

7. Дядиченко В.А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – початку XVIII ст. / В. Дядиченко. – К.: Вид-во АН УРСР, 1959.
8. Єрмолаєв В. Органи влади і управління Української держави / В. Єрмолаєв, А. Козаченко. – Харків : Право, 2002.
9. Источники Малороссийской истории, собранные Д.Н. Бантыш-Каменским и изданные О. Бодянским : Ч. II : 1691-1722. – М. : Изд. ун-та, 1859.

УДК 342.922(477)

А.О. Неугодніков

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Дисциплінарна відповідальність є складною і багатогранною категорією юридичної науки, яка вимагає поглибленого вивчення і дослідження з ряду причин. По-перше, дисциплінарна відповідальність є різновидом державного примусу, що регулюється дисциплінарно-правовими нормами. Заходи дисциплінарної відповідальності знаходять застосування разом з дисциплінарно-попереджувочими, дисциплінарно-поновлюючими заходами, заходами забезпечення провадження у справах про дисциплінарні правопорушення. З'ясування юридичної природи дисциплінарної відповідальності, уміння співвідносити заходи дисциплінарної відповідальності з іншими видами дисциплінарно-правового примусу є найважливішим завданням адміністративного права і юридичної практики.

По-друге, правові норми, що встановлюють заходи дисциплінарної відповідальності, склад дисциплінарних правопорушень, порядок вживання заходів дисциплінарної відповідальності, складають відособлену частину адміністративного права і іменуються інститутом дисциплінарної відповідальності, який стоїть на межі декількох наук – адміністративного, трудового і фінансового права. Поглиблене вивчення інституту дисциплінарної відповідальності є необхідним елементом підготовки державних службовців, фахівців органів державної влади, посадових осіб, що наділяються повноваженнями по здійсненню державного управління незалежно від сфери дисциплінарно-правового регулювання.

По-третє, сталося істотне ускладнення проваджень у справах про дисциплінарні правопорушення, метою якого є підвищення рівня правової захищеності громадян, більш повна реалізація їх прав. Це, зокрема, знаходить своє зовнішнє вираження в тому, що провадження у справах про дисциплінарні правопорушення здійснюється спільними зусиллями посадових осіб виконавчої влади, суддями.

Аналіз юридичної літератури показує високий інтерес дослідників до різних аспектів інституту дисциплінарної відповідальності. Дослідженню загальнотеоретичних і приватних проблем різних видів дисциплінарної відповідальності присвячені роботи учених: – В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Л. Білої, Р. Калюжного, С. Ківалова, В. Князева, В. Коваленка, М. Коваля,

І. Коліушка, В. Колпакова, В. Кудрявцева, В. Олефіра, І. Пахомова, О. Петрішина, М. Руденка, Ю. Старилова, Д. Чечота, В. Цветкова, Ю. Шемшученка, В. Шамрая, В. Шкарупи, А. Щербака та багатьох інших фахівців, які досліджували відповідні проблеми як в Україні, так і у інших країнах світу.

Початок їх вивченню належить дослідженнями К.С. Вельського, Л.М. Ведерникова, М.В. Парасюка, Ю.Н. Старилова, в яких показана роль дисциплінарної відповідальності як чинника, сприяючого повному втіленню принципу законності, з'ясовано її зміст, визначені вимоги, яким вона повинна відповідати.

Чимало нового в розробку проблеми дисциплінарної відповідальності внесено А.А. Абрамовою. У своїй монографії “Дисципліна праці в СРСР” автор дає визначення поняття дисциплінарної відповідальності, розкриває її різновиди, називає заходи, сприяючі попередженню можливих порушень дисципліни. Важливі положення висловлені В.Н. Скобелкіним. У його книзі “Дисциплінарна відповідальність робітників і службовців” акцентується увага на загальнотеоретичних положеннях і судовій практиці розгляду позовів, пов'язаних із застосуванням дисциплінарного законодавства. Значний внесок до теорії дисциплінарної відповідальності зробив Ю.С. Адушкін, який присвятив своє дисертаційне дослідження теоретичним питанням дисциплінарного провадження. Проте в цілому слід визнати, що проблема дисциплінарної відповідальності залишається недостатньо вивченою.

