

УДК 351.743

В. А. Дамаєв**ЩОДО ПРЕДМЕТА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ПРАКТИКИ
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

З'ясовано сутність дисциплінарної практики органів внутрішніх справ України. Проведено детальний аналіз визначення поняття «військова дисципліна» та «службова дисципліна». Визначено основні елементи процесуальної діяльності суб'єктів дисциплінарної практики.

У ст. 3 Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення цих прав і свобод є головним обов'язком держави. А згідно зі ст. 19 органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Реалізація цих конституційних положень значно залежить від організації державного управління, діяльності відповідних державних органів, у тому числі органів внутрішніх справ, з метою забезпечення в їх діяльності головного принципу – суворого дотримання кожним працівником законності та дисципліни.

Службова дисципліна рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ передбачає суворе підпорядкування працівників порядку та правилам, встановленим законами, спеціальними статутами і наказами МВС України та ґрунтується на усвідомленні кожним з них свого службового обов'язку і особистої відповідальності за справу боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку. Реалізація та чітке виконання службової дисципліни не можливе без використання дисциплінарної практики.

Метою цієї статі є з'ясування сутності дисциплінарної практики органів внутрішніх справ України.

Загальні проблеми управління 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. Парасюка, О. Ю. Синявської, С. С. Сливки, А. А. Стародубцева, В. І. Щербини та ін.

В науковій і навчальній літературі украї рідко зустрічається поняття «Дисциплінарна практика». У прямому значенні визначення

цьому терміну є у військових енциклопедичних джерелах. Так, «Радянська військова енциклопедія» поняття «дисциплінарна практика» дає як систему застосування до військовослужбовців заходів заохочень і дисциплінарних стягнень, що склалися у збройних силах, з метою зміцнення військової дисципліни [1]. Практично таке ж як за смыслом, так і за значенням дається визначення поняттю у «Військовому енциклопедичному словнику»: дисциплінарна практика – система застосування до військовослужбовців заходів заохочень і дисциплінарних стягнень з метою їх виховання і зміцнення військової дисципліни, що склалися в збройних силах [2]. Дисциплінарна практика ґрунтується на точному дотриманні законів, положень Дисциплінарного статуту і інших військових статутів.

Взагалі необхідно відзначити, що через генезис і свою природу дуже багато форм, методів і засобів, пов'язаних з військовою дисципліною і вживані у збройних силах, зазнавши лише деякі і у відомому сенсі незначні зміни, застосовуються в службовій діяльності органів внутрішніх справ МВС України. Тому доречно і виправдано зробити перший висновок про те, що поняття «військова дисципліна» і «службова дисципліна» багато в чому тотожні.

В наш час термін «дисциплінарна практика» в органах внутрішніх справ частенько використовується не інакше як для визначення кількісного, статистичного об'єму вживання уповноваженими посадовими особами заходів дисциплінарної відповідальності. При цьому практично не береться до уваги той факт, що вживання заходів заохочення, як випливає з визначень дисциплінарної практики, наведених вище, також є невід'ємною і однією з основних її складових частин.

Лише при сукупній і нерозривній єдності процесу використання і вживання заходів заохочення і дисциплінарної відповідальності можна достатньою мірою об'єктивно розглядати дисциплінарну практику і її вплив на загальний стан справ конкретного органу внутрішніх справ (його структурного підрозділу) або конкретного начальника (командира) його або його підрозділу, наділеного владними дисциплінарними повноваженнями, роблячи достатньою мірою об'єктивні висновки про стиль і методи його керівництва.

Як правило, в службовій документації МВС України (вказівки, листи, рекомендації, звіти і т. п.) термін «дисциплінарна практика» використовується у вузькому сенсі – як статистичне віддзеркалення правозастосування уповноваженими посадовими особами (начальниками або командирами) засобів заохочень і дисциплінарних стягнень. Таким чином, в наявності віддзеркалення соціально-правового досвіду, однієї зі складових поняття «юридична практика». У широкому сенсі цей термін використовується значно рідше і означає сукупність засобів і методів, що вживаються уповноваженими посадовими особами для досягнення і підтримання в колективі суворої дисципліни. В цьому випадку йдеться про юридичну діяльність суб'єктів дисциплінарної влади.

І той, і інший підходи вимагають, як ми вважаємо, уважнішого розгляду, оскільки жоден з них не дозволяє з достатньою мірою точності визначити предмет дисциплінарної практики.

Звертаємо увагу, що всі без виключення джерела, в яких дається визначення поняття «дисциплінарна практика», основу її вживання в обов'язковому порядку пов'язують з точним дотриманням законів, Присяги і інших адміністративно-правових актів, що регулюють дисципліну. Залежно від того, як дотримуються норми, що регулюють дисципліну, застосовуються засоби заохочення або стягнення, тобто йдеться про юридичний процес, який характеризується наступними ознаками: це свідома і цілеспрямована діяльність, що полягає в реалізації владних повноважень суб'єктами публічної влади, запрограмованої на досягнення певного юридичного результату; це вирішення індивідуально-конкретних справ; він документується, проміжні і остаточні підсумки процесу відбиваються в офіційних документах; є розгорнута детальна регламентація цієї діяльності юридичними нормами. Таким чином, можна передбачити, що йдеться про юридичні процеси або правозастосовну діяльності уповноважених суб'єктів, тобто юридичну практику.

У науковій літературі феномен юридичної практики розглядається в різній інтерпретації. На думку професора В. М. Карташова, який узагальнив відомі науці точки зору на цю проблему, «в правознавстві можна виділити три основні точки зору про поняття юридичної практики». Це коли отожднюють практику з юридичною діяльністю; коли, прагнучи відмежувати юридичну практику від юридичної діяльності і представити її як відносно самостійне явище, відносять до неї лише певні підсумки, досвід правової діяльності, що об'єктивувався; нарешті, коли будь-який прояв юридичної практики розглядається в нерозривній єдності правової діяльності і сформованого на її основі соціально-правового досвіду [3].

На нашу думку, третя точка зору представляється найбільш переважною, оскільки в першому випадку з практики виключається такий важливий її елемент, як юридичний досвід, у другому – допускається інша крайність: результати діяльності, що об'єктивувався – зовні досвід відривається, протиставляється самому процесу діяльності. Не враховується і той факт, що практичне перетворення суспільного життя відбувається не лише за допомогою рішень і положень, що виражають підсумкову сторону юридичної діяльності, але і безпосередньо в ході цієї діяльності, при здійсненні організаційно-конструктивних правових дій і операцій.

Така точка зору дозволяє точніше визначити природу юридичної практики і основні елементи її структури, правильніше відобразити діалектику минулої (ретроспективної), справжньої (актуальної) і майбутньої юридичної діяльності, зрозуміти значення соціально-правового досвіду в механізмі правового регулювання і правовій системі суспільства. Цей досвід як найважливіший компонент практики є колективною, надіндивідуальною соціально-правовою

пам'яттю, що забезпечує накопичення, систематизацію, зберігання і передачу інформації (знань, умінь, підходів і т. д.), що дозволяє фіксувати і певною мірою відтворювати весь процес діяльності або окремі його фрагменти. «Досвід – ось вчитель життя вічного», – писав І. В. Гете [4]. Без соціально-правової пам'яті неможливі ефективна правотворчість і тлумачення, конкретизація і правозастосування, систематизація і заповнення прогалін в праві.

Таким чином, юридична практика – це діяльність компетентних суб'єктів щодо видання (тлумачення, застосування і т. п.) юридичних розпоряджень, узятя в єдності з накопиченим соціально-правовим досвідом.

Щоб виразніше зрозуміти предмет дисциплінарної практики, зупинимось детальніше на вивченні складових предмета юридичної практики і її співвідношення з дисциплінарною практикою.

Залежно від характеру, способів перетворення суспільних відносин в основному розрізняють правотворчу і правореалізаційну, а також деякі інші види практики. Проте не всі види юридичної практики властиві дисциплінарній практиці.

У багатоманітній і динамічній правовій сфері суспільства правотворчість займає провідне місце. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує, оформляє його і відкриває «двері» в суспільство. Правотворчість служить початковим етапом життя права і вбирає в себе імпульси, що впливають на рух права.

Для дисциплінарної практики органів внутрішніх справ, яка є проявом юридичної практики, правотворчий елемент має особливість. Вона полягає в тому, що державна влада в Україні здійснюється на основі розділення на законодавчу, виконавчу та судову. Органи внутрішніх справ – це складова частина Міністерства внутрішніх справ України, яке є органом виконавчої влади. Отже, їм не властива правотворча діяльність. Тому правотворча складова дисциплінарної практики органів внутрішніх справ може розглядатися в широкому сенсі лише як одна із стадій правотворчого процесу, суть якої полягає у вивченні, аналізі суспільних явищ і процесів, виявленні потреби правової регламентації. Основою такого аналізу і служитиме соціально-правовий досвід правозастосування дисциплінарних норм.

Враховуючи, що практика правотворчої діяльності в Україні і інших державах свідчить про серйозні труднощі і протиріччя, які викликають багато правотворчих помилок, розгляд їх зразкової типології може бути вельми корисним для визначення предмета «дисциплінарної практики». Маються на увазі наступні характерні помилки:

1. Пізнавальні помилки, породжені невірною оцінкою предмета майбутнього правового регулювання. У нашому випадку, як впливає з наведених вище прикладів, предметом дисциплінарної практики в органах внутрішніх справ визначається найчастіше її статистична частина (обліково-звітні дані щодо застосування

дисциплінарних норм). На нашу думку, предмет дисциплінарної практики органів внутрішніх справ може складатися із правозастосовної діяльності посадових осіб (суб'єктів), наділених дисциплінарною владою щодо використання засобів дисциплінарних заохочень і стягнень з метою зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ, і статистичних даних, що відображають, по-перше, результати правозастосовної діяльності посадових осіб, наділених дисциплінарною владою, а по-друге, математичне (цифрове) вираження стану службової дисципліни з метою формування на цій основі пропозицій щодо своєчасного доповнення і змінення нормативно-правових актів, які регулюють дисциплінарні правовідносини.

