DOI: 10.32844/2222-5374-2020-105-3.57

УДК: 349.2

Зайцева Ю. Л.,*аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ*

СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, надано оцінку стану нормативно-правового регулювання службових розслідувань у трудовому праві України. Відзначено, що незважаючи на те, що регулювання службових розслідувань здійснюється за допомогою великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, у зазначеній сфері залишається велика кількість проблем, які заважають фактичній реалізації правовідносин, пов'язаних із проведенням службових розслідувань.

Ключові слова: *правове регулювання, нормативно-правовий акт, службові розслідування, трудове право.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день проблематика проведення службових розслідувань є однією із найактуальніших для трудової галузі права, адже проведення даного заходу є важливою гарантією того, що законні права, свободи та інтереси працівника не будуть порушені. Не можна не відмітити той факт, що проведення службових розслідувань потребує належного нормативно-правового підґрунтя. В даному контексті нажалі доводиться констатувати, що нині існує проблема невідповідності нормативно-правової бази широті інституту службових розслідувань. Окремі елементи їх змісту та призначення не встановлюються офіційними документами. В сукупності ці фактори ставлять перед нами важливе завдання – проаналізувати існуючий стан нормативно-правового регулювання службових розслідувань у трудовому праві України.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, пов'язані із регулюванням службових розслідувань у трудовому праві України у своїх наукових працях розглядали: О.О. Охріменко, Т.В. Іванова, К.В. Коваленко, А.А. Стародубцев, С.С. Баглаєнко, В.С. Венедіктов, Р.В. Шупаківський, Н.Б. Болотіна, В.П. Мельник, Н.Г. Солонинка, Н.В. Чередниченко, Н.М. Оніщенко, Л.В. Стратієнко та багато інших. Втім, незважаючи на велику кількість наукових здобутків, в зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем теоретичного та практичного характеру.

Саме тому метою статті є: оцінити стан нормативно-правового регулювання службових розслідувань у трудовому праві України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що нормативно-правове регулювання – це офіційна, владна частина правового впливу, тобто, його вираження крізь норми законодавчої та підзаконної бази офіційних юридичних актів, виданих або прийнятих у встановленому порядку. Враховуючи ці загальні ознаки варто відзначити, що нормативно-правове регулювання службових розслідувань у трудовому

праві України – це упорядковуючий вплив права на суспільні відносини, які виникають під час провадження службового розслідування, крізь положення нормативно-правових актів різного рівня, юридичної сили та значення. Водночас, щоб визначити стан нормативно-правового регулювання службових розслідувань варто проаналізувати які саме документи формують зміст цієї категорії.

Переходячи до аналізу національного законодавства відмітимо, що на рівні вітчизняної нормативно-правової системи засади регулювання службових розслідувань визначено у Основному законі держави – Конституції України від 28.06.1996 № 254/96-ВР. В цьому контексті роль Конституції виражається в декількох основних аспектах, а саме:

1) Конституція України регламентує основоположні загально-правові принципи проведення службових розслідувань та визначає їх зміст;

2) в положеннях Основного закону знаходять закріплення фактори, які визначають засади правового регулювання на території нашої держави всіх без виключення суспільних відносин, у тому числі тих, що виникають під час службового розслідування;

3) Конституцією декларовано, що засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України;

4) Основний закон закріплює перелік ключових, непорушних прав людини, у тому числі в галузі праці, дотримання яких гарантується в межах будь-яких правовідносин, у тому числі пов'язаних із службовим розслідуванням [1].

Аналізуючи засади нормативно-правового регулювання службових розслідувань, як загального інституту трудового права, не можна залишити поза увагою міжнародні документи, які встановлюють базові гарантії всіх категорій працівників в межах всіх без виключення правових відносин, пов'язаних з їх трудовою діяльністю. Зокрема, варто відмітити положення Європейської соціальної хартії від 03.05.1996 в які визначаються цілі внутрішньої політики держав-сторін документу щодо забезпечення умов, за яких найбільш ефективно здійснюватимуться наступні принципи: 1) усі працівники мають право на справедливі умови праці; 2) усі працівники та роботодавці мають право на укладання колективних договорів; 3) працівники мають право отримувати інформацію і консультації на підприємстві; 4) працівники мають право брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища на підприємстві; 5) усі працівники мають право на захист у випадках звільнення; 6) представники працівників на підприємствах мають право на захист від дій, що завдають їм шкоди, і для них мають створюватися належні умови для виконання ними своїх обов'язків і таке інше [2].

Більш конкретизовані положення відносно питання проведення службових розслідувань можна знайти в Конвенції МОП про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця від 22.06.1982 № 158. В цьому документі містяться базові умови проведення процедури звільнення працівника, у тому числі внаслідок порушення дисципліни. Іншими словами, Конвенція визначає основи узагальненого аналогу службового

розслідування. Так, згідно статті 4 Конвенції трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби. У статті 7 акту вказується, що трудові відносини з працівником не припиняються з причин, пов'язаних з його поведінкою або роботою, доти, доки йому не нададуть можливість захищатись у зв'язку з висунутими проти нього звинуваченнями, крім випадків, коли від роботодавця не можна обґрунтовано чекати надання працівникові такої можливості [3].

