

Ключевые слова: екологічний моніторинг, стан природної середовища, екологічна безпека, система спостережень, забруднення природної середовища.

Пилина О. В. The problems of monitoring within environmental law at the present stage

Research of scientific views on the problems of current and perspective development of legal guaranteeing of environmental monitoring; development of proposals and recommendations on improving legal regulation of environmental monitoring in Ukraine.

General scientific methods of research such as system analysis, generalization, abstraction, comparison are used in the paper. The method of deduction is also used while characterizing the notion environmental monitoring based on the general concept of the environment management.

The essence of environmental monitoring as a basis for a system of environmental assessments is found out; research of the problem of perspective development of organizational and legal guaranteeing of environmental monitoring is realized; based on conducted research priority areas for further development of public relations in the sphere of environmental monitoring are formulated.

Scientific positions about informational provision of users are improved. The author's vision on improving the management in the sphere of using and protecting natural resources is offered.

Usage of the suggested approaches to the concept and essence of environmental monitoring will allow: properly enshrine in legislative sources the outgoing provisions of forming and functioning the system of environmental monitoring in lawmaking practice; to take decision on improving the environment and some of its components in enforcement practice.

Keywords: environmental monitoring, environment, environmental security, system of supervision, environmental pollution.



УДК 349.22:331.108.6

К. В. Коваленко

ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розкрито правові засади та особливості процесу покладання відповідальності на працівників ОВС. Досліджено сутність «стадії правозастосовного процесу». На підставі аналізу досліджень провідних науковців та нормативно-правових актів запропоновано поділити дисциплінарне провадження на певні стадії, детально розкрито їх зміст. Акцентовано увагу на необхідності внесення змін до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України та закріплення в ньому вичерпного переліку стадій дисциплінарного провадження.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, стадії провадження, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, дисциплінарне стягнення, розгляд дисциплінарної справи.

Процес покладання відповідальності на працівника необхідно розглядати як правозастосовну діяльність уповноваженого суб'єкта. Правозастосовний процес є тривалим у часі, і численні класифікації стадій правозастосовної діяльності пов'язані із загальною логічною 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 належних 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, зумовлені специфікою галузей права. Зокрема, ці питання досліджували С. С. Алексєєв та В. В. Лазарєв, О. А. Абрамова, О. Толочко та С. Подкопаєв, В. Г. Самойлов, В. М. Манохін та ін. Проте, незважаючи на достатньо велику кількість змістовних наукових праць, написаних у минулі роки, можна стверджувати, що дотепер у вітчизняному правознавстві немає єдиної концепції правового забезпечення процесу покладання відповідальності на працівника, стадій дисциплінарного провадження. Наука та практика потребують серйозного комплексного дослідження цих проблем.

Мета цієї статті полягає у розкритті правових засад і особливостей процесу покладання відповідальності на працівників ОВС, дослідити сутність «стадії правозастосовного процесу», виробити стадії дисциплінарного провадження та розкрити їх зміст.

Характеризуючи систему стадій дисциплінарного провадження та, відповідно, визначаючи комплекс процесуальних дій і правовідносин, властивих кожній з них, слід виходити з тих об'єктивних властивостей, які надають відповідній сукупності процедурних дій характер стадії процесу. В. М. Манохін доводить, що певна частина юридичного процесу може бути названа стадією лише тоді, коли їй властиві: а) специфічність конкретних завдань і б) своєрідність кола суб'єктів, зміст і значення їх процесуальної діяльності [1, с. 79].

На думку С. С. Алексєєва та В. В. Лазарєва, логічна послідовність визначає наявність трьох наступних послідовних стадій: установлення фактичних обставин справи; вибір та аналіз норм права (установлення юридичної основи справи); рішення справи, виражене в акті застосування права [2, с. 330; 3, 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 [4, с. 138]. О. Толочко та С. Подкопаєв пропонують законодавчо закріпити певну систему стадій дисциплінарного провадження щодо прокурорів: 1) службова перевірка і порушення провадження; 2) розгляд дисциплінарної справи і прийняття рішення; 3) виконання рішення у справі; 4) перегляд рішення по скарзі [5, с. 74]. 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 дисциплінарної відповідальності та вибір заходу відповідальності, що підлягає застосуванню; по-третє, попереднє узгодження обраного роботодавцем заходу відповідальності з компетентним органом, якщо це передбачено законодавством; по-четверте, видання наказу (розпорядження) про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності та застосування дисциплінарного стягнення [6, 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 по ній рішення до різних стадій. Адже виданням акта, в якому формулюється рішення у справі, саме й завершується його розгляд, юридично оформлюється його результат.

Подібний 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) [7], яка до стадій дисциплінарного провадження включала: перевірку даних про дисциплінарний проступок судді, порушення дисциплінарного провадження, розгляд дисциплінарної справи.

