

ника може бути застосовано будь-яке дисциплінарне стягнення, передбачене цим статутом, аж до звільнення з органів внутрішніх справ, залежно від характеру і ступеню шкідливості вчиненого правопорушення.

Особливістю дисциплінарного провадження в цих випадках полягає в тому, що не потріби з'ясувати обставини порушення, оскільки вони вже зафіксовані в протоколі, і відразу може прийматися відповідне рішення. Причому, це може бути рішення як про застосування дисциплінарного стягнення, так і про звільнення від нього, якщо начальник органу внутрішніх справ дійде висновку, що застосовувати його недоцільно. Хоча нормативними актами це питання не вирішено, на нашу думку, прийняття одного із варіантів такого рішення за матеріалами справи про адміністративне правопорушення є обов'язковим. Разом з тим слід зауважити, що працівники органів внутрішніх справ до відповідальності за вчинення адміністративних проступків притягаються дуже рідко. Це пояснюється як тим, що протоколи про переважну більшість цих проступків складають саме ці працівники, так і тим, що керівництвом органів внутрішніх справ досить часто більшість адміністративних проступків не сприймається як серйозні порушення службової дисципліни, хоча з цим важко погодитися.

З метою хоча б часткового виправлення такого стану справ доцільно, на нашу думку, для тих випадків, коли матеріали про адміністративні правопорушення, за вчинення яких особи рядового і начальницького складу підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах, передаються начальникам органів внутрішніх справ для притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності, в ст.15 КпАП передбачити правило, що про вжиті заходи начальник повинен протягом певного часу повідомити орган (посадову особу), який надіслав ці матеріали.

Крім цього, в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ необхідно визначити підстави дисциплінарної відповідальності, оскільки в його ст.15 сказано лише про те, що на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися стягнення з наведенням їх переліку, а от за що вони накладаються, незрозуміло. Серед таких підстав варто назвати і адміністративне правопорушення.

А.А. Стародубцев

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ІНСПЕКЦІЙ З ОСОБОВОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Інспекції з особового складу є спеціалізованими підрозділами органів внутрішніх справ, які структурно входять до складу апаратів по роботі з персоналом і виконують міжгалузеві функції (в межах системи органів та підрозділів МВС України) щодо зміцнення законності і дисципліни серед особового складу, попередження службових правопорушень працівників органів внутрішніх справ, виявлення і усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, захисту прав і законних інтересів громадян, використовуючи для цього специфічні форми та методи.

Правовий статус інспекції з особового складу органів внутрішніх справ є досить складною правовою конструкцією, його правове регулювання ще не в усьому відповідає вимогам часу. Цільове призначення та інші питання їх правового статусу в Положенні про інспекцію з особового складу підрозділів по роботі з особовим складом органів внутрішніх справ України і примірні

службові обов'язки працівників інспекції з особового складу, затвердженому наказом МВС України від 6 грудня 1991 р. № 553. Відповідно до нього інспекція є оперативним структурним підрозділом апаратів по роботі з персоналом, який здійснює діяльність щодо забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ, захист прав та законних інтересів громадян. Виходячи з цього, визначено основні завдання інспекції. До них віднесено: 1) зміцнення законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ; 2) забезпечення повного, об'єктивного та всебічного дослідження обставин надзвичайних подій, службове розслідування яких покладається на інспекції; 3) проведення профілактичної роботи і 4) надання методичної допомоги органам внутрішніх справ.

Інспекції утворюються і функціонують в складі апаратів по роботі з особовим складом органів внутрішніх справ і підпорядковуються безпосередньо керівнику (Міністру, начальнику) органу і його заступнику по роботі з особовим складом.

Функції та повноваження інспекцій з особового складу складають серцевину їх правового статусу, саме в них виявляється їх призначення. Тому вони потребують і відповідного правового регулювання. Функціям інспекції в зазначеному Положенні присвячено спеціальний розділ.

Перш за все, інспекція разом з іншими службами контролює діяльність органів та підрозділів внутрішніх справ щодо забезпечення законності і попередження злочинів з боку особового складу, самостійно або разом з іншими службами вживає заходів до зміцнення законності, перевірки її стану, підтримує постійні зв'язки з іншими правоохоронними органами з цих питань.

Серед завдань та функцій інспекцій з особового складу особливе місце належить проведенню службових розслідувань, в яких найбільш чітко виявляються їх роль та призначення. Без перебільшення можна стверджувати, що саме проведення службових розслідувань складає основний зміст діяльності інспекцій. Правову основу проведення інспекцією службового розслідування становлять Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ та Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС України від 6 грудня 1991 р. № 552, якою визначено його завдання, підстави, порядок та правовий стан учасників.

Завданнями службового розслідування названо, перш за все, повне, всебічне і об'єктивне дослідження обставин службового правопорушення чи надзвичайної події, вчинених працівниками органів внутрішніх справ; встановлення винних у їх вчиненні; точне і правильне застосування норм чинного законодавства; виявлення, узагальнення і аналіз причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень чи призвели до надзвичайної події; розробка заходів та рекомендацій, спрямованих на їх усунення; виховання особового складу в дусі точного і безумовного дотримання чинного законодавства.

