

УДК 342.95

**В.В. СЕРЕДА**, канд. юрид. наук, доц., Львівський державний університет внутрішніх справ

## ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

*Ключові слова:* адміністративний проступок, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне стягнення, дисциплінарне провадження, оскарження рішення

Державна дисципліна військовослужбовців та осіб, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів вимагає у кожному конкретному випадку її порушення чіткого реагування з боку конкретних суб'єктів юрисдикції. Накладення дисциплінарних стягнень на вказаних спеціальних суб'єктів, вимагає застосування певних процесуальних форм, щоб забезпечити законність, справедливість і досягти поставленої мети публічно-управлінської діяльності. А саме притягнути винного до відповідальності за скоєний протиправний вчинок. Порядок реалізації матеріальних норм щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності визначається дисциплінарним провадженням. Завдяки цьому компетентні суб'єкти вирішують спірні питання щодо справи, здійснюють правову оцінку поведінки тих чи інших осіб, збирають докази, здійснюють інші процесуальні дії, в результаті яких приходять до висновку про необхідність застосування передбачених чинним законодавством заходів державного примусу.

Юридична процесуальна наука не має єдиного підходу до змісту дисциплінарного провадження. А на сьогодні майже відсутні комплексні розробки даного інституту у порівнянні з наукою радянських часів, коли дисциплінарному провадженню приділялась серйозна увага таких відомих правників, як Д.М. Бахрах, Б.І. Жерліцин, В.Д. Сорокін, В.М. Манохін, Є.В. Додін, І.О. Галаган,

Ю.М. Козлов, В.О. Лорія, Ю.С. Адушкін та багатьох інших.

Ця ситуація є не зовсім природною. Адже, як слушно підкреслює Ю.С. Адушкін, «дисциплінарна відповідальність переважає будь-який інший вид юридичної відповідальності по масштабах та частоті реалізації, з огляду на що необхідність поглибленого вивчення порядку застосування дисциплінарних заходів є беззаперечною» [1, с.122].

Незважаючи на зазначене вчені, які приділяли увагу змісту та структурі дисциплінарного провадження, як ми вже зауважували, не мають одностайної позиції на даний інститут. Відповідно, мета дослідження – уніфікувати порядок застосування дисциплінарних стягнень за адміністративні проступки.

О.М. Бандурка та М.М. Тищенко детермінують дисциплінарне провадження, як «сукупність юридичних норм, регламентуючих суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення» [2, с.182]. Ідентичну як за формою, так і за змістом, думку висловлює С.С. Тюрін [3, с.89].

Як «правовий порядок застосування компетентними органами або їх посадовими особами дисциплінарних стягнень до порушників службової та трудової дисципліни» визначає дисциплінарне провадження С.Т. Гончарук [4, с.126]. О.В. Нікіфоров розглядає дисциплінарне провадження не тільки як певну діяльність, але й як систему юридичних норм, що її регламентують. Сюди відносяться норми, які регулюють порушення й розгляд справи про дисциплінарне правопорушення винесення за результатами його розгляду правозастосовного акта його перегляд і виконання [5, с.87].

В.В. Богуцький та В.В. Мартиновський визначає дисциплінарне провадження як вид процесуальної діяльності, врегульований законом порядок по вирішенню певної групи справ [6, с.5]. О.В. Кузьменко наводить власну дефініцію «дисциплінарного провадження як регламентовану адміністративно-проце-

суальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів з вирішення справ про дисциплінарні проступки» [7, с.315].

Всі наведені дефініції мають суперечності щодо змісту та призначення дисциплінарного провадження.

Наприклад, у першій дефініції використовується конструкція «за допущене правопорушення», з цього приводу виникає запитання: ким допущене і ким вчинене?

З другою конструкцією можна не погодитися в частині «до порушників службової та трудової дисципліни», так як порушення громадського порядку не відноситься до службової та трудової дисципліни, не згадуючи вже частину проступків публічно-організаційного змісту.

Третя дефініція зводить зміст провадження виключно до «системи юридичних норм, що її регламентують», а це є не правильним з точки зору призначення та мети провадження.

Четверта дефініція акцентує увагу на тому, що дисциплінарне провадження урегульовано законом, а це не є вірним, та вислів «вирішенню певної групи справ» робить наведене поняття універсальним та позбавляє його конкретики.

