

# Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження

**І.БОРОДІН**

*доктор юридичних наук*

*(Національний університет ВС України)*

Дисциплінарна відповідальність є одним із заходів адміністративного примусу. Загалом, її метою є охорона від протиправних посягань соціальних цінностей та благ, захищених законами; зміна поглядів і свідомості правопорушника, спрямована на недопущення в майбутньому таких правопорушень; профілактика можливих правопорушень з боку осіб, схильних в силу різних причин до скоєння протиправних діянь [1].

Слід зазначити, що дисциплінарна відповідальність встановлюється не тільки нормами адміністративного права, вона міститься в інших галузях права, таких, наприклад, як трудове право. Дисциплінарна відповідальність є окремим видом правової відповідальності, яка має свої, характерні тільки для неї властивості, а саме: а) внутрішньо-організаційна належність; б) застосування цієї відповідальності тільки до державних службовців, які є членами одного колективу; в) наявність окремих, специфічних санкцій, що застосовуються за скоєння дисциплінарного проступку (догана, суворогана, звільнення із займаної посади, затримання у підвищенні на посаду та ін.). Наявність даних ознак у сукупності дають можливість відмежувати дисциплінарну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності.

Застосування дисциплінарних стягнень обумовлюється тими специфічними характеристиками, які має суб'єкт дисциплінарної відповідальності: а) стать; б) належність суб'єкта до тієї чи іншої

організації. Стать суб'єкта відповідальності дозволяє виділити специфіку її застосування, наприклад, до жінок-військовослужбовців або жінок, засуджених до позбавлення волі. Про належність суб'єкта до тієї чи іншої організації дозволяє виділити окремі, специфічні стягнення співробітників ОВС, прокуратури, військовослужбовців тощо.

Зважаючи на вказані ознаки, можна запропонувати систему видів дисциплінарної відповідальності: а) службовців на підприємствах, в установах, організаціях; б) військовослужбовців та службовців установ, дисципліна яких може бути порівняна із військовою; в) суб'єктів, що перебувають в ізоляції від суспільства у зв'язку із скоєнням злочину чи дисциплінарного проступку.

Дисциплінарна відповідальність службовців підприємств, установ, організацій, встановлюється в порядку службової підпорядкованості та за правилами в межах внутрішнього розпорядку. Її особливістю полягає у тому, що вона в принципі може бути поділена на відповідальність працівників відповідно до спеціальних положень або статутів, що складають правове поле їх діяльності, та відповідальність посадових осіб. Тобто, навіть у межах окремого підприємства, установи, організації, вона може бути диференційована. А відповідно до закону України "Про судюєвстрії" від 7.02.2002 р. суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав, передбачених законом про статус суддів (ст. 96).

Дисциплінарна відповідальність військовослужбовців та службовців, дисципліна яких може бути порівняна із військовою службою, залежить від військового чи спеціального звання або класного чину, особливостей проходження служби в Збройних Силах, органах внутрішніх справ, прокуратурі або, наприклад, від особливостей роботи на залізничному чи повітряному транспорті.

Дисциплінарна відповідальність суб'єктів, що перебувають в ізоляції від суспільства в установах із спеціальним статусом, тобто тих, хто відбуває покарання, залежить від виду та чи іншої установи, режиму, який в ній встановлений, а також категорії осіб, що там перебувають.

Таким чином, дисциплінарна відповідальність — це окремий вид юридичної відповідальності, яка полягає у накладенні дисциплінарних стягнень на державних службовців відповідно до чинного законодавства. Дисциплінарні стягнення є вираженням державного примусу та порушення встановлених принципів та норм поведінки.

Складність застосування дисциплінарної відповідальності полягає в тому, що визначені законодавством дисциплінарні стягнення послідовно не пов'язані з дисциплінарними проступками. Законодавство України не дає співвідношення між дисциплінарним проступком — його видом, мірою вини та мірою дисциплінарного стягнення. Виняток мають лише окремі нормативні акти, наприклад, Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5.10.1995 р.

Основними нормативними актами, що містять положення про дисциплінарну відповідальність державних службовців, є: Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р.; Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5.10.1995 р.; Закон України "Про прокуратуру" від 1991 р.; Закон України "Про міліцію" від 20.12.1990 р.; Положення про порядок та умови проходження служби у митних органах України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 9.02.1998 р.; Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.1991 р.; ряд інших нормативних актів.

Відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України за дії, що кваліфікуються як дисциплінарні проступки, відповідальність визначається виключно законами України, тобто нормативними актами, що мають вищу юридичну силу. Спираючись на законодавство України, можна виділити чотири групи стягнень, які застосовуються до державних службовців.

Перша група — стягнення матеріально-правового характеру: зауваження, догана, суворе до-

гана, попередження про втрату службової відповідності, позбавлення нагрудного знаку.

Друга група — стягнення, що обмежують свободу пересування або позбавляють матеріальних благ: позбавлення звільнення за межі військової частини чи навчального закладу в години вільні від служби або зняття позачергового наряд на службу; арешт із триманням на гауптвахті.

Третя група — стягнення, що стосуються військового чи спеціального звання посадової особи: затримання у присвоєнні чергового звання або рангу чи в призначенні на більш високу посаду; зниження кваліфікаційного класу, зниження класного чину; пониження в посаді; пониження у спеціальному званні.

Четверта група — стягнення, що призначають перебування особи на державній службі, вони мають об'єктивно найбільш суворий характер: звільнення із посади, звільнення із служби із позбавленням спеціального звання чи класного чину.

Порівняння вже даного переліку дисциплінарних стягнень, які застосовуються в Україні, з тими, що застосовуються в інших країнах, дає змогу відмітити, що за кордоном центр ваги переноситься на стягнення матеріального характеру. Ефективність їх застосування, без сумніву, є більшою у порівнянні, наприклад, із стягненнями, що мають моральний характер.

У США поряд із попередженнями та доганою застосовуються пониження у посаді, тимчасове звільнення з посади без виплати заробітної плати, звільнення із служби. В Польщі як дисциплінарне стягнення застосовується накладання штрафу [2]. У Франції, крім попередження та догани, застосовуються дисциплінарні стягнення, пов'язані із пересуванням по службі: припинення підвищення в розряді; тимчасове звільнення із служби строком до 15 днів; переведення на інше місце роботи; пониження в розряді; звільнення на строк від 6 до 2 років [3, 86]. В Японії застосовуються санкції матеріального характеру: тимчасове усунення від посади на строк від одного дня до одного року (за цей час державній службовець, як правило, не отримує заробітної плати); відрахування від посадового окладу (може бути відраховано до третини зарплати за період від дня до одного місяця). Застосовуються також звільнення з роботи та письмова догана (зауваження) [3, 170]. В Співній серед видів стягнень, які накладаються на державних службовців, значне місце займають дисциплінарні стягнення, що призводять до матеріальних збитків державних службовців: відстрочка не більше ніж на три місяці надбавки до посадового окладу, відрахування від заробітної плати не більше двох місяців протягом року у розмірі до 20%; зняття половини надбавки до посадового окладу за вилучен-

гу років; відсторонення від роботи на строк до шести місяців протягом року із відповідним відрахуванням із заробітної плати; зняття надбавки до посадового окладу. На службовців також можуть накладатися попередження; відстрочка підвищення по службі на строк до двох років; пониження в посаді; переведення на пенсію; звільнення [3, 221-222].

Підставою для дисциплінарної відповідальності державних службовців є дисциплінарний проступок. Крім того, у випадках, визначених законом, її підставою можуть бути вчинки морального характеру.

Під дисциплінарним проступком слід розуміти протиправне (умисне чи необережне) діяння (дію чи бездіяльність), пов'язане з порушенням правил дисципліни та інших обов'язків, покладених на особу у зв'язку із її службою на підприємстві, в установі, організації, а також у зв'язку з проходженням військової та іншої державної служби.

Дисциплінарна відповідальність не може бути реалізованою у кожному конкретному випадку без правозастосовчої діяльності, яка встановлює факт правопорушення, його суб'єктів, забезпечує збирання необхідних матеріалів та законні їх перевірку і, таким чином, визначає в правовому акті фактичні обставини та підстави відповідальності, наявність складу адміністративного проступку в дії чи бездіяльності особи.

Всі дисциплінарні провадження, що регламентуються нормами адміністративного права, можна поділити на дві групи: а) дисциплінарні провадження щодо державних службовців підприємств, установ, організацій; б) дисциплінарні провадження щодо суддів.

Дисциплінарне провадження щодо державних службовців здійснюється за такими стадіями: а) порушення справи; б) розслідування справи; в) розгляд справи та прийняття по ній рішення; г) виконання прийнятого рішення; д) перегляд прийнятого рішення.

Стація порушення справи є початковою в дисциплінарному провадженні. Виконують цю роботу уповноважені на те особи, керуючись інформацією, яку вони одержують самостійно, або тією, яку подають інші органи, установи, організації, посадові особи. Дисциплінарне провадження порушується проти конкретної посадової особи за наявності достатньої інформації про скоєння дисциплінарного проступку.

Правом порушення дисциплінарного провадження щодо різної категорії державних службовців наділені представники державної влади, а саме особи, яким відповідно до законодавства України (законів та підзаконних актів) надано право притягувати до відповідальності державних службовців.

На початковій стадії порушення дисциплінарного провадження суб'єкт влади оцінює законність, достовірність та достатність (кількість, якість) інформації, що є підставою для порушення справи, перевіряє відповідність йому даної справи, вивчає нормативно-правові акти та інші матеріали, вирішує питання щодо вісестності обставин, які не дозволяють порушувати дисциплінарне провадження.

Друга стадія дисциплінарного провадження це розслідування справи. Дана стадія обов'язкова і у разі порушення справи за фактом вчинення дисциплінарного проступку невідомою особою, і при звичайному дисциплінарному провадженні. Особа, що здійснює дисциплінарне провадження, виявляє такі обставини: наявність чи відсутність факту дисциплінарного проступку; місце, час, обставини, а також мету його скоєння; наявність вини в діянні (діях, бездіяльності) конкретних осіб; наслідки правопорушення; обставини, які пом'якшують та обтяжують вину, та ін.

Як правило, дисциплінарне розслідування розпочинається за наказом або розпорядженням безпосереднього керівника того державного службовця, щодо якого починається розслідування, чи за наказом органу (посадової особи), якій призначив на посаду державного службовця. Наказ і розпорядження можуть бути як письмовими, так і усними.

Розпорядження може проводитися або самим суб'єктом, що наділений дисциплінарно-владними повноваженнями, або за його дорученням іншими особами. Винятком тут є лише особи, які є підлеглими посадової особи, щодо якої проводиться дисциплінарне розслідування.

Дана стадія призначена для збирання, фіксації та оцінки доказів. Способами виявлення фактичних обставин справи можуть бути: зняття копій документів; проведення експертиз; опитування свідків; проведення ревізій тощо. Обов'язковою процесуальною дією тут є вибір письмового пояснення від особи, яка підозрюється у вчиненні дисциплінарного проступку. Таке пояснення може бути письмовим чи усним і дається воно особою, яка призначила дисциплінарне розслідування. Форма процесуального документу, яким оформляється пояснення, на сьогодні в законодавстві відсутня.

Третя стадія — розгляд дисциплінарної справи та прийняття по ній рішення — є ключовою. Виконання даної дії здійснює виключно особа, наділена дисциплінарно-владними повноваженнями. Розгляд справи здійснюється в тій установі, на території, в організації, де службовець перебуває на службі, незалежно від того, де скоєно порушення закону. Винятком з даного правила є лише ті випадки, які визначені Дисциплінарними стату-

тами Збройних Сил України та органів внутрішніх справ України.

В процесі розгляду дисциплінарної справи вивчаються та аналізуються постанови про порушення дисциплінарного провадження, матеріали, зібрані в процесі розслідування справи, і серед них в першу чергу пояснення особи, яка притягується до відповідальності, пояснення інших осіб. У розгляді справи, крім особи, наділеної дисциплінарно-владними повноваженнями, та державного службовця, що притягується до відповідальності, можуть брати участь інші заінтересовані особи (безпосередній керівник посадової особи та ін.), а також ті, хто допомагав проведенню дисциплінарного розслідування.

Після закінчення розгляду дисциплінарної справи особа, наділена державно-владними повноваженнями, може прийняти одне із таких рішень: а) притягнути посадову особу до дисциплінарної відповідальності із накладенням дисциплінарного стягнення, передбаченого чинним законодавством; б) притягнути посадову особу до дисциплінарної відповідальності з порушення клопотання перед вищестоящим органом (посадовою особою) про накладення дисциплінарного стягнення; в) передати матеріали для подальшого розслідування у разі виявлення складу адміністративного правопорушення чи злочину.

Четверта стадія — виконання прийнятого рішення по справі. Вона є обов'язковою в разі прийняття рішення про притягнення посадової особи до дисциплінарної відповідальності. Прийняте рішення про накладення дисциплінарного стягнення державному службовцю оголошується наказом під розпис. Його виконання здійснюється різними особами і залежить від того, яке дисциплінарне стягнення було накладено, це може бути або та особа, яка накладала дисциплінарне стягнення, або за її розпорядженням інша посадова особа чи орган.

П'ятою стадією є перегляд прийнятого рішення по справі, вона має факультативний характер. Дана стадія спрямована на сприяння в реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. Здійснюється вона за їх скергою.

Особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів та Кодексу законів про працю, можуть оскаржити накладене на них стягнення в порядку, встановленому даними нормативними актами. Відповідно до Закону України "Про державну службу" (ст. 32), рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо до суду.

