

УДК 351.743

В.А. ДАМАЄВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ СУТНОСТІ ПОНЯТЬ «ДИСЦИПЛІНА», «ДЕРЖАВНА ДИСЦИПЛІНА» ТА «СЛУЖБОВА ДИСЦИПЛІНА»

Ключові слова: адміністративно-правова сутність, дисципліна, державна дисципліна, службова дисципліна

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються згідно з Конституцією України найвищою соціальною цінністю в нашій державі. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Сучасний стан розвитку української державності у складних соціально-економічних умовах, політичні перетворення, курс на подальшу демократизацію суспільства потребують підвищення ефективності роботи всіх гілок влади. Саме на державний апарат, до якого входять і органи внутрішніх справ, покладені функції по утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини, укріпленню законності та правопорядку в країні.

Однак рівень службової дисципліни та законності в самих органах внутрішніх справ не відповідає ще вимогам часу, хоча організаційні заходи щодо вдосконалення службової діяльності працівників міліції, звільнення від осіб, що скомпрометували органи внутрішніх справ, порушували дисципліну, безвідповідально ставилися до виконання службових обов'язків, допускали зловживання владою та інші порушення закону певною мірою дозволили утримати за останні роки оперативну обстановку в державі під контролем і закріпити тенденцію стабілізації злочинності. Не кожний працівник є взірцем ввічливості й тактовності, чуйності та уважності, культури при зверненні до громадян. Відсутність само-

критики, невміння правильно оцінити прорахунки і своєчасно усунути наявні недоліки часто призводять до небажаних наслідків. У службовій діяльності багатьох керівників ще не стали повсякденною нормою виховання в підлеглих високої правосвідомості, гостре реагування на факти грубощів, зневажливого ставлення до громадян, суворо оцінка порушень закону. Все це вкрай негативно впливає на авторитет органів внутрішніх справ серед населення, породжує хибне уявлення про міліцію.

Метою даної статі є з'ясування адміністративно-правової природи поняття «дисципліна», «державна дисципліна» і «службова дисципліна»

Загальні проблеми управління в органах внутрішніх справ досліджувалися такими 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. Коренєв, Ю.Ф. Кравченко, О.І. Остапенко, В.П. Петков, Л.Л. Попов, В.В. Цветков тощо. 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. Синявська, С.С. Сливки, А.А. Стародубцева, В.І. Щербини тощо.

Дисципліна – це невід'ємний елемент життя і діяльності будь-якої організації як об'єднання людей. Вона направлена на забезпечення єдності членів організації і досягнення поставлених цілей, виступає як необхідна умова всякої загальної роботи. Спільна діяльність багатьох осіб вимагає чіткої організованості. Це досягається встановленням певного порядку стосунків між членами колективу. Отже, будь-яка спільна праця об'єктивно вимагає дисципліни, тобто підпорядкування його учасників відомому розпорядку і єдиному керівництву. Дисципліна необхідна для існування і нормального функціонування тієї або іншої спільності людей в їх історичному розвитку.

Високоорганізованому і достовірно демократичному суспільству властива важлива закономірність: чим вище організованість і ди-

дисципліна, тим ефективніше функціонує система демократії, повніше і послідовніше реалізуються права і свободи громадян. Процес створення правової держави, зміцнення дисципліни слід розглядати як гарантію безповоротності перетворень, що проводяться в країні. На жаль, зневага вимогами порядку і дисципліни в даний час завдає державі чималого економічного, етичного і інтелектуального збитку. Пасивність, повільність управлінських структур на всіх рівнях, усвідомлений або неусвідомлений опір формуванню нових економічних стосунків ведуть до розширення безгосподарності, падіння дисципліни і порядку.

У юридичній науці питання зміцнення дисципліни завжди займали значне місце. В даний час цю проблему не можна вважати остаточно вирішеною, оскільки багато питань, пов'язаних з поняттям і суттю державної дисципліни і, зокрема, її різновиду – службової дисципліни, залишаються дискусійними і потребують подальшого дослідження. Особливо це актуально на сучасному етапі, коли на тлі вдосконалення і поглиблення процесів демократії, державою реалізуються завдання реформування інституту державної служби, проведено старт щодо адміністративної реформи. Це вимагає нового підходу до вирішення низки теоретичних і практичних запитань дисципліни. До таких, як ми вважаємо, відносяться питання про суть і правові основи дисципліни, а також про шляхи вдосконалення правового регулювання в цій області.

Тлумачення терміну «дисципліна» в літературі найрізноманітніше. Наголошується, що дисципліна це:

- покора, слухняність, порядок підлеглості;
- обов'язкове для всіх членів будь-якого колективу підпорядкування твердо встановленому порядку ;
- твердо встановлений порядок, підпорядкування якому обов'язкове для всіх членів даного колективу .