В цьому ж аспекті відмітити варто Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» від 08.05.1979 № 690 яка прямо передбачає, що у разі дисциплінарного або кримінального переслідування співробітника поліції, він має право висловитися на свій захист і скористатися послугами адвоката. Рішення повинно бути прийнято в розумні терміни. Він також повинен мати можливість скористатися допомогою професійної організації, до якої належить. Поліцейський, щодо якого були застосовані дисциплінарні заходи або призначено покарання, повинен мати право оскарження їх в незалежному та неупередженому суді [4].

Аналізуючи основи нормативно-правового регулювання службового розслідування, яка загального інституту трудового права, не можна не звернутись до положень Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII (далі – КЗпП), який регулює трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва і піднесенню на цій основі матеріального і культурного рівня життя трудящих, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини. Окрім того, положення КЗпП встановлюють гарантії реалізації всіма особами передбаченого Конституцією права на працю. Згідно до статті 2 Кодексу, право громадян України на працю, – тобто на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, – включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою. Держава створює умови для ефективної зайнятості населення, сприяє працевлаштуванню, підготовці і підвищенню трудової кваліфікації, а при необхідності забезпечує перепідготовку осіб, вивільнюваних у результаті переходу на ринкову економіку. Працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою [5].

Необхідно зазначити, що в жодних положеннях КЗпП не використовується поняття «службове розслідування», в той же час, саме Кодекс визначає основи трудової дисципліни у всіх сферах трудової діяльності. В Главі X КЗпП «Трудова дисципліна» зазначається, що працівники зобов'язані працювати чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу, додержувати трудової і технологічної дисципліни, вимог нормативних актів про охорону праці, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір. Трудова дисципліна на підприємствах, в установах, організаціях забезпечується створенням необхідних організаційних та економічних умов для нормальної високопродуктивної роботи, свідомим

ставленням до праці, методами переконання, виховання, а також заохоченням за сумлінну працю. У трудових колективах створюється обстановка нетерпимості до порушень трудової дисципліни, суворої товариської вимогливості до працівників, які несумлінно виконують трудові обов'язки. Щодо окремих несумлінних працівників застосовуються в необхідних випадках заходи дисциплінарного і громадського впливу [5].

Крім того, в межах зазначеного Розділу зазначається про наявність спеціальних нормативно-правових положень, які регламентують трудову дисципліну окремих категорій працівників та представлені статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну [5]. Основуючись на представленому положення КЗпП, засади нормативно-правового регулювання службових розслідувань деталізуються у законодавчих актах, які визначають особливості дисциплінарної відповідної окремих категорій працівників, факт чого має реальне юридичне підґрунтя.

Наприклад, звернемо увагу на Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» від 24.03.1999 № 551-XIV, який визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців, а також військовозобов'язаних та резервістів під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг. Усі військовослужбовці Збройних Сил України незалежно від своїх військових звань, службового становища та заслуг повинні неухильно керуватися вимогами цього Статуту. Дія Статуту поширюється на військовослужбовців Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Управління державної охорони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями [6].

Положення Статусу встановлюють основи військової дисципліни в роботі вищевказаних органів влади, яка являє собою бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених статутами Збройних Сил України та іншим законодавством України. Військова дисципліна зобов'язує кожного військовослужбовця: додержуватися Конституції та законів України, Військової присяги, неухильно виконувати вимоги статутів Збройних Сил України, накази командирів; бути пильним, зберігати державну таємницю; додержуватися визначених статутами Збройних Сил України правил взаємовідносин між військовослужбовцями, зміцнювати військове товариство; виявляти повагу до командирів і один до одного, бути ввічливими і додержуватися військового етикету; поводитися з гідністю й честю, не допускати самому і стримувати інших від негідних вчинків; не вживати під час проходження військової служби (крім медичного призначення) наркотичні засоби, психотропні речовини чи їх аналоги, а також не вживати спиртні напої під час виконання обов'язків військової служби [6]. Крім цього, у положеннях Статуту вказується, що порушення службової дисципліни ведуть до накладення на військовослужбовця дисциплінарного стягнення у межах

відповідної процедури – службового розслідування, порядок, підстави, суб'єкти та юридичні наслідки якого встановлюються Статутом та підзаконною нормативно-правовою базою [6].

Засади службової дисципліни та механізмів проведення службового розслідування на державній службі регламентуються Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Згідно зі статтею 61 Закону службова дисципліна забезпечується шляхом: 1) дотримання у службовій діяльності вимог Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку; 2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України; 3) поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців; 4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості [7].

В межах трудової діяльності працівників поліції службова дисципліна регламентована Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15.03.2018 № 2337-VII, який визначає сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників з її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження. В статті 1 Закону вказано, що службова дисципліна – це дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. Службова дисципліна ґрунтується на створенні необхідних організаційних та соціально-економічних умов для чесного, неупередженого і гідного виконання обов'язків поліцейського, повазі до честі і гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу [8].

Розділ III Закону «Дисциплінарне стягнення» регламентує юридичний змісту, структуру, підстави та інші особливості службового розслідування в діяльності органів Національної поліції, що розпочинається у разі недотримання поліцейськими вищевказаних обов'язків та вчинення дисциплінарного проступку [8]. Водночас, якщо закони здебільшого консолідують в собі норми, які формують зміст, значення та особливості забезпечення трудової дисципліни, а також частково місце службового розслідування у контексті правовідносин, які виникають в процесі притягнення працівника до дисциплінарної відповідності, то юридичні механізми реалізації службових розслідувань консолідуються на підзаконному рівні.

В даному контексті можна навести положення Наказу Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку проведення службового

розслідування у Збройних Силах України» від 21.11.2017 № 608, який визначає підстави та механізм проведення службового розслідування стосовно військовослужбовців Збройних Сил України, а також військовозобов'язаних та резервістів, які не виконали (неналежно виконали) свої службові обов'язки або вчинили правопорушення під час проходження служби (зборів), а також дії (бездіяльність) яких призвели до завдання шкоди державі [9]. В Наказі МВС «Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України» від 21.04.2020 № 347. Згідно із положеннями документу останній визначає підстави, порядок проведення службових розслідувань стосовно військовослужбовців Національної гвардії України, а також військовозобов'язаних та резервістів під час проходження ними зборів, оформлення результатів службового розслідування та прийняття за ними рішення, права та обов'язки посадових осіб під час проведення службових розслідувань [10]. Схожі положення закріплено в Наказі МВС «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07.11.2018 № 893, що визначає процедуру проведення службового розслідування стосовно поліцейського, права учасників службового розслідування, порядок оформлення його результатів, прийняття та реалізації рішень за результатами службового розслідування [11].

Висновок. Таким чином, провівши дослідження різних сторін нормативно-правового регулювання службових розслідувань у трудовому праві України слід констатувати, що на сьогоднішній день його зміст побудовано на основі окремих міжнародних правових актів Міжнародної організації праці та Ради Європи, а також Конституції України, Кодексу законів про працю України, інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Аналіз положень наведених документів показав, що незважаючи на важливість службового розслідування у контексті підтримки трудової (службової) дисципліни та процесу притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, його механічні та сутнісні особливості цілком змістовно регламентовано у спеціальній нормативній базі, яка регулює особливості дисципліни праці в межах окремого виду правовідносин, зокрема в сфері військової та державної служби, поліцейської діяльності тощо.

В той же час, неоспорюваним є великий рівень ефективності службового розслідування або іншої подібної процедури в контексті розгляду питання про порушення працівником дисципліни праці та можливості застосувати до нього заходів дисциплінарного впливу. Через це важливим є існування загальних правил та засад його проведення на рівні не тільки підзаконному, але загально-трудовому.

Враховуючи відмічену недосконалість нормативно-правового регулювання службових розслідувань у трудовому праві України та превалювання в ньому норм підзаконної нормативної бази за відповідними напрямками трудової діяльності, вважаємо необхідним доповнити положення Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII, а саме додати у Главу Х «Трудова дисципліна» статтю 149-1 «Службове розслідування», яку буде присвячено визначенню юридичного змісту службових розслідування та наведено загальні засади та особливості даної категорії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. 2010. №72/1. ст. 2598.
2. Європейська соціальна хартія: міжнародний документ від 03.05.1996 // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 51. ст. 2096.
3. Конвенція МОП N 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року: конвенція, міжнародний документ від 22.06.1982 № 158 // Офіційний вісник України. 2007. № 92. ст. 3388.
4. Резолюція N 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію»: резолюція, декларація від 08.05.1979 № 690 // Офіційний вісник Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_803.
5. Кодекс законів про працю України: закон від 10.12.1971 №322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50.
6. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: закон від 24.03.1999 №551-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22. ст. 197.
7. Про державну службу: закон від 10.12.2015 №889-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. ст. 43.
8. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: закон від 15.03.2018 № 2337-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 29. ст. 233.
9. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України: наказ від 21.11.2017 № 608 // Офіційний вісник України. 2018. № 11. ст. 401.
10. Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України: наказ від 21.04.2020 № 347 // Офіційний вісник України. 2020. № 44. ст. 1420.
11. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: наказ від 07.11.2018 № 893 // Офіційний вісник України. 2018. № 98. ст. 3257.

Yu. Zaitseva

THE STATE OF NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF OFFICIAL INVESTIGATIONS IN THE LABOR LAW OF UKRAINE

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, provides an assessment of the state of legal regulation of official investigations in labor law of Ukraine. It is noted that despite the fact that the regulation of official investigations is carried out through a large number of regulations of different legal force, in this area there are a large number of problems that hinder the actual implementation of legal relations related to official investigations.

Keywords: *legal regulation, normative-legal act, official investigations, labor law.*