

УДК 351.95(477)

**В. В. Логоша, В. І. Теремецький**

### **РЕАЛІЗАЦІЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*Досліджено сутність та особливості реалізації повноважень прокуратури у сфері дисциплінарної відповідальності. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.*

Для виконання прокурорами покладених на них завдань з нагляду за додержанням і застосуванням законів законодавство України наділяє їх відповідними повноваженнями, які за своїм змістом поділяються на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють (ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 20, пп. 1, 2 ч. 2 ст. 44, ст. 9 Закону України «Про прокуратуру»); 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють (пп. 1, 2, 4, 5, 6 ч. 2 ст. 20, пп. 2, 3 ч. 2 ст. 44 Закону «Про прокуратуру»); 3) повноваження у притягненні порушників закону до відповідальності (п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону «Про прокуратуру»). Третя група повноважень прокурора включає його право порушувати в установленому законом порядку дисциплінарне провадження.

Окрім самостійного порушення прокурорами дисциплінарного провадження за результатами проведеної перевірки за додержанням вимог законодавства в певних сферах діяльності вони активно вживають інші заходи прокурорського реагування, зокрема *вносять протести, подання* тощо. Так, за результатами перевірки органами прокуратури АР Крим додержання законодавства при затриманні, доставлянні дітей до органів внутрішніх справ порушено п'ять дисциплінарних проваджень, за результатами розгляду яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто двадцять посадових осіб, у тому числі п'ять звільнено. Крім того, на усунення порушень закону заступнику Міністра внутрішніх справ України начальнику ГУМВС України в АР Крим внесено подання, за результатом розгляду якого до дисциплінарної відповідальності притягнуто шість посадових осіб [1].

Дослідженню механізму і особливостям участі прокурора як суб'єкта окремих адміністративних проваджень приділено увагу в працях В. Б. Авер'янова, О. В. Агеєва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. М. Грошевого, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, Ю. М. Козлова, М. В. Косюти, М. В. Руденка, М. М. Тищенко, В. В. Шемчука та ін. Така, питання прокурорського нагляду у сфері дисциплінарного провадження не є новим, але існуючі публікації певною мірою є застарілими і наразі не відбивають реалій законодавчого регулювання. Тому дослідження проблем адміністративно-юрисдикційних повноважень прокурора, зокрема як суб'єкта дисциплінарного провадження, є актуальним, особливо зважаючи на законодавчу нерегульованість багатьох питань вказаного провадження.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу сучасного стану законодавства щодо реалізації повноважень прокуратури у сфері дисциплінарної відповідальності виявити недоліки й запропонувати шляхи його вдосконалення та сформулювати відповідні висновки теоретичного характеру.

Застосування заходів дисциплінарної відповідальності є важливим чинником забезпечення державної дисципліни й законності. Функціонально дисциплінарна відповідальність здійснює опосередкований вплив як на відносини службової дисципліни, так і на відносини, що забезпечують реалізацію громадянами належних їм прав і свобод, а також відносини, які забезпечують нормальне функціонування різних інститутів державної влади, оскільки функціонування цих відносин безпосередньо пов'язане з належним виконанням державними службовцями покладених на них обов'язків [2, с. 315]. Здійснюючи загальний нагляд, прокурорам слід пам'ятати, що, перебуваючи в юридично нерівному становищі з роботодавцем, працівник фактично є слабшою стороною трудових відносин,

багато в чому залежить від роботодавця, що дає останньому можливість нав'язувати працівнику свою волю під загрозою застосування певних санкцій [3, с. 83]. За цієї обставини значна роль відводиться правозахисній діяльності прокурорських працівників під час здійснення ними нагляду за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності.

У науці адміністративного права стосовно визначення дисциплінарної відповідальності висловлюються різні погляди. Так, Ю. М. Старилів [4, с. 421], А. П. Коваленко [5, с. 193] вважають, що дисциплінарна відповідальність полягає в накладенні на службовців, які скоїли посадові проступки, дисциплінарних стягнень. На думку Б. О. Шеломова, під дисциплінарною відповідальністю слід розуміти засудження поведінки працівника шляхом оголошення йому владою адміністрації (тобто роботодавцем або уповноваженими особами) дисциплінарного стягнення [6, с. 321].

