

УДК 351.743

В.В. НОВІКОВ, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ключові слова: правове регулювання, органи внутрішніх справ, дисципліна, державна служба

Сучасні параметри управління та його еволюція визначаються багатограними процесами зміни соціально-економічної і політичної систем. Вони загострили увагу до питань управління, особливо державного. Повномасштабні перетворення в Україні та зміни, які почалися в останні десятиріччя услід за ними, конституційного й іншого законодавства, у тому числі й того, що регулює державну службу, ставлять перед державою завдання корінного і якісного поліпшення роботи державних службовців та інших працівників органів державної влади.

Загальні проблеми механізму правового регулювання службової дисципліни в органах внутрішніх справ досліджувалися такими відомими вітчизняними юристами, як О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, Р.А. Калюжний, О.П. Ключниченко, О.П. Коренев, Ю.Ф. Кравченко, О.І. Остапенко, В.П. Петков, Л.Л. Попов, В.В. Цветков та ін. Дослідженню різних проблем законності та дисципліни в органах внутрішніх справ присвячені наукові праці М.І. Ануфрієва, В.С. Венедіктова, В.Г. Лихолоба, М.В. Парасюк, О.Ю. Синявської, С.С. Сливки, А.А. Стародубцева, В.І. Щербини та ін. У той же час, проблеми правового регулювання службової дисципліни в органах внутрішніх справ ви-

світлювалися лише фрагментарно, тому метою даної статі є подальший розвиток правового регулювання службової дисципліни в органах внутрішніх справ України. Її новизна полягає в визначенні основних елементів процесуальної діяльності суб'єктів дисциплінарної практики крізь призму норм заохочення та норм, що застосовуються в якості дисциплінарної відповідальності.

Існування різних підходів вчених щодо структури адміністративно-правового регулювання дає можливість розглянути визначення «адміністративно-правового регулювання» крізь призму поглядів як вітчизняних так і закордонних авторів. Так, наприклад, у науковій літературі традиційно використовується поняття «механізм адміністративно-правового регулювання», що є «системою адміністративно-правових засобів, які впливають на суспільні стосунки, організовуючи їх відповідно до завдань держави і суспільства» [1, с.212]. При цьому, до його структури включаються такі елементи (засоби), як норми адміністративного права та його принципи, що об'єктивувалися в законах та інших нормативних актах; акти тлумачення норм адміністративного права, що видаються уповноваженими на те органами, і акти їх ужиття, а також адміністративно-правові стосунки. Професор Ю.М. Старілов, долаючи «технічні» термінології, говорить про систему адміністративно-правового регулювання [2, с.397], елементами якої є адміністративно-правові норми, їх ужиття суб'єктами права, в процесі якого суб'єкти займаються тлумаченням норм адміністративного права і, нарешті, адміністративно-правові стосунки.

Підсумовуючи думки вчених щодо поняття і структури правового регулювання, можна зробити висновок, що вона, по-перше, виступає як єдиний механізм, що передбачає систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується регулюючий правовий вплив на суспільні стосунки і, по-друге, правовими засобами механізму адміністративно-

правового регулювання виступають правові норми, акти вжиття і тлумачення права та правові стосунки. При цьому механізм адміністративно-правового регулювання «приводиться в дію за допомогою конкретних методів правового регулювання» [1, с.314].

Розглянемо детальніше кожен елемент системи адміністративно-правового регулювання службової дисципліни, які в сукупності виконують специфічну роль у регулюванні поведінки співробітників органів внутрішніх справ. Сутність, значення і специфіка правового регулювання службової дисципліни в органах внутрішніх справ розкриваються через аналіз адміністративно-правових норм у широкому сенсі і норм дисциплінарних у вузькому сенсі як складових змісту дисциплінарних правовідносин в органах внутрішніх справ.

Необхідно звернути увагу на те, що в науковій та службовій літературі практично не використовується поняття «дисциплінарно-правова» або «дисциплінарна норма». І цьому є сповна зрозуміле і конкретне пояснення. Річ у тому, що дисциплінарні норми справедливо відносять до норм адміністративних або адміністративно-правових. Синтезуючи поняття адміністративно-правової норми, що наводяться в сучасній навчальній і науковій літературі, не важко виділити її якісні ознаки: вона встановлюється або санкціонується державою й визначає правила належної або можливої поведінки суб'єктів адміністративного права; її метою є регулювання суспільних стосунків, що виникають, змінюються і припиняються у сфері державного управління; вона забезпечується спеціальними заходами державного впливу. Виходячи з цього, можна з впевненістю стверджувати, що всі вказані ознаки властиві нормам дисциплінарним. До особливостей же останніх можна віднести, по-перше, те, що вони утворюють особливий правовий інститут в адміністративному праві – заохочення як метод правового регулювання, обумовлене аб-

солютними підставами; по-друге, дисциплінарні норми регулюють дисциплінарну відповідальність – один з видів юридичної відповідальності.