По-перше, питання дисциплінарної відповідальності висвітлені в юридичній літературі фрагментарно, оскільки в більшості випадків були “попутним” об'єктом наукових досліджень. В існуючих роботах не лише не вирішені, але і не сформульовані деякі, як представляється, важливі проблеми сучасної дисциплінарної практики, такі, як, наприклад, визначення юридичного поняття “Грубе порушення службової дисципліни”.

По-друге, не зі всіма наявними теоретичними положеннями і практичними рекомендаціями, що стосуються дисциплінарної відповідальності, можна погодитися. Це відноситься до думок з приводу поняття “Службова дисципліна”, причин і умов скоєння дисциплінарної порушень, нового виду дисциплінарних стягнень, шляхів вдосконалення нормативної основи дисциплінарної відповідальності і практики її реалізації.

Інститут дисциплінарної відповідальності існує і розвивається разом з інститутами адміністративної, кримінальної і цивільної відповідальності, але характеризується своїми специфічними особливостями.

Дисциплінарну відповідальність слід відрізнити від адміністративної, яка настає за здійснення особою адміністративного правопорушення, тобто за порушення встановлених повноважними органами державного управління загальнообов'язкових правил поведінки (наприклад, правил дорожнього руху, протипожежних правил, правил по техніці безпеки тощо). Адміністративна відповідальність застосовується органами або особами, з якими порушник не зв'язаний стосунками підпорядкування по роботі або службі (наприклад, органами міліції, інспекторами праці тощо). Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт адміністративного правопо-

рушення не знаходиться в службовій залежності від органу або посадової особи, що притягує його до адміністративної відповідальності.

Дисциплінарні правопорушення переважно пов'язані із службовими, трудовими обов'язками особи. Проте не завжди ця умова є необхідною для віднесення правопорушення до дисциплінарного. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, здійснені при виконанні службових обов'язків, розглядаються як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам) [1].

Важливо відзначити, що протягом довгого часу інститут дисциплінарної відповідальності визнавався перш за все інститутом трудового права. Ця позиція викликала серйозну критику багатьох учених. В даний час трудовим правом в рамках державної служби регулюється лише дисциплінарна відповідальність матеріально-технічного персоналу, діяльність інших службовців (у тому числі і державних службовців) регулюється переважно адміністративним правом.

Саме нормами адміністративного права встановлюються дисциплінарна відповідальність і порядок її реалізації, коло суб'єктів і повноваження органів управління (посадових осіб), які наділені "дисциплінарною" владою, категорії службовців, відповідальність яких регулюється адміністративним правом. Для більшості працівників дисциплінарна відповідальність передбачена нормами трудового і адміністративного права, а відносно деяких категорій осіб (військовослужбовців термінової служби, працівників органів внутрішніх справ, Служби безпеки України тощо) – повністю нормами адміністративного права, що пояснюється необхідністю разом із загальними правилами дисциплінарної відповідальності враховувати особливі вимоги дисципліни до них, специфіку їх дисциплінарної відповідальності.

У науці висловлювалась думка щодо заміни адміністративної відповідальності на дисциплінарну в сфері військової служби. На підставі аналізу чинного законодавства України можна виділити три групи адміністративних правопорушень військовослужбовців. До першої з них належать адміністративні правопорушення, за вчинення яких адміністративна відповідальність може поширюватися і на військовослужбовців. Однак трансформація адміністративної відповідальності в дисциплінарну для військовослужбовців не виключається, оскільки матеріали про ці правопорушення можуть передаватися військовим командирам (начальникам) для застосування до порушників заходів дисциплінарного характеру.

До другої групи належать корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Характерною особливістю цього вигляду адміністративних правопорушень є те, що військовослужбовці, в разі їх вчинення, в будь-якому разі нести відповідальність нарівні з іншими особами – невійськовослужбовцями. За вчинення таких діянь заміна адміністративної відповідальності на дисциплінарну не допускається.

