

Summary

Sayenko S. I. Dynamics of the ratio of norms of administrative law, religion, morals and customs. – Article.

The article deals with systemic interconnection of norms of morality, administrative law, religion and customs. It states when creating new norms of administrative law should be taken into account requirements of other social norms.

Key words: norm, administrative law, morality, religion, customs.

УДК 342.98:35.083.1(477)

Л. М. Корнута

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДОКАЗІВ ТА ДОКАЗОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДИСЦИПЛІНАРНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Нині державна служба як невід’ємний чинник функціонування державного апарату не лише покликана забезпечити його стабільність та ефективність у нових соціально-політичних і правових реаліях України, а й сама потребує створення відповідного державно-правового механізму щодо її організації та функціонування. Не є винятком і дисциплінарна відповідальність державних службовців. Україй важливим є законодавче закріплення та регламентація механізму дисциплінарного провадження щодо державного службовця. На жаль, Закон України «Про державну службу» 1993 р. не визначає такого механізму, а в Законі України «Про державну службу» 2011 р. відповідна проблема розглядається досить поверхово [1; 2].

Важливе місце в дисциплінарному провадженні щодо держслужбовців посідають докази. У дисциплінарному провадженні щодо державного службовця докази мають невід’ємне значення, оскільки на основі їх наявності й достатності уповноважений орган приймає рішення щодо наявності дисциплінарного проступку та застосування до державного службовця дисциплінарної відповідальності у вигляді дисциплінарного стягнення [8, с. 14]. Тому в спеціалізованій літературі питанню доказів і доказової діяльності приділяється значна увага. Так, слід наголосити, що дисциплінарна відповідальність державного службовця в частині доказової діяльності була предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як В.Б. Авер’янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, Х.П. Ярмачі та інші.

Метою статті є визначення поняття й теоретичних особливостей доказів та доказування в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців в Україні, що є основою подальшого вдосконалення й розвитку інституту державної служби.

Зауважимо, що Є.В. Додін у своїй праці зазначає, що пізнання фактичних обставин справи є переходом від невідомого до знання, складним процесом чуттєвого сприйняття абстрактного переосмислення на підставі практичної діяльності, що створює засади прийняття рішення, а не призводить до автоматичного його

прийняття. Пізнання, на думку науковця, можна поділити на побутове, спеціальне й наукове. У свою чергу спеціальне пізнання здійснюється в чітко визначеній процесуальній формі за певними правилами спеціальними суб'єктами – судово-слідчими органами й органами державної влади. Саме такий вид пізнання називають доказуванням. У більшості наукових джерел доказ розглядається як спосіб встановлення об'єктивної істини [5, с. 66, 71, 79].

Традиційно юридичне доказування пов'язується із судовим правозастосуванням. Однак таку діяльність виконує не лише суд під час здійснення правосуддя, а й органи публічного управління під час розгляду та вирішення адміністративних справ. Отже, юридичне доказування поділяється на судове (процесуальне) доказування, яке відбувається під час здійснення правосуддя, та позасудове (процедурне) доказування, що відбувається під час позасудового застосування норм права. Різновидом останнього доказування є доказування в дисциплінарному провадженні щодо державного службовця. З'ясування всіх обставин справи щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку здійснюється за допомогою доказів, зокрема шляхом їх збирання, закріплення, дослідження й оцінки. Так, докази деякими вченими визначалися як факти та джерела, з яких правозастосовні органи отримують інформацію про вказані факти [5, с. 115]. Окремими вченими докази розуміються на двох рівнях: на першому рівні докази розуміються як дані про факти об'єктивної дійсності, на другому – як самі факти, встановлені суб'єктом пізнання [12, с. 111]. Таку ж позицію підтримує М.К. Треушніков, проте дещо в інший спосіб.

Д.П. Полівчук стверджує, що доказами в справі про дисциплінарне правопорушення визнаються фактичні дані, на підставі яких встановлюються наявність або відсутність дисциплінарного правопорушення, вина особи, яка його вчинила [9, с. 40]. Можна погодитися з І.О. Картузовою, яка визначила, що доказами в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців можна вважати фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку уповноважена особа встановлює наявність або відсутність дисциплінарного проступку чи іншого порушення, за яке, згідно із законом, встановлено дисциплінарну відповідальність, винність особи в його вчиненні, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [6, с. 14].

