

**СИНЯВСЬКА ОЛЕНА ЮХИМІВНА**

УДК 351.741

**ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ  
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
(ОРГАНІЗАЦІЙНО - ПРАВОВІ ПИТАННЯ)**

Спеціальність 12.00.07 - теорія управління;  
адміністративне право і процес; фінансове право

**Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

Харків - 2001

**Дисертацією є рукопис.**

Робота виконана на кафедрі управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ МВС України.

**Науковий керівник** – кандидат юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України **Безсмертний Олександр Костянтинович**, начальник кафедри управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

**Офіційні опоненти** - доктор юридичних наук, доцент **Тищенко Микола Маркович**, доцент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого.

кандидат юридичних наук, доцент **Комзюк Анатолій Трохимович**, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Національного університету внутрішніх справ.

**Провідна установа** - Одеська національна юридична академія, кафедра адміністративного та фінансового права, Міністерство освіти і науки України, м. Одеса.

Захист відбудеться "21" червня 2001 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий "21" травня 2001 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

О.С.Мошенський

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються Конституцією України найвищою соціальною цінністю в нашій державі. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Сучасний стан розвитку української державності в 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.

Як підкреслювалось у "Звіті МВС України перед українським народом (Про оперативно - службову діяльність органів внутрішніх справ України в 1999 році)", "кінцеві результати в діяльності органів внутрішніх справ, піднесення рівня боротьби зі злочинністю та корупцією безпосередньо пов'язані із станом дисципліни і законності серед особового складу, які віддзеркалюють спроможність співробітників своєчасно та професійно грамотно вирішувати поставлені у цій боротьбі завдання."

Однак рівень службової дисципліни та законності в самих органах внутрішніх справ не відповідає ще вимогам часу, що вкрай негативно впливає на авторитет органів внутрішніх справ серед населення, породжує хибне уявлення про міліцію.

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. Коренєв, 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, С.С.Сливки, А.А.Стародубцева, В.І.Щербини та ін.

Однак спеціального монографічного дослідження службової дисципліни в органах внутрішніх справ України, форм, методів та засобів її забезпечення, організаційно - правових заходів зміцнення службової дисципліни та удосконалення форм виховної роботи серед особового складу в нових умовах не проводилось. Разом з тим, актуальність та важливість теоретичного аналізу зазначених проблем не втратили свого значення. Вони зумовлені необхідністю підвищення дисциплінованості та організованості особового складу органів внутрішніх справ.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п.3.1. Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково - дослідних установ МВС України на період 1995 - 2000 рр.) та Університету внутрішніх справ (п.7 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996 - 2000 рр.). Крім того, цей напрямок досліджень відповідає п.1.7.2. Комплексної програми вдосконалення роботи з кадрами та підви-

щення авторитету міліції на 1999 - 2005 рр., затвердженої наказом МВС України від 29 січня 1999 р. № 61.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є визначення поняття, значення, функцій та засобів реалізації службової дисципліни в органах внутрішніх справ, розробка науково обґрунтованих рекомендацій з подальшого удосконалення організаційно - правових заходів зміцнення службової дисципліни та форм виховної роботи серед особового складу.

Поставлена мета визначила формулювання та вирішення таких завдань:

- визначити поняття, значення та засоби реалізації службової дисципліни в органах внутрішніх справ;
- з'ясувати функції службової дисципліни в органах внутрішніх справ;
- розкрити сутність дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ, визначити принципи, суб'єкти та стадії дисциплінарного провадження;
- проаналізувати організаційно - правову базу удосконалення адміністративної та дисциплінарної відповідальності;
- охарактеризувати матеріальну відповідальність працівників органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни;
- охарактеризувати кримінальну відповідальність за невиконання службових обов'язків;
- дослідити розвиток мотивації особового складу щодо усвідомленого відношення до службової дисципліни, матеріальні та моральні форми заохочення;
- визначити засоби охорони (захисту) прав та свобод працівників органів внутрішніх справ.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які складаються у сфері функціонування органів внутрішніх справ і характеризують прямо чи побічно службову дисципліну у всій різноманітності її видових проявів.

**Предмет дослідження** складають засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно - правові питання).

**Методологічні основи дослідження.** При рішенні поставлених завдань використовувались діалектичний метод наукового пізнання, наукові теорії про державу і право, у сфері управління, соціології, психології, статистики; законодавчі та нормативні акти, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ та державних органів у сфері службової дисципліни. Використовувались також статистичні наукові методи (угруповання, статистичний аналіз та оцінка вірогідності) та соціологічні методи дослідження (опитування, анкетування, вивчення документів, порівняльний аналіз). Емпіричну базу дослідження склали інформаційні статистичні матеріали МВС України, УМВС України в Сумській області, які характеризують стан дисципліни і законності в органах внутрішніх справ, окремі показники роботи з кