

Питання адміністративного, трудового, господарського, кримінального права

издания, закрепление процедур (отдельных производств), отражающих специфику нормотворческой деятельности, т.е. принятие актов как нормативного так и индивидуального характера субъектами нормотворческого процесса.

Ключевые слова: административный процесс, нормотворчество, стадия, процедура.

THE STAGES OF ADOPTION OF LEGAL ACTS BY THE BODIES OF THE EXECUTIVE POWER Pryshchepa O.I.

The problems of stages of the rulemaking process have been researched in the article. Nowadays the questions of the procedures of acceptance of legal acts by the bodies of the executive power are actual in connection with the necessity of their detailed development and fixing on the legislative level. It is proposed in the article to enact the Code of the rulemaking procedures, the main task of which is the definition of the system of legal acts, common principles and rules of their processing and issue, fixing of procedures (certain implementations), that reflect the specific features of the rulemaking activity that is enactment of acts of rulemaking as well as personalized nature by separate subjects of the rulemaking process.

Key words: administrative process, rulemaking implementation, processing, stage, procedure.

Надійшла до редакції 31.05.2010 р.

УДК 349.22 : 331.108.6

Н.М. Вапнярчук,
молодший науковий співробітник
Національна академія правових наук України,
м. Харків

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ СТАДІЙ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Важливою проблемою на сьогодні є належне законодавче врегулювання провадження у справах про дисциплінарні проступки державних службовців, оскільки бракує єдиного законодавчого акта, який регламентував би це питання. Правова регламентація дисциплінарного провадження зараз здійснюється на підставі Кодексу законів про працю України, правил внутрішнього трудового розпорядку,

дисциплінарних статутів та інших численних підзаконних актів (постанов, правил, наказів).

Дисциплінарне провадження розвивається, відбувається і триває в просторі й часі. Його перебіг фіксується документально, а виконання процесуальних юридично значимих дій об'єднується в окремі стадії.

Мета даної статті – проаналізувати й виокремити основні стадії дисциплінарного про-

вадження. Цій проблематиці приділяли увагу такі вчені, як О.А. Абрамова, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, Н.М. Неумивайченко, І.О. Картузова, О.В. Лавриненко, П.Д. Пилипенко, В.Г. Самойлов, О.М. Ярошенко та ін. Однак указані правознавці описували лише загальні риси цієї процедури, не вдаючись до більш детального його вивчення.

Як і будь-яким процесуальним формам, дисциплінарному провадженню притаманна стадійність розвитку. Справа про дисциплінарний проступок – від свого виникнення до виконання, а у відповідних випадках припинення – проходить декілька стадій, кожна з яких має своє призначення: окреслює коло учасників стадії дисциплінарного провадження, зміст їх прав та обов'язків.

Процесуальна стадія – це динамічна, відносно замкнута сукупність закріплених чинним законодавством способів, прийомів і форм, що виражають неухильне виконання процедурно-процесуальних вимог, які забезпечують послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення кінцевого процесуального результату [7, с. 403]. Д.М. Бахрах розуміє під цією стадією відносно самостійну частину послідовно вчинюваних процесуальних дій, яка поряд із загальними завданнями має

властиві тільки їй мету й особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав та обов'язків, строків виконання процесуальних дій і характеру оформлюваних процесуальних документів [4, с. 326].

Правозастосовний процес у загальній теорії права не є простою дією. Він становить собою складний процес, який охоплює низку логічно послідовних стадій: (1) дослідження фактичних обставин справи (речові докази, документи, показання свідків та ін.); (2) вибір норми права; (3) перевірка дійсності тексту цієї норми (її аналіз з точки зору її законності, дії в часі, просторі й за колом осіб); (4) аналіз змісту норми права (тлумачення); (5) винесення рішення компетентним органом; (6) доведення змісту рішення до відома заінтересованих осіб та організацій [11, с. 468-472].

Виокремлення цих стадій у юридичному процесі ґрунтується, головним чином на логічній послідовності вчинення певних операцій при застосуванні норм права у відповідній формі, і що давно є об'єктом уваги вчених-юристів, які з різних позицій досліджують стадії застосування права: їх поняття, послідовність, кількість, особливості, зумовлені відмінностями між галузями права.

Учасники дисциплінарного провадження також здійснюють послідовні, пов'язані між собою

процесуальні дії з реалізації взаємних прав та обов'язків в інтересах досягнення поставлених перед цією процедурою завдань. Як бачимо, дисциплінарне провадження теж проходить низку послідовних і тісно взаємопов'язаних стадій. Так, на думку О.А. Абрамової, дисциплінарний процес складається з наступних стадій: (а) виявлення дисциплінарного правопорушення й підготовка справи до розгляду; (б) її розгляду і накладення дисциплінарного стягнення; (в) виконання останнього; (г) оскарження стягнення в установленому законом порядку і припинення дисциплінарного процесу [1, с. 138].

Процес реалізації дисциплінарної відповідальності, як переконує Г.В. Атаманчук, включає такі стадії дисциплінарного провадження: а) порушення провадження за фактом правопорушення; б) розгляд дисциплінарної справи; в) прийняття рішення по справі та його виконання; г) оскарження (в разі необхідності) цього рішення [3, с. 309].

Автори наукової праці «Державна дисципліна і відповідальність» обстоюють думку, що дисциплінарне провадження складається з наступних стадій: 1) дисциплінарне розслідування; 2) розгляд справ про дисциплінарні проступки; 3) оскарження й опротестування рішень

по дисциплінарних справах; 4) виконання рішень про застосування заходів дисциплінарного впливу [6, с. 152].

В.Г. Самойлов висловлює міркування, що дисциплінарне провадження може охоплювати: (1) порушення й розслідування роботодавцем дисциплінарної справи; (2) винесення роботодавцем рішення про необхідність притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності й вибір заходу, що підлягає застосуванню; (3) попереднє узгодження з компетентним органом обраного роботодавцем заходу відповідальності, якщо це передбачено законодавством; (4) видання наказу (розпорядження) про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності й застосування дисциплінарного стягнення [10, с. 136]. На думку вченого, існують 3 обов'язкові стадії дисциплінарного провадження й одна необов'язкова – попереднє узгодження обраного роботодавцем заходу відповідальності з компетентним органом. Вважаємо, що навряд чи буде правильним відносити розгляд дисциплінарної справи й винесення по ній рішення до різних стадій. Адже виданням акта, в якому формулюється рішення по справі, якраз і завершується розгляд справи, юридично оформлюється результат останнього.

О. М. Толочко та С.В. Подкопаєв пропонують законодавчо закріпити таку систему стадій дисциплінарного провадження щодо прокурорів: а) службова перевірка й порушення провадження; б) розгляд дисциплінарної справи і прийняття рішення; в) виконання рішення по справі; г) перегляд рішення по скарзі [12, с. 74].

Найбільш вдалою, на наше переконання, є концепція стадійності, запропонована І.О. Картузовою. Дослідниця в дисциплінарному провадженні вирізняє: (1) порушення дисциплінарного провадження; (2) дисциплінарну перевірку (розслідування); (3) розгляд дисциплінарної справи й винесення по ній рішення; (4) виконання рішення у справі; (5) перегляд рішення по скарзі; (6) перегляд рішення в порядку нагляду [8, с. 139].

Аналіз перелічених точок зору науковців свідчить про різний підхід до виділення етапів дисциплінарного процесу, а значить, і до їх найменування та змісту.

Стадії дисциплінарного провадження щодо окремих категорій державних службовців прямо закріплюються лише в Законі «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» [5; 1994. – № 22. – Ст. 140], у ст. 30 якого зазначено, що ця процедура

включає 3 стадії: (а) перевірку даних про дисциплінарний проступок; (б) порушення дисциплінарного провадження; (в) розгляд дисциплінарної справи. Відмітимо, що перелік стадій, зазначений у вказаному Законі, продубльовано й у Законі України «Про Вищу раду юстиції» з додаванням стадії прийняття рішення [5; 1998. – № 25. – Ст. 146]. Проте необхідно визнати, що закріплення такої стадійності дисциплінарного провадження є дуже невдалим.