Під дисципліною також розуміють підпорядкування волі, що управляє ; обов'язкове для всіх членів даного колективу (громадській або військовій організації, для працівників пі-

дприємств, установ, учбових закладів) підпорядкування певному порядку, передбаченому статутом, правилами і ін.; точне дотримання всіма організаціями і громадянами встановленого порядку; підпорядкування встановленому порядку, правилам; певна форма поведінки людей, відповідна соціальним нормам, що склалися в суспільстві, а також правилам і принципам будь-якої організації .

Дисципліну залежно від характеру регульованих суспільних відносин різних соціальних систем, що базуються на тій або іншій формі власності, можна розмежувати на суспільну і державну.

Діяльність суб'єктів суспільних відносин визначається не лише правовими, але і іншими соціальними нормами. В цілому «стан суспільних відносин не може отримати досить повну оцінку без використання такої соціально-політичної категорії, як суспільна дисципліна». Суспільна дисципліна багатогранна і складна. Це явище комплексне, оскільки у всіх областях суспільних відносин одночасно і в нерозривній єдності діють різні соціальні норми. З врахуванням різноманіття елементів об'єктивної сторони суспільної дисципліни, класифікації соціальних норм, що лежать в її основі, вона підрозділяється на різні види: державну, військову, службову, учбову і т. п. Суспільну дисципліну можна визначити як дотримання членами суспільних об'єднань порядку і правил, встановлених в їх статутах і положеннях, при виконанні ними покладених на них обов'язків.

Державна дисципліна має достатнє висвітлення в юридичній літературі і в різних аспектах. Цим і пояснюються неоднакові формулювання, що даються в наукових працях щодо поняття державної дисципліни. Проте, як відзначає Д.А. Гавріленко, «з питання про те, що слід розуміти під державною дисципліною, в юридичній літературі є дві основні точки зору» [1].

Наприклад, С.С. Студеникін розглядає державну дисципліну як «певний порядок, згідно з яким всі державні і інші організації і їх посадові особи зобов'язані неухильно і точно,

проявляючи творчу ініціативу, виконувати покладені на них державою і її повноважними органами завдання і обов'язку» [2, с.15–26]. Ц.А. Ямпольська і Е.В. Шоріна дають наступне визначення державної дисципліни: «... Державна дисципліна – це встановлений державою порядок діяльності державних і суспільних організацій, що забезпечують їх злагожену і плідну роботу заснований на свідомості і товариській співпраці і такий, що складається з чесного і добросовісного виконання кожним працівником своїх обов'язків по роботі, встановлених законами і іншими правовими актами, інтересами держави і громадським обов'язком» [3, с.48–57; 4, с.157].

Специфіка державної дисципліни тут полягає, перш за все, в тому, що вимога дотримання встановленого порядку звернена в першу чергу до працівників органів державного управління.

Інші учені під державною дисципліною розуміють безумовне і строге виконання юридичних норм. Наприклад, В.М. Манохін, під державною дисципліною розуміє точне і неухильне виконання державними організаціями, робітниками і службовцями, громадськими організаціями і громадянами встановлених державою, в процесі практичного здійснення державних завдань і функцій» [5, с.23–26]. А.П. Коренев визначив державну дисципліну як «добросовісне виконання обов'язків за посадою, а також обов'язків, встановлених повноважними державними органами» [6, с.67].

Таким чином, державна дисципліна це зведення, як правило по здійсненню загальнодержавних завдань, правових норм, що закріплюють права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, режим їх виконання, а також фактичне виконання і дотримання цих правил всіма державними і суспільними організаціями, їх працівниками і всіма громадянами, що служать.

Коло суспільних відносин, на які поширюється дисципліна, досить широкий і має різний характер. Державна дисципліна виявляється в різних областях державної діяльності і в різних формах, тобто до її структурних еле-

ментів відносяться всі види дисципліни, що врегульовані правом і забезпечуються державою. В юридичній літературі державну дисципліну підрозділяють по галузевому, функціональному і іншим критеріям.

Галузевий критерій пов'язується з різними галузями (сферами) державного управління. По даному критерію державну дисципліну можна підрозділити на транспортну, військову, митну, дисципліну в оборонному, енергетичному комплексі та ін. [1].

Функціональний критерій пов'язаний з функціями, видами і змістом якими обумовлюються відповідні сфери державного управління. Так, за цим принципом державну дисципліну можна розмежувати на штатну, податкову, договірну, виконавчу, обліково-статистичну, дисципліну постачань та ін. [1].

За суб'єктами дисциплінарних відносин у сфері державної діяльності державну дисципліну можна поділити на:

- дисципліну державних службовців системи державної служби, що включає такі види державної служби: цивільна служба; військова служба; правоохоронна служба;
- дисципліну державних мілітаризованих службовців, що не входять в систему державної служби України (наприклад, воєнізованих службовців та ін.);
- дисципліну тих, що навчаються в державних учбових закладах (що вчаться, студентів (курсантів), аспірантів, докторантів);
- дисципліну осіб, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі та ін.

