

15. Касаткина А.А. Административно-правовой статус Корпуса Финансовой Гвардии Италии. *Административное и муниципальное право*. Москва : Nota Bene, 2012. № 5 (53). С. 39–46.
16. Криштанович М.Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.02. Львів, 2016. 474 с.
17. Касаткина А.А. Особенности функционирования полицейского механизма Итальянской Республики. *Полицейская деятельность*. 2012. № 3. С. 53–57.
18. Беззуб І. Чи полегшить життя українському бізнесові «Фінансова поліція»? URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350).
19. О Следственной службе Министерства финансов Грузии : Закон Грузии от 09.11.2013 г. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/90304/6/ru/pdf>.
20. Про Бюро економічної безпеки України : проект Закону України від 2 липня 2020 р. № 3087-д. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69331](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69331).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.16>

МАКСИМОВИЧ А.М.

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY LIABILITY OF EMPLOYEES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION

У статті проаналізовано наукові та нормативні положення, що стосуються адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань. Доведено, що адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань спрямоване на впорядкування суспільних відносин у сфері функціонування Державного бюро розслідувань за допомогою адміністративно-правових норм, зокрема під час несення служби у межах цього правоохоронного органу. Зроблено акцент на тому, що адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності являє теоретичну та практичну основу діяльності Державного бюро розслідувань. Дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до працівників Державного бюро розслідувань, має адміністративно-правову природу, оскільки вона є складовим елементом їх правового статусу. Ефективність адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань істотно зумовлюється станом національної правової бази у відповідній сфері відносин. У результаті проведеного дослідження сформульовано поняття та характерні ознаки адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань. Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань – це упорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають у зв'язку із притягненням працівників Державного бюро розслідувань до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, яке відбувається з метою забезпечення належної службової дисципліни та виконання покладених на Державне бюро

розслідувань завдань. До ознак адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань можна віднести такі: 1) це різновид правового регулювання; 2) відбувається надання правової форми відносинам між суб'єктами притягнення та суб'єктами дисциплінарної відповідальності; 3) має цілеспрямований вплив; 4) застосовуються правові засоби; 5) виражається у прийнятті органами державної влади нормативних актів, що встановлюють підстави та процедуру застосування дисциплінарних стягнень до працівників Державного бюро розслідувань; 6) проявляється у реалізації уповноваженим органом від імені держави і в публічних інтересах своїх функцій щодо конкретних суб'єктів, які притягаються до відповідальності.

**Ключові слова:** дисципліна, службова дисципліна, дисциплінарна відповідальність, державний службовець, працівник Державного бюро розслідувань, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення, адміністративно-правове регулювання.

The article analyzes the scientific and regulatory provisions relating to the administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation. It is proved that the administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation is aimed at regulating public relations in the functioning of the State Bureau of Investigation through administrative law, in particular during service within this law enforcement agency. Emphasis is placed on the fact that the administrative and legal regulation of disciplinary liability is the theoretical and practical basis of the State Bureau of Investigation. Disciplinary liability applied to employees of the State Bureau of Investigation has an administrative and legal nature, as it is an integral part of their legal status. The effectiveness of administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation is significantly determined by the state of the national legal framework in the relevant field of relations. As a result of the study, the concepts and characteristics of administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation were formulated. It is concluded that the administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation is the regulation by means of administrative and legal norms of public relations, which arise in connection with bringing employees of the State Bureau of Investigation to justice for disciplinary misconduct, proper official discipline and performance of tasks assigned to the State Bureau of Investigation. The signs of administrative and legal regulation of disciplinary liability of State Bureau of Investigation employees include the following: 1) it is a kind of legal regulation; 2) the legal form is given to the relations between the subjects of attraction and the subjects of disciplinary responsibility; 3) has a purposeful influence; 4) legal remedies are applied; 5) is expressed in the adoption by public authorities of regulations establishing the grounds and procedure for the application of disciplinary sanctions to employees of the State Bureau of Investigation; 6) is manifested in the implementation of the authorized body on behalf of the state and in the public interest of its functions in relation to specific entities that are prosecuted.

**Key words:** discipline, service discipline, disciplinary responsibility, civil servant, employee of the State Bureau of Investigation, disciplinary misconduct, disciplinary sanction, administrative and legal regulation.