Перша стадія дисциплінарного провадження полягає у порушенні роботодавцем або його представником дисциплінарної справи та виявленні обставин і причин, що послужили підставою для вирішення питання про притягнення суб'єкта правопорушення до дисциплінарної відповідальності, вибору й застосування міри відповідальності до винної особи. Рішення про притягнення до відповідальності є важливою подією, яка здатна вплинути на юридичний, морально-психологічний та соціальний стан особи. Воно зачіпає права і свободи людини, їх недоторканність і захищеність від посягань, честь і гідність особи, її віру у справедливість і гуманність закону, професійність державних органів, що вживають усіх заходів щодо юридичної відповідальності, її обґрунтованості в кожному випадку притягнення [8, с. 377]. На жаль, у трудовому законодавстві не обговорений і не закріплений спосіб порушення дисциплінарного провадження. Про порушення провадження

можна говорити тільки в тих випадках, коли відповідне інформування суб'єкта дисциплінарної влади має офіційний характер. Воно базується на повноваженнях компетентних осіб провести по факту дисциплінарного проступку необхідний розгляд, яким і охоплюються їх правовідносини з притягнення до відповідальності [9, с. 82]. Порушення справи здійснюють суб'єкти дисциплінарної влади, повноваження яких у провадженні випливають із їхньої компетенції, закріпленої нормативно-правовими актами. Вони можуть виражатися у праві порушувати провадження по будь-яких фактах порушень службової дисципліни, вчинених як при виконанні службових обов'язків, так і у вільний від них час. Провадження може бути порушене як самим суб'єктом дисциплінарної влади особисто, так і його розпорядженням про проведення службової перевірки або направленням подання вищій посадовій особі.

Центральною стадією дисциплінарного провадження є стадія розгляду дисциплінарної справи. Її призначення полягає в остаточному з'ясуванні ступеня винності особи рядового або начальницького складу ОВС, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, а також у законному та обґрунтованому вирішенні питання щодо виду стягнення.

Повноваженнями щодо накладення дисциплінарного стягнення, а отже і розгляду справи в межах наданих прав, начальників наділено відповідно до переліку посад начальників та їхніх прав щодо застосування дисциплінарних стягнень, наведеного в Дисциплінарному статуті ОВС України. Відповідно до ст. 3 Дисциплінарного статуту ОВС України 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. Найближчий до підлеглого прямий начальник є його безпосереднім начальником [10].

За загальним правилом, розгляд і вирішення справи стосовно вчиненого дисциплінарного проступку здійснюються в тому підрозділі, співробітником якого є особа рядового або начальницького складу органу внутрішніх справ, яка притягається до дисциплінарної відповідальності. У результаті розгляду всіх зібраних у справі матеріалів, а також акта дисциплінарного розслідування суб'єкт дисциплінарної влади може прийняти одне з наступних рішень: не притягати особу до дисциплінарної відповідальності; обмежитися заходами переконання; притягти особу до дисциплінарної відповідальності. Розглянувши зібрані матеріали та дійшовши висновку про необхідність накладення на співробітника дисциплінарного стягнення, начальник повинен особисто поговорити з порушником дисципліни, щоб з більшою очевидністю переконатися у факті

вчинення проступку та обрати, виходячи з поведінки співробітника і його ставлення до вчиненого, найбільш відповідне законодавству стягнення, а також надати йому додаткову можливість захисту шляхом особистого пояснення й подання будь-яких доказів.

Виходячи зі змісту конституційного принципу «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення» (ст. 61 Конституції України) [11], за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. Зокрема, це означає, що оголосити працівникові догану та звільнити з органів внутрішніх справ за один факт появи на роботі у стані алкогольного сп'яніння не можна.

Під час визначення виду дисциплінарного стягнення мають враховуватися тяжкість проступку, обставини, за яких його вчинено, розміри заподіяної шкоди, попередня поведінка особи та визнання нею своєї вини, її ставлення до виконання службових обов'язків, рівень кваліфікації тощо. Врахування роботодавцем цих обставин до застосування дисциплінарного стягнення забезпечить належний рівень правового захисту інтересів працівника і дозволить сторонам трудового договору вирішити розбіжності, що виникли на більш ранніх стадіях конфлікту.

