

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE

Благодарний А.М.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
докторант

Національної академії Служби безпеки України

У статті на основі аналізу наукової літератури та норм вітчизняного законодавства розкриваються деякі особливості правової регламентації дисциплінарного провадження в органах Служби безпеки України. Проаналізовано підходи різних вчених до виокремлення стадій дисциплінарного провадження. Висловлено рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне правопорушення, дисциплінарне провадження.

В статье на основе анализа научной литературы и норм национального законодательства раскрываются некоторые особенности правовой регламентации дисциплинарного производства в органах Службы безопасности Украины. Проанализированы подходы различных ученых к выделению стадий дисциплинарного производства. Предложены рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, дисциплинарное производство.

Based on the analysis of scientific literature and the norms of the national legislation, the article reveals some specific features regarding the legal regulation of disciplinary responsibility of the Security Service of Ukraine servicemen. Analysis of approaches to the disciplinary proceedings sets as seen by different scholars is conducted. Recommendations for improvement of current legislation are put forward.

Key words: disciplinary responsibility, disciplinary offence, disciplinary proceedings.

Постановка проблеми. На сьогодні питання дисциплінарної відповідальності співробітників правоохоронних органів, зокрема співробітників органів Служби безпеки (далі – СБ) України, є одними з найбільш актуальних у процесі реформування сектору безпеки і оборони України, оскільки проступки, вчинені правоохоронцями, негативно впливають не лише на професійну честь і гідність конкретного співробітника, а й принижують авторитет усіх органів державної влади.

Важливим завданням реформування вітчизняного права є модернізація інституту дисциплінарної відповідальності з метою ефективного впливу на недоліки в діяльності посадових осіб органів державної влади, стимулювання їх до належного виконання обов'язків, забезпечення режиму законності у сфері державного управління.

Метою статті є дослідження питань правової регламентації дисциплінарного провадження в органах СБ України, а також розроблення пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Стан опрацювання цієї проблематики засвідчує, що проблеми правової регламентації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах України порушували такі правознавці, як: Г. Атаманчук, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Бортник, В. Венедиктов, В. Воловик, І. Галаган, Є. Додін, С. Єсімов, Ю. Козлов, В. Колпаков, В. Кузнецов, О. Кузьменко, В. Лорія, В. Манохін, А. Медведєв, Р. Миронюк, Л. Остапенко, О. Синяв-

ська, В. Сорокін, М. Стрельбицький, І. Суховетрук, В. Шкарупа та інші науковці. Проте, незважаючи на значний інтерес до дисциплінарної відповідальності, праці цих авторів були присвячені правовій регламентації дисциплінарного провадження в певних органах державної влади, найчастіше органах внутрішніх справ, без урахування новітніх змін та доповнень до чинного законодавства, зокрема змін, пов'язаних із застосуванням зазначених заходів в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави.

Зважаючи на невирішені раніше частини загальної проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності співробітників правоохоронних органів, зазначимо, що новизна статті полягає в дослідженні питань регламентації дисциплінарних проваджень у Службі безпеки України за сучасних умов реформування сектору безпеки і оборони України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Службу безпеки України» умови і порядок виконання своїх обов'язків співробітниками-військовослужбовцями Служби безпеки України визначаються укладеним договором (контрактом). На них, а також на військовослужбовців строкової служби, поширюється порядок проходження військової служби у Збройних Силах України, визначений законодавством [1]. Порядок дисциплінарного провадження у Збройних Силах України регламентовано Дисциплінарним статутом Збройних Сил України.

Дисциплінарний статут Збройних Сил України не містить поняття дисциплінарного правопорушення (проступку). У зазначеному статуті, як правило, застосовується термін «дисциплінарне правопорушення», термін «проступок» згадується лише один раз – у змісті службової картки військовослужбовця (додаток № 3 до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України) [2]. Таким чином, можна зробити висновок, що зазначені терміни в тексті статуту є взаємозамінними синонімами. Ураховуючи, що в науковій літературі немає єдиного підходу до співвідношення понять проступку та правопорушення [3, с. 112], вважаємо за доцільне з метою уникнення термінологічної плутанини замінити в Додатку № 3 до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України слово «проступок» на «правопорушення». Зазначимо, що поняття дисциплінарного проступку законодавчо визначено й закріплено в дисциплінарних статутах інших органів державної влади. Зокрема, в Законі України «Про затвердження Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України», а саме у ст. 2, міститься таке його визначення: «дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни» [4]. Автори законопроекту від 16 травня 2016 р. № 4670 «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» пропонують розуміти під дисциплінарним проступком протиправну, винну дію чи бездіяльність поліцейського, що полягає в невиконанні чи неналежному виконанні ним обов'язків поліцейського або виходить за їхні межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також вчиненні дій, що підривають авторитет поліції [5].