Змістовна група помилок заснована і виражається на недоліку засобів і методів правової дії або їх ефективності. Наприклад, унаслідок девальвації моральних форм заохочення, на фоні достатньо низького грошового забезпечення співробітників органів внутрішніх справ останнім часом відбувається зсув акцентів на переважання вживання матеріальних форм перед моральними. З одного боку, внаслідок цього начальники (командири) органів внутрішніх справ, наділені дисциплінарною владою, відчують явний дефіцит своїх можливостей щодо застосування заходів дисциплінарного заохочення до підлеглих з метою стимулювання їх до добросовісного виконання свого службового обов'язку. З іншого боку, сталося значне зниження інтересу в особового складу до прагнення отримати дисциплінарне заохочення за виконання покладених на них обов'язків краще, ніж це встановлено правовими нормами.

2. Формаційна група помилок виявляється, коли невірно вибрані форми акта. Наприклад, основні норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини, в трудових колективах прописані в Кодексі законів про працю України; норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини в системі державної служби – у Законів України «Про державну службу» і т. д.; норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини у збройних силах, – в Дисциплінарному статуті. Норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини в органах внутрішніх справ, прописані в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України.

3. Соціальна група помилок пов'язана з ігноруванням громадської думки і можливістю необ'єктивного сприйняття актів співробітниками органів внутрішніх справ, у тому числі посадовими особами, наділеними дисциплінарною владою. Як показує аналіз практики застосування норм, які регулюють дисциплінарні відносини в органах внутрішніх справ, в системі МВС склалося і продовжує розвиватися певна апатія, а в деяких випадках і недовіра до форм, засобів і способів, вживаних начальниками для підтримання високої службової дисципліни. Значною мірою девальювалися особовим складом органів внутрішніх справ і практично не сприймається або сприймається як дії, що не мають жодних юридичних наслідків, вживання норм морального заохочення (оголошення подяки, нагородження

грамотою і т. д.) або вживання усних дисциплінарних стягнень (зауваження). Основним елементом дисциплінарної практики є правозастосовна або правореалізаційна практика. На відміну від правотворчої, вона є єдністю владної діяльності компетентних органів, направленої на винесення індивідуально-конкретних розпоряджень, і виробленого в ході такої діяльності правового досвіду.

Значною мірою правозастосовна практика в питаннях, що регулюють дисциплінарні правовідносини в органах внутрішніх справ, ґрунтується на процесуальній діяльності суб'єктів дисциплінарної практики із застосування заходів дисциплінарних заохочень і стягнень, фіксації результатів правореалізаційної практики в адміністративно-правових актах (наказах, рідше розпорядженнях), обліку і аналізу результатів правореалізаційної практики, вироблення пропозицій і рекомендацій щодо поліпшення роботи у сфері зміцнення службової дисципліни.

Аналізуючи складові правозастосовної дисциплінарної практики, можна побачити, що процесуальна діяльність суб'єктів дисциплінарної практики є сукупністю послідовних дій, що здійснюються для досягнення певного результату. В даному випадку під результатом необхідно розуміти позитивні показники службової дисципліни. Виходячи із сенсу загальнонаукових правових методів державного управління – примусу і заохочення – правовими засобами методу примусу є заходи дисциплінарної відповідальності – стягнення, а методу заохочення – заохочення.

Таким чином, можливо зробити висновок про те, що елементами процесуальної діяльності суб'єктів дисциплінарної практики є: процесуальна діяльність щодо застосування заходів дисциплінарного заохочення та юрисдикційна діяльність щодо застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

Список літератури: 1. Советская военная энциклопедия : в 8 т. / пред. гл. ред. комис. Н. В. Огарков. – М., 1977. 2. Военный энциклопедический словарь / пред. гл. ред. комис. С. Ф. Ахромеев. – М., 1986. 3. Общая теория государства и права : Академический курс : в 3 т. / под ред. М. Н. Марченко. – Т. 2. – М. : Зерцало-М, 2001. 4. Гете И. В. Фауст. Лирика. – М. : Художеств. лит., 1986. – С. 70.

Надійшла до редколегії 15.11.2012

Вьяснена суцність дисциплінарної практики органів внутрішніх дел України. Проведён детальний анализ определения понятий «военная дисциплина» и «служебная дисциплина». Определены основные элементы процессуальной деятельности субъектов дисциплинарной практики.

Essence of disciplinary practice of organs of internal affairs of Ukraine is found out. The detailed analysis of decision of concepts «Military discipline» and «official discipline» are conducted. The basic elements of judicial activity of subjects of disciplinary practice are certain.