П'ята дефініція є найбільш сучасною, але також має уразливе місце, що пов'язане з розмитістю змісту відповідальності «про дисциплінарні проступки», не зрозумілим на які відносини посягає дане діяння.

Підводячи підсумок викладеному вважаємо, що **дисциплінарне провадження** – *послідовний порядок діяльності компетентних суб'єктів юрисдикції, визначених нормативними актами, по вирішенню справ, щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, за порушення службової і трудової дисципліни та громадського порядку.*

Дисциплінарне провадження характеризується наступними загальними принципами: верховенство права, законності, презумпція невинуватості, право на захист, право на оскарження рішення, рівність громадян перед законом, застосування об'єктивної істини у справі, гласність провадження.

Принцип верховенства права – це фундаментальний принцип сучасного правопорядку в світі, встановленого з прийняттям Статуту ООН – документу, що заснував підвалини якісно новим цивілізаційним правовідносинам і сучасного світового порядку. Він відображає загальне надбання людства – ідеали свободи, демократії, прав людини і поступово реалізує їх шляхом регламентації усіх суспільних відносин у контексті найвищої справедливості [8].

Отже, цей принцип права передбачає, що жоден політичний лідер не є впливовішим від закону, що ніхто не може бути покараним державою, крім як за порушення закону, і що ніхто не може бути засудженим за порушення закону іншим чином, ніж у порядку, встановленому законом. Верховенство права різко контрастує з ідеєю, що лідер може бути вище закону, що було особливістю римського права, нацистського права та деяких інших правових систем.

На думку М.І. Козюбри, основними ознаками верховенства права є такі: юридичне забезпечення дотримання природних прав людини державою; розподіл влади; обмеження дискреційних повноважень; гарантія верховенства Конституції; визначеність; пропорційність; незалежність суду і суддів [9, с.135].

Принцип законності означає необхідність суворого та неухильного виконання вимог закону всіма учасниками дисциплінарного провадження застосування дисциплінарних санкцій у повній відповідності закону, а також те що жодна людина не може бути притягнута до відповідальності інакше як на підставах і в порядку встановлених законом.

Презумпція невинуватості означає, що особа, яка притягається до дисциплінарної відповідальності вважається невинною доти доки її вину не буде доведено у встановленому законом порядку. Обов'язок доведення вини покладається на уповноважену сторону відповідно особа не зобов'язана доводити свою невинуватість, будь-які сумніви повинні трактуватися на її користь.

Право на захист реалізується наданням особі, яка притягається до дисциплінарної ві-

дповідальності правом давати пояснення по суті справи та оскаржувати прийняте рішення. На жаль, через недосконалість трудового законодавства реалізація деяких важливих елементів даного принципу законодавчо не визначена, зокрема можливість знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися рідною мовою і послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження.

Принцип рівності перед законом є конституційним принципом та забороняє в ході дисциплінарного провадження будь-яку дискримінацію на підстав расових соціальних, політичних, релігійних, майнових особливостей.

Повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи найважливіше завдання і принцип дисциплінарного провадження, адже саме тут повинна бути реалізована неупередженість розгляду справи посадовими особами. Нормативно це виражається в обов'язку проведення керівником перевірки фактів про правопорушення, отримання пояснень від порушника, заборони брати участь в розслідуванні особам, що є підлеглими порушника чи мають яку іншу зацікавленість в результатах перевірки.

Принцип гласності означає, що провадження здійснюється відкрито, зміст наказу про накладення дисциплінарного стягнення оголошується працівнику [10, с.353].

Дисциплінарне провадження характеризується певною стадійністю та має окрему процедуру кожної із стадій.

Науковці різних галузей права по-різному підходили до визначення стадій дисциплінарного провадження. О.А. Абрамова виокремлює наступні стадії: виявлення дисциплінарного правопорушення й підготовка справи; розгляд справи й накладення стягнення; припинення процесу [11, с.138]. В.Г. Самойлов обстоює думку, що дисциплінарне провадження може складатися з наступних стадій: по-перше, порушення й розслідування роботодавцем дисциплінарної справи; по-друге, винесення роботодавцем рішення про необхідність притягнення працівника до дисцип-

лінарної відповідальності та вибір заходу відповідальності, що підлягає застосуванню; по-третє, попереднє узгодження обраного роботодавцем заходу відповідальності з компетентним органом, в разі якщо це передбачено законодавством; по-четверте, видання наказу (розпорядження) про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності та застосування дисциплінарного стягнення [12, с.36].

Представлені позиції не в повній мірі представляють структуру дисциплінарного провадження, на нашу думку, воно складається:

- 1) перевірка даних про дисциплінарний проступок;
- 2) відкриття дисциплінарного провадження;
- 3) розгляд та прийняття рішення по дисциплінарній справі;
- 4) своєчасне виконання прийнятого рішення;
- 5) оскарження рішення.

**Перевірка даних про дисциплінарний проступок** полягає в практичних діях роботодавця по аналізу інформації про факт вчинення дисциплінарного проступку, перевірка її правдивості, вирішення питання про доцільність притягнення до відповідальності чи обмежитися заходами громадського впливу. Як правило, ці функції покладаються на безпосереднього керівника (керівника структурного підрозділу) або спеціалізовану службу. В наукових роботах Ю.С. Адушкін зазначає, що самі по собі повідомлення відповідних суб'єктів ще не є підставою для порушення дисциплінарного провадження, а служать лише приводом для обговорення питання про можливість або неможливість порушення провадження. Підставами є виключно фактичні дані, що свідчать про реальну наявність у діях особи ознак дисциплінарного проступку [1, с.109].

Якщо після проведеної перевірки встановлено факт проступку та необхідність притягнення до відповідальності, посадовою особою (суб'єктом дисциплінарної влади, суб'єктом звинувачення) **порушується дисциплінарне провадження**. На жаль, у законодавстві законодавчо не закріплений спосіб порушення дисциплінарного провадження, з цього приводу

рідко видається окремий наказ (хіба що у випадку відсторонення особи), тому про нього можна судити з офіційних повідомлень (інформувань, запитів) посадових осіб конкретної установи, наприклад, пропозиції надати пояснення по суті справи.

Керівник (командир) підрозділу повинен зажадати від порушника дисципліни або громадського порядку письмові пояснення. У випадку відмови працівника від дачі пояснень, в силу законодавчої невизначеності, керівник(командир) на сьогодні керується наявною практикою, зокрема здійснює складання відповідного акту відмови. Така відмова повинна бути зафіксована відповідно до вимог провадження дорученням посадовою особою, про що складається відповідний акт.

Центральною стадією провадження є *розгляд та прийняття рішення по справі*, вона полягає в остаточному з'ясуванні ступеня вини працівника та міри відповідальності за порушення дисципліни та громадського порядку, що здійснюється керівником або командиром підрозділу чи органу, органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження та призначення на посаду) даного працівника. Де б не було скоєно проступок, розгляд і вирішення справи по суті здійснюється в тому підрозділі чи організації, де працює порушник. Водночас, для військовослужбовців та працівників органів внутрішніх справ встановлено дещо інший принцип: у разі порушення дисципліни чи громадського порядку в період перебування у відрядженні, відпустці, на відпочинку або в період тимчасової непрацездатності начальник органу чи підрозділу, у межах відповідної території, де вчинено дисциплінарний проступок, уживає заходів щодо його припинення, збирає первинні матеріали та надсилає їх для розгляду за місцем проходження служби порушника.

В результаті розгляду всіх наявних матеріалів, що стосуються притягнення особи до відповідальності, уповноважена особа вправі прийняти наступні рішення:

1) притягти особу до дисциплінарної відповідальності та визначити міру покарання;

2) не притягати особу до дисциплінарної відповідальності (якщо в її діях відсутній склад проступку, збіг строків давності).

При обранні виду дисциплінарного стягнення керівник(командир) може враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку, заподіяну шкоду, обставини, за яких його вчинено, попередню роботу військовослужбовця, або особи на яку розповсюджується дія дисциплінарного статуту. Практика також відносить сюди визнання особи власної вини, ставлення до виконання посадових обов'язків, рівень кваліфікації, повага в колективі тощо. Врахування керівником(командиром) даних обставин гарантуватиме всебічний розгляд справи, сприятиме прийняттю об'єктивного рішення, прийнятного для обох сторін.