**Вступ.** Адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР спрямоване на впорядкування суспільних відносин у сфері функціонування ДБР за допомогою адміністративно-правових норм, зокрема під час несення служби у межах цього правоохоронного органу. Дисциплінарна відповідальність працівників ДБР виступає не лише важливим засобом підтримання необхідного рівня службової дисципліни, а й сприяє дотриманню ними основних засад організації та діяльності ДБР. Саме тому належне адміністративно-правове регулювання у цій сфері відносин є передумовою відкритості, прозорості та невідворотності притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. Адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності становить теоретичну та практичну основу

діяльності ДБР. Дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до працівників ДБР, має адміністративно-правову природу, оскільки вона є складовим елементом їх правового статусу. Ефективність адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР істотно зумовлюється станом національної правової бази у відповідній сфері відносин.

**Постановка завдання.** Для розуміння ролі й призначення дисциплінарної відповідальності працівників ДБР як одного з важливих факторів у системі публічного управління актуальним є дослідження змісту адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, що регламентує правові рамки їхньої діяльності. Окрім того, проведення аналізу адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності, що становить теоретичну та практичну основу організації та діяльності ДБР, є необхідним для формування єдиного підходу до наукового визначення вказаної правової категорії, оскільки він зумовлений і тим, що дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до працівників ДБР, має адміністративно-правову природу, адже вона є складовим елементом їх правового статусу.

**Результати дослідження.** Досліджуючи специфіку адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, насамперед слід звернути увагу на наявні у правовій науці уявлення щодо адміністративно-правового регулювання взагалі як складного і багатогранного правового явища. Для розкриття змісту поняття «адміністративно-правове регулювання» велике значення має родове поняття «правове регулювання» і похідний термін «регулювання» (від лат. *regulo* – правило). Тож доцільним є аналіз цих термінів, який базується на вихідних теоретичних положеннях стосовно розуміння комплексного правового феномена – правове регулювання. Великий тлумачний словник сучасної української мови надає таке визначення слова «регулювати»: «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь» [1, с. 1204]. Великий юридичний словник визначає поняття «правове регулювання» як «процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм; ґрунтується на предметі і методи правового регулювання» [2, с. 524]. У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють «здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку» [3, с. 211]. Аналізуючи вищенаведені положення, можна зробити висновок, що «правове регулювання» розкриває динаміку права, його регулятивні можливості, спрямовані на досягнення правового результату, забезпечує правову регламентацію суспільних відносин, тобто є специфічним нормативно-правовим впливом на різні сфери суспільного життя.

У контексті деталізації уявлення про сутність адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР слід зазначити, що ця правова категорія є одним з різновидів правового регулювання. Зокрема, «адміністративно-правове регулювання розглядається як один із видів правового регулювання» [4, с. 153]. Насамперед слід зауважити, що у сучасній юридичній доктрині відсутні профільні наукові розробки, присвячені адміністративно-правовому регулюванню у сфері дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, що зумовлено новачістю цього правоохоронного органу.

Різноманітні погляди на зміст поняття «адміністративно-правове регулювання» можна відзначити в адміністративно-правовій літературі. Так, Є.Ю. Соболь слушно зауважує, що «визначальною метою будь-якого адміністративно-правового регулювання має бути (поряд із забезпеченням інтересів держави) забезпечення інтересів суспільства та соціуму в межах такої держави. Лише за таких обставин можна вести мову про справді демократичну, правову, соціально-державу з відповідним адміністративно-правовим регулюванням» [5, с. 55]. В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко, О.Х. Юлдашев наголошують на тому, що адміністративно-правове регулювання є «цілеспрямованим впливом норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [6, с. 88]. В.В. Галунько вважає, що адміністративно-правове регулювання – це «здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку» [3, с. 211]. І.М. Шопіна розглядає адміністративно-правове регулювання як «адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою

комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання» [7, с. 55]. Н.В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є «механізмом імперативно-нормативного впорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування» [8, с. 9]. В.К. Колпаков дотримується загальноприйнятих поглядів щодо дефініції адміністративно-правового регулювання, автор зазначає, що «державна за допомогою адміністративно-правових норм впливає на суспільні відносини, перетворюючи їх на адміністративно-правові відносини, тобто здійснює адміністративно-правове регулювання» [9, с. 51]. О.М. Шевчук звертає увагу на те, що більшість представників юридичної науки під адміністративно-правовим регулюванням розуміють «різновид державного впорядкування, що за допомогою норм адміністративного права цілеспрямовано впливає на суспільні відносини з метою забезпечення адміністративно-правовими заходами законних прав, свобод і публічних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави» [10, с. 126]. Проте Є.Ю. Соболев, узагальнюючи різні підходи до формування поняття адміністративно-правового регулювання, підкреслює, що в «наукових колах виокремлюють два концептуальні підходи до розуміння адміністративно-правового регулювання. Прихильники першого з них поділяють позицію, відповідно до якої адміністративно-правове регулювання є різновидом правового регулювання та цілеспрямованим впливом норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення прав і законних інтересів людини й громадянина. Зміст другого підходу зводиться до розуміння під адміністративно-правовим регулюванням імперативно-нормативного впорядкування суспільних відносин з метою забезпечення інтересів держави» [5, с. 56]. Таким чином, узагальнюючи, можна вести мову про те, що адміністративно-правове регулювання проявляється під час впливу держави (в особі уповноважених органів) на різні сфери суспільних відносин з метою їх упорядкування. Своєю чергою М.С. Моїсєєв, аналізуючи різні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР, останнім пропонує розуміти «впорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку зі створенням та діяльністю ДБР з метою забезпечення належних правових, фінансових, технічних та інших умов для ефективного виконання зазначеними органами покладених на них завдань та функцій щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування і розкриття кримінальних правопорушень, що посягають на встановлений у державі правопорядок та віднесені до його підслідності» [11, с. 54].

З огляду на зазначені позиції можна вважати, що *адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР* – це упорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають у зв'язку із притягненням працівників ДБР до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, що відбувається з метою забезпечення належної службової дисципліни та виконання покладених на ДБР завдань.

До ознак адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР можна віднести такі:

- 1) це різновид правового регулювання;
- 2) відбувається надання правової форми відносинам між суб'єктами притягнення та суб'єктами дисциплінарної відповідальності;
- 3) має цілеспрямований вплив;
- 4) застосовуються правові засоби;
- 5) виражається у прийнятті органами державної влади нормативних актів, що встановлюють підстави та процедуру застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР;
- 6) проявляється у реалізації уповноваженим органом від імені держави і в публічних інтересах своїх функцій щодо конкретних суб'єктів, які притягаються до відповідальності.

Не виникає сумнівів, що дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності. Проте трапляються проблеми визначення галузевої приналежності цього правового інституту, серед учених відсутня єдність з цього питання. Представники науки трудового права, спираючись на сукупність у межах правового регулювання правовідносин щодо порушення службової дисципліни (так само як і проходження, припинення служби), вважають, що такі відносини мають характер виключно трудових. Прихильником такої думки є Л.Ю. Величко, науковець стверджує, що «відносини у сфері праці державних службовців входять до сфери дії трудового права. Державний службовець виконує трудову функцію особисто й повинен підкорятися службовій дисципліні, спеціальним правилам, установленим як на рівні локальному, так

і державному. У разі використання праці держслужбовців виникають трудові відносини, але з урахуванням специфіки їх роботи, обов'язків, що покладаються на них, насамперед стосовно службових функцій державних службовців та їх відповідальності» [12, с. 106]. Своєю чергою О.Ю. Дрозд зазначає, що «помилкове ототожнення правовідносин, що виникають у сфері проходження державної служби, та трудових правовідносин спричиняє поширене помилкове застосування законодавства про працю у правовідносинах про державну службу, і навпаки» [13, с. 111], а також додає, що «за своїм становищем у системі трудових відносин держслужбовці істотно відрізняються від тих працівників, які підпадають тільки під норми загального трудового права» [13, с. 111], що не викликає сумніву. Вчені-адміністративісти вважають, що такі відносини належать до державно-службових, мають публічний характер і, відповідно, регулюються адміністративним правом, із чим слід погодитись через специфічний характер правовідносин у сфері службового права. І у цьому контексті варто підтримати Т.О. Коломоєць, яка зауважує, що «службове право є сукупністю норм права, «генетично» пов'язаних з адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [14, с. 138]. Окрім того, з огляду на адаптацію національного законодавства до вимог Європейського Союзу та впровадження європейських стандартів державної служби, варто дотримуватися думки про його підгалузевий характер, відповідно до якого службове право – це підгалузь адміністративного права. В.М. Столбовий наголошує, що «основоположним поняттям у структурі службового права мають стати державно-службові правовідносини, під якими розуміють державно-правові відносини служби і відданості закону державного службовця, що вступає на службу. Роботодавці державного службовця – держава, органи державної влади, інші органи, на які поширюється дія Закону України «Про державну службу» [15, с. 153]. М.М. Прокоф'єв, досліджуючи правову природу дисциплінарної відповідальності державних службовців у правоохоронній сфері, обґрунтовано доводить, що «правові норми, які регулюють дисциплінарну відповідальність, є різновидом норм, що регулюють заходи дисциплінарного примусу, що застосовуються до державних службовців у межах державно-службових правовідносин, які мають на меті здійснити державно-владне узгодження протиправної поведінки із заданими нормами права моделями службової дисципліни в апараті державного органу» [16, с. 294]. Вчений зазначає, що «інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців як правове явище є результатом взаємодії матеріальних і процесуальних норм, матеріальних і процесуальних правовідносин дисциплінарної відповідальності на державній службі» [16, с. 294]. У ч. 5 ст. 14 Закону України від 12.11.2015 р. «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що «трудова відносина працівників ДБР регулюються цим Законом (у частині переведення працівників Державного бюро розслідувань на нижчі або рівнозначні посади та звільнення осіб рядового та начальницького складу), законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами)» [17]. Тому варто відзначити превалюючий вплив адміністративного права на такі відносини (зокрема, службового права як підгалузі адміністративного) через публічно-правовий характер діяльності ДБР та завдання, які на нього покладені державою. Водночас не варто спростовувати часткову роль норм трудового права у врегулюванні відносин притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. У такому комплексному, складному значенні і проявляється сутність правового регулювання дисциплінарної відповідальності ДБР.

Варто враховувати, що «адміністративно-правове регулювання може бути нормативним (регулювання, що здійснюється нормами адміністративного права) та індивідуальним (регулювання, що здійснюється індивідуальними адміністративно-правовими засобами). Отже, адміністративно-правове регулювання... здійснюється насамперед за допомогою адміністративно-правових норм» [18, с. 227–228]. В.Б. Авер'янов зазначає, що в «індивідуальних актах знаходять своє відображення адміністративно-правові норми з урахуванням конкретної обстановки та фактичної специфіки юридичної ситуації. Основною вимогою до індивідуальних актів є їх суворота відповідності адміністративно-правовим актам, у яких закріплюється вся специфіка реалізації правоохоронної функції держави. Головне в цих актах конкретність, тобто вирішення за їх допомогою індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб, виникнення персоналізованих адміністративних правовідносин, зумовлених цими актами [19]. Водночас Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Зуй вважають, що «нормами адміністративного права встановлюються дисциплінарна відповідальність і порядок її реалізації, коло суб'єктів і повноваження органів управління (посадових осіб), що наділені «дисциплінарною» владою, категорії службовців, відповідальність яких регулюється адміністративним правом» [20, с. 193]. При цьому І.О. Картузова зауважує,

що «дисциплінарна відповідальність державних службовців через специфіку державно-управлінської діяльності, яку вони здійснюють, підлягає регулюванню нормами адміністративного права» [21, с. 9]. Саме тому в межах адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР слід приділити увагу нормативно-правовому регулюванню у відповідній сфері суспільних відносин.

Вищу ланку у системі нормативно-правових актів, які регулюють питання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, займає Конституція України, яка хоча і не містить процедурних норм, але встановлює загальні засади, адже містить норми прямої дії. Так, у ст. 92 Конституції України передбачено, що «виключно законами України визначаються ... діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [22]. Так, положення Конституції України формують фундамент основи адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, оскільки ними (положеннями) завжди визначаються базові параметри будь-якої правової діяльності. У зв'язку із цим слухною є точка зору О.М. Бандурки, що «законови в демократичній державі повинні становити головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки вони призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя» [23, с. 114]. Тому для врегулювання суспільних відносин у зазначеній сфері слід звертатись до положень законодавства. Зокрема, таким нормативно-правовим актом є Закон України від 12.11.2015 р. «Про Державне бюро розслідувань» [17], який визначає правові основи організації та діяльності Державного бюро розслідувань.

