
ТРУДОВЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.22:331.108.6

К. В. Коваленко**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

Дисциплінарне провадження є формою реалізації дисциплінарної відповідальності, а неврегульованість цього питання на законодавчому рівні призводить до неправильного застосування норм права в області дисциплінарної відповідальності та, як наслідок, до порушення законності та прав працівників. На основі аналізу спеціальної літератури та наявних наукових розробок автором зроблено спробу прослідкувати становлення концепції дисциплінарного провадження, дати визначення дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ, виділити стадії дисциплінарного провадження, а також обставин, що виключають провадження у справі.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, стадії провадження, обставини, що виключають провадження у справі, процес, процедура, принципи дисциплінарного провадження.

У зв'язку з неврегульованістю на законодавчому рівні питання про дисциплінарну відповідальність взагалі та дисциплінарне провадження зокрема росте кількість громадян, які незаконно притягуються до адміністративної та дисциплінарної відповідальності лише через вади відповідного законодавства. Більшість робіт, присвячених дисциплінарній відповідальності, датовано радянським періодом, а сучасні роботи здебільшого стосуються лише окремих аспектів дисциплінарної відповідальності. Наявність великої кількості прогалин в законодавстві та сучасний стан розробленості цієї проблеми потребує новітніх досліджень у галузі трудового права.

Метою статті є аналіз питання дисциплінарного провадження як з точки зору теорії права, так і з позицій галузевої науки – трудового права, їх закріплення в поточному законодавстві України, заповнення авторського визначення дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ, виділення стадій дисциплінарного провадження, а також обставин, що виключають провадження у справі.

Одна з головних ознак юридичної відповідальності полягає в тому, що її застосування в сучасних правових умовах передбачає наявність чітко визначеного та обов'язкового до виконання порядку, регламентованого законодавством. В цьому контексті особливої актуальності набуває питання співвідношення категорій «процес», «провадження» та «процедура». Процес є системою процедурних правил високого ступеня розробленості, що одержала законодавче вираження в окремих нормативно-правових актах. Провадження є складовою частиною процесу, що характерна для однотипних суспільних відносин. Процедура ж є початком процесу, його первісним

елементом, вона властива нормам і процесу й матеріального права, відбиває діяльну сторону норми. Сукупність процедур становить провадження, а ансамбль останніх – процес, тобто зв'язок між ними характеризується як загальне – особливе – одиничне [1, с. 22]. Отже, дисциплінарне провадження втілює в собі загальні риси, мету й принципи процесу.

Сутність як юридичного процесу в цілому, так і його окремих проваджень (у нашому випадку – дисциплінарного) доцільно аналізувати з позицій загальнотеоретичних положень.

Процесуальне провадження – це комплекс, система процесуальних дій, які утворюють сукупність процесуальних правовідносин, що виконують «свого роду технологічну функцію в механізмі правового регулювання». Процесуальні відносини, виникаючи й розвиваючись у дисциплінарному провадженні, відіграють службову роль відносно матеріальних дисциплінарних відносин. Процесуальні відносини «складаються заради найбільш оптимального досягнення суб'єктом матеріальних правовідносин закладеного в конкретному правовідношенні інтересу. Інакше кажучи, об'єктом процесуального правовідношення можна назвати інтерес учасників процесу, безпосередньо зацікавлених у його результатах і здійснюючих властиві їм функції в межах своєї компетенції» [2, с. 102].

Сукупність правовідносин, що виникають під час вирішення питання стосовно дисциплінарної відповідальності за допущене порушення службової дисципліни (дисциплінарний проступок), охоплюється в кожному окремому випадку поняттям «дисциплінарне провадження».

Вбачається, що можна погодитися з О. В. Нікіфоровим, який обстоює думку, що «дисциплінарне провадження слід розглядати не тільки як певну діяльність, але і як систему юридичних норм, її регламентуючих. Це – норми, що регулюють порушення й розгляд справи про дисциплінарне правопорушення, винесення за результатами його розгляду правозастосовного акту, його перегляд і виконання» [3, с. 87].

Нормативна конструкція дисциплінарної відповідальності включає комплекс норм матеріального та процесуального права, що встановлюють санкції й інші примусові заходи, які підлягають застосуванню у випадку вчинення дисциплінарного проступку, порядок (процес) і послідовність реалізації цих заходів, а також норм, що визначають права й обов'язки особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності. У силу такого значення всяке застосування норм права державними органами та їхніми посадовими особами вимагає впорядкованості. Це й обумовлює наявність процесуальних норм, об'єктом регулювання яких служать процедурні відносини, що складаються у сфері діяльності щодо застосування норм про дисциплінарну відповідальність, тобто в рамках особливого різновиду

юридичної процесуальної форми – дисциплінарного провадження [4, с. 95–97].

