

УДК 351.743

В.А. ДАМАЄВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ЗАСОБІВ ВПЛИВУ НА СПІВРОБІТНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗАДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ПІДТРИМКИ ВИСОКОЇ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Ключові слова: засоби впливу, співробітники органів внутрішніх справ, службова дисципліна, поняття заохочення, системи заохочень

Під будь-яким правомірним методом дії у сфері забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ, на наш погляд, слід розуміти зорієнтовану відповідно до цілей і норм комбінацію зовнішніх спонукальних дій, спрямованих на конкретного індивіда або групу. Правове регулювання службовою дисципліною, як і будь-який управлінський процес, здійснюється за допомогою двох основних засобів: правових стимул-реакцій, що включають правову пільгу і правове заохочення, правові обмеження, основною формою яких є правове покарання. Враховуючи, що правові пільги є виключенням із загальних правил і фіксуються на рівні нормативних, а не правозастосовчих актів, то можна зробити висновок, що правова дія на службову дисципліну в органах внутрішніх справ здійснюється засобами правового заохочення і правового стягнення. По суті своїй вживання засобів дисциплінарних заохочень і стягнень на основі закону і є дисциплінарна практика. Використовуючи систему засобів правового заохочення і стягнення, суб'єкти дисциплінарної практики впливають на об'єктивну поведінку співробітників і таким чином позитивно впливають на стан службової дисципліни. Виходячи з цього, правомірно поставити питання: чи дозволяють нині чинні правові засоби впливу на співробітників ефективно вирішу-

вати проблему підтримки високої службової дисципліни в органах внутрішніх справ? Щоб відповісти на нього, проведемо аналіз правових засобів заохочень і стягнень, вживаних в органах внутрішніх справ.

Загальні проблеми організації діяльності 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. Венедиктова, В.Г. Лихолоба, М.В. Парасюк, О.Ю. Сиявської, С.С. Сливки, А.А. Стародубцева, В.І. Щербини та ін.

Законодавство України про дисциплінарні правовідносини у сфері діяльності органів внутрішніх справ не дає визначення поняттю «заохочення». У науковій, учбовій та енциклопедичній літературі воно розкривається досить повно. Наприклад, заохочення – це такий спосіб дії, який через інтерес, свідомість направляє волю людей на здійснення корисних, з точки зору того, що заохочує. Заохотити – сприяттям, співчуттям, збудити бажання зробити що-небудь; форма визнання заслуг і відмінностей військовослужбовців, що проявили старанність у несенні служби і відзначились при виконанні військового обов'язку; складова частина дисциплінарної практики.

«Заохочення, – справедливо відзначав професор О.П. Коренев, – це публічне визнання заслуг, нагородження, надання суспільної пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових обов'язків або громадського обов'язку» [1, с.54]. Такі ознаки заохочення, як «схвалити сприяттям, співчуттям, публічно визнати заслуги» характеризують його, з точки зору суспільного явища, як реакцію схвалення на позитивні дії. Це не вимагає видання спеціального правового акту. В цьому випадку заохочення не носить правового характеру і не має правових наслідків.

До такого роду заохоченням можна віднести, наприклад, дії начальника, коли він відзначає старання співробітника при виконанні своїх обов'язків і ставить його в приклад іншим. Об'єктом нашого дослідження є правові заохочення, які характеризуються наступними особливостями: вони нормативно закріплені, для їх вживання необхідне дотримання певної процедури, що закінчується виданням правового акту уповноваженою на те посадовою особою, а факт їх вживання, як правило, має правові наслідки. Вказані ознаки характерні для правових заохочень, існуючих в органах внутрішніх справ.

Законодавець виділив заохочення, вживані до співробітників органів внутрішніх справ, що навчаються в навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України: нагородження особистою фотокарткою курсанта або слухача, сфотографованого біля розгорнутого прапора навчального закладу; направлення батькам курсанта листа з подякою; надання дозволу на позачергове звільнення з розташування навчального закладу; надання короткострокової відпустки тривалістю до 5 днів [2]. За зразкове виконання службового обов'язку співробітники, що прослужили в органах внутрішніх справ не менше десяти років, можуть бути нагороджені почесним знаком «За сумлінну службу». За мужність і відвагу, проявлені при виконанні службового обов'язку, інші особливі заслуги співробітники органів внутрішніх справ можуть бути представлені до нагородження державними винагородами України.

Аналізуючи перелік правових заохочень, вживаних в органах внутрішніх справ можна зробити декілька висновків.