У разі притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб рядового і начальницького складу, які мають дисциплінарне стягнення і знову допустили порушення службової дисципліни, дисциплінарне стягнення, що накладається, має бути більш суворим, ніж попереднє. У разі повторного вчинення особою рядового або начальницького складу незначного проступку з урахуванням його нетяжкості, сумнісного ставлення цієї особи до виконання службових обов'язків, нетривалого перебування на посаді (до шести місяців) та з інших поважних причин начальник може обмежитися раніше накладеним на таку особу дисциплінарним стягненням. Особа рядового або начальницького складу органу внутрішніх справ, яка повідомила про порушення вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [12] іншим працівником міліції, не може бути звільнена зі служби чи змушена до звільнення або притягнута до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з таким повідомленням. Рішення про звільнення або притягнення до дисциплінарної відповідальності таких осіб оскаржується в установленому законом порядку. З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення або невиконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням начальника органу, який має право приймати або звільняти зі служби особу, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування. На жаль, законодавець не акцентує належної уваги на тому, що працівник, стосовно якого

у встановленому порядку розглядається питання про застосування дисциплінарного стягнення, володіє певними правами, що полягають у можливості давати пояснення з викладом своєї думки, заявляти про докази свого пояснення, подавати заяви, клопотання та інші документи, що мають стосунок до вчиненого дисциплінарного порушення, та ін.

Стадію розгляду дисциплінарної справи завершує винесення суб'єктом дисциплінарної влади рішення у справі. Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ, зміст якого оголошується особовому складу органу внутрішніх справ. Наказ являє собою індивідуальний акт застосування права й служить для оформлення рішення про накладення конкретного дисциплінарного стягнення. Наказ визнається законним та обґрунтованим, якщо в ньому міститься короткий виклад фактичних обставин порушення дисципліни праці, юридична кваліфікація дій (бездіяльності) винної особи. До наказу повинні додаватися документи, що стали підставою для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності.

Зміст такої стадії дисциплінарного провадження в ОВС, як виконання рішення у справі, полягає в практичній реалізації шляхом доведення до відома правопорушника обраного дисциплінарного стягнення і забезпечення його виконання. Однак коло процесуальних дій при цьому не обмежується тільки оголошенням про стягнення, а містить у собі ще три складові: ознайомлення винного з рішенням у дисциплінарній справі; вжиття заходів щодо безпосереднього застосування та обліку стягнення; його зняття.

Дисциплінарне стягнення накладається протягом одного місяця з дня, коли про проступок стало відомо начальнику. У разі проведення за фактом учинення проступку службового розслідування, кримінального провадження або провадження у справі про адміністративне правопорушення, на осіб рядового і начальницького складу дисциплінарне стягнення може бути накладено не пізніше одного місяця з дня закінчення службового розслідування, кримінального провадження або провадження у справі про адміністративне правопорушення, не враховуючи періоду тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці.

Дисциплінарне стягнення не може бути накладене, якщо з дня вчинення проступку минуло більше півроку. У цей період не включається строк проведення службового розслідування, кримінального провадження чи розгляду справи про адміністративне правопорушення. Обмеження строків для застосування стягнень зумовлене необхідністю стимулювання роботодавця до певної оперативності в реагуванні на факт трудового правопорушення. У цьому певною мірою полягає зміст ефективності застосування юридичної санкції та одночасне відображення моралі. Не можна допускати ситуації, коли працівник невинувато тривалий час перебував би у стані загрози застосування до нього заходу дисциплінарного стягнення.

Зміст наказу щодо застосування дисциплінарного стягнення доводиться до відома особи рядового або начальницького складу, яку притягнуто до дисциплінарної відповідальності, під підпис. Підписуючись на наказі, винна особа підтверджує, що їй відомо про накладення на неї стягнення. Подібна розписка є обов'язковим елементом виконання будь-якого стягнення, її наявність свідчить про забезпечену можливість оскарження наказу.

У разі відмови працівника ОВС від підписання наказу про застосування дисциплінарного стягнення у відповідному акті, складеному на підтвердження відмови, має бути зафіксовано факт роз'яснення працівникові його прав, що підлягає засвідченню підписами осіб, які беруть участь у складанні акта. У разі звільнення з посади або звільнення з органів внутрішніх справ особи рядового або начальницького складу видається витяг з наказу.

Дисциплінарне стягнення виконується негайно, але не пізніше місяця з дня його накладення, не враховуючи періоду перебування особи рядового або начальницького складу у відпустці, відрядженні або її тимчасової непрацездатності. Після закінчення цього строку дисциплінарне стягнення не виконується. Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади та звільнення з ОВС, накладені на осіб рядового і начальницького складу, які є тимчасово непрацездатними або перебувають у відпустці, відрядженні, виконуються після їх прибуття до місця проходження служби. У разі подання скарги виконання накладеного дисциплінарного стягнення не припиняється. Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади, пониження у спеціальному званні та звільнення з органів внутрішніх справ вважаються виконаними після видання наказу по особовому складу.