Підстави проведення службового розслідування в зазначеній Інструкції визначено досить невдало. І справді, в ній такими підставами названо різні джерела інформації, після надходження яких призначається службове розслідування. Однак, в правовій літературі, присвяченій різним видам юридичного процесу [1, с.173; 2, с. 46 та ін.], подібні джерела називаються не підставами, а приводами. Тому, виходячи із загальних правил юридичного процесу, фактичними підставами проведення службового розслідування слід визнати, на нашу думку, наявність даних про вчинення працівниками органів внутріш-

них справ певного службового правопорушення або про надзвичайну подію, до якої вони причетні; іншими словами – це факт певної події. Їх в Інструкції також перераховано, але підставами не названо. Через перелік таких подій визначається підвідомчість справ інспекціям з особового складу.

Інспекції залучаються до проведення службових розслідувань за наявності даних про: порушення законності, вчинені керівниками органів внутрішніх справ та служб УМВС, УМВСТ, ВМВСТ; дорожньо-транспортні пригоди, вчинені працівниками органів внутрішніх справ, якщо при цьому загинули люди; застосування працівниками органів внутрішніх справ вогнепальної зброї, якщо при цьому є поранені або загиблі; вчинення працівниками органів внутрішніх справ злочинів, корупційних діянь; самогубства або загибель працівників; поранення працівників.

Це і є перелік фактичних підстав проведення інспекціями службових розслідувань. Як уявляється, цей перелік потребує деякого уточнення та доповнення. Зокрема, не відповідає вимогам логіки послідовність наведення підстав. Вчинення злочинів або корупційних діянь необхідно поставити на друге місце, оскільки тут мова йде про протиправну поведінку. Крім цього, необхідно поширити дію Інструкції також на факти застосування спеціальних засобів, якщо при цьому є поранені або загиблі, а в останній підставі підкреслити умови поранення – під час виконання службових обов'язків.

Працівник інспекції, який безпосередньо проводить службове розслідування, є центральною фігурою в ньому, несе персональну відповідальність за його повноту, всебічність та об'єктивність. На нього покладається ряд обов'язків, які в Інструкції чомусь закріплюються після працівника, що, на нашу думку, не зовсім логічно, адже права йому надаються саме для виконання обов'язків. Врегульовано також правовий стан керівника, який призначив службове розслідування, начальника інспекції, особи, щодо якої проводиться розслідування, та потерпілого. Що стосується інших учасників службового розслідування, то в Інструкції згадуються заявники, особи, що опитуються (тобто свідки), представник потерпілого та спеціалісти. Однак їх права та обов'язки не визначено навіть в загальних рисах.

Службове розслідування призначається керівником органу внутрішніх справ (Міністром, начальником) або його заступником по роботі з особовим складом за наявності відповідних підстав та приводів. Про підстави вище вже було сказано. Перелік приводів для призначення службового розслідування, визначених Інструкцією, як уявляється, слід доповнити ще одним, а саме: службове розслідування має проводитися також на вимогу працівника з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. Такий привід, зокрема, передбачено Порядком проведення службового розслідування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1995 р. [3], в якому закріплено механізм реалізації відповідного права державного службовця, передбаченого ст.11 Закону «Про державну службу». Це право необхідно поширити і на працівників органів внутрішніх справ, які також є державними службовцями.

Зміст службового розслідування складає з'ясування предмета дослідження, тобто встановлення тих чи інших обставин, передбачених Інструкцією. На нашу думку, перераховані в Інструкції обставини стосуються тільки порушення, вчиненого працівником органів внутрішніх справ, але вони не зовсім підходять для інших подій, які можуть бути підставами службового розслідуван-

ня. – самогубств, загибел та поранень працівників, а також правомірного застосування зброї, тобто наведений перелік потребує уточнення.

Результати службового розслідування оформляються у вигляді висновку, який готується працівником інспекції, що його проводить. У висновку зазначається ряд обов'язкових відомостей, в тому числі пропозиції про застосування конкретного виду дисциплінарного стягнення або заходу громадського впливу, направлення матеріалів в слідчі органи або про припинення службового розслідування, тобто працівник інспекції з особового складу, в разі встановлення в ході службового розслідування ознак складу злочину, може лише зафіксувати у висновку свою думку про необхідність порушення кримінальної справи і направлення з цією метою матеріалів до органів слідства (прокуратури). Однак, за матеріалами статистики за 8 місяців 1998 р. інспекціями з особового складу до прокуратури в цілому було направлено 693 матеріали, а кримінальних справ порушено всього 185, що становить 26.7%. Тому, на нашу думку, такий стан справ необхідно змінити і надати інспекції право на проведення дізнання.