Проаналізувавши погляди правознавців на стадійність дисциплінарного провадження, вважаємо за можливе виділити такі стадії: (1) порушення дисциплінарного провадження; (2) дисциплінарне (службове) розслідування; (3) розгляд дисциплінарної справи і прийняття по ній рішення; (4) виконання рішення у справі; (5) перегляд рішення по скарзі.

При характеристиці системи стадій дисциплінарного провадження, а значить, і визначенні комплексу процесуальних дій і правовідносин, властивих кожній з них, слід виходити з тих об'єктивних властивостей, які надають відповідній сукупності процедурних дій характеру стадії процесу.

Наголосимо, що будь-яка частина юридичного процесу може бути названа стадією,

лише якщо їй притаманні (а) специфічність конкретних завдань і (б) своєрідність кола суб'єктів, зміст і значення їх процесуальної діяльності [9, с. 79].

З нашого погляду, не правомірно об'єднувати в одній стадії такі різні за своїми завданнями й результатами, суб'єктами й формами процесуальної діяльності етапи дисциплінарного процесу, як прийняття рішення та його виконання. Різниця між діями з розгляду грубого порушення дисципліни, що потягло видання наказу про звільнення або пониження в посаді, та наступними діями з його виконання (оголошення наказу (розпорядження), ознайомлення з ним винного, фактичне забезпечення звільнення, пониження) є цілком очевидною.

Іноді для винесення об'єктивного рішення по справі буває недостатньо ініціативного матеріалу, яким порушується дисциплінарне провадження. У таких випадках розгляду справи передуює дисциплінарне розслідування або службова перевірка обставин порушення. Оскільки ця стадія пов'язана з проведенням особливого роду дій і закінчується, як правило, підготовкою відповідного висновку, з нашої точки зору, вона також повинна розглядатися як самостійна, хоча є факультативна.

Як *стадію дисциплінарного провадження* називають *оскарження рішення по справі (оскарження стягнення)*. Це, вважаємо, не зовсім правильно. Треба було б вести мову про перегляд дисциплінарної справи за скаргою, а не про оскарження, тому що останнє означає, по суті, лише подання скарги в компетентний орган.

Що ж стосується виокремлення як *стадії процесу припинення справи*, то вона становить собою не процесуальну стадію, а один з можливих варіантів рішення або за скаргою, або при перегляді справи в іншому порядку, або при первинному розгляді справи самим суб'єктом дисциплінарної влади.

І.О. Картузова вирізняє ще одну *стадію дисциплінарного провадження* – *перегляд у порядку нагляду* [2, с. 287]. Дійсно, така стадія має право на самостійне існування, але на практиці майже не зустрічаються випадки її функціонування.

У дисциплінарному провадженні необхідно, на нашу думку, розрізнити його стадії з урахуванням неоднорідних за своєю складністю варіантів можливого перебігу процесу. Чинне законодавство й дисциплінарна практика, що склалася, дозволяють виділити 3 варіанти стадійності розвитку такого провадження.

Перший – це спрощене дисциплінарне провадження, для якого характерні наступні особливості: а) воно здійснюється безпосередньо на місці вчинення (виявлення) проступку; б) провадиться від початку до кінця однією й тією ж посадовою особою; в) оформлюється мінімальною кількістю процесуальних документів; г) за його результатами можливе накладення тільки тих дисциплінарних стягнень, які оголошуються в усній формі. Остання обставина свідчить про те, що спрощений порядок цього провадження передбачається тільки щодо малозначимих проступків, за вчинення яких немає потреби накладати більш сурові стягнення. Даний варіант провадження передбачено нормативно, він є достатньо поширений на практиці. У ньому стадії в окремих випадках недостатньо чітко виражені й часто зливаються. Так, при накладенні усного стягнення суб'єктом дисциплінарної влади, який виявив дисциплінарний проступок, об'єднуються розслідування, розгляд справи й виконання по ній рішення [2, с. 288].