Третя група об'єднує адміністративні правопорушення, за вчинення яких військовослужбовці несуть відповідальність за Дисциплінарним статутом Збройних Сил України [2].

У сфері державної служби – більшість службовців за порушення правил дисципліни несуть відповідальність згідно з розпорядженням трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність службовців, які реалізують свої повноваження поза рамками трудового договору або правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, указами Президента України, статутами і положеннями, затвердженими уповноваженими органами.

Значна кількість державних службовців несе дисциплінарну відповідальність не лише за дисциплінарну провину, пов'язану з невиконанням або неналежним виконанням покладених на них обов'язків, але і за перевищення своїх повноважень, недотримання обмежень, що стосуються державної служби, здійснення дій, що порочать орган, де службовець працює, або його звання (норми моралі), присяги, обов'язків, передбачених контрактом, військовій честі тощо.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців є важливим засобом забезпечення законності і ефективності державного управління.

Слід звернути увагу на те, що дисциплінарна відповідальність за нормами адміністративного права настає:

– в порядку, встановленому законами України (див. Закони “Про державну службу”, “Про боротьбу з корупцією”, “Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України” та ін.);

– відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку (див. Типові правила внутрішнього розпорядку для працівників державних навчально-виховних закладів);

– на підставі дисциплінарних статутів та спеціальних положень, чинних в окремих галузях і сферах державного управління (див. Статут про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних служб, Дисциплінарний статут прокуратури України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ тощо) [3].

Статути і Положення про дисципліну в Україні діють у всіх організаціях транспорту (окрім автомобільного) і зв'язку (наприклад, Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 року № 55 за узгодженням з Радою профспілок залізничників і транспортних будівельників України, Статут про дисципліну працівників зв'язку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 1996 року № 877).

Що стосується окремих категорій працівників, наділених особливими службовими повноваженнями, на Україні діють спеціальні закони “Про статус суддів”, “Про Державну службу”, Дисциплінарний статут прокуратури України тощо.

Як правило, адміністративна відповідальність настає за порушення найменшої частини адміністративно-правових норм, а саме за порушення фізичними особами деяких обов'язків в сфері державного управління, тобто за вчинення адміністративних правопорушень (проступків).

Щодо основної маси норм адміністративного права, то порушення встановлених ними правил тягне дисциплінарну відповідальність. Більш того, в ряді

випадків окремі категорії фізичних осіб (наприклад, військовослужбовці) при вчиненні адміністративних правопорушень підлягають дисциплінарній відповідальності, тоді як за загальним правилом встановлена відповідальність адміністративна (ст. 15 КПАП).

На відміну від адміністративної, дисциплінарна відповідальність пов'язана з порушенням правил поведінки, встановлених різними положеннями, статутами, правилами і відтворюється в накладенні на особу, що здійснила провину, заходів дисциплінарного стягнення владою керівника, начальника.

В свою чергу дисциплінарна відповідальність поділяється на два види:

– загальна дисциплінарна відповідальність, що встановлюється відповідно до норм КЗпП України та правилами внутрішнього трудового розпорядку на підприємстві або в установі;

– спеціальна дисциплінарна відповідальність – в дисциплінарних статутах, положеннях та інструкціях.

Як відомо, загальна дисциплінарна відповідальність передбачає наступні види дисциплінарних стягнень: зауваження, догана, звільнення (є надзвичайним заходом дисциплінарної відповідальності).

Спеціальна дисциплінарна відповідальність застосовується в сфері діяльності таких структур як Збройні Сили України, залізничний, повітряний, водний транспорт, Внутрішні Війська МВС, та ін. Заходами даної відповідальності можуть виступати: призначення позачергово в наряд по службі, пониження у військовому званні, позбавлення свідцтва на керування певним видом залізничного, водного транспорту тощо.

Головною особливістю дисциплінарної відповідальності є те, що її суб'єкти перебувають у відносинах підпорядкованості. Особа, що вчинила провину, підлеглого органу або особі, що застосовує захід дисциплінарного впливу. При цьому суб'єктами дисциплінарної відповідальності можуть бути тільки фізичні особи.

