

РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 35.078.1+351.853

В.В. Середа

ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Оскільки серед науковців нема єдиного підходу до розуміння процедури дисциплінарного провадження, автор пропонує власне трактування порядку застосування дисциплінарних стягнень за адміністративні проступки. Зокрема, 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.

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

Поскольку среди ученых нет единого подхода к пониманию процедуры дисциплинарного производства, автор предлагает собственную трактовку порядка применения дисциплинарных взысканий за административные проступки. В частности, 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.

Ключевые слова: *административный проступок, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание, дисциплинарное производство, обжалования решения.*

Since among scientists is no single approach to understanding the procedure of disciplinary proceedings, the author is offering their own interpretation of the application of disciplinary penalties 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.

Key words: *administrative offense, disciplinary responsibility, disciplinary action, disciplinary proceedings, the appeal decision.*

Постановка проблеми. 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 – притягнути винного до відповідальності за скоєний протиправний вчинок. Порядок реалізації матеріальних норм щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності визначається дисциплінарним провадженням. Завдяки якому компетентні суб'єкти вирішують спірні питання щодо справи, здійснюють правову оцінку поведінки тих чи інших осіб, збирають докази, здійснюють інші процесуальні дії, у результаті яких доходять висновку про необхідність застосування передбачених чинним законодавством заходів державного примусу.

Стан дослідження. Юридична процесуальна наука не має єдиного підходу до змісту дисциплінарного провадження. А на сьогодні майже відсутні комплексні розробки названого інституту порівняно з наукою радянських часів, коли дисциплінарному провадженню приділялася 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 одноставної позиції на цей інститут.

Отже, **мета дослідження** – уніфікувати порядок застосування дисциплінарних стягнень за адміністративні проступки.

Виклад основних положень. О. М. Бандурка та М. М. Тищенко детермінують дисциплінарне провадження як "сукупність юридичних норм, що регламентують 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 порядком по вирішенню певної групи справ[6, с. 5].

О.В. Кузьменко наводить власну дефініцію "дисциплінарного провадження як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів з вирішення справ про дисциплінарні проступки"[7, с. 315].

Усі наведені дефініції містять 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", оскільки порушення громадського порядку не відноситься до службової та трудової дисципліни, не згадуючи вже частину проступків публічно-організаційного змісту.

Третя дефініція зводить зміст провадження винятково до "системи юридичних норм, що її регламентують", а це є неправильним з точки зору призначення та мети провадження.

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

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

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

Дисциплінарне провадження характеризується такими загальними принципами: верховенство права, законність, 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 у світі, встановленого з прийняттям Статуту ООН документа, 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 покараний державою, окрім 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 особливстю 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 відповідальності, і правом давати пояснення по суті справи та оскаржувати прийняте рішення. На жаль, через недосконалість трудового законодавства реалізація деяких важливих елементів цього принципу законодавчо не визначена, зокрема можливість знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися рідною мовою і послугами перекладача, якщо особа не володіє мовою, якою ведеться провадження.

Принцип рівності перед законом є конституційним принципом та забороняє в ході дисциплінарного провадження будь-яку дискримінацію на підставах 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 у розслідуванні особам, які є підлеглими порушника чи мають якусь іншу зацікавленість у результатах перевірки.

Принцип гласності означає, що провадження здійснюється відкрито, зміст наказу про накладення дисциплінарного стягнення оголошується працівникові [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 такі 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 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, 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 відтворюють 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;
- 4) оскарження рішення.

Перевірка даних про дисциплінарний проступок полягає в практичних діях роботодавця з аналізу інформації про факт вчинення дисциплінарного проступку, перевірка її правдивості, вирішення питання про доцільність притягнення до відповідальності чи обмежитися заходами громадського впливу. Зазвичай ці функції покладаються на безпосереднього керівника (керівника структурного підрозділу) або спеціалізовану службу. У 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 діяч особи ознак дисциплінарного проступку [1, с. 109].

Якщо після проведеної перевірки встановлено факт проступку та необхідність притягнення до відповідальності, посадова особа (суб'єкт дисциплінарної влади, суб'єкт звинувачення) **порушує дисциплінарне провадження**. На жаль, у законодавстві не закріплений спосіб порушення дисциплінарного провадження; з цього приводу поодиноким 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 через законодавчу невизначеність, керівник (командир) на сьогодні використовує наявну практику, зокрема здійснює складання відповідного акта 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 й громадського порядку, що здійснюється керівником або командиром підрозділу чи органу, органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження та призначення на посаду) певного 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.

У результаті розгляду всіх наявних матеріалів, що стосуються притягнення особи до відповідальності, уповноважена особа має право прийняти такі 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, строк 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 особою власної вини, ставлення до виконання посадових обов'язків, рівень кваліфікації, повага в колективі тощо. Врахування керівником(командиром) таких 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, у 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, скарга може бути подана іншою особою, трудовим колективом чи організацією, що здійснює правозахисну діяльність. До неї 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 скаржникові.

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 для 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 для 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 надсилання скаржникові 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 військово-службовців), на варті (вахті), а також у добовому наряді, під час занять.

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

Відмова в задоволенні питань, викладених у скарзі, доводиться до відома військовослужбовців, які її подали, у письмовій формі з посиланням на закон або військові статuti із зазначенням мотивів відмови та роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Військовослужбовці та особи, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів за окремі проступки, притягаються 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 згідно з вимогами провадження у справах про адміністративні проступки.

Висновки. 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 якщо 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 цей 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. А саме: до зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт. Але це впливає на загальний зміст зазначеного провадження.

Використана література:

1. Адушкин Ю.С. Нормы о дисциплинарном производстве в системе советского права / Ю.С. Адушкин // Хозяйство. Право. Управление: Межвуз. сб. науч. трудов. – Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 1983. – Вып. 4. – С. 122–129.
2. Бандурка А.М. Административный процесс: учебник для высших учебных заведений / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 336 с.
3. Тюрин С.С. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных сил Украины: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.С. Тюрин. – Х.: НУВС, 2002. – 176 с.
4. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.Т. Гончарук. – К.: 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. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / В.В. Богуцький, В.В. Мартиновський. – Х.: ФІНН, 2009. – 179 с.
7. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
8. Верховенство права // Вікіпедія: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 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 / С.С. Ковальов // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 352–357.
11. Абрамова А.А. Дисциплина труда в СССР: правовые вопросы / А.А. Абрамова. – М.: Юрид. лит., 1969. – 176 с.
12. Самойлов В.Г. Дисциплинарная ответственность 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: учебное пособие / О.К. Засторожная. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 100 с.

УДК 342.9

С.И. Саенко
С.А. Комиссаров**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ НАУКА УКРАИНЫ:
СТАГНАЦИЯ И ПУТИ ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

Аналізуються причини відокремлення сучасної адміністративної науки від суспільства та держави; обґрунтовується необхідність зміни підходів щодо