У теорії трудового права загальна дисциплінарна відповідальність (санкції якої застосовуються до всіх без винятку працівників, окрім тих, для яких встановлена спеціальна дисциплінарна відповідальність) визначається як обов'язок працівника понести покарання, передбачене нормами трудового права, за винне, протиправне невиконання своїх трудових обов'язків [7, с. 315]. Однак зміст трудової функції окремих категорій працівників (суддів, прокурорів, державних службовців, працівників, які виконують виховні функції) охоплює також дотримання вимог морального змісту. Недодержання ними таких норм, їх аморальна поведінка не лише під час роботи, але й у побуті є підставою для притягнення таких працівників до дисциплінарної відповідальності аж до звільнення з посади.

Як відомо, дисциплінарна відповідальність настає за здійснення працівником дисциплінарного проступку. Будь-який дисциплінарний проступок завдає шкоди суспільним відносинам, що викликає відповідну реакцію з боку суспільства та держави, які мусять застосовувати певні заходи дисциплінарного примусу.

Дисциплінарна відповідальність не може бути реалізована без правозастосовної діяльності, яка встановлює подію правопорушення та його суб'єктів, забезпечує збір необхідних матеріалів і доказів, їх перевірку і, нарешті, визначає у правовому акті відповідність юридичної і фактичної підстави відповідальності. Сукупність правовідносин, пов'язаних із вирішенням питання про дисциплінарну відповідальність за наявне або таке правопорушення, що готується, охоплюється поняттям дисциплінарного провадження [8, с. 41–42].

На думку Ю. С. Адушкіна, дисциплінарне провадження являє собою регламентований порядок накладення посадовими

особами дисциплінарних стягнень та оскарження останніх у відомчому порядку [8, с. 117]. О. М. Бандурка та М. М. Тищенко визначають дисциплінарне провадження як сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [9, с. 157]. О. В. Кузьменко вважає, що дисциплінарне провадження – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів з вирішення справ про дисциплінарні проступки [10, с. 270].

Вважаємо, що суть дисциплінарного провадження полягає в тому, що ця діяльність:

1) спрямована на розгляд і вирішення справи про дисциплінарний проступок та має відповідні стадії: порушення провадження і перевірки обставин справи; розгляду і вирішення дисциплінарної справи; оскарження або опротестування рішення, яке винесене; виконання рішення у справі;

2) здійснюється відповідним колом суб'єктів;

3) відбувається згідно з адміністративно-процесуальними нормами. Але необхідно зважати на те, що процесуальні норми, які регламентують дане провадження, містяться у великій кількості нормативно-правових актів. Цю обставину, а також інші особливості дисциплінарного провадження, слід враховувати прокурору при здійсненні ним наглядової діяльності.

Розгляд питань, пов'язаних з діяльністю прокурора як суб'єкта дисциплінарного провадження, потрібно здійснювати в контексті низки важливих положень. Так, зважаючи на особливості суб'єктів дисциплінарної відповідальності, виділяють декілька видів дисциплінарної відповідальності: 1) дисциплінарну відповідальність на підприємствах, в установах і організаціях; 2) дисциплінарну відповідальність військовослужбовців і організацій службовців, дисципліна яких прирівнюється до військової; 3) дисциплінарну відповідальність осіб, які перебувають в установах зі спеціальним режимом або піддані іншим обмеженням прав [11, с. 180; 12, с. 147].

Водночас ми підтримуємо точку зору тих науковців (наприклад, О. В. Агєєва [13, с. 11]), які поряд із загальновизнаними видами дисциплінарної відповідальності виділяють як окремі її види дисциплінарну відповідальність державних службовців і дисциплінарну відповідальність суддів та працівників прокуратури. Це зумовлено специфічним характером їх діяльності, особливістю функцій, які вони здійснюють, та їх відповідальності у зв'язку з виконанням таких функцій [9, с. 156]. Не випадково законодавець визнав за необхідне закріпити положення, що стосуються особливостей їхньої дисциплінарної відповідаль-

ності, в окремих законодавчих актах – законах України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів». Отже, законодавець виокремлює велику групу осіб, що працюють у структурі державного апарату і виконують певні специфічні функції.

Необхідність існування вказаних вище видів дисциплінарної відповідальності та виокремлення їх як самостійних, на наш погляд, обумовлюється існуванням спеціальної дисциплінарної відповідальності, яка передбачається тільки для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів та положень про дисципліну і спеціальних нормативних актів. Вона (на відміну від загальної дисциплінарної відповідальності) характеризується спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку, особливим характером дисциплінарного проступку, певним колом осіб та органів, які наділені дисциплінарною владою, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення, припинення та оскарження накладеного дисциплінарного стягнення. Ці обставини слід враховувати прокурору, який здійснює нагляд за застосуванням дисциплінарної відповідальності.

Крім того, спеціальна дисциплінарна відповідальність (порівняно із загальною) передбачає широке коло дисциплінарних стягнень, більш суворі санкції та розширює зміст дисциплінарного проступку, застосовуючи дисциплінарні санкції не тільки за порушення трудової дисципліни, але й за проступки, що несумісні з гідністю працівника або службовця. Так, Законом України «Про державну службу» [14] передбачається, що дисциплінарні стягнення до державного службовця застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, зв'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, що ганьбить його як державного службовця чи дискредитує державний орган, у якому він працює (ст. 14). Закріплення на законодавчому рівні спеціальної дисциплінарної відповідальності обумовлено специфікою функцій, що виконуються цими працівниками, а також особливо тяжкими наслідками, що можуть настати в результаті невиконання або неналежного виконання покладених на них трудових обов'язків [15, с. 230].

Практика свідчить, що найчастіше в поле зору прокурора потрапляють питання, пов'язані з реалізацією загальної дисциплінарної відповідальності та забезпеченням законності в ході реалізації відповідних дисциплінарних стягнень. При цьому якість та ефективність наглядової діяльності прокурора за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності ба-

гато в чому залежить від ретельного аналізу елементів складу дисциплінарного проступку [12, с. 148].

Одним із найбільш важливих питань під час перевірки законності притягнення до дисциплінарної відповідальності є питання правомочності застосування цього стягнення відповідним органом (посадовою особою). Відповідно до ст. 147<sup>1</sup> КЗпП України [16] дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника. Найчастіше такий орган є одноосібним. Це означає, що керівник підприємства завжди має право застосувати стягнення, оскільки його право приймати на роботу закріплено безпосередньо в нормативно-правових актах. Заступники керівника можуть одержати право прийняття та звільнення працівників відповідно до статуту або наказу керівника підприємства. Особа, яка виконує обов'язки керівника підприємства на підставі відповідного наказу, користується правом прийняття працівників та має право застосовувати до нього дисциплінарні стягнення. Водночас право прийняття на роботу, а відтак і право застосувати щодо працівників дисциплінарні стягнення керівник підприємства має право передати керівникам структурних підрозділів [17, с. 618–619].

На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також органами вищого рівня відносно того, якому надано право прийняття на роботу.

При здійсненні наглядової діяльності у сфері дисциплінарної відповідальності прокурору необхідно звертати увагу на те, що найменш детально порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності регламентується у КЗпП України. Окрім строків застосування дисциплінарного стягнення своє закріплення одержали лише окремі процесуальні аспекти, пов'язані з необхідністю одержання від порушника трудової дисципліни письмового пояснення щодо застосування дисциплінарного стягнення. Відносно прав особи, яку було притягнуто до дисциплінарної відповідальності, законом передбачається лише право оскаржити дисциплінарне стягнення, накладене на неї (ст. 150 КЗпП).