Ураховуючи викладене, вважаємо за доцільне закріпити в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України поняття дисциплінарного правопорушення, визначивши його як невиконання (неналежне виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку.

З метою реалізації конституційного положення про те, що виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України) [6] вважаємо за доцільне закріпити в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України перелік дисциплінарних правопорушень, подібний до переліку грубих дисциплінарних проступків, що міститься в Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту України. Як слушно наголошує О. Кузьменко, застосування дисциплінарної відповідальності ускладнюється тим, що чинне законодавство в переважній більшості випадків не закріплює за конкретними видами дисциплінарних проступків відповідних їм дисциплінарних стягнень. Як наслідок, нормативно не визначеними залишаються питання індивідуалізації дисциплінарного покарання, адекватності застосованих до порушника заходів примусу ступеневі шкідливості вчиненого ним дисциплінарного проступку [7, с. 292],

тому вважається за доцільне вирішити в чинному законодавстві питання, пов'язані з регламентацією відповідності накладеного дисциплінарного стягнення тяжкості скоєного правопорушення.

Ураховуючи, що дія Дисциплінарного статуту Збройних Сил України поширюється не лише на них, а й на Державну прикордонну службу України, СБ України, Національну гвардію України та інші військові формування, створені відповідно до законів України, Державну спеціальну службу транспорту, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, також поширюються на громадян, звільнених з військової служби у відставку або у запас із правом носіння військової форми одягу, вважаємо що під час підготовки зазначеного переліку правопорушень слід виходити не лише з інтересів певних міністерств та відомств, а також і врахувати громадську думку із цього питання.

У вітчизняній юридичній літературі дисциплінарне провадження визначають по-різному. Так, у словнику термінів адміністративного права України під дисциплінарним провадженням розуміється регламентований адміністративним законодавством розгляд справ стосовно осіб, які вчинили дисциплінарні проступки, спрямований на встановлення об'єктивної істини та притягнення винних до дисциплінарної відповідальності [8, с. 120]. О. Бандурка та М. Тищенко пропонують під ним розуміти «сукупність юридичних норм, регламентуючих суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю з вирішення питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення» [9, с. 182]. С. Ківалов визначає його як «врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на залучення осіб, винних у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності» [10, с. 278]. Як слушно зауважує щодо запропонованої дефініції І. Суховетрук, не зовсім вдалим є виділення авторами такої ознаки дисциплінарного правопорушення, як вина особи, оскільки сказати з упевненістю, що особа винна, на початку провадження неможливо, тим більше, що дисциплінарне провадження здійснюється в правоохоронних органах з метою всебічного і об'єктивного з'ясування обставин, які стали підставою для призначення службового розслідування, оцінювання доказів винуватості або невинуватості особи. Крім того, особа може скоїти протиправне діяння у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони, і таке діяння буде мати ознаки дисциплінарного правопорушення. Більше того, головним завданням під час здійснення дисциплінарного провадження є розгляд та вирішення справи, але не притягнення особи до відповідальності [11, с. 112].

С. Подкопаєв розглядає дисциплінарне провадження як комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій суб'єктів дисциплінарної влади щодо розгляду й вирішення питання про дисциплінарні проступки [12, с. 283]. О. Кузьменко пропонує під поняттям дисциплінарного прова-

дження розуміти «регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів з вирішення справ про дисциплінарні проступки» [7, с. 292].