Однак некоректним є співвідношення адміністративної і дисциплінарної відповідальності службовців, як про це вірно зазначають І. Коліушко та О. Банчук. Порушення порядку здійснення службових обов'язків, яким є недотримання строків реєстрації чи видачі ліцензії, має переслідуватися в дисциплінарному порядку із застосуванням відповідних стягнень: від догани, попередження про неповну службову відповідність, затримання присвоєння рангу чи призначення на посаду — аж до звільнення. Лише тільки механізмами адміністративної відповідальності наразі неможливо домогтися в державній службі дисципліни та мінімізувати випадки порушення прав особи під час виконання чиновниками своїх службових обов'язків. Цей шлях є безперспективним і має бути замінений заходами з підвищення спроможності та дієвості інституту дисциплінарної відповідальності [4].

В результаті аналізу проблем, пов'язаних з визначенням інституту дисциплінарної відповідальності, можна сформулювати ряд теоретичних положень і висновків, а також принципів, що визначають шляхи подальшого дослідження проблеми, і внести пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства, що визначає правове регулювання інституту дисциплінарної відповідальності.

Досить слабе правове регулювання має в Україні дисциплінарне провадження, не дивлячись на те, що це питання неодноразово піднімалося багатьма теоретиками. Коло суб'єктів дисциплінарного провадження не обмежується лише правопорушниками і органами (посадовими особами), що застосовували заходи дисциплінарної дії. До них також слід віднести законних представників, свідків, експертів і інших осіб, що беруть участь в дисциплінарному провадженні, у тому числі і осіб, які забезпечують виконання дисциплінарних стягнень (наприклад, начальник гауптвахти при виконанні дисциплінарного арешту).

На жаль, законодавство не закріплює обставин, що виключають дисциплінарне провадження. До них слід було б віднести: 1) відсутність події і складу дисциплінарного правопорушення; 2) неосудність особи, що скоїла протиправну дію або бездіяльність; 3) дія особи в стані крайньої необхідності; 4) видання акту, що усуває вживання дисциплінарного стягнення; 5) відміна акту, що встановлював дисциплінарну відповідальність; 6) закінчення термінів, передбачених для накладення дисциплінарного стягнення; 7) припинення службових стосунків; 8) смерть особи, відносно якої було почато дисциплінарне провадження.

У перспективі ці питання могли б бути врегульовані Законом "Про дисциплінарну відповідальність" або навіть Дисциплінарним кодексом. У якому могли б знайти віддзеркалення такі питання як: співвідношення дисциплінарних стягнень з іншими видами юридичної відповідальності; встановлення вичерпного переліку заходів дисциплінарної дії; список обставин, що звільняють від дисциплінарної відповідальності, що пом'якшують або підсилюють її; перелік органів і осіб дисциплінарної юрисдикції; стадії дисциплінарного провадження тощо. У подібних актах, необхідні також положення, що встановлюють дисциплінарну відповідальність за дії, що носять дискримінаційний характер та расистські вислови.

Найбільш важливою проблемою в даній сфері є відсутність в законодавстві систем контролю за відповідністю накладеного дисциплінарного стягнення важкості скоєного вчинку. Необхідно також встановити вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, яким може бути підданий державний службовець будь-яких органів влади. Всі ці питання також могли б бути врегульовані Законом "Про дисциплінарну відповідальність" або тим самим Дисциплінарним кодексом.

Література

1. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с.
2. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
3. Мота А.Ф. Адміністративна відповідальність військовослужбовців за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.Ф. Мота. – К., 2003. – 18 с.
4. Коліушко І. Політика держави у сфері адміністративної відповідальності / І. Коліушко, О. Банчук // Дзеркало тижня. – № 27 (656). – 14-20 липня 2007.
5. Гришкoveц А.А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения / А.А. Гришкoveц // Административная ответственность. – М. : Институт государства и права РАН, 2004. – С. 175-185.
6. Адушкин Ю.С. О введении административной и дисциплинарной ответственности судей / Ю.С. Адушкин // Право и политика. – 2001. – № 12. – С. 40-46.