

РОЗДІЛ 3 ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ РІЗНИХ КАТЕГОРІЙ ПРАЦІВНИКІВ

FEATURES OF ATTITUDE TO DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF DIFFERENT CATEGORIES OF EMPLOYEES

Подорожній А.Ю.,

*доцент кафедри правового забезпечення
господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та поглядів учених визначено характерні особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів, зокрема прокуратури та Національної поліції України. Констатовано, що спеціальним законодавством порівняно із діючим Кодексом законів про працю України більш детально регламентуються засади притягнення розглянутих категорій працівників до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: відповідальність, дисциплінарна відповідальність, правоохоронні органи, працівник, прокуратура, поліція.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины и взглядов ученых определены характерные особенности привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов, в частности прокуратуры и Национальной полиции Украины. Констатируется, что специальным законодательством по сравнению с действующим Кодексом законов о труде Украины более детально регламентируются основы привлечения рассматриваемых категорий работников к дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: ответственность, дисциплинарная ответственность, правоохранительные органы, работник, прокуратура, полиция.

In the article based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views the characteristic features of bringing to the disciplinary responsibility of law enforcement officers, in particular the prosecutor's office and the National Police of Ukraine are determined. It was stated that the special legislation in comparison with the current Code of Labor Laws of Ukraine regulates in more detail the grounds for bringing these categories of employees to disciplinary responsibility.

Key words: responsibility, disciplinary responsibility, law enforcement agencies, employee, prosecutor's office, police.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що, окрім загальних правових та процедурно-процесуальних засад притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, існують також засади, які визначаються спеціальним законодавством та застосовуються до особливих категорій працівників. Ця «особливість» полягає у тому, що такі працівники наділені спеціальним трудо-правовим статусом, який закріплюється у спеціальних нормативно-правових актах, а тому їх притягнення до дисциплінарної відповідальності вимагає особливого порядку. У цьому контексті в рамках представленого наукового дослідження нам хотілося б приділити увагу працівникам правоохоронних органів України. Така наша позиція пояснюється тим, що на сьогодні відбувається активне реформування правоохоронних органів. Ці зміни стосуються правового статусу їх працівників, зокрема і щодо притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Стан дослідження. Деякі проблемні питання притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників у своїх наукових

працях розглядали: Г.С. Іванова, О.П. Ігнатенко, М.І. Іншин, П.М. Каркач, В.С. Ковригіна, О.Д. Новак, С.В. Подкопаєва та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових пошуків, більшість науковців підходили до розгляду вказаного питання з точки зору адміністративного права.

Саме тому **мета статті** – визначити та розглянути особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників окремих правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронними органами в Україні слід вважати такі органи державної влади, діяльність яких спрямована на забезпечення законності та правопорядку в державі, для чого вони наділяються певною сукупністю особливих суб'єктивних прав та обов'язків. Цілком логічно, що реалізують специфічні функції вказаних вище органів їх працівники, які також володіють особливим правовим статусом. Слід відзначити, що в Україні діє велика кількість правоохоронних органів, вичерпний перелік яких надається у ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і

правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року. Отже, відповідно до вказаного вище нормативно-правового акта правоохоронними органами в Україні є органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1]. У контексті нашого дослідження ми більш детальну увагу приділимо питанню притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури та працівників Національної поліції України, адже, на наше переконання, саме ці органи державної влади займають ключове місце в системі правоохоронних органів нашої держави.

Розглядаючи дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури, слід відзначити, що дисциплінарна відповідальність прокурорів – це спеціальний вид дисциплінарної відповідальності, яка, своєю чергою, є видом юридичної відповідальності. Її сутність полягає в застосуванні до порушника службової дисципліни несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру [2, с. 11]. Справедливим буде відзначити, що розрізняють загальну і спеціальну дисциплінарну відповідальність прокурорів. Загальна дисциплінарна відповідальність передбачається Кодексом законів про працю і Правилами внутрішнього трудового розпорядку, а спеціальна здійснюється: а) в порядку підлеглості; б) за статутами про дисципліну; в) за окремими нормативними актами [3]. Порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності регулюється двома нормативно-правовими актами: Законом України «Про прокуратуру» та Дисциплінарним статутом прокуратури України, що зумовлює наявність детальної та змістовної процедури притягнення вказаної категорії працівників до дисциплінарної відповідальності порівняно із чинним КЗпП України. Зазначене вище, беззаперечно, є першою особливістю притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Наступним специфічним аспектом дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури є визначення підстав, за яких прокурора може бути притягнуто до відповідальності. Так, поруч із загальними підставами у Законі України «Про прокуратуру» відзначається, що прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності через: 1) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 2) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 3) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності,

у чесності та непідкупності органів прокуратури; 4) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 5) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 6) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури [4].

Як бачимо, нині існує досить великий перелік підстав, через які працівника прокуратури може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, особлива увага приділяється питанню дотримання прокурором професійної етики. Остання являє собою передбачену правилами модель належної поведінки прокурорів у тих ситуаціях, коли правові приписи не встановлюють для них конкретних правил поведінки, яка відповідає загальноприйнятим нормам моралі, а також кращим уявленням про прокуратуру та її працівників. Очевидно, що порушення прокурорами моральних засад прокурорської діяльності тягне за собою підрив особистого іміджу працівника та зниження авторитету прокуратури в суспільстві [5, с. 122]. Як приклад до вищевказаного зазначимо подію, яка відбулась наприкінці 2017 року. Прокурора Київської місцевої прокуратури № 7 Олега Білоуса було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за аморальну поведінку через те, що будучи учасником реаліті-шоу він та його цивільна дружина повністю роздягнулись на камеру. Саме це, а також постійне вживання О. Білоусом нецензурної лексики сприяло тому, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів визнала його провину. На думку членів комісії, які уважно переглянули всі чотири хвилини відео з Білоусом і ще сімома роздягненими чоловіками і жінками, прокурор мав усвідомлювати, що його можуть впізнати поліцейські, судді, колеги, а також інші учасники кримінальних проваджень. За все це на прокурора було накладено дисциплінарне стягнення у вигляді догани. На нашу думку, досвід прокуратури можна використати у визначенні загальних підстав притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, зокрема передбачити у КЗпП України положення про те, що: «Працівника може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за негідну поведінку, що могла негативним чином вплинути на діловий імідж підприємства (організації, установи), де він здійснює свою трудову діяльність».

Ще однією характерною особливістю притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності є те, що дисциплінарне провадження щодо порушника здійснюється спеціально уповноваженим органом – Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, яка є колегіальним органом, що відповідно до повноважень, передбачених чин-

ним законодавством, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір обійняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. Комісія є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України [4]. Створення вказаної комісії призвело до зміни так званої «класичної моделі» здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора, була встановлена європейська модель, яка базується на утвердженні незалежних спеціалізованих органів із дотриманням законодавчо закріпленої процедури дисциплінарного провадження про накладення дисциплінарних стягнень, а не керівниками прокуратур одноосібно. Б.В. Лавренко підкреслює, що новостворений орган – Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія, не виступає як «декоративний», а має цілком реальні та вагомні інструменти впливу, врегульовані механізми реалізації своєї діяльності [6, с. 80]. А.В. Пшонка справедливо відзначає, що створення вказаного вище колегіального органу з вирішення дисциплінарних питань «сприяє тому, щоб прокурори не перебували з органами дисциплінарної влади у відносинах функціонального підпорядкування» [2, с. 11]. А відтак існування вказаного органу дає змогу справедливо та оперативно вирішувати питання про притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності. З позитивного боку також слід відзначити, що діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів є досить добре врегульованою, а порядок реалізації нею своїх повноважень досить повно розкрито у спеціальному законодавстві, що не можна сказати про Комісію з трудових спорів.

Окремо хотілося б зазначити таку особливість притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, як кількість видів дисциплінарних стягнень. Так, до працівника прокуратури можуть бути застосовані такі стягнення: 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в посаді; 4) позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України»; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину [7]. Водночас чинним Кодексом законів про працю України передбачено два основні види стягнень: догана та звільнення. Однак у КЗпП також відзначається, що законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення [8]. Крім того, як характерну особливість слід вказати те, що Генеральний прокурор має право застосовувати дисциплінарне стягнення в повному обсязі вказаного вище переліку, за винятком позбавлення або позбавлення в класному чині Державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів, оскільки це можливо лише указом Президента за поданням Генерального прокурора України [9, с. 107]. Крім того, особи, нагороджені нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України», можуть бути звільнені з роботи лише

за попередньою згодою Генерального прокурора України.

Наступний правоохоронний орган, якому ми приділимо увагу, – Національна поліція України, яка є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. У контексті нашого дослідження відзначимо, що стаття 19 Закону України «Про Національну поліцію» закріпила, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. А підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом [10]. Однак, не зважаючи на те, що поліція в Україні працює вже майже три роки, дисциплінарного статуту Національної поліції України так прийнято і не було. А тому працівники поліції притягуються до відповідальності на засадах, які визначені в Законі України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 року. У вказаному нормативно-правовому акті зазначається, що дисципліна праці (служба дисципліна) у вказаному органі державної влади досягається: створенням належних умов проходження служби особами рядового і начальницького складу; набуттям високого рівня професіоналізму; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; дотриманням законності і статутного порядку; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої особистої гідності; вихованням в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей; забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; умілим поєднанням і правильним застосуванням заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; належним виконанням умов контракту про проходження служби [11]. Таким чином, у забезпеченні дисципліни праці в органах Національної поліції велика увага приділяється вихованню поліцейських, а також створенню умов, за яких особа буде належним чином виконувати свої посадові обов'язки. Однак (як і будь-яка інша особа) працівники поліції можуть порушити встановлені правила та вимоги щодо їхньої професійної діяльності, що, своєю чергою, тягне настання для них негативних наслідків, одним із основних серед яких є дисциплінарне стягнення.

Загалом відповідно до вказаного вище нормативно-правового акта дисциплінарний проступок – це невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни. На вказаному вище і завершується перелік підстав притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності, що можна вважати першою особливістю притягнення поліцейських до

такого виду відповідальності. Водночас несправедливо говорити про те, що поліцейські притягуються до відповідальності лише на загальних підставах, які закріплені в КЗпП України. А тому, на нашу думку, законодавцю необхідно більш детально розкрити: що являє собою неналежне виконання працівником поліції своїх обов'язків. Крім того, на прикладі прокуратури необхідно передбачити таку підставу притягнення до дисциплінарної відповідальності, як «вчинення дій, що порочать звання працівника Національної поліції України».

Наступною особливістю є те, що з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, скоєного особою рядового або начальницького складу, начальник призначає службове розслідування, яке має бути завершено протягом одного місяця з дня його призначення. У разі необхідності цей термін може бути подовжено начальником, який призначив службове розслідування, або старшим прямим начальником, але не більш як на один місяць. Забороняється проводити службове розслідування особам, які є підлеглими порушника, а також особам – співучасникам проступку або зацікавленим у наслідках розслідування. Розслідування проводиться за участю безпосереднього начальника порушника [11]. Важливість проведення службового розслідування підкреслюється також тим, що Наказом МВС України від 12 березня 2013 року № 230 було затверджено Інструкцію про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України [12]. Інструкція визначає порядок проведення службового розслідування стосовно особи (осіб) рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ у разі надходження до органів та підрозділів внутрішніх справ України, навчальних закладів та науково-дослідних установ системи Міністерства внутрішніх справ України відомостей про вчинення нею (ними) дій, які порушують права і свободи громадян, службову дисципліну, оформлення результатів службового розслідування та прийняття ними рішення, а також компетенцію структурних підрозділів та посадових осіб органів внутрішніх справ України у разі його проведення [12]. Аналіз вказаного вище нормативно-правового акта дає змогу говорити про те, що проведення службового розслідування досить детально регламентується чинним законодавством. Це має позитивне значення з точки зору забезпечення гарантій для працівника поліції в контексті прийняття справедливого рішення щодо застосування до нього того чи іншого виду дисциплінарного стягнення.

Наступною характерною особливістю притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності є існування порядку накладання дисциплінарних стягнень в особливих випадках. Так, до особливих випадків законодавець відносить: у разі порушення дисципліни особами рядового і начальницького складу в період перебування у відрядженні, відпустці, на відпочинку або в період тимчасової непрацездатності начальник органу чи підрозділу, у межах відповідної території, де вчинено дисциплі-

нарний проступок, вживає заходів щодо його припинення, збирає первинні матеріали та надсилає їх для розгляду за місцем проходження служби порушника; накладання дисциплінарних стягнень на осіб рядового і начальницького складу за проступки, вчинені під час чергування, несення вартової чи патрульно-постової служби, здійснюється тільки після закінчення чергування, варті або після заміни їх іншими особами та здачі зброї; накладання дисциплінарного стягнення на особу, яка перебуває в стані сп'яніння, а також одержання від неї пояснень мають бути відкладені до її протверезіння [11].

Розглядаючи особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Національної поліції України, слід звернути увагу на види дисциплінарних стягнень, серед яких відзначимо: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення [11]. У визначенні виду дисциплінарного стягнення мають враховуватися тяжкість проступку, обставини, за яких його скоєно, заподіяна шкода, попередня поведінка особи та визнання нею своєї вини, її ставлення до виконання службових обов'язків, рівень кваліфікації тощо. Слід також відзначити, що дисциплінарні стягнення у вигляді пониження в спеціальному званні на один ступінь на осіб, які мають перші спеціальні звання, і звільнення з посади на осіб, які обіймають посади найнижчого рівня, не накладаються [11].

Завершуючи розгляд особливостей притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності, хотілося б відзначити деяку фрагментарність врегулювання такої процедури. З одного боку, законодавець визначає детальний порядок проведення службового розслідування, а також перелік видів дисциплінарних стягнень. З іншого боку, варто було визначити більш детальний перелік підстав притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також вказати обставини, за яких дисциплінарна відповідальність виключається.

Висновок. Завершуючи розгляд представленого дослідження, слід констатувати, що спеціальним законодавством порівняно із чинним Кодексом законів про працю України більш детально регламентуються засади притягнення розглянутих категорій працівників до дисциплінарної відповідальності. Зазначене, на наше переконання, беззаперечно, позитивним чином впливає на об'єктивність та якість вирішення питань про притягнення цих категорій працівників до досліджуваного виду юридичної відповідальності. Разом із тим слід відзначити, що деякі положення спеціального законодавства є досить прогресивними, а тому вбачаємо можливим застосовувати його досвід в удосконаленні чинного трудового законодавства, яке визначає загальні засади притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, а також під час розроблення Трудового кодексу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів. / Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/conv>.
2. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2006. 22 с.
3. Івчук М.Ю. Юридична відповідальність працівників прокуратури України. Форум права. 2010. № 4. С. 397–401.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/conv>.
5. Шандула О.О. Деякі проблеми визначення етичних засад діяльності прокурора. Науковий вісник Херсонського університету. 2015. № 5. С. 120–123.
6. Лавренко Б.В. Щодо питання дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2016 № 22. С. 79–82.
7. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1796-12/conv>.
8. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv>.
9. Прокурорський нагляд в Україні: курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів. / Кол. авторів: Нор В.Т., Береський Я.О., Когутич І.І., Котик З.Д., Гузела М.В., Павлишин А.А., Анікіна Н.П., Писарчук С.І.; За ред. проф. В.Т. Нора. Львів: Тріада плюс, 2002. 280 с.
10. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19/conv>.
11. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3460-15/conv>.
12. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України: Наказ МВС України 12.03.2013 № 230. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13>.