На думку В. В. Богуцького та В. В. Мартиновського, провадження – це вид процесуальної діяльності, врегульований законом порядком вирішення певної групи справ [5, с. 5]. Ю. М. Полетаєвим під дисциплінарним провадженням розуміється сама процедура застосування заходів дисциплінарної відповідальності [6, с. 121]. Такої ж думки дотримується Ю. А. Пильд [7, с. 141]. Ю. С. Адушкін визначає дисциплінарне провадження як процесуальну форму, зміст якої полягає в офіційній упорядкованій діяльності щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність [8, с. 3]. А. В. Пшонка робить справедливий висновок, що дисциплінарне провадження як комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій вимагає високого ступеня правової і процедурно-процесуальної регламентації [9, с. 102].

Легальне визначення дисциплінарного провадження щодо суддєв містить ст. 84 закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [10]. Згідно із зазначеною нормою дисциплінарне провадження – це процедура розгляду органом, визначеним законом, звернення, в якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді. Порядок застосування до аудиторів (аудиторських фірм) стягнень за неналежне виконання професійних обов'язків, затверджений рішенням Аудиторської палати України від 15 листопада 2007 р. [11], визначає дисциплінарне провадження як процедуру розгляду в Дисциплінарній комісії АПУ фактів неналежного виконання аудитором (аудиторською фірмою) професійних обов'язків та вибір заходів впливу на аудитора (аудиторську фірму) у формі стягнення.

Виходячи із вищевказаного, вважаємо за можливе визначити поняття дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ як урегульованої дисциплінарно-процесуальними нормами діяльності посадових осіб з вирішення індивідуально-конкретних справ, пов'язаних з порушенням норм службової дисципліни особами начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, з метою застосування й виконання заходів дисциплінарної відповідальності.

Завданням дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеного рішення, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню дисциплінарних проступків, запобігання їм, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Нормативно закріплені найбільш загальні керівні положення, які лежать в основі порядку вирішення дисциплінарних справ, є принципами дисциплінарного провадження. Під час їх визначення

необхідно виходити з факту існування як загальноправових принципів, так і галузевих принципів трудового права, які є основними й для дисциплінарного провадження.

Дисциплінарне провадження, на нашу думку, базується на певних принципах, найважливішими з яких є такі: законність; презумпція невинуватості; право на захист; рівність громадян перед законом; з'ясування об'єктивної істини у справі; гласність провадження; оперативність.

Принципи дисциплінарного провадження реалізуються в нерозривній єдності, тісно пов'язані між собою. Послідовна реалізація всіх принципів дозволяє щонайкраще досягти мети процесу, яка відповідає демократичній природі провадження.

Розглядаючи дисциплінарне провадження як діяльність, що протікає у формі правовідносин, необхідно визначити учасників цих правовідносин, тобто суб'єктів дисциплінарного провадження. На жаль, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ не містить поняття учасника дисциплінарного провадження. У юридичній літературі також немає визначення цього поняття. Презюмується, що такими виступають особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ.

Особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ за своїм службовим становищем діляться на начальників і підлеглих. Начальник – це особа начальницького складу, яка має право віддавати накази та розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником. Начальники, яким особи рядового і начальницького складу підпорядковані по службі хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважаються прямими. Безпосереднім начальником є найближчий до підлеглого прямий начальник. Особи рядового і начальницького складу, які займають рівні посади та не підпорядковані одна одній по службі, можуть бути старшими чи молодшими, що визначається згідно зі спеціальним званням. У разі спільного виконання службових обов'язків особами рядового і начальницького складу, які не підпорядковані одна одній по службі, старшою вважається особа, яка визначена начальником або займає вищу посаду. За рівних посад начальником є старший за спеціальним званням. У разі тимчасового виконання обов'язків, якщо про це оголошено наказом, начальник користується дисциплінарною владою, передбаченою посадою, яку він обіймає тимчасово.

Таким чином, у дисциплінарному провадженні, з одного боку, бере участь особа, стосовно якої застосовуються правові заходи дисциплінарного впливу, а з іншого боку – їхні начальники, що користуються наданою їм законом відповідно до займаної посади дисциплінарною владою. Цей висновок випливає зі ст. 8 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, відповідно до якої начальник несе

персональну відповідальність за стан службової дисципліни і повинен постійно його контролювати. Начальник зобов'язаний попередити про неприпустимість порушення службової дисципліни, а в разі вчинення підлеглим таких діянь, за необхідності, – накладати на винного дисциплінарне стягнення або порушити клопотання про накладення стягнення старшим прямим начальником.