Таким чином, на основі аналізу наведених визначень дисциплінарного провадження можна дійти висновку, що, як правило, його розуміють як діяльність компетентного суб'єкта, що здійснюється з метою розгляду й вирішення питання про притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок (правопорушення). Завданням такого провадження є, насамперед, своєчасне, повне та всебічне з'ясування всіх обставин скоєння дисциплінарного проступку, виявлення причин та умов, що призводять до порушень службової дисципліни та незабезпечення належного виконання працівниками правоохоронних органів покладених на них повноважень [13, с. 15]. Суб'єктами дисциплінарного провадження в правоохоронних органах виступають уповноважені посадові особи цих органів щодо застосування відповідних заходів [11, с. 115].

Ураховуючи викладене, дисциплінарне провадження щодо співробітників СБ України можна визначити як вид адміністративно-юрисдикційної діяльності компетентного суб'єкта, що здійснюється з метою розгляду й вирішення питання про притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності за вчинене протиправне, винне діяння (дію або бездіяльність), яке полягає в недодержанні порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України.

Розглядаючи стадії дисциплінарного провадження, слід зауважити, що в наукових працях, присвячених цим питанням, немає єдиної думки щодо їхніх назв та кількості. Більшість науковців підтримують класичну позицію щодо поділу дисциплінарного провадження на стадії, зокрема, А. Коренєв, Д. Бахрах, М. Тищенко, О. Бандурка, І. Голосніченко та інші вчені виокремлюють чотири стадії дисциплінарного провадження: 1) порушення справи (дисциплінарне розслідування); 2) розгляд справи та прийняття по ній рішення; 3) оскарження рішення по справі про дисциплінарний проступок; 4) виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення [11, с. 130]. Деякі дослідники пропонують подібний перелік стадій, але змінюють місцями стадії перегляду та виконання прийнятого рішення. Наприклад, А. Медведєв виокремлює такі стадії: порушення дисциплінарного провадження; розгляд дисциплінарної справи; прийняття рішення в справі; виконання прийнятого рішення; оскарження прийнятого рішення [13, с. 11].

Проаналізувавши наведені в науковій літературі та закріплені в чинному законодавстві підходи до виокремлення стадій дисциплінарного провадження, можна дійти висновку, що вказані відмінності у поглядах на стадії адміністративного провадження не мають принципового характеру, їх можна збільшувати, можна подрібнити на окремі етапи, по-різному називати тощо, але при цьому вони точно відображають порядок і процедуру дисциплінарного провадження.

Не заперечуючи проти жодного з наведених підходів до виокремлення стадій провадження, вважаємо, що відповідно до положень Дисциплінарного статуту Збройних Сил України до стадій дисциплінарного провадження, яке здійснюється щодо співробітників органів СБ України, належать:

- порушення дисциплінарного провадження;
- проведення службового розслідування (факультативна стадія);
- прийняття рішення по справі;
- виконання дисциплінарного стягнення;
- оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності (факультативна стадія).

Зазначимо, що дисциплінарне провадження в органах СБ України як різновид дисциплінарного провадження спирається не лише на норми адміністративного права і процесу, а й на норми конституційного, трудового, цивільного та інших галузей права.

Щодо правового регулювання відносин, які виникають під час здійснення дисциплінарного провадження в органах СБ України, необхідно зауважити, що порядок та процедури його здійснення регламентуються різними за юридичною силою нормативно-правовими актами, які можна класифікувати, зокрема, за юридичною силою: Конституція України, закони України, підзаконні акти. Основними законодавчими актами, що регламентують дисциплінарну відповідальність в органах СБ України, є Закон України «Про Службу безпеки України», Дисциплінарний статут Збройних Сил України, КЗпП України. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України» кадри СБ України становлять: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір зі Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби [1]. Дисциплінарний статут Збройних Сил України регламентує питання притягнення до дисциплінарної відповідальності співробітників-військовослужбовців, а також військовослужбовців строкової служби; КЗпП України – працівників, які уклали трудовий договір зі СБ України.

