

НАЧАЛЬНИК ЯК СУБ'ЄКТ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ПРАКТИКИ

**АНДРЕЄВА Ольга Борисівна - кандидат юридичних наук, доцент, професор
кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права**

УДК 351.743

Стаття посвячена освіщенню сутності і содержания статусу начальника как субъекта дисциплинарной практики. Проанализированы подходы разных ученых относительно определения категории «начальник». Автор акцентирует внимание на классификации начальников как субъектов дисциплинарной власти, в зависимости от ее полноты.

Ключові слова: суб'єкт, дисципліна, начальник, службова дисципліна, органи внутрішніх справ.

Постановка проблеми

Дисципліна персоналу органів внутрішніх справ пов'язана передусім із діяльністю, поведінкою. Вона має за мету узгодження діяльності та вчинків кожної людини з інтересами суспільства, колективу, неухильне виконання обов'язків перед суспільством, колективом і в той же час забезпечення охорони прав та свобод особи, створення нормальних умов для праці, відпочинку і т.п. Життєдіяльність демократичного суспільства неможлива без підтримання дисципліни на високому рівні в усіх її проявах.

Стан дослідження

Загальні проблеми дисципліни в органах внутрішніх справ досліджувалися такими відомими вітчизняними юристами як Бандурка О.М., Безсмертний О.К., Голосніченко І.П., Додін Є. В., Дорогих М.М., Калюжний Р.А., Ключниченко О.П., Коренев О.П., Кравченко Ю.Ф., Остапенко О.І., Петков В.П., Попов Л.Л.,

Цветков В.В. та ін. Проте, в науковій і учбовій літературі україні рідко зустрічається поняття «начальник», саме тому, метою статті є подальша теоретична розробка сутності саме начальника як суб'єкта дисциплінарної практики.

Виклад основного матеріалу

З точки зору суб'єктивного права, начальник, виконуючи свої обов'язки, впливає на підлеглого, використовуючи для цього надані йому законом права, вступає з ним у правові відносини в рамках службової дисципліни [1, с. 87]. У такому разі суб'єктом дисциплінарної практики вважається начальник, а підлеглий співробітник органів внутрішніх справ, а точніше його поведінка, буде об'єктом дисциплінарної практики. Ураховуючи, що дисциплінарна практика – це правозастосовча діяльність, суб'єктами дисциплінарної практики слід вважати начальників, тобто співробітників органів внутрішніх справ, наділених дисциплінарною владою. Під дисциплінарною владою розуміється сукупність повноважень, наданих певним посадовим особам або керівникам підприємств, установ або організацій, по наданню обов'язкових вказівок, визначати трудову функцію, застосовувати заходи дисциплінарного стягнення, застосовувати заходи заохочення до підлеглих по службі працівникам.

Начальник – особа начальницького складу, яка має право віддавати накази та

розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником.

Начальники, яким особи рядового і начальницького складу підпорядковуються по службі хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважаються прямими.

Найближчий до підлеглого прямий начальник є його безпосереднім начальником.

Особі рядового і начальницького складу, які займають рівні посади та не підпорядковані одна одній по службі, можуть бути старшими чи молодшими, що визначається згідно із спеціальним званням.

У разі спільного виконання службових обов'язків особами рядового і начальницького складу, не підпорядкованими одна одній по службі, старшою вважається особа, яка визначається начальником або посідає вищу посаду. У разі рівних посад начальником є старший за спеціальним званням [2, с. 67].

У разі тимчасового виконання обов'язків, якщо про це оголошено наказом, начальник користується дисциплінарною владою, передбаченою посадою, яку він обіймає тимчасово.

Начальники в межах наданих їм повноважень можуть видавати накази, які є обов'язковими для виконання.

Таким чином, може йтися лише про пряме підпорядкування. Виходячи з цього, можна зробити два висновки:

1. у чинному законодавстві правовий статус начальника як суб'єкта дисциплінарної практики визначається залежно від його посадового положення, тобто начальником є співробітник органів внутрішніх справ, призначений в установленому порядку на відповідну посаду, права та обов'язки по якій передбачають наявність підлеглих;

2. оскільки правовий статус начальника не залежить від спеціального звання, що є у нього, то немає сенсу вживати поняття «прямий начальник», призначення якого – відмежувати начальника за посадою від начальника за спеціальним званням.

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ законодавчо закріпив такий

вид суб'єкта дисциплінарної практики, як «безпосередній начальник», тобто «найближчий до підлеглого прямий начальник є його безпосереднім начальником» [3]. Із змісту цієї норми випливає, що законодавець, виділяючи цей вид начальника, спеціально вказує на особливість його правового статусу – найближчий до підлеглого; найближчий – тобто той, що безпосередньо очолює первинну структуру (відділення, відділ), з яких і складається вся система органів внутрішніх справ. Між безпосереднім начальником і його підлеглим, тобто співробітником органів внутрішніх справ, відсутні адміністративні «посередники». Водночас законодавець не наділив цей вид начальників жодними спеціальними правами та обов'язками. Аналіз обсягу їх дисциплінарної влади, незалежно від посади, стосовно своїх найближчих або безпосередніх підлеглих зводиться до мінімуму і полягає в тому, що їм надано право оголошувати усно подяку, зауваження, вимоги і клопотати перед вищим начальником про «запозичення» його дисциплінарної влади. Інакше кажучи, безпосередні начальники – це ті, які за своїм посадовим положенням в ієрархії посад органів внутрішніх справ стоять ближче за інших до своїх підлеглих, але позбавлені законодавцем можливості впливати правовими засобами на їх дисципліну.

Тоді правомірно поставити питання, який вид суб'єктів дисциплінарної практики (начальників) наділено законом найбільшим обсягом прав по застосуванню дисциплінарних засобів. Мабуть, кожному виду начальників мають бути передбачені суб'єктивні права та обов'язки по застосуванню заходів заохочень і дисциплінарних стягнень. На думку дисертанта, лише в цьому разі має сенс говорити про функціональне різноманіття суб'єктів дисциплінарної практики.

Права суб'єктів дисциплінарної практики органів внутрішніх справ можна розділити на загальні і спеціальні.

Загальні права, надані суб'єктові дисциплінарної практики й закріплені нормами вітчизняного законодавства, поширюються на всіх начальників і діють у

масштабі всього Міністерства внутрішніх справ України. Права такого зразка дають йому можливість оцінювати позитивну і негативну поведінку об'єкту, застосовувати процесуальні і матеріальні норми [4, с. 297; 5, с. 214].

Спеціальні права, надані суб'єктові дисциплінарної практики, вказують на обсяг наданої йому законом дисциплінарної влади і залежать від посади, на яку його призначили.

Начальницький склад органів внутрішніх справ, у свою чергу, можна поділити на чотири підгрупи:

- 1) молодший начальницький склад;
- 2) середній начальницький склад;
- 3) старший начальницький склад;
- 4) вищий начальницький склад.

Цей поділ здійснюється залежно від присвоєного співробітникові спеціального звання міліції чи внутрішньої служби. Так, до молодшого начальницького складу міліції належать особи, які мають спеціальні звання «молодший сержант», «сержант», «старший сержант», «старшина міліції», «прапорщик міліції», «старший прапорщик міліції». Молодший начальницький склад внутрішньої служби складається з аналогічних звань внутрішньої служби [3].

Середній начальницький склад охоплює осіб, які мають такі спеціальні звання міліції чи внутрішньої служби, як «молодший лейтенант», «лейтенант», «старший лейтенант» і «капітан».

Старший начальницький склад охоплює осіб у званнях «майор», «підполковник», «полковник» (міліції чи внутрішньої служби).

Генерали міліції і внутрішньої служби належать до вищого начальницького складу. У міліції є три генеральських звання – «генерал-майор міліції», «генерал-лейтенант міліції» та «генерал-полковник міліції». Генералітет внутрішньої служби охоплює чотири звання – «генерал-майор», «генерал-лейтенант», «генерал-полковник» (внутрішньої служби) та «генерал внутрішньої служби».

Слід відзначити, що в органах внутрішніх справ є службовці, фахівці та робітники, які працюють за трудовими договора-

ми – за вільним наймом, є підприємства та установи, укомплектовані лише такими категоріями працівників [6, с. 614]. У цих підрозділах, підприємствах та установах (наприклад, управління капітального будівництва) діють загальні правила прийому і звільнення службовців і проходження ними державної служби. Не існує і особливостей класифікації службовців цих підрозділів.

Загальновідомо, що ієрархія посад начальників у Міністерстві внутрішніх справ передбачає і певну ієрархію дисциплінарної влади, якою вони наділяються. Ю.С. Адушкін за обсягом дисциплінарних прав розрізняє суб'єктів, що володіють дисциплінарною владою в повному обсязі, і суб'єктів, що володіють обмеженими дисциплінарними правами [7, с. 67].

Повна дисциплінарна влада означає, що володіють нею посадові особи (органи), уповноважені застосовувати дисциплінарні засоби заохочення і стягнення, закріплені у відповідних нормативних актах в повному обсязі. Обмежена дисциплінарна влада виражається в правоздатності вжиття начальником лише частини таких засобів [8, с. 97; 9, с. 78]. З такої класифікації можна зробити висновок про те, що дисциплінарною владою в повному обсязі володіє лише Міністр внутрішніх справ України, оскільки стосовно всіх співробітників органів внутрішніх справ він користується правом застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення в повному обсязі, передбаченому законодавством. Усі інші начальники користуються обмеженими дисциплінарними правами, й отже, повнота їх обсягу залежить від того, наскільки широким є діапазон таких обмежень.