Здійснивши аналіз теоретичних напрацювань і практичної реалізації дисциплінарного провадження щодо державного службовця, стверджуємо, що доказами в дисциплінарному провадженні можна вважати пояснення особи, яка притягується до дисциплінарної відповідальності, документи, показання (пояснення) свідків, консультації фахівців (спеціалістів), висновки експертів, речові докази, відео- та звукозаписи.

Аналізуючи законодавство в частині доказової діяльності у випадку реалізації дисциплінарного провадження щодо держслужбовця, необхідно зазначити, що законодавчі акти регламентують це питання лише поверхово. Незважаючи на те, що доказ посідає центральне місце в процесі винесення рішення щодо застосування дисциплінарної відповідальності щодо державного службовця, увага приділяється лише такому доказу, як письмове пояснення державного службовця, про якого реалізується провадження. Таке пояснення є доказом у вигляді документа. Однак

серед видів доказів найчастіше зустрічаються документи та пояснення свідків. Проте завдяки активному розвитку технологій нерідко наявність дисциплінарного проступку підтверджується відеозаписами. Не слід забувати, що докази мають відповідати вимогам відносності та допустимості. Лише в такому випадку докази можуть братися до уваги під час прийняття рішення.

Кожен із доказів відіграє особливу роль у процесі встановлення істини в справі. Для більш повного розуміння змісту тих чи інших доказів та їх властивостей, для визначення місця того або іншого доказу в системі предмета доказування в провадженні щодо державного службовця їх можна класифікувати на певні види за різними критеріями, керуючись розробками науковців. Зокрема, пропонується класифікація доказів на прямі й непрямі, першочергові та похідні тощо.

Залежно від способу фіксації й характеру джерела М.К. Треушніков пропонує поділяти докази на особисті та речові (предметні); залежно від того, в обґрунтування чого докази надаються, їх можна поділити на докази, які обґрунтовують вину держслужбовця, та докази, які обґрунтовують відсутність вини [11, с. 98]. Також виокремлюють позитивні й негативні докази.

Доказування в дисциплінарному провадженні щодо державного службовця має свій предмет – коло обставин (фактів), які необхідно встановити в кожному окремому випадку реалізації дисциплінарного провадження. Обставини, які становлять предмет доказування в дисциплінарному провадженні, встановлюються за допомогою доказів. У свою чергу М.К. Треушніков визначає предмет доказування як фактичний склад правовідносин, що розглядається в конкретному виді провадження з дотриманням принципу змагальності [11, с. 13]. Інші вчені визначають предмет доказування як обставини й факти, які виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави [5, с. 87]. Існує також позиція, що предметом доказування є юридично значущі фактичні обставини, які передбачаються у відповідному законі та підлягають встановленню за допомогою доказів для прийняття відповідного рішення. Проте окремі факти, що мають значення для прийняття кінцевого рішення, не потребують доказування. У цьому випадку щодо процесу доказування в провадженні поширюються основні висновки вчення теорії судового доказування про факти, що не потребують доказування. До таких фактів належать загальновідомі (які відомі певному колу людей, у тому числі факти, відомі суб'єкту дисциплінарної влади), преюдиціальні (факти, встановлені судовим рішенням, що набрало законної сили), презумпції (факти, наявність чи відсутність яких вважається встановленою, що не позбавляє зацікавлену особу права спростовувати такі факти).

Доказова діяльність у дисциплінарному провадженні щодо державних службовців реалізується на стадії службового розслідування. Службове розслідування розпочинається за наказом керівника органу та являє собою комплекс процесуальних дій щодо збирання, закріплення, всебічного дослідження й оцінки доказів. Збирання та закріплення доказів – це діяльність щодо отримання й фіксації необхідних для вирішення справи доказів. Збирання та закріплення доказів ґрунтується на нормативних приписах, якими визначено перелік джерел, з яких може бути отримано інформацію, порядок її отримання, форму, у якій вона повинна втілюватися. Під час збирання й закріплення доказів уповноважений суб'єкт займає активну позицію,

адже результатом відповідної діяльності має бути наявність певної кількості доказів, на основі яких буде прийнято рішення про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку та фактичних даних, що вкажуть на особу, яка його вчинила.