За сферою трудової діяльності дисципліну в державних органах і організаціях можна класифікувати на службову, військову, трудову, учбову та ін.

Як наголошувалося вище, дисципліна, у тому числі і державна, в об'єктивному сенсі це порядок, тобто зведення норм, юридичний інститут. Систему норм, що регламентують у сфері державного управління дисциплінарні відносини, представляється доцільним з метою впорядкування правового інституту за ознакою родової спільності класифікувати таким чином:

– норми, що закріплюють загальні і спеціальні права і обов’язки, обмеження, встановлені для суб’єктів дисципліни у сфері державного управління;

– норми, що регламентують вживання заходів заохочення за успіхи в службі і зразкове виконання обов’язків, стимулюючи досягнення в праці;

– норми, що встановлюють заходи відповідальності і дії за порушення державної дисципліни;

– норми, що визначають методи забезпечення дисципліни у сфері державного управління;

– норми, що регулюють процедуру і порядки підтримки і зміцнення державної дисципліни (дисциплінарно-процесуальні).

З врахуванням викладеного можна зробити висновок, що в інституті державної дисципліни присутні як матеріальні, так і процесуальні норми.

Одним із галузевих різновидів державної дисципліни є службова дисципліна.

Є різні думки правознавців про можливість виділення службової дисципліни як окремих різновид. Одні автори вважають необґрунтованими розглядати службову та трудову дисципліну як особливий різновид державної дисципліни і об’єднують їх в єдине нерозривне поняття. Інші вважають, що службова дисципліна є один з видів державної дисципліни. Якщо службову діяльність розглядати як особливий вид трудової діяльності у сфері державного управління, то тоді і ті й інші автори по-своєму мають рацію. Службова дисципліна – це і частина трудової дисципліни, і один з видів державної дисципліни. Отже, суть службової дисципліни має безпосередній зв’язок з поняттям державної служби.

Будь-який з видів дисципліни характеризується трьома основними параметрами: об’ємом, структурою, змістом. Об’єм дисципліни залежить від повноти соціального (правового) регулювання дисциплінарних відносин. Структура визначається сукупністю встановлених зв’язків і взаємодій між елементами (сторонами, інститутами) дисципліни, що забезпе-

чують її цілісність. Конкретне і якісне виконання встановлених вимог дисципліни і відповідальність за їх порушення її суб’єктами складає зміст дисципліни.

Об’єм і зміст службової дисципліни можна визначити на основі базових положень поняття державної служби. Саме державним службовцем адресовані правові вимоги про дотримання дисципліни під час проходження державної служби. Законом встановлено, що державними службовцями є громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [7].

ЛІТЕРАТУРА

1. Гавриленко Д. А. Дисциплина в советском государственном управлении и средства ее обеспечения : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук / Д. А. Гавриленко. – М., 1988. – 256 с.
2. Студеникин С. С. Сущность и значение государственной дисциплины в советском обществе / С. С. Студеникин // Советское государство и право. – 1956. – № 2. – С. 15–26.
3. Ямпольская Ц. А. Служебная дисциплина и дисциплинарный проступок /

Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1947. – № 12. – С. 48–57.

4. Ямпольская Ц. А. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины / Ц. А. Ямпольская, Е. В. Шорина. – М., 1955. – С.157.

5. Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению /

В. М. Манохин // Советское государство и право. – 1990. – № 1. – С. 23–26.

6. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М., 1978. – С. 67.

7. Закон України «Про державну службу» : від 17.11.2011 р., № 4050-VI // Голос України. – 2012. – 19 січня. – № 10.

Дамаєв В. А. Щодо адміністративно-правової сутності понять «дисципліна», «державна дисципліна» та «службова дисципліна» / В. А. Дамаєв // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 292–296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12dvatcd.pdf>

З'ясовано адміністративно-правову сутність дисципліни в сучасному розвитку суспільства. Проведено детальний аналіз визначення поняття державної дисципліни. Проаналізовано та запропоновано класифікацію державної дисципліни.

Дамаєв В.А. Об административно-правовой сущности понятий «дисциплина», «государственная дисциплина» и «служебная дисциплина»

Выяснена административно-правовая сущность дисциплины в современном развитии общества. Проведен детальний анализ определения понятия государственной дисциплины. Проанализирована и предложена классификация государственной дисциплины.

Damaev V.A. About Administrative-Legal Essence of Concepts «Discipline», «The State Discipline» and «The Auxiliary Discipline»

Administrative-legal essence of discipline is found out in modern development of society. The detailed analysis of determination of concept of state discipline is conducted. Classification of state discipline is analyzed and offered.