Окремі норми Закону України «Про Службу безпеки України», що регламентують питання дисциплінарної відповідальності, потребують приведення у відповідність до Конституції України. Зокрема, в ч. 1 ст. 35 вказаного Закону зазначено, що співробітники Служби безпеки України самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень, вони повинні відмовитись від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать чинному законодавству [1]. Натомість відповідно до ст. 60 Основного Закону України ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази [6]. Вказана норма набуває подальшого розвитку в ст. 6 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, відповідно до якої право командира – віддавати накази і розпорядження, а обов'язок підлеглого – їх виконувати, крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження [2]. Враховуючи, що відсутність у чинному законодавстві єдиного підходу до питання, які саме накази співробітник СБ України не зобов'язаний викону-

вати (явно злочинні чи ті, що суперечать чинному законодавству), в результаті може призвести до порушення прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Вважаємо за необхідне привести текст Закону України «Про Службу безпеки України» у відповідність до Конституції України та Дисциплінарного статуту Збройних Сил України шляхом викладення ч. 1 ст. 35 зазначеного закону в такій редакції: «Співробітники Служби безпеки України самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони повинні відмовитись від виконання явно злочинних наказів, розпоряджень або вказівок. За протиправні дії та бездіяльність вони несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність».

Зважаючи на те, що кодифікація вітчизняного законодавства про дисциплінарну відповідальність є найбільш досконалою формою систематизації, котра сприяє посиленню стабільності законодавства, ліквідації колізій, створенню чіткої, побудованої на науковій основі, системи нормативних актів [14, с. 19], слід підтримати пропозицію юристів-практиків та вчених-правознавців про опрацювання основоположного, спільного для всіх правоохоронних органів кодексу, який чітко визначав би поняття «дисциплінарна відповідальність», «дисциплінарний проступок», а також загальні й конкретні склади посадових проступків, інші питання, пов'язані із застосуванням дисциплінарної відповідальності [15, с. 278]. У цьому кодексі обов'язково слід закріпити обставини, що виключають дисциплінарне провадження, до яких варто віднести: відсутність події і складу дисциплінарного проступку, дії особи в стані крайньої необхідності, закінчення термінів, передбачених для накладення дисциплінарного стягнення, припинення службових відносин чи смерть особи, відносно якої порушено дисциплінарне провадження. Поряд з тим Дисциплінарний Кодекс правоохоронних органів

України обов'язково має регламентувати питання, пов'язані з контролем за відповідністю накладеного дисциплінарного стягнення тяжкості скоєного проступку [15, с. 135]. Вважаємо, що прийняття зазначеного нормативно-правового акту усуне прогалини чинного законодавства, уніфікує нормативне регулювання дисциплінарної відповідальності співробітників різних правоохоронних органів, посприяє зміцненню службової дисципліни, створить ефективну систему гарантій сумлінного виконання співробітниками органів СБ України своїх посадових обов'язків.

Висновки. Дисциплінарне провадження щодо співробітників СБ України визначено як вид адміністративно-юрисдикційної діяльності компетентного суб'єкта, що здійснюється з метою розгляду й вирішення питання про притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності за вчинене протиправне, винне діяння (дію або бездіяльність), яке полягає в недодержанні порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України. До стадій дисциплінарного провадження, яке здійснюється щодо співробітників органів СБ України, належать: порушення дисциплінарного провадження, проведення службового розслідування (факультативна стадія), прийняття рішення по справі, виконання дисциплінарного стягнення, оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності (факультативна стадія). Для удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів СБ України обґрунтовано внесення змін до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України та Закону України «Про Службу безпеки України». У подальшому основним напрямом наукових досліджень у зазначеній сфері має стати розробка основоположного, спільного для всіх правоохоронних органів, Дисциплінарного кодексу правоохоронних органів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.
2. Дисциплінарний статут Збройних Сил України від от 24.03.1999 № 551-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/551-14>
3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
4. Дисциплінарний статуту органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 р. № 3460-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>
5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: законопроект від 16 травня 2016 р. № 4670. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1pf3511=59106
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Київський нац. ун-т внутр. справ. К., 2006. 410 с.
8. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
9. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Адміністративний процес: учебник. Х.: Изд-во НУВД, 2001. 352 с.
10. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
11. Суховетрук І.М. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. К., 2017. 233 с.
12. Статус судді: питання теорії та практики: монографія / Л.М. Москвич, С.В. Подкопаєв, С.В. Прилуцький. Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. 360 с.
13. Медведев А.М. Дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; НАВС. К., 2011. 20 с.
14. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Ужгородський національний університет. Ужгород, 2003. 209 с.
15. Миронюк Р.В. Особливості процедури оскарження рішення щодо застосування дисциплінарного стягнення до працівників ОВС. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 5. С. 278–281.