Дослідження доказів – це діяльність, яка полягає в з'ясуванні їх смислу та інформаційного значення, тобто мова йде про сприйняття, вивчення інформації про факти, що містяться в передбачених законом джерелах доказів, з'ясування факторів, які впливають на достовірність доказів, порівняно з окремими доказами, ліквідацію суперечностей між ними. Оцінка доказів – це діяльність, яка приводить до переконання про допустимість, належність, достовірність доказів і достатність їх сукупності для встановлення обставин, що мають значення для прийняття рішення. Усі докази в справі підлягають оцінюванню. Оцінюванням доказів є визначення їх відносності, допустимості, достовірності й достатності. Відносність доказів означає, що доказами щодо дисциплінарного правопорушення можуть виступати лише ті фактичні дані, які мають відношення до цієї справи. Допустимість доказів означає, що доказами визнаються не всі фактичні дані, а лише ті, які отримані з дотриманням установленої законом процедури їх отримання та із законних джерел. Достовірність доказів встановлюється шляхом отримання свідчень, які в них містяться, з інших джерел. Є.В. Додін вказує, що якщо в процесі доказування мають бути встановлені факти саме реальної дійсності (інакше кажучи, об'єктивна істина), то саме вони мають бути підґрунтям винесення правозастосовного рішення. У випадку, якщо зібрана інформація не відповідає дійсності (не є об'єктивною істиною), не може бути й обґрунтованого, правомірного рішення. Метою доказування може бути лише істина об'єктивна, а якщо вона не є об'єктивною, то вона не може іменуватись істиною взагалі [5, с. 78]. Отже, наведена позиція Є.В. Додіна свідчить про вирішальне значення достовірності як властивості тих чи інших доказів під час обґрунтування уповноваженою особою свого рішення про застосування дисциплінарної відповідальності щодо державних службовців. Жоден із доказів не має переважної сили перед іншими доказами.

Усі докази оцінюються в їх сукупності. На підтримку цього твердження Є.В. Додін зазначав, що правозастосовні органи зобов'язані встановити не лише коло обставин, які підлягають обов'язковому дослідженню, а й цінність того або іншого інформаційного повідомлення, їх необхідну кількість [5, с. 76]. Докази визнаються достатніми, якщо їх сукупність дозволяє беззаперечно встановити фактичні обставини справи. Докази оцінюються посадовою особою, яка проводить розслідування, за своїм власним переконанням. Тому до уваги необхідно брати лише ті докази, у достовірності яких немає сумніву. Якщо такі сумніви є, їх необхідно спростувати за допомогою додаткових доказів [10, с. 95].

У процесі доказування активну позицію займають насамперед уповноважена особа та державний службовець, щодо якого проводиться дисциплінарне провадження. У цьому випадку важливе значення відводиться захисникові. Такі ж суб'єкти, як спеціаліст чи експерт, залучаються лише за необхідності, а рішення про їх участь приймається попередньо. Активну участь у процесі доказування бере суб'єкт дисциплінарного обвинувачення, проте його дії, як правило, встановлюються уповноваженим органом. Загалом доказування в дисциплінарному

провадженні можна розглядати як певну врегульовану законом діяльність уповноважених органів та осіб, яка полягає в збиранні, перевірці й оцінці доказів із метою встановлення обставин справи. Взаємопов'язаними елементами діяльності є збирання, перевірка та оцінка доказів. Способами виявлення доказів у справі можуть бути зняття копій документів, проведення експертиз, опитування свідків, проведення ревізій тощо [3, с. 95].

Аналізуючи вищесказане, необхідно визначити, що докази посідають центральне місце в дисциплінарному провадженні щодо державного службовця, оскільки на основі відповідних фактичних даних уповноважений суб'єкт робить висновок про наявність дисциплінарного проступку та притягнення державного службовця до відповідальності. Сам процес доказування являє собою активну діяльність визначеного кола суб'єктів провадження. Українським є забезпечення особам, які беруть участь у доказуванні, їх прав, свобод і законних інтересів [8, с. 14].

Значним недоліком законодавця є майже повна відсутність нормативного врегулювання питань, пов'язаних із визначенням доказової діяльності та закріпленням статусу суб'єктів, які беруть участь у доказуванні. Цікавим є той факт, що це питання не знаходить свого відображення в жодному кодифікованому чи законодавчому проекті, спрямованому на вдосконалення дисциплінарної відповідальності державних службовців [4; 7].

Отже, важливим елементом реформування державної служби є прийняття єдиного кодифікованого акта про дисциплінарну відповідальність – Кодексу правил поведінки державного службовця, оскільки кодифікація дозволить чітко закріпити підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, упорядкувати систему дисциплінарних стягнень та їх застосування, врегулювати порядок оскарження неправомірного застосування щодо особи заходів дисциплінарного стягнення та порядок доказової діяльності.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Бородин І.Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження / І.Л. Бородин // Право України. – 2006. – № 12. – С. 93–97.
4. Буяльський В.В. Про проект Закону України «Про заохочення та дисциплінарну відповідальність державного службовця» / В.В. Буяльський // Довідник кадровика. – 2008. – № 1. – С. 18–21.
5. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления / Е.В. Додин. – К. ; О. : Вища школа, 1976. – 128 с.
6. Каргузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.О. Каргузова ; Одеська держ. юрид. академія. – О., 1999. – 18 с.
7. Кодекс державного службовця від 7 листопада 2000 р. № 783/5004 // Людина і влада. – 2000. – № 9. – С. 109–110.
8. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.М. Корнута ; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – О., 2013. – 23 с.
9. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.П. Полівчук ; Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 205 с.

10. Синявська О.Ю. Принципи дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ України / О.Ю. Синявська // Вісник Університету внутрішніх справ. – Х., 2000. – Вип. 10. – С. 88–93.
11. Треушников М.К. Судебные доказательства / М.К. Треушников. – М. : Городец, 2004. – 272 с.
12. Чернадчук В.Д. Господарське процесуальне право : [підручник] / [В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос, В.П. Нагребельний, Д.М. Лук'янець] ; за заг. ред. канд. юрид. наук В.Д. Чернадчука. – 2-ге вид. перероб. і допов. – Суми : ВДТ «Університетська книга», 2009. – 378 с.

Анотація

Корнута Л. М. Визначення поняття доказів та доказової діяльності в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців. – Стаття.

У статті визначаються поняття доказів та особливості процесу доказування в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців. Вказується, що докази мають невід'ємне значення, оскільки на основі їх наявності й достатності уповноважений орган приймає рішення щодо наявності дисциплінарного проступку та застосування до державного службовця дисциплінарної відповідальності у вигляді дисциплінарного стягнення. Встановлено майже повну відсутність нормативного врегулювання питань, пов'язаних із визначенням доказової діяльності й закріпленням статусу суб'єктів, які беруть участь у доказуванні. Аргументується необхідність реформування державної служби шляхом прийняття єдиного кодифікованого акта про дисциплінарну відповідальність державних службовців.

Ключові слова: державний службовець, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, докази, процес доказування.

Аннотация

Корнута Л. М. Определение понятия доказательств и доказательственной деятельности в дисциплинарном производстве в отношении государственных служащих. – Статья.

В статье определяются понятия доказательств и особенности процесса доказывания в дисциплинарном производстве в отношении государственных служащих. Указывается, что доказательства имеют неотъемлемое значение, поскольку на основе их наличия и достаточности уполномоченный орган принимает решение о наличии дисциплинарного проступка и применении к государственному служащему дисциплинарной ответственности в виде дисциплинарного взыскания. Установлено почти полное отсутствие нормативного урегулирования вопросов, связанных с определением доказательственной деятельности и закреплением статуса субъектов, участвующих в доказывании. Аргументируется необходимость реформирования государственной службы путем принятия единого кодифицированного акта о дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Ключевые слова: государственный служащий, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство, доказательства, процесс доказывания.

Summary

Kornuta L. M. Definition of the notion of evidence and evidential activity in disciplinary proceedings against public servants. – Article.

This article offers definition of the notion of evidence and evidential activity in disciplinary proceedings against public servants. The role of evidence in disciplinary proceedings is contemplated, for their existence and sufficiency enable a competent authority to determine whether a disciplinary infraction has taken place or not and to make a decision as regards bringing administrative action against such a public servant. Almost total absence of any regulatory mechanism that should be provided for issues related to determination of evidential activity and securing of the status of any parties involved in proving presents a vexatious gap in the law. A necessity of reorganization of the public service by means of adoption of a unique codified enactment on Public Servants disciplinary responsibility is argued.

Key words: public servant, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings, evidence, proving process.