*Своєчасне виконання прийнятих рішень* – важлива гарантія невідворотності покарання за вчинені дисциплінарні проступки. Зміст названої стадії полягає в практичній її реалізації шляхом доведення до відома правопорушника обраного заходу дисциплінарного стягнення й забезпечення його виконання. Коло процесуальних дій не лише обмежується оголошенням про стягнення, а й включає в себе ознайомлення з рішенням по дисциплінарній справі й заходами щодо безпосереднього застосування стягнення і зняття його.

**Оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності.**

Безпосередній механізм оскарження дисциплінарних стягнень військовослужбовцями та особами, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів визначається та регламентується Дисциплінарними статутами України.

Зокрема, в ст.20 Дисциплінарного статуту ОВС України зазначається, що особа рядового чи начальницького складу ОВС України має право усно чи письмово послідовно звернутися зі скаргою щодо накладення на неї дисциплінарного стягнення до старшого прямого начальника – аж до міністра внутрішніх справ України або до суду. Якщо вирішення питань, порушених у скарзі, не належать до повноважень начальника, який її отримав,

скарга не пізніше ніж протягом п'яти днів надсилається за належністю, про що повідомляється заявникові. Забороняється пересилати скарги на розгляд тих начальників, дії чи рішення яких оскаржуються.

Особа рядового та начальницького складу ОВС України може подати скаргу особисто або через уповноваженого нею представника. Зокрема, в інтересах особи рядового та начальницького складу ОВС України за його уповноваженням, оформленим в установленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом чи організацією, що здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні рішення чи копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для її розгляду. Після розгляду скарги, зазначені документи повертаються скаржнику.

Керівники ОВС України та їх заступники, які розглядають скаргу про накладення дисциплінарного стягнення, зобов'язані уважно вивчати її зміст і вимоги, що висуваються; в разі потреби вимагати у виконавців матеріали перевірки викладених у скарзі фактів; уживати інших заходів, з метою об'єктивного вирішення висунутих у скарзі вимог. Безпосередні виконавці під час здійснення перевірок за скаргами про накладення дисциплінарних стягнень, обов'язково спілкуються з їх авторами, з'ясовують усі порушені питання та обставини, детально вивчають суть і характер дисциплінарного проступку, а також інших заходів з метою захисту конституційних прав осіб рядового та начальницького складу ОВС України.

Термін розгляду скарг обчислюється з дня їх надходження та реєстрації в ОВС України до дня направлення скаржнику відповіді. Якщо останній день терміну розгляду скарги припадає на неробочий день, то останнім днем терміну вважається перший після нього робочий день. У разі направлення скарги для перевірки та прийняття рішень до підвідомчих ОВС України, термін розгляду такої скарги обчислюється з дня надходження її до ОВС України вищого рівня й закінчується

днем надання відповіді тим органом, який розглядав її по суті. В інших випадках, термін розгляду скарги обчислюється від дня її реєстрації.

Дисциплінарним статутом збройних сил України встановлено, що військовослужбовець, який вважає, що не вчинив правопорушення, має право протягом місяця з часу накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирові або звернутися до суду у визначений законом строк.

Військовослужбовці, які подали заяву чи скаргу, мають право:

- особисто викласти свої аргументи особі, яка перевіряє заяву чи скаргу, звернутися за допомогою до свідків;
- подати додаткові матеріали, що стосуються справи, чи клопотати, щоб їх вимагав командир або орган, який розглядає заяву або скаргу;
- бути присутнім під час розгляду заяви чи скарги;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- ознайомитися з матеріалами перевірки заяви чи скарги;
- оскаржити прийняте за їхньою заявою чи скаргою рішення в суді;
- вимагати відшкодування збитків у встановленому законом порядку.

Ніхто не може бути скривджений на службі чи покараний за те, що він подає пропозицію, заяву чи скаргу.

Подання скарги військовослужбовцями не звільняє їх від виконання своїх службових обов'язків і наказів командирів.

Заборонено подавати скаргу під час бойового чергування, перебування в строю (за винятком скарг, поданих під час опитування військовослужбовців), на варті (вахті), а також у добовому наряді, під час занять.

Скарга вважається вирішеними, якщо розглянуто всі порушені в них питання і з приводу їх вжито необхідних заходів або дано вичерпні відповіді.

Відмова в задоволенні питань, викладених у скарзі, доводиться до відома військовослуж-

бовців, які її подали, у письмовій формі з посиланням на закон або військові статuti із зазначенням мотивів відмови та роз'ясненням порядку скасування прийнятого рішення.

Військовослужбовці та особи, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів за окремі проступки, притягається до адміністративної відповідальності на загальних підставах, у порядку провадження у справах про адміністративні проступки.

У теорії адміністративного процесу провадження у справах про адміністративні проступки поділяється на чотири стадії: порушення справи; розгляд та вирішення цієї справи; оскарження і опротестування постанови по справі; виконання постанови [13, с.83].

Відповідно до виокремлених етапів справи про притягнення до відповідальності зазначених спеціальних суб'єктів розглядаються відповідно до вимог провадження у справах про адміністративні проступки.

Треба відзначити, що процесуальні питання реалізації адміністративної відповідальності військовослужбовців та осіб, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів регулюються загальними для всіх службовців правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення.

І як що раніше в Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачалася можливість органу (посадової особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, замість накладення адміністративних стягнень передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних спеціальних суб'єктів до дисциплінарної відповідальності, тобто, з'являлася специфіка щодо оформлення провадження, то на сьогодні даний пункт ст.15 КУпАП виключений.

Залишилися лише особливості щодо видів стягнень, які накладаються на військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного

захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть. А саме: до зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт. Але це впливає на загальний зміст зазначеного провадження.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адушкин Ю. С. Нормы о дисциплинарном производстве в системе советского права / Ю. С. Адушкин // Хозяйство. Право. Управление : межвуз. сб. науч. трудов. – 1983. – Вып. 4. – С. 122–129.
2. Бандурка А. М. Административный процесс: учебник для высших учебных заведений / А. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – Київ : Литера ЛТД, 2001. – 336 с.
3. Тюрин С. С. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных сил Украины: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / С. С. Тюрин. – Харьков : НУВС, 2002. – 176 с.
4. Гончарук С. Т. Административное право Украины: навчальний посібник / С. Т. Гончарук. – Київ : Вид-во НАВСУ, 2000. – 240 с.
5. Никифоров О. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Никифоров. – Омск, 1998. – 202 с.
6. Богуцький В. В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / В. В. Богуцький, В. В. Мартиновський. – Харьков : ФІНН, 2009. – 179 с.
7. Кузьменко О. В. Административно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – Київ : Атіка, 2007. – 416 с.
8. Верховенство права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Верховенство\\_права](http://uk.wikipedia.org/wiki/Верховенство_права).
9. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 4. – С. 24–33.
10. Ковальов С. С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження: принципи,

суб'єкти, стадії / С. С. Ковальов // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 352–357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12kccrcc.pdf>.

11. Абрамова А. А. Дисциплина труда в СССР: правовые вопросы / А. А. Абрамова. – М. : Юрид. лит., 1969. – 176 с.

12. Самойлов В. Г. Дисциплинарная ответ-

ственность в трудовом праве: общая и специальная: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / В. Г. Самойлов. – М., 2006. – 177 с.

13. Засторожная О. К. Советский административный процесс : учеб. пособие / О. К. Засторожная. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 100 с.

*Середа В. В. Порядок застосування дисциплінарних стягнень за адміністративні проступки / В. В. Середа // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 383–389 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_2\\_68.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_68.pdf)*

Обстоюється думка, що процесуальні питання реалізації адміністративної відповідальності військовослужбовців та осіб, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів, регулюються загальними для всіх службовців правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення.

\*\*\*

*Середа В.В. Порядок применения дисциплинарных взысканий за административные проступки*

Отстаивается мнение, что процессуальные вопросы реализации административной ответственности военнослужащих и лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, регулируются общими для всех служащих правилами производства по делам об административных правонарушениях.

\*\*\*

*Sereda V.V. The Order of Application of Disciplinary Sanctions for Administrative Offenses*

In particular, he advocated the view that the procedural issue of administrative responsibility of military personnel and persons who are covered by the disciplinary regulations are governed by the general rules for all employees of the cases of administrative offenses.