До розглянутої стадії належить і зняття стягнення. Це не вимагає жодного нового наказу (відбувається автоматично). У випадку, якщо стягнення мало місце, старе зберігає свою силу. Особа рядового або начальницького складу вважається такою, яка не має дисциплінарного стягнення, якщо її заохочено шляхом дострокового зняття дисциплінарного стягнення, нагороджено державною нагородою чи відзнакою Президента України або минув рік з дня накладення дисциплінарного стягнення. Для дострокового зняття дисциплінарного стягнення, накладеного вищим керівником, безпосередній керівник порушує перед ним відповідне клопотання.

Право на оскарження наказу про застосування дисциплінарного стягнення є найважливішою гарантією захисту законних інтересів працівника. Особа рядового або начальницького складу 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 належить 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. Згідно зі ст. 20, 21 Дисциплінарного статуту ОВС дисциплінарне стягнення може бути оскаржене протягом трьох місяців з дня ознайомлення з наказом особи, на яку його накладено.

Вважаємо за необхідне Дисциплінарний статут ОВС доповнити статтею, яка б визначала стадії дисциплінарного провадження. Цю статтю необхідно викласти в такі редакції:

«Стаття __. Стадії дисциплінарного провадження

Дисциплінарне провадження включає:

– перевірку даних про дисциплінарний проступок особи начальницького або рядового складу та порушення дисциплінарного провадження;

– розгляд дисциплінарної справи;

– виконання рішення у справі;

– оскарження рішення».

Список використаних джерел: 1. Манохин В. М. Советское административное право: курс лекций / В. М. Манохин. – Саратов, 1968. – 249 с. 2. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник: [в 2 т.] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с. 3. Лазарев В. В. Применение норм советского права / В. В. Лазарев ; науч. ред. Б. С. Волков. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 200 с. 4. Абрамова А. А. Дисциплина труда в СССР: правовые вопросы / А. А. Абрамова. – М. : Юрид. лит., 1969. – 176 с. 5. Толочко О. Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів / О. Толочко, С. Подкопаєв // Вісник прокуратури. – 2006. – № 2. – С. 69–75. 6. Самойлов В. Г. Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: общая и специальная : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Самойлов В. Г. – М., 2006. – 177 с. 7. 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. 8. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закладів] / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с. 9. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю. С. Адушкин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 128 с. 10. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245. 11. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 12. Про засади запобігання і протидії корупції : закон України від 07.04.2011 № 3206-17-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

Надійшла до редколегії 25.11.2013



Коваленко К. В. Про особенности дисциплінарної відповідальности работников органов внутренних дел

Раскрыты правовые основы и особенности процесса возложения ответственности на сотрудников органов внутренних дел. Исследована сущность «стадии правоприменительного процесса». На основании анализа исследований ведущих ученых и нормативно-правовых актов предложено разделить дисциплинарное производство на определенные стадии, подробно раскрыто их содержание. Акцентировано внимание на необходимости внесения изменений в Дисциплинарный устав органов внутренних дел Украины и закрепление в нем исчерпывающего перечня стадий дисциплинарного производства.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство, стадии производства, Дисциплинарный устав органов внутренних дел Украины, дисциплинарное взыскание, рассмотрение дисциплинарного дела.

Kovalenko K. V. About peculiarities of disciplinary liability of police officers

Legal grounds and peculiarities of the process of laying liability on officers of internal affairs agencies are disclosed. The essence of «the stage of enforcement process» is researched. On the basis of the analysis of leading scientists' researches and normative and legal acts the author offered to divide the disciplinary proceedings at certain stages. Their content is revealed in detail. Special attention is paid on the need to make amendments into Disciplinary Regulations of Internal Affairs Agencies of Ukraine and fixing an exhaustive list of the stages of the disciplinary proceedings in it.

The relevance of the chosen issue is due to the fact that the disciplinary liability of police officers is an important instrument of guaranteeing discipline and keeping legislation by police officers. Unresolved situation within this issue at the legislative level leads to incorrect implementation of law norms in the sphere of disciplinary liability and as a result violation of law and officers' rights. Decisions on prosecution are an important event that may affect the legal, moral and psychological, social state of a person. It affects human rights and freedoms, their integrity and protection from abuse, person's honor and dignity, his/her belief in the justice and humanity of the law, professionalism of state agencies that take all measures for the legal liability, its validity in each case. Disciplinary proceedings are a form of realizing disciplinary liability. The presence of conflicts, gaps within legal regulation of disciplinary liability may be an obstacle in choosing the only correct measure of liability of an officer, who committed a disciplinary offense or lead to abuse and the prosecution of innocent officers.

Keywords: disciplinary liability, disciplinary proceedings, stages of proceedings, Disciplinary Regulations of Internal Affairs Agencies of Ukraine, disciplinary sanction, review of a disciplinary case.