У законі правові заохочення розташовані в діапазоні від вдячності до можливості бути представленим до нагородження державними винагородами України. Таким чином, виділяються дві відособлені категорії заохочень: внутрівідомчі заохочення і державні винагороди України, що «є вищою формою заохочення громадян». Така відособленість визначається тим, що внутрівідомчі заохочення до

співробітників застосовуються на підставі Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ і остаточне рішення по їх вживанню приймаються відповідними начальниками органів внутрішніх справ. Державною винагородою співробітник може бути відмічений відповідно до Закону України «Про держані нагороди України» [3], за поданням відповідних начальників органів внутрішніх справ, а рішення про нагородження приймається Президентом України.

Як свідчить статистика дисциплінарної практики, найбільш поширеними в органах внутрішніх справ є внутрівідомчі правові заохочення, використовуючи які, начальники спонукають і стимулюють співробітників до добросовісного виконання своїх службових обов'язків, а значить позитивно впливають на службову дисципліну. Міру і глибину такої дії нам представляється можливим визначити через дослідження змісту кожного виду внутрівідомчого правового заохочення, вживаного в органах внутрішніх справ.

Працівник міліції, що має дисциплінарне стягнення, заохочується шляхом зняття накладеного стягнення, але не раніше ніж через три місяці з дня видання наказу.

Дострокове зняття дисциплінарного стягнення, як вид заохочення, застосовується в разі, якщо працівник міліції ставленням до служби і поведінкою довів своє виправлення. При особливих службових заслугах, зняття дисциплінарного стягнення може застосовуватися у вигляді додаткового засобу заохочення.

Оголошення подяки – це другий в ієрархії і найпоширеніший вигляд заохочення. Його зміст полягає в публічному або індивідуальному «оголошенні подяки». Правовим воно може вважатися в разі оголошення наказом відповідного начальника. Правових наслідків не має.

Нагородження грошовою винагородою – вид правового заохочення, правовий наслідок якого виражається в здобутті заохоченим певної суми грошей. Нагородження грошовою винагородою може бути застосоване в межах

коштів підрозділу, які виділяються на такий вид заохочення. Розмір грошової винагороди встановлюється начальником підрозділу відповідно до досягнень осіб рядового і начальницького складу в бойовій підготовці та при зразковому виконанні службових обов'язків. Пропозиції щодо заохочення грошовою винагородою можуть подаватися безпосереднім начальником підлеглого до відділу кадрів, який готує списки та проект наказу по особовому складу, і подає керівнику. Нагородження цінним подарунком є одним із видів заохочення, але окремого порядку (інструкції) на даний момент не існує, тому застосовується на загальних підставах.

Нагородження цінним дарунком є видом заохочення, правовий наслідок якого полягає у врученні заохочуваному речі, дарунку. Законодавством не визначена цінова межа такого заохочення. Воно оголошується наказом відповідного начальника органу внутрішніх справ.

Занесення на «Дошку пошани» і нагородження особистою фотографією співробітника, знятого біля розгорнутого Прапора органу внутрішніх справ, за змістом є схожими. Їх суть полягає в розміщенні прізвища і фотографії заохочуваного з короткою характеристикою або перерахуванням його заслуг на «Дошку пошани» органу внутрішніх справ і врученні особистій фотографії співробітника, знятого біля розгорнутого Прапора органу внутрішніх справ. Законодавством порядок вживання даних видів заохочення не закріплений. В цьому випадку слід говорити про правові наслідки, що настали. Оформляється наказом відповідного начальника органу внутрішніх справ.

Нагородження Почесною грамотою Міністерства внутрішніх справ – вигляд заохочення, метою якого є вручення заохоченому Почесної грамоти. Про факт нагородження відзнакою робиться відповідний запис в особовій справі. Дане заохочення оформляється наказом відповідного начальника органу внутрішніх справ.

Нагородження відзнаками Міністерства внутрішніх справ України – вид заохочення,

вручення якого має різні правові наслідки. Інструкція, яка затверджена наказом МВС України від 21.03.2012 р. № 217 «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України» [4], визначає єдиний порядок застосування відомчих заохочувальних відзнак до осіб рядового і начальницького складу, військовослужбовців внутрішніх військ, цивільних працівників системи МВС України, громадян України та іноземних громадян, положення про них та їх описи.

Зазначеним Положенням визначено види основних відзнак Міністерства внутрішніх справ України: «За відзнаку в службі» II ступеня; «За відзнаку в службі» I ступеня; «Почесний знак МВС України»; «Закон і честь»; «За безпеку народу»; «Хрест Слави»; «Лицар Закону»; «Почесний працівник МВС України».

Правові наслідки зводяться до встановлення в максимальних розмірах посадових окладів і процентних надбавок або надання певних пільг. Наприклад, при вирішенні питань на отримання путівок в санаторії, пансіонати або у дома відпочинку. Дане заохочення оформлюється наказом Міністра або начальника відповідного Головного управління внутрішніх справ МВС України.

Нагородження відзнакою Міністерства внутрішніх справ «Вогнепальна зброя» передбачене для нагородження працівників міліції за особисті заслуги в забезпеченні національної безпеки, бездоганну багаторічну службу, зразкове виконання військового та службового обов'язку, виявлені при цьому честі і доблесті.