Другий – становить собою скорочене дисциплінарне провадження, пов'язане з виданням письмового акта про накладення стягнення. Його прийняттю можуть передувати безпосереднє виявлення проступку начальни-

ком і його подальший розгляд, який, однак, не охоплює собою дії по виконанню прийнятого рішення. За його результатами можливе накладення таких дисциплінарних стягнень, як зауваження, догана або сувора догана.

Третій – це звичайне (повне) дисциплінарне провадження, яке може розвиватися в більш ускладненій формі. Ідеться про доволі поширену в дисциплінарній практиці процедуру порушення перед суб'єктом дисциплінарної влади питання про відповідальність підлеглої йому особи, коли можливе проведення службовою перевіркою обставин порушення перед розглядом і вирішенням справи, за результатами якого накладається більш суворе дисциплінарне стягнення, аж до звільнення.

Як бачимо, дисциплінарне провадження в різних випадках може охоплювати собою і різну кількість стадій: від однієї (при спрощеному провадженні) до 2-3-х (при скороченому і звичайному процесах), а за наявності факультативних – від 3-х до 5-ти стадій. Законодавець допускає можливість 3-х способів здійснення провадження, тому що встановити один порядок процесу, який задовольняв би потреби детального дослідження справи та її швидкого вирішення неможливо, з огляду на різнотипність дисциплінарних порушень

і вірогідність застосування усних стягнень. Ускладнена процедура інколи просто недоцільна через простоту й очевидність проступку, визнання факту вини й впливаючої звідси необхідності оперативного реагування. Ці міркування й передбачають відповідну диференціацію стадій дисциплінарного провадження.

Усі перелічені стадії мають повно й точно відбивати саму

процедуру провадження, ті окремі дії чи операції, що здійснюються в процесі реалізації норм трудового законодавства, що передбачають дисциплінарну відповідальність. Важливим напрямком реформування державної служби є чітке та повне законодавче закріплення основних стадій дисциплінарного провадження щодо державних службовців.

Список літератури: 1. *Абрамова А.А.* Дисциплина труда в СССР. Правовые вопросы. – М.: Юрид. лит., 1969. – 176 с. 2. *Административное право Украины: Учеб. / Под общ. ред. С.В. Кивалова.* – Харьков: Одиссей, 2004. – 880 с. 3. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с. 4. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учеб. для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 368 с. 5. Відомості Верховної Ради України. 6. *Государственная дисциплина и ответственность / Под ред. Л.И. Антоновой и Б.И. Кожохина.* – Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. – 152 с. 7. *Загальна теорія держави і права: Підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина.* – Х.: Право, 2009. – 584 с. 8. *Картузова И.О.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих.: Дис. ... канд. юр. наук.: 12.00.07. – О., 1999. – 196 с. 9. *Манохин В.М.* Советское административное право: Курс лекций. – Ч. общ. – Саратов, 1968. – 248 с. 10. *Самойлов В.Г.* Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: общая и специальная: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – М., 2006. – 177 с. 11. *Теория государства и права: Учеб. / Под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева.* – М.: Высш. образование, 2008. – 613 с. 12. *Толочко О., Подкопаев С.* Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів // Вісн. прокуратури. – 2006. – № 2. – С. 69 – 75.

**СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ СТАДИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОГО
ПРОИЗВОДСТВА ОТНОСИТЕЛЬНО ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**
Вапнярчук Н.Н.

Статья посвящена стадиям дисциплинарного производства относительно государственных служащих. Дается определение стадии, предлагаются основные стадии дисциплинарного производства.

Ключевые слова: стадия, дисциплинарное производство, государственный служащий.

**ESSENCE AND FEATURES OF THE STAGES OF DISCIPLINARY
PRODUCTION IN RELATION TO THE STATE EMPLOYEES**
Vapnyarchuk N.N.

The article is devoted to the stages of disciplinary production in relation to civil servants. The definition of the stage is given, the basic stages of disciplinary execution are offered.

Key words: stage, disciplinary execution, state employees.

Надійшла до редакції 28.06.2010 р.