Виходячи із вищевказаного, за характером процесуального статусу суб'єктів дисциплінарно-процесуальних відносин можна розділити на основні та неосновні. Основними суб'єктами дисциплінарного провадження є начальник, наділений владними повноваженнями, та працівники ОВС, стосовно яких вирішується питання про застосування дисциплінарної відповідальності. При цьому до останніх може бути віднесена будь-яка особа рядового і начальницького складу ОВС. Неосновними суб'єктами є допоміжні учасники провадження. Їх сутність полягає в тому, що їх здатність до правоволодіння направлена на обслуговування функціонування основних суб'єктів як повноцінних учасників дисциплінарного провадження.

Процес покладання відповідальності на працівника необхідно розглядати як правозастосовну діяльність уповноваженого суб'єкта. Правозастосовний процес протікає в часі, і численні класифікації стадій правозастосовної діяльності пов'язані із загальнологічною послідовністю здійснення правозастосовних дій. Як і процесуальним формам іншої юрисдикції, дисциплінарному провадженню властива стадійність розвитку. Справа про дисциплінарний проступок проходить кілька стадій від свого виникнення до виконання або в наележних випадках – припинення. Кожна зі стадій має своє призначення, що визначає коло учасників, зміст їхніх прав та обов'язків.

Проблема стадій дисциплінарного провадження давно є об'єктом уваги вчених-юристів, які з різних позицій досліджують стадії застосування права, їх поняття, послідовність, кількість, особливості, обумовлені розходженнями між галузями права. На думку С. С. Алексєєва та В. В. Лазарева, логічна послідовність визначає наявність таких трьох послідовних стадій: установлення фактичних обставин (установлення фактичної основи справи); вибір й аналіз норм права (установлення юридичної основи справи); вирішення справи, виражене в акті застосування права [12, с. 330; 13, с. 39]. З точки зору О. А. Абрамової, дисциплінарний процес складається з таких стадій: виявлення дисциплінарного правопорушення й підготовка справи; розгляд справи й накладення стягнення; припинення процесу [14, с. 138]. О. М. Толочко та С. В. Подкопаєв пропонують законодавчо закріпити певну систему стадій дисциплінарного провадження щодо прокурорів: 1) службова перевірка і порушення провадження; 2) розгляд дисциплінарної справи та прийняття рішення; 3) виконання рішення у справі; 4) перегляд рішення за скаргою (факультативна стадія) [15, с. 74]. В. Г. Самойлов обстоює думку, що дисциплінарне провадження може складатися з таких стадій:

по-перше, порушення й розслідування роботодавцем дисциплінарної справи; по-друге, винесення роботодавцем рішення про необхідність притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності та вибір заходу відповідальності, що підлягає застосуванню; по-третє, попереднє узгодження обраного роботодавцем заходу відповідальності з компетентним органом, у разі якого це передбачено законодавством; по-четверте, видання наказу (розпорядження) про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності та застосування дисциплінарного стягнення [16, с. 136]. Тобто, на думку вченого, існує три обов'язкових стадії дисциплінарного провадження та одна необов'язкова – попереднє узгодження обраного роботодавцем заходу відповідальності з компетентним органом. Вважаємо, що навряд чи буде правильним відносити розгляд дисциплінарної справи й винесення у ній рішення до різних стадій. Адже виданням акта, в якому формулюється рішення у справі, якраз і завершується його розгляд, юридично оформляється його результат.

Схожий підхід містився і в ст. 30 закону України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» від 2 лютого 1994 р. (втратив чинність) [17], яка до стадій дисциплінарного провадження включала: перевірку даних про дисциплінарний проступок судді; порушення дисциплінарного провадження; розгляд дисциплінарної справи.

Підбиваючи **підсумок**, вважаємо за необхідне Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ доповнити статтею, яка б визначала стадії дисциплінарного провадження, а саме:

- 1) перевірку даних про дисциплінарний проступок особи начальницького або рядового складу та порушення дисциплінарного провадження;
- 2) розгляд дисциплінарної справи;
- 3) виконання рішення у справі;
- 4) оскарження рішення.