Об'єктом перевірки повинно стати питання про надання працівником письмового пояснення щодо певної дії чи бездіяльності. Зі змісту ст. 149 КЗпП випливає, що надання пояснення є правом, а не обов'язком працівника, але питання реалізації цього права свого чіткого визначення в законодавстві не знайшли. На практиці факт відмови від надання пояснення фіксується в акті про це, який підписується кількома особами на підтвер-

дження відмови працівника дати пояснення по суті порушення трудової дисципліни [17, с. 622]. Враховується і та обставина, що у особи, якій запропонували дати пояснення, можуть бути певні мотиви для відмови. І такого роду мотиви мають бути встановлені прокурором у ході перевірки. Вважаємо, що чітка процесуальна регламентація на даному етапі дисциплінарного провадження повинна отримати своє нормативне закріплення. Зокрема це стосується фіксації факту відмови від надання пояснення та права особи викласти мотиви такого роду відмови, які повинні знайти своє відображення в акті [12, с. 156].

Уявляється, що процесуальний статус особи, що притягується до дисциплінарної відповідальності, потребує істотного розширення, зокрема надання можливості активного впливу на хід і результати розгляду конкретної справи про дисциплінарну провину. Так, при притягненні до дисциплінарної відповідальності працівників підприємств, установ, організацій варто закріпити можливість особи, яку притягнуто до дисциплінарної відповідальності, поряд із письмовим поясненням також представляти докази і заявляти клопотання відносно справи, що розглядається [13, с. 11]. Це стане додатковою гарантією забезпечення об'єктивності рішення в справі, дозволить звести до мінімуму вплив можливих суб'єктивних факторів з боку власника чи уповноваженого ним органу та буде сприяти залученню до процедури розгляду дисциплінарної справи нових учасників (наприклад, адвоката), діяльність яких більшою мірою спрямована на сприяння реалізації його адміністративно-процесуального статусу. У першу чергу це стосується стадії порушення провадження у справі та розгляду дисциплінарної справи.

Крім того, адміністративно-процесуальний статус суб'єктів дисциплінарного провадження потребує детальної регламентації з метою посилення адміністративно-процесуальних гарантій, зокрема розширення процесуальних можливостей особи для захисту своїх прав і інтересів (наприклад, надання особі права заявляти клопотання про продовження строку розгляду дисциплінарного провадження чи про відкладення розгляду справи про дисциплінарну провину, якщо це викликано необхідністю одержання певних доказів, необхідних, на думку особи, для правильного вирішення справи).

Свого нормативного закріплення також потребує й питання про чітке визначення кола осіб, яким може бути надано право витребувати пояснення та збирати інші відомості, пов'язані зі здійсненням певних дій чи бездіяльності, які мають ознаки дисциплінарного правопорушення. Факт виявлення певної дії чи бездіяльності, яка має ознаки дисциплінарного проступку, повинен бути зафіксований у письмовому документі, що подається осо-

бою, якій безпосередньо підпорядкований працівник, на ім'я керівника підприємства, установи, організації. Тому слід підтримати В. В. Шемчука, який зауважує, що до числа такого роду осіб можуть бути віднесені керівники відділів кадрів і відповідного підрозділу, де працює особа, стосовно якої вирішується питання про притягнення її до дисциплінарної відповідальності [12, с. 152]. Втім питання делегування такого роду повноважень повинні бути закріплені у правилах внутрішнього трудового розпорядку, які приймаються на підприємствах, установах, організаціях.

У разі виявлення факту певних дій чи бездіяльності безпосередньо керівником підприємства, установи, організації або якщо особа, яка вчинила певні дії або бездіяльність, що мають ознаки дисциплінарного проступку, безпосередньо підпорядкована керівнику підприємства, установи, організації, можливо було б складання протоколу про дисциплінарне правопорушення або акту про правопорушення. Застосування таких документів для фіксації вказаних фактів є важливим і може бути враховано під час подальшого вдосконалення процесуальної форми притягнення до дисциплінарної відповідальності, яка є запорукою досягнення цілей відповідної правозастосовної діяльності, вирішення її завдань, забезпечення обов'язків усіх без виключення суб'єктів процесуальної діяльності.