Висунення кандидатур для нагородження здійснюється за ініціативи керівників підрозділів. Для заохочення до кадрового підрозділу складаються подання до нагородження відомчою відзнакою, у якому зазначаються заслуги особи, що стали підставою для її нагородження, та оформляється наказом.

Разом із відомчою відзнакою нагородженому вручається завірена копія наказу, яка є підставою для реєстрації вказаної зброї в органах Міністерства внутрішніх справ Украї-

ни. Зброя, що є відзнакою «Вогнепальна зброя», мають право зберігати, носити і застосовувати її відповідно до вимог чинного законодавства України. Передача зброї іншим особам або її відчуження забороняється.

Дострокове присвоєння чергового спеціального звання передбачено п.35 «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 р. № 114 [5].

Дострокове спеціальне звання присвоюється після закінчення не менше половини встановленого строку вислуги в спеціальному званні та при відповідності спеціального звання, що присвоюється, званню, передбаченому займаною штатною посадою.

Чергове спеціальне звання на один ступінь вище спеціального звання, передбаченого штатною посадою, присвоюється:

- після закінчення встановленого строку вислуги у спеціальному званні особам начальницького складу, які мають вчений ступінь;
- після закінчення не менше як півтора строку вислуги в попередньому спеціальному званні.

Дострокові та чергові спеціальні звання як вид заохочення застосовуються начальниками підрозділів згідно з повноваженнями. Дані заохочення оформляються на підставі подання наказом.

У науковій і учбовій літературі всі засоби позитивного стимулювання за способом їх дії на заохочуваних умовно ділять на моральні, матеріальні, змішані і статутні. Умовність такої класифікації визначається, наприклад, тим, що матеріальні, змішані і статутні заохочення обов'язково містять моральний аспект. І до змішаних заохочень, на нашу думку, можна зараховувати не лише поєднання моральних і матеріальних, але і матеріальних і статутних заохочень, коли одночасно з врученням почесного звання заохочуваному вручається грошова премія. Відразу відзначимо, що застосування статутних видів заохочень до співробітника органів внутрішніх справ внутрівідомчими правовими актами не регулюється.

Таким чином, до моральних видів заохочень, вживаних в органах внутрішніх справ, можна віднести: оголошення подяки; занесення на «Дошку пошани»; нагородження Почесною грамотою МВС України; нагородження нагрудним знаком; нагородження особистою фотографією співробітника, знятого біля розгорнутого Прапора органу внутрішніх справ; дострокове зняття раніше накладеного дисциплінарного стягнення. До матеріальних видів заохочень відносяться: видача грошової премії; нагородження цінним дарунком; нагородження іменною зброєю; дострокове присвоєння чергового спеціального звання; присвоєння спеціального звання на один рівень вище за звання передбаченого по штатній посаді.

При цьому слід врахувати, що такі заохочення, як нагородження іменною зброєю, дострокове присвоєння чергового спеціального звання, надання спеціального звання на один рівень вище за звання передбаченого по штатній посаді є прерогативою Міністра внутрішніх справ і застосовуються до співробітника, як правило, однократно. У зв'язку з цим багаторазовими матеріальними заохоченнями в органах внутрішніх справ можуть признаватися лише видача грошової премії і нагородження цінними дарунками.

Інший важливий аспект заохочення – це його підстава, до якої традиційно відноситься заслуга, діяння, що позитивно оцінюється суб'єктом влади. На нашу думку, на це питання слід відповісти ствердно. «Заслуга включає не лише зовнішню, об'єктивну дію, але і внутрішню, суб'єктивне відношення до дорученої справи, що характеризує позитивні цілі і мотиви поведінки суб'єкта». У чинному законодавстві такої норми немає. Є лише вказівка на вислугу років, досягши якої співробітник може бути заохочений. Наприклад, «співробітники, що прослужили в органах внутрішніх справ не менше десяти років, можуть бути нагороджені почесним знаком «За сумлінну службу» III ступеня. Виходячи з вищевикладеного, підставами для заохочення співробітників органів внутрішніх справ можуть бути заслуги, пов'язані з тривалим і добросовісним

виконанням покладених на них обов'язків. Але тоді необхідно відповісти на питання: у чому повинне полягати добросовісне виконання обов'язків і за який проміжок часу воно повинне оцінюватися, а так само яка має бути міра оцінки такої поведінки співробітника?

Відповідаючи на поставлені питання відзначимо, що поняття «сумлінність» тлумачиться як «чесне виконання своїх зобов'язань, обов'язків», а поняття «чесний» – означає «пройнятий щирістю і прямою, добросовісний». У такому разі добросовісного виконання обов'язків співробітником може полягати у відсутності зауважень до нього з боку прямих начальників. До речі, у зв'язку з тим, що «найближчий до підлеглого прямий начальник є його безпосереднім начальником», роль останнього в цьому випадку значно зростає, оскільки саме він безпосередньо здійснює керівництво і може об'єктивно оцінити сумлінність свого підлеглого. А апеляція до колективу органу внутрішніх справ як до громадської організації для оцінки поведінки співробітника ще більш підсилює об'єктивність і вагу такого заохочення. Другою складовою підстави заохочення є відрізок часу добросовісного виконання обов'язків, який, на нашу думку, може бути одним календарним роком, півріччям або кварталом. Інструкцією з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України передбачено планування службової діяльності саме на такі терміни, а логічним завершенням виконання планів є підведення підсумків виконаної роботи.

Розглянемо міру оцінки і види заохочення. Як справедливо відзначає Д.М. Бахрах, «є немало людей, які багато разів здійснюють те, що заслуговує на винагороди. Стимулююча роль неодноразових удячностей, премій і інших заохочень через особливості людської психіки поступово знижується» [6, с.329]. На нашу думку, це означає, що необхідно або законодавчо розширювати арсенал заохочувальних заходів, що вельми скрутно і тому недоцільно, або кардинально міняти систему заохочення співробітників.

Таким чином, на нашу думку, треба:

1. Необхідно закріпити законодавчо не лише право начальника заохочувати, але і суб'єктивне право співробітника бути заохоченим. Такий підхід вже існує в наказі МВС України, що діє від 31.12.2007 р. № 499 «Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» [7], за яким преміювання осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ здійснюється відповідно до їх особистого вкладу в загальний результат служби у межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менш як 10 % посадових окладів, та економії фонду грошового забезпечення. Індивідуальні розміри премії не обмежуються максимальними розмірами та встановлюються за рішенням керівника підрозділу в межах фонду преміювання. Право начальника в цьому випадку полягає в об'єктивній оцінці результатів службової діяльності співробітника і за наявності підстав зменшувати розмір премії або позбавляти повністю.

2. Всі види вживаних до співробітника заохочень по такій системі мають бути лише правовими: встановлені законом, застосовуватися за допомогою видання наказу відповідного начальника, мати правові наслідки і підлягати строгому обліку.

3. Правові наслідки заохочення повинні полягати не лише в здобутті певних матеріальних благ, але і в тому, що для висунення до заохочення правами вищестоящого начальника, а значить і більш вагомого заохочення, мають бути вичерпані всі види заохочень, повноваження по яким належать нижчестоящим начальникам. Наприклад, щоб отримати подяку від начальника органу внутрішніх справ, необхідно її отримати від начальника відділення. Не отримавши подяки від начальника органу внутрішніх справ, не можна бути заохоченим грошовою премією і так далі.

4. Види заохочень повинні мати свій «внутрішній статут», в якому слід зафіксувати підстави застосування і правові наслідки вживання заохочення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коренев А. П. Нормы административно-го права и их применение / А. П. Коренев. – М., 1978. – 114 с.

2. Статут «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» : від 22.02.2006 р., № 3460–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>.

3. Закон України «Про держані нагороди України» : від 16.03.2000 р., № 1549-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>.

4. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України» : від 21.03.2012 р., № 217 [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0509-12>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» : від 29.07.1991 р., № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0509-12>.

6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. [для вузов]. – М. : Изд-во НОРМА (Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. – 640 с.

7. Наказ МВС України «Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» : від 31.12.2007 р., № 499 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0205-08>.

Дамаєв В. А. Щодо засобів впливу на співробітників органів внутрішніх справ задля ефективного вирішення проблем підтримки високої службової дисципліни / В. А. Дамаєв // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 243–248 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13dvavcd.pdf>

З'ясовано адміністративно-правову сутність засобів впливу на співробітників внутрішніх справ з метою підтримки високого рівня дисципліни. Проведено детальний аналіз визначення поняття заохочення. Проаналізовано та запропоновано шляхи вдосконалення системи заохочень співробітників органів внутрішніх справ.

Дамаєв В.А. О средствах влияния на сотрудников органов внутренних дел для эффективного решения проблем поддержки высокой служебной дисциплины

Выяснена административно-правовая сущность средств влияния на сотрудников внутренних дел с целью поддержки высокого уровня дисциплины. Проведен детальный анализ определения понятия поощрения. Проанализированы и предложены пути усовершенствования системы поощрений сотрудников органов внутренних дел.

Damaev V.A. About the Means of Influence on Police Officers to Deal Effectively with the Support of High Performance Disciplines

It is found out administratively and legal essence of facilities of influence on the employees of internal affairs with the purpose of support of high level of discipline. The detailed analysis of determination of concept of encouragement is conducted. The ways of perfection of the system of encouragements of employees of organs of internal affairs are analyzed and offered.