До функцій інспекції віднесено також підготовку проектів наказів, вказок, аналітичних та інших документів з питань дотримання законності серед особового складу. На нашу думку, в цьому випадку мова йде не про функцію, а про форму діяльності інспекції, адже шляхом підготовки зазначених документів виконуються інші функції. Тому п.2.4 із Положення слід було б виключити. Натомість в ньому треба було б сказати про таку функцію як облік правопорушень та надзвичайних подій, вчинених працівниками органів внутрішніх справ, який, поряд з контролем, завжди належав до функцій того чи іншого органу.

Інспекція надає також практичну допомогу органам внутрішніх справ на місцях, узагальнює і розповсюджує передовий досвід, бере участь в пропаганді юридичних знань та вживає заходів до удосконалення діяльності самої інспекції. Варто зазначити, що функція саморозвитку, самоудосконалення властива будь-якій системі, це діяльність внутрішньосистемна, безпосередньо із виконанням основних завдань інспекції вона не пов'язана.

Повноваження інспекції в Положенні врегульовано, на нашу думку, досить неспдало. Перш за все, необхідно зазначити, що ці повноваження як сукупність прав та обов'язків складаються із повноважень інспекції в цілому і повноважень окремих її працівників. В Положенні ж визначаються лише посадові обов'язки працівників, а обов'язки інспекції в цілому не наводяться.

Права інспекції присвячено окремий розділ, однак реально в ньому закріплюються права не інспекції, а її працівників. Тому і назву він повинен мати відповідну – «Права працівників інспекції». В розділах, в яких закріплюються посадові обов'язки працівників, в основному перераховуються функції інспекції, до того ж, не зовсім точно. Зокрема, застосовується термін «службові перевірки», хоча у визначенні завдань та функцій інспекції мова йде про службові розслідування, що не одне і те ж. Виникає запитання, хто ж в інспекції проводить службові розслідування? Тому ці розділи необхідно суттєво доопрацювати.

Закріплення одних лише прав працівників інспекції недостатньо для виконання ними своїх обов'язків, потрібні також юридичні гарантії цих прав. Йдеться про необхідність встановлення в Положенні обов'язку керівників та інших працівників органів та підрозділів внутрішніх справ надавати допомогу

гу працівникам інспекцій у виконанні покладених на них завдань, а також виконувати їх законні вимоги. Діається, що це сприяло б підвищенню ефективності діяльності інспекцій з особового складу.

Проблеми, що накопичилися перед інспекціями з особового складу за останні роки, потребують прийняття невідкладних управлінських рішень, спрямованих на ліквідацію невизначеності правового поля, в якому опинилася служба. Розуміючи значимість будь-яких змін в організаційних структурах управління, можливість наслідків цих змін у такому впливовому в суспільстві інституті як органи внутрішніх справ, ми здійснили соціологічну експертизу можливих управлінських рішень.

Керівному складу органів внутрішніх справ було задано запитання «Які, на Вашу думку, повноваження повинна мати інспекція з особового складу?». Відповідаючи на нього, респонденти частіше називали повноваження, уже закріплені за службою наказами МВС України, проте значна кількість працівників інспекцій (51, 7 %) виступила за суттєве розширення їх повноважень і наділення їх правом на проведення внутрішніх розслідувань з можливістю здійснення дізнання.

За надання інспекції повноважень на проведення дізнання висловлюється також близько половини опитаних працівників чергових частин, карного розшуку, ДАІ, служби охорони, слідчих, дільничних інспекторів міліції. На їхню думку, це дозволить істотно поліпшити якість діяльності інспекцій щодо попередження і розкриття порушень законності з боку особового складу органів внутрішніх справ, конкретизує цілі їх діяльності, підніме статус служби.

Список літератури:

1. Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України: Підручник. К., 1992. 2. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібник/ За заг. ред. А.Т.Комзюка. Х., 1998. 3. Порядок проведення службового розслідування: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1995 р. // ЗП України. 1995. № 5. Ст. 130.

О.В. Соболев

ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ЖИТЛОВОЇ ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИКІВ ОВС

Житло протягом дуже тривалого часу було найактуальнішою соціальною проблемою. Найбільш гостро житлове питання стало в Україні у нинішній час. Проблема поліпшення житлових умов громадян на сьогодні є однією з найбільш важливих в Україні. Головна причина її загострення, як вважається, полягає в занепаді житлового будівництва, стан якого можна охарактеризувати, як багатократний спад обсягів будівництва при завантаженості будівельних організацій на 15-20 %.

На сьогодні в Україні понад два мільйони громадян чекають поліпшення житлових умов. Не минула ця гірка доля і співробітників органів внутрішніх справ, і це не дивно, тому що працівники міліції це, насамперед, громадяни України, які живуть такими ж турботами і проблемами, як і все населення України.

Право громадян на житло закріплено Основним Законом України – Конституцією України в ст. 47. Ця стаття визначає шляхи реалізації цього права. Як передбачено цією статтею, держава створює умови, при яких кожний