Вдосконалення законодавчого регулювання питань дисциплінарної відповідальності пов'язане й з визначенням і закріпленням обставин, які виключають дисциплінарну відповідальність, обставин, які виключають дисциплінарне провадження, а також обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність та обтяжують її. Такий підхід значною мірою сприяв би забезпеченню законності при розгляді та вирішенні дисциплінарних справ, підвищив би правову захищеність особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності.

Вказані чинники мають загальний характер і в цілому стосуються всіх видів дисциплінарної відповідальності.

Слід зазначити, що законодавство не тільки надає право (а іноді зобов'язує) накладати на працівника чи службовця дисциплінарне стягнення, але й водночас передбачає для них відповідні гарантії<sup>1</sup>, до яких належать: правові підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, коло осіб, що мають право накладати дисциплінарні стягнення, строки і порядок їх накладення, вичерпний перелік таких стягнень, поря-

---

<sup>1</sup> Важливо, на нашу думку, при прийнятті нової редакції КЗпП України зберегти положення ст. 252 КЗпП щодо гарантій для працівників підприємств, установ, організацій, які є членами виборних профспілкових органів, передбачених при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності.



док оголошення, зняття та оскарження дисциплінарних стягнень тощо. Саме на реальне забезпечення вказаних гарантій при притягненні особи до дисциплінарної відповідальності повинна бути спрямована наглядова діяльність прокурора.

Важливим аспектом проблеми забезпечення законності притягнення до дисциплінарної відповідальності є також необхідність налагодження співпраці прокурорів з органами та посадовими особами, які здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю та координацію діяльності в цій сфері [12, с. 147-148].

На нашу думку, перспективним у подальшому є наукове розроблення питань, пов'язаних з розглядом особливостей процесуального регулювання кожного з видів дисциплінарної відповідальності, оскільки такий підхід дозволить досить чітко визначити найбільш «уразливі місця» з погляду охорони прав і свобод громадян, їхньої участі в процесуальному регулюванні притягнення до дисциплінарної відповідальності.

**Список літератури:** 1. Прокуратура АР Крим провела перевірки додержання законодавства при затриманні, доставленні дітей до органів внутрішніх справ / відділ зв'язків із ЗМІ Генпрокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.komitet-k.org.ua/node/325>. – Інформація від 11.02.2011. 2. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности / Д. А. Липинский / под. ред. Р. П. Хачатурова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 387 с. 3. Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л. А. Сыроватская. – М. : Юрид. лит., 1990. – 176 с. 4. Стариков Ю. Н. Служебное право / Ю. Н. Стариков. – М. : НОРМА, 1996. – 728 с. 5. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Зуй та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 624 с. 6. Трудовое право : учебник / [Н. А. Бриллиантова, И. Я. Киселев, В. Г. Малов и др.] ; под ред. О. В. Смирнова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 1998. – 448 с. 7. Гусов К. Н. Трудовое право России : учебник / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова. – 2-е изд. – М. : Юрист, 1999. – 480 с. 8. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю. С. Адушкин ; под. ред. В. М. Манохина. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 128 с. 9. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с. 10. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с. 11. Бандурка А. М. Адміністративний процес / А. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера, 2001. – 336 с. 12. Шемчук В. В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Шемчук. – Сімф., 2009. – 225 с. 13. Агеев О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Агеев. – Х., 2006. – 19 с. 14. Про державну службу : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>. – Редакція від 07.08.2011. 15. Трудовое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. – М. :

НОРМА-ИНФРА, 1998. – 480 с. **16.** Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-08>. – Редакція від 13.05.2011. **17.** Ротань В. Г. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / В. Г. Ротань, І. В. Зуб, Б. С. Стичинський. – 8-е вид., доп. і перероб. – К. : А.С.К., 2007. – 944 с.

*Надійшла до редколегії 31.08.2011*

*Исследованы сущность и особенности реализации полномочий прокуратуры в сфере дисциплинарной ответственности. Сформулированы предложения и рекомендации относительно усовершенствования действующего законодательства в этой сфере.*

*The essence and features of realization of prosecution's powers in disciplinary responsibility area are investigated. Offers and recommendations concerning current legislation improvement in this area are formulated.*