Список використаних джерел: 1. Котюрин С. И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции / С. И. Котюрин ; МВД СССР, Омская высш. шк. милиции. – Омск, 1973. – 73 с. 2. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупнин, Ю. И. Мельников и др. ; под общ. ред. В. М. Горшенева. – Харьков : «Вища школа», 1985. – 192 с. 3. Никифоров А. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Никифоров Александр Владимирович. – Омск, 1998. – 202 с. 4. Бородин І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження / І. Бородин // Право України. – 2006. – № 12. – С. 93–97. 5. Богущкий В. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / В. В. Богущкий, В. В. Мартиновський. – Харків : ФІНН, 2009. – 176 с. 6. Полетаев Ю. Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве : учеб. пособие / Ю. Н. Полетаев. – М. : Проспект, 2001. – 182 с. 7. Пыльд Ю. А. Дисциплинарная ответственность работников плавающего состава судов морского флота СССР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Пыльд Юри Аугустинович. – Тарту, 1987. –

248 с. **8.** Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю. С. Адушкин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 128 с. **9.** Пшонка А. В. Теоретичні та прикладні проблеми дисциплінарної відповідальності прокурорів : монографія / А. В. Пшонка. – Харків : Право, 2007. – 176 с. **10.** Про судоустрій і статус суддів : закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529. **11.** Про затвердження Порядку застосування до аудиторів (аудиторських фірм) стягнень за неналежне виконання професійних обов'язків : рішення Аудитор. палати України від 15.11.2007 № 184/4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN34824.html. – Ред. від 31.01.2013. **12.** Алексеев С. С. Общая теория права : учебник : в 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 360 с. **13.** Лазарев В. В. Применение норм советского права / В. В. Лазарев ; науч. ред. Б. С. Волков. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 200 с. **14.** Абрамова А. А. Дисциплина труда в СССР: правовые вопросы / А. А. Абрамова. – М. : Юрид. лит., 1969. – 176 с. **15.** Толочко О. Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів / Олександр Толочко, Сергій Подкопаєв // Вісник прокуратури. – 2006. – № 2. – С. 69–75. **16.** Самойлов В. Г. Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: общая и специальная : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Самойлов Вадим Георгиевич. – М., 2006. – 177 с. **17.** Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України : закон України від 02.02.1994 № 3911-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 140.

Надійшла до редколегії 13.11.2014.



Коваленко К. В. Правовое регулирование дисциплинарного производства

Дисциплинарное производство является формой реализации дисциплинарной ответственности, а неурегулированность данного вопроса на законодательном уровне приводит к неправильному применению норм права в области дисциплинарной ответственности и, как следствие, к нарушению законности и прав работников. На основе анализа специальной литературы и существующих научных разработок автором сделана попытка проследить становление концепции дисциплинарного производства, дать определение дисциплинарного производства в органах внутренних дел, выделить стадии дисциплинарного производства, а также обстоятельства, исключающие производство по делу.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство, стадии производства, обстоятельства, исключающие производство по делу, процесс, процедура, принципы дисциплинарного производства.

Kovalenko K. V. Legal regulation of disciplinary proceedings

General legal principles, principles and features of the process of putting liability on police officers are disclosed. The essence of «disciplinary proceeding» is researched. On the basis of the analysis of leading scholars' studies and regulatory acts in order to develop a single conceptual apparatus the author offers the definition

of disciplinary proceedings and to classify disciplinary proceedings into certain stages. Principles of disciplinary proceeding are determined; their consistent implementation will make possible to achieve the goal of the process by the best way. Special attention is paid to the need of amending the Disciplinary Code of the Internal Affairs Agencies and fixing the definition of disciplinary proceeding, the exhaustive list of stages of disciplinary proceedings, and the list of circumstances precluding the possibility of disciplinary penalties.

The relevance of the chosen issue is that the disciplinary liability of police officers is an important tool of guaranteeing discipline and ensuring compliance with the legislation by police officers. While this issue is unregulated at the legislative level it results to the incorrect implementation of law norms in the sphere of disciplinary liability and therefore a violation of law and the rights of police officers. The decision about the prosecution is an important event that may influence on the legal, moral, psychological and social state of a person. It affects human rights and freedoms, personal immunity and protection from abuse, honor and dignity of a person, his/her faith in justice and humanity of the law, professionalism of the state agencies that take all measures concerning legal liability, its validity in each case of prosecution. The disciplinary proceeding is a form of realizing disciplinary liability. The presence of collisions, gaps in the legal regulation in the sphere of disciplinary liability may be an obstacle to select only one correct measure of liability to an officer committed the disciplinary offense or lead to abuse and prosecution of innocent officers.

Keywords: discipline liability, disciplinary proceedings, stages of proceedings, circumstances precluding the proceedings, process, procedure, principles of disciplinary proceedings.

