошкодження або втрату майна, що належить цій організації, як наслідок недбалості персоналу національного контингенту спеціальних підрозділів цивільної поліції, якщо це передбачено відповідним міжнародним договором. Але в цьому випадку суб'єктом відповідальності виступає не працівник міжнародної поліції, а держава-контриб'ютор. Договором передбачена і процедура оскарження рішення про відшкодування в міжнародному суді [7].

Список літератури: 1. Кодекс поведінки посадових осіб у підтриманні правопорядку // Права людини і професійні стандарти в документах міжнародних організацій /Упоряд. Т.Яблонської. К., 1999. 2. Про затвердження положення про миротворчий персонал працівників органів внутрішніх справ України, осіб, звільнених з органів внутрішніх справ за віком або вислугою років, та відібраних для відрядження для участі в міжнародних миротворчих операціях: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 квітня 2001 р. № 286. 3. Standard Operating Procedures /Draft/. Sarajevo: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina. International Police Task Force, International Police Task Force, May 03 2001. 4. Standard Operating Procedures. Sarajevo: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina. International Police Task Force, International Police Task Force, 28/Jan/1998. 5. Standard Operating Procedures. Sarajevo: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina. International Police Task Force, International Police Task Force, March 25 2000. 6. Standard Operating Procedures for Civilian Police. New York: United Nations Headquarters. Department of Peacekeeping Operations, 1999. 7. Memorandum of Understanding Between the United Nations and the Government of Ukraine Contributing Resources to the United Nations International Police Unit in Kosovo. Draft MOU from 7 Aug 2000.

Надійшла до редакції 07.06.04