Щодо дисциплінарної відповідальності працівників ДБР зазначений Закон визначає положення щодо:

- повноваження Директора ДБР під час дисциплінарного провадження (ст. 12);
- поширення на осіб рядового і начальницького складу ДБР дисциплінарного статуту Національної поліції України з урахуванням особливостей, визначених Законом (ст. 14);
- притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців ДБР відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» (ст. 14);
- обов'язку працівника ДБР бути «чесним, сумлінним і дисциплінованим», про що зазначається у Присязі осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань (ст. 14-1);
- засади функціонування Дисциплінарної комісії ДБР (ст. 25);
- підстав для притягнення працівника ДБР до дисциплінарної відповідальності (ст. 25) тощо.

З огляду на те, що спеціальний закон, що визначає правові засади функціонування ДБР, містить норму, відповідно до якої притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців ДБР здійснюється відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» [25] з урахуванням особливостей, визначених законодавством, слід звернутись і до положень зазначеного нормативно-правового акта. Так, указаний Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. У п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» визначено поняття «службова дисципліна» (яке має велике значення для притягнення до дисциплінарної відповідальності) як «неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку». Згідно зі ст. 61 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу», службова дисципліна забезпечується шляхом: неухильного дотримання у службовій діяльності вимог Конституції та законів України, виконання правил внутрішнього службового розпорядку; сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги та охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, збереження державної та іншої охоронюваної законом таємниці; поєднання керівниками всіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності, а також вимогливості щодо підпорядкованих державних службовців [25]. Тобто службова дисципліна передбачає забезпечення нормативно встановленого порядку щодо захисту та охорони прав, свобод та законних інтересів учасників службових відносин, устанвленого державою.

Загальним позитивним аспектом Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» є визначення у ньому окремого розділу (розділ VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців»), присвяченого службовій дисципліні, засадам дисциплінарної відповідальності, де закріплено підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування; обставини,

що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; суб'єкти, уповноважені порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення; порядок здійснення дисциплінарного провадження; гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення тощо. Це дозволяє надати процедурі притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ДБР правової форми та забезпечити дотримання їхніх прав.

Спеціальним законом також зазначено (абз. 2 ч. 6 ст. 14 Закону України від 12.11.2015 р. «Про Державне бюро розслідувань»), що на працівників ДБР, які є особами рядового і начальницького складу, поширюється Дисциплінарний статут Національної поліції України. Тому варто звернути увагу на положення Закону України від 15.03.2018 р. «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [26], яким і затверджено відповідний правовий акт. Структурно Дисциплінарний статут Національної поліції України складається із розділів («Загальні положення», «Заохочення», «Дисциплінарні стягнення», «Облік заохочень та дисциплінарних стягнень»). У Загальних положеннях нормативно визначено поняття службової дисципліни як «дотримання Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників» [26]. Окрім того, у Загальних положеннях передбачені «додаткові» права та обов'язки осіб, які доповнюють і розширюють той перелік, що визначений спеціальним законом. У такому разі логіка законодавця зрозуміла: особи рядового і начальницького складу ДБР зобов'язані суворо і точно дотримуватися законодавства, присяги, порядку і встановлених правил, наказів керівництва, а також сумлінно виконувати свої службові обов'язки. Відповідно, за порушення дисципліни встановлюється дисциплінарна відповідальність як певна реакція держави на правопорушення у сфері державно-службових відносин. Підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку працівником ДБР. У розділі «Дисциплінарні стягнення» закріплені положення щодо відповідальності; визначено поняття дисциплінарного проступку; передбачено сутність дисциплінарного стягнення та перелік його видів; закріплені особливості проведення службового розслідування; визначено порядок застосування дисциплінарних стягнень тощо. Отже, вищезазначеними законами регламентуються найбільш значущі питання забезпечення належного функціонування засад дисциплінарної відповідальності працівників ДБР.

З огляду на нормативно визначену можливість застосування трудового законодавства (у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, які не мають статусу державного службовця та які не належать до осіб рядового і начальницького складу), варто звернути увагу і на відповідні норми. Так, Кодекс законів про працю України (КзпП України) [27] містить окрему главу (глава X «Трудова дисципліна»), де наведено перелік органів, правомочних застосовувати дисциплінарні стягнення; строк для застосування дисциплінарного стягнення; порядок застосування дисциплінарних стягнень; особливості оскарження та зняття дисциплінарного стягнення. Варто враховувати, що тривалий час відбувається обговорення необхідності оновлення трудового законодавства, тому, звертаючи увагу на перспективне законодавство, можна визначити, що проєкт Трудового кодексу України від 08.11.2019 р. [28] містить окрему книгу (Книга восьма «Відповідальність сторін трудових відносин»), в якій у главі 1 «Відповідальність працівників» більш детально і розширено, аніж у чинному нормативно-правовому акті, йдеться про дисциплінарну відповідальність.

Окремо слід проаналізувати акти ДБР, які застосовуються у разі притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності. Наприклад, Інструкція про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників ДБР, що затверджена Наказом ДБР 14.01.2020 р. [29], визначає процедуру проведення службових розслідувань стосовно працівників ДБР – осіб рядового і начальницького складу, державних службовців та осіб, які уклали трудовий договір (контракт) із ДБР, оформлення таких розслідувань і реалізація прийнятих за ними висновків. Прикладом можна навести і Правила внутрішнього розпорядку для осіб рядового і начальницького складу центрального апарату ДБР, затверджені Наказом ДБР 15.12.2020 р. [30], що визначають розпорядок дня осіб рядового і начальницького складу, вимоги до організації служби, запроваджені з метою вдосконалення організації, зміцнення службової, виконавської дисципліни, забезпечення раціонального використання робочого часу, високої ефективності та якості служби. Тут слід враховувати і норми Положення «Про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань», затвердженого Наказом Державного бюро розслідувань від 06.01.2021 р. № 7 [31], у якому визначені її завдання, функції, порядок її створення і функціонування, адже основним завданням Дисциплінарної комісії ДБР є розгляд питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР.

Також слід приділити увагу правовим актам, які хоча і не присвячені повністю особливостям дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, але містять окремі норми, що можуть застосовуватись під час відповідної процедури. Наприклад, Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 743 [32], визначає, що «особа рядового та начальницького складу має право ініціювати проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо порушення нею законодавства, службової дисципліни, зловживань чи інших правопорушень у службовій діяльності», а також «особа рядового та начальницького складу, яка має дисциплінарне стягнення, не може бути призначена на вищу посаду». У Порядку присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 р. № 564 [33], передбачено, що «чергові спеціальні звання особам рядового і начальницького складу ДБР присвоюються в послідовному порядку після закінчення встановленого строку вислуги в попередньому званні за умови відповідності спеціального звання, що присвоюється, спеціальному званню, передбаченому займаною штатною посадою, та у разі відсутності в них не знятих дисциплінарних стягнень», а також, що «особа може бути понижена у спеціальному званні на один ступінь унаслідок застосування відповідного дисциплінарного стягнення на підставах, визначених Дисциплінарним статутом Національної поліції України, і в порядку, визначеному ст. 25 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». З урахуванням аналізу низки нормативно-правових актів, які можуть бути застосовані під час притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності, можна відзначити їх досить велику кількість та розмаїття, що може створювати проблеми під час правозастосування.

**Висновки.** Таким чином, встановлено, що *адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР* – це упорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають у зв'язку із притягненням працівників ДБР до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, яке відбувається з метою забезпечення належної службової дисципліни та виконання покладених на ДБР завдань. До *ознак адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР* можна віднести такі: 1) це різновид правового регулювання; 2) відбувається надання правової форми відносинам між суб'єктами притягнення та суб'єктами дисциплінарної відповідальності; 3) має цілеспрямований вплив; 4) застосовуються правові засоби; 5) виражається у прийнятті органами державної влади нормативних актів, що встановлюють підстави та процедуру застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР; 6) проявляється у реалізації уповноваженим органом від імені держави і в публічних інтересах своїх функцій щодо конкретних суб'єктів, які притягаються до відповідальності. Відзначено превалуючий вплив адміністративного права на такі відносини (зокрема, службового права як підгалузі адміністративного) через публічно-правовий характер діяльності ДБР та завдання, які на нього покладені державою. Водночас не варто спростовувати часткову роль норм трудового права у врегулюванні відносин притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. У такому комплексному, складному значенні і проявляється сутність правового регулювання дисциплінарної відповідальності ДБР. Аналіз положень нормативно-правових актів, які регулюють державно-службові відносини, дозволяє констатувати відсутність у нормотворців єдиної концепції побудови службового законодавства України у сфері правоохоронної діяльності. Це стосується і адміністративно-правового регулювання відносин, пов'язаних із притягненням працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. Аналіз норм, що становлять правову основу інституту дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, відображає відсутність системності щодо дисциплінарно-службового законодавства. Такий недолік можна скорегувати за рахунок прийняття єдиного систематизованого нормативно-правового акта, який регламентував би всі матеріальні і процедурні питання, пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності працівників ДБР. Таким узагальненим нормативно-правовим актом міг би стати Кодекс про дисциплінарні проступки державного службовця України, який би поширював свою дію і на працівників ДБР, або Дисциплінарний статут ДБР, який би поширював свою дію виключно на всі категорії працівників ДБР, що мало би позитивний вплив на вдосконалення дисциплінарного законодавства у сфері діяльності працівників ДБР.

#### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.



2. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крупских. Москва : Инфра-М. 1999. 529 с.
3. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед та ін. ; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон : Гринь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.
4. Шестак В.С. Роль адміністративного права у правовому забезпеченні реалізації окремих функцій держави суб'єктами публічного управління (на прикладі культурної функції). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 34(2). С. 151–154.
5. Соболев Є.Ю. Концептуальні підходи до дефініції адміністративно-правового регулювання у сфері протидії булінгу в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. Вип. 2 (22). С. 53–58.
6. Адміністративне право України: основні категорії та поняття / за заг. ред. О.Х. Юлдашева. Київ : Поліграфіст, 2010. 512 с.
7. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.
8. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
10. Шевчук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: науково-теоретичний аспект. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 146. С. 124–133.
11. Моїсєєв М.С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми : СумДУ, 2019. 227 с.
12. Величко Л.Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. № 1 (51). URL: <http://apdu.journal.kharkiv.ua/index.php/apdu/article/view/253/33.1>
13. Дрозд О. Узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 110–114. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip\\_2016\\_11\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_11_23).
14. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. 182 с. С. 131–140.
15. Столбовий В.М. Актуальні питання службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 150–154.
16. Прокоф'єв М.М. Правова природу дисциплінарної відповідальності державних службовців у правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*. 2018. № 6. С. 292–295.
17. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.
18. Шарнін А.В. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 12. С. 101–106.
19. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
20. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
21. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеська юридична академія. Одеса, 1999. 20 с.
22. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
23. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.
24. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.
25. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

26. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.

27. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

28. Трудовий кодекс України: проект від 08.11.2019 р. № 2410. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331).

29. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників ДБР, затверджена Наказом ДБР 14.01.2020 р. URL: <https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2020-02/DOC.PDF>.

30. Правила внутрішнього розпорядку для осіб рядового і начальницького складу центрального апарату ДБР, затверджені Наказом ДБР 15.12.2020 р. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/2020-00/npa/pro-zatverdzhennya-pravil-vnutrishnogo-rozporyadku-dlya-osib-ryadovogo-i-nachalnitskogo-skladu-centralnogo-aparatu-dbr.PDF>.

31. Про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань : Положення, затверджене Наказом Державного бюро розслідувань від 06.01.2021 р. № 7. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/documents/9.PDF>.

32. Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 743. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2020-p#Text>.

33. Порядок присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 р. № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2020-p#Text>.

УДК 351.741:343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.17>

МАРКОВА О.О.

## СВІТОВІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

### GLOBAL MODELS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

На генезу та становлення моделей адміністративної процедури вплинули історичний розвиток, моделі державного управління (New Public Management and Good Governance) та моделі правового регулювання, зокрема: модель класичної кодифікації; модель рамкового регулювання; модель комплексного регулювання; модель некодифікованої процедури.

Історична еволюція адміністративної процедури поділяється на три етапи: перший етап (XIX століття) характеризується розробкою процедурних вимог щодо прийняття агентством рішень, адміністративного контролю та механізмів з метою запобігання незаконним, свавільним адміністративним діям та захисту прав громадян; другий етап (1950-ті та 1960-ті роки) характеризується появою та регламентацією нормотворчих адміністративних процедур; третій етап (кінець XX століття – XXI століття) – динамічними адміністративними реформами та державно-приватним партнерством та співробітництвом.

На підставі аналізу міжнародної доктрини автор здійснив комплексне дослідження світових моделей адміністративної процедури, які функціонують у різних країнах: квазісудової – модель першого покоління, квазізаконодавчої – другого покоління та колаборативної – третього покоління.