Окреме місце серед суб'єктів дисциплінарної відповідальності займають судді. Особливістю тут є те, що вони є представниками окремої гілки влади

держави — судової. Справи про дисциплінарні порушення суддів розглядає кваліфікаційна комісія, її склад визначається ЦЗакonom України "Про судоустрій" від 7.01.2002 р., яка, як зазначено у даному Законі (п. 3 ст. 77), "розглядає звернення та подання про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих судів, проводить пов'язані з цим службові перевірки, за наявності підстав порушує дисциплінарне провадження і вирішує питання про дисциплінарну відповідальність суддів".

Виходячи із зазначених особливостей, можна виділити такі стадії дисциплінарного провадження: а) перевірка матеріалів про дисциплінарний проступок суддів; б) порушення дисциплінарного провадження; в) розгляд справи та прийняття рішення.

У процесі перевірки матеріалів про дисциплінарний проступок судді представник кваліфікаційної комісії у місячний термін з дня надходження інформації про дисциплінарний проступок перевіряє її: вимагає письмового пояснення судді, а також інших осіб, що мають відношення до справи; знайомиться із судовими справами та іншими матеріалами, що надійшли від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян. За результатами перевірки складається довідка, яка містить перелік та характеристику встановлених обставин щодо дисциплінарного проступку судді, висновки того, хто проводив перевірку, а також його пропозиції до вирішення справи. Довідка підписується перевіряючим.

Судді, щодо якого була проведена перевірка, надається право ознайомитися з матеріалами перевірки та довідкою. Він має можливість при цьому надати додаткові матеріали, пояснення, заявити клопотання про додаткову перевірку обставин справи. Про відмову судді в ознайомленні з довідкою та матеріалами справи складається протокол, який підписує особа, що здійснювала перевірку факту дисциплінарного проступку судді. Після виконаної роботи усі зібрані матеріали направляються до відповідної кваліфікаційної комісії, яка вирішує питання про порушення дисциплінарного провадження.

Друга стадія — порушення дисциплінарного провадження. Підставами порушення дисциплінарного провадження є подання Міністерства юстиції України та його органів за результатами перевірки заяв чи повідомлень громадян; подання голови відповідного суду або суду вищої інстанції; народних депутатів України; керівників, або заступників керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, а також повідомлення в засобах масової інформації. За наявності зазначених обставин дисциплінарне провадження порушує голова кваліфікаційної комісії, Голова Вер-

ховного Суду й Голова Вишого господарського суду України та їх заступники, Голова Верховного суду Автономної Республіки Крим, голови обласних апеляційних судів, голови військових судів регіонів та військово-морських сил України — шляхом внесення відповідної постанови, або кваліфікаційна комісія — шляхом винесення рішення.

Дисциплінарне провадження щодо голови чи члена кваліфікаційної комісії порушується рішенням відповідної комісії. Дисциплінарне провадження порушується в 10-денний строк з дня одержання даних про дисциплінарний проступок, а у разі проведення перевірки наданої інформації — в строк не більше як 10 днів після закінчення перевірки.

Третя стадія — розгляд справи та прийняття рішення. Кваліфікаційна комісія розглядає справу в 10-денний строк з дня порушення провадження по справі. В процесі розгляду справи комісія заслуховує пояснення судді, щодо якого порушено провадження, інших осіб, запрошених до

розгляду. У процесі засідання оголошуються всі зібрані документи, розглядаються інші додаткові матеріали та надана інформація. Неявка судді на засідання комісії без поважних причин не є перешкодою для розгляду справи.

Рішення у справі ухвалюється більшістю голосів членів комісії, присутніх на засіданні. У рішенні вказується: прізвище, ім'я, по батькові, посади судді, який притягується до дисциплінарної відповідальності; обставини дисциплінарної відповідальності, пояснення судді; відомості, що характеризують суддю; мотиви ухваленого рішення з посиланнями на докази; дисциплінарне стягнення, застосоване до судді, чи підстава закриття справи; порядок і строки оскарження рішення.

Дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше як через шість місяців після виявлення факту його протиправної поведінки. При цьому не враховується строк його непрацездатності чи перебування у відпустці.

#### *Використані матеріали:*

1. К о в а л е н к о В.Л. Актуальні проблеми вдосконалення законодавства про державну службу / Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В.Б.Авер'янова. — К., 2002. — С. 418.
2. Государственная служба основных капиталистических стран. — М.: Наука, 1977. — С. 86.
3. Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие — М.: Спартак, 1996. — С. 86.