Виходячи з вищевикладеного, дисциплінарна правова норма – це встановлене або санкціоноване державою правило поведінки суб'єкта, що регулює виникнення, зміну і припинення суспільних відносин у сфері дисципліни. Вона є особливим видом адміністративно-правової норми.

Дисциплінарні норми в системі правового регулювання не існують самі по собі як окремі правила. Вони є систематизованими й «об'єктивувалися в законах та інших нормативних актах» [3, с.169].

Комплексне дослідження призначення правових норм, що регулюють відносини службової дисципліни в органах внутрішніх справ, дозволяє систематизувати їх на наступні групи.

Норми заохочувальні, які за своєю соціальною природою мають інтегральний характер, синтезують матеріально-економічні, соціальні і духовні потреби, інтереси і стимул-реакції співробітників органів внутрішніх справ і мають виховне призначення. Як справедливо відзначає Д.М. Бахрах, дисциплінарні норми, що регулюють питання заохочень співробітників органів внутрішніх справ, «знаходяться в багатьох джерелах, спеціальною темою яких є заохочувальна діяльність суб'єктів виконавчої влади» [4, с.315]. Такі акти видаються як центральними органами виконавчої влади, так і органами виконавчої влади на місцях. Особливе місце в системі норм державного заохочення посідає Закон України «Про державні нагороди України», в якому говориться, що державні нагороди є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед

Україною. А в ст.9 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ записано, що «за мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги перед державою в боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку особи рядового і начальницького складу можуть бути представлені до присвоєння почесних звань та нагородження державними нагородами і відзнаками Президента України» [5].

Норми дисциплінарної відповідальності співробітників органів внутрішніх справ головним чином сконцентровано в Положенні про проходження служби в рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. Матеріальна відповідальність співробітників сьогодні не має спеціального правового регулювання, як це зроблено, наприклад, для військовослужбовців у Положенні про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, і ґрунтується на нормах загального трудового законодавства. Дані норми забезпечують стимулювання або відновлення порушених інтересів або примушують до виконання юридичних обов'язків суб'єкта дисциплінарних відносин у діяльності органів внутрішніх справ. Вони регламентують динаміку державного управління у сфері службової дисципліни органів внутрішніх справ і пов'язаних з ним управлінських стосунків. По-перше, це норми, що визначають порядок дисциплінарного провадження, прийому, розгляду й вирішення скарг і заяв співробітників органів внутрішніх справ тощо. Їх призначення зводиться до визначення порядку (процедури) реалізації юридичних обов'язків і прав учасників дисциплінарного провадження, встановлених нормами матеріального адміністративного права в рамках регульованих дисциплінарних стосунків. Тому логічно розглянути дисциплінарно-процесуальні норми в співвідношенні з адміністративним процесом [6, с.312].

У сучасній науковій і навчальній літературі дисциплінарне провадження неодмінно

пов'язують із застосуванням заходів дисциплінарного примусу [7, с.261] і визначають як «регульовану правовими нормами діяльність суб'єктів дисциплінарної влади по вжиттю дисциплінарних стягнень» [4, с.589]. Аналіз правових актів, що регулюють службову дисципліну в органах внутрішніх справ, дозволяє зробити висновок про те, що за зразкове виконання обов'язків і високі результати в службі, тобто за добросовісне дотримання вимог дисципліни, для співробітників органів внутрішніх справ передбачаються заохочення. За порушення службової дисципліни на співробітників органів внутрішніх справ можуть накладатися стягнення [8, с.54].

В основі процесу по вжиттю заходів дисциплінарного заохочення перебуває процедурне провадження, суть якого полягає в тому, що його «предметом є індивідуальні адміністративні справи безперечного характеру... і воно не має своїм результатом вжиття примусових заходів» [9, с.391]. Його результат – ужиття заходів заохочення. І, навпаки, в основу процесу по вжиттю заходів дисциплінарного стягнення покладено юрисдикційне провадження, суть якого засновується «на розгляді і вирішенні спірних питань і вжитті заходів державного (юридичного) примусу» [9, с.408-409]. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що дисциплінарний процес має подвійну процесуальну природу. Він складається з двох видів самостійних проваджень: по вжиттю заходів дисциплінарних заохочень і по вжиттю заходів дисциплінарних стягнень.

Останнім елементом адміністративно-правового регулювання службової дисципліни є адміністративно-правові відносини, які складаються із «суб'єкта, об'єкта правовідносин і його нормативного змісту».

Суб'єктами дисциплінарних правовідносин є ті, хто наділений спеціальними дисциплінарними правами – начальники органів внутрішніх справ та їх структурних підрозділів або особи, що мають інший дисциплінар-

но-правовий статус, – підлеглі співробітники органів внутрішніх справ. Ураховуючи важливість і значущість цього елемента дисциплінарних правовідносин, аналіз його адміністративно-правового статусу.

Об'єктом дисциплінарних правовідносин є позитивні або негативні дії підлеглих по службі начальникам співробітників органів внутрішніх справ. Характерні особливості таких дій завжди пов'язані із службою і службовою дисципліною; за позитивну поведінку застосовуються заохочення, а за негативне – стягнення. Заохочення і стягнення є засобами правових методів дисциплінарної практики. Підсумком аналізу джерел дисциплінарних норм, що використовуються в органах внутрішніх справ, може служити висновок про те, що головним чином вони концентруються в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України [5]. Проте, є вони і в Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [10], і в Законі України «Про міліцію» [11]. Якщо визнати дисциплінарну практику органів внутрішніх справ частиною юридичної практики, вираженої в правозастосовчій діяльності її суб'єктів, актуалізується проблема відповідності правової бази, яка регламентує дисциплінарно-правові стосунки в органах внутрішніх справ, що відображають політичні, економічні і соціальні реалії історичного розвитку і реформування держави [12, с.78].

Така кількість норм не створює оптимальних умов для ефективного впливу на стан службової дисципліни і підтримання її на належному рівні і логічно обумовлює необхідність систематизації дисциплінарного законодавства. При цьому зміст самих норм з часом виявляється таким, що повністю або частково не відповідає умовам життя, що змінилися, і тим самим втрачає свою цінність та ефективність.

Таким чином, елементами процесуальної діяльності суб'єктів дисциплінарної практи-

ки є процесуальна діяльність по застосуванню заходів дисциплінарного заохочення та юрисдикційна діяльність по застосуванню заходів дисциплінарної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004– . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2002. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 712 с.
3. Синявська О. Ю. Засади життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ / О. Ю. Синявська // Право і безпека. – 2003. – Т. 2. – № 4. – С. 168–172.
4. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
5. Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» : від 22.02.2006 р., № 3460-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>.
6. Лавриненко О. В. Правовая и социальная защита работников органов внутренних дел Украины / О. В. Лавриненко. – Харьков : Знание, 1999. – 590 с.
7. Коренев А. П. Административное право России : учебник: в 3 ч., Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : Моск. акад. МВД России ; Щит, 2002. – 291 с.
8. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.
9. Административное право : учеб. для вуза / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.

10. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ / затв. Постановою Кабінету Міністрів УРСР : від 29.07.1991 р., № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-p>.

11. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

12. Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность / А. И. Гуров. – М. : Юрид. лит., 1990. – 301 с.

Новіков В. В. Щодо механізму правового регулювання службової дисципліни в органах внутрішніх справ / В. В. Новіков // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 407–411 [Електронний ресурс].

З'ясовано сутність механізму правового регулювання службової дисципліни в органах внутрішніх справ. Проаналізовано думки вчених щодо поняття і структури правового регулювання. Проведено детальний аналіз норм службової дисципліни. Звернуто увагу на застосування заходів дисциплінарного заохочення та юрисдикційної діяльності по застосуванню заходів дисциплінарної відповідальності.

Новиков В.В. О механизме правового регулирования служебной дисциплины в органах внутренних дел

Выяснена сущность механизма правовой регуляции служебной дисциплины в органах внутренних дел. Проанализированы мнения ученых относительно понятия и структуры правовой регуляции. Проведен детальный анализ норм служебной дисциплины. Обращено внимание на применение средств дисциплинарного поощрения и юрисдикционной деятельности по применению средств дисциплинарной ответственности.

Novikov V.V. Concerning the Mechanism of the Legal Adjusting Of Official Discipline in the Organs of Internal Affairs

Essence of mechanism of the legal adjusting of official discipline is found out in the organs of internal affairs. Opinions of scientists are analyzed in relation to a concept and structure of the legal adjusting. The detailed analysis of norms of official discipline is conducted. Paid attention on to application of facilities of disciplinary encouragement and jurisdiction activity on application of facilities of disciplinary responsibility.