Аналіз обсягу дисциплінарної влади суб'єктів дисциплінарної практики залежно від займаної ними посади в системі органів внутрішніх справ дозволяє умовно виділити три групи начальників з обмеженою дисциплінарною владою.

1. Начальники в структурі центрального апарату Міністерства внутрішніх справ. Суб'єкти дисциплінарної практики цієї групи законом обмежуються в

дисциплінарній владі умовно. Ним, наприклад, не дається права надавати чергові спеціальні звання середнього і старшого начальницького складу, знижувати їх в спеціальному званні на один рівень і звільняти з органів внутрішніх справ. Якщо згрупувати за такою ознакою права суб'єктів дисциплінарної практики, то до цієї групи можна віднести посади заступників міністра внутрішніх справ України і начальників головних управлінь (департаментів) МВС України.

2. Начальники територіальних підрозділів МВС України в областях. Суб'єкти дисциплінарної практики цієї групи в дисциплінарній владі законом обмежуються трохи і лише щодо окремих видів заохочень або стягнень. Наприклад, ним не дається право нагороджувати співробітників нагрудним знаком, а право їх звільнення поставлено в залежність від порядку призначення співробітників на посаду. До цієї групи можна віднести посади начальників ГУМВС, УМВС України в областях, а також прирівняних до них начальників регіональних органів внутрішніх справ на транспорті, начальників освітніх і науково-дослідних установ, інституту підвищення кваліфікації тощо.

3. Начальники місцевого (муніципального) територіального рівня. Це – численна група суб'єктів дисциплінарної практики, що мають змогу впливати на своїх підлеглих правовими засобами (підписувати наказ), яких значно обмежено законом у дисциплінарній владі. З усього переліку правових засобів Міністр внутрішніх справ України наділив їх правом оголошувати подяку, зауваження, вимогу, сувору догану, достроково знімати раніше накладене ними дисциплінарне стягнення. До цієї групи можна віднести посади всіх начальників, що не належать до двох перших груп.

Окрім цього, є і четверта група суб'єктів дисциплінарної практики. До неї належать начальники, дисциплінарна влада яких обмежується можливістю застосування до підлеглих лише усних дисциплінарних стягнень і заохочень. Законом допускається, що подяка, зауваження,

призначення поза чергою у наряд можуть бути оголошені і усно. Таким чином, хоча ця категорія начальників і використовує в своїй дисциплінарній практиці правові засоби, але вони (ці засоби) не мають правових наслідків. Головна відмінна риса цієї категорії суб'єктів дисциплінарної практики полягає в тому, що вони позбавлені права письмового видання відповідних наказів, причому в законі відсутній перелік посад начальників з чітким визначенням або розмежуванням повноважень по виданню письмових наказів.

Таким чином, правовими засобами дисциплінарної влади можуть користуватися лише начальники органів внутрішніх справ, наділені дисциплінарною владою і правом видання правових актів – наказів. З цього випливає, що ті начальники, яких не наділено правом видання (підписання) наказу, не наділені і можливістю правового впливу на дисципліну своїх підлеглих. До цієї найчисленнішої групи суб'єктів дисциплінарної влади належать начальники структурних підрозділів органів внутрішніх справ, тобто безпосередні або найближчі до підлеглого начальники.

Література

1. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 164 с.

2. Концелидзе Р. У. Правовая и социальная защита сотрудников милиции : дис. ... канд. юрид. наук / Концелидзе Р. У. – М., 1993. – 195 с.

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

4. Синявська О. Ю. Щодо питання ефективності діяльності органів внутрішніх справ як соціальної системи / Синявська О. Ю. // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Вип. 24. – 2003. – С. 295–301.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту статусу начальника як суб'єкта дисциплінарної практики. Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення категорії «начальник». Автор акцентує увагу на класифікації начальників як суб'єктів дисциплінарної влади, в залежності від її повноти.

SUMMARY

The article is devoted illumination of essence and maintenance of status of chief as a subject of disciplinary practice. Approaches of different scientists are analysed in relation to determination of category «chief». An author accents attention on classification of chiefs as subjects of disciplinary power, depending on its plenitude.

5. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. проф. Малкова В. Д. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 324 с.

6. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

7. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю. С. Адушкин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 128 с.

8. Журавлев П. В. Мировой опыт в управлении персоналом. Обзор зарубежных источников : монография / П. В. Журавлев, М. Н. Кулапов, С. А. Сухарев. – М. : Изд-во Рос. экон. акад. ; Екатеринбург : Деловая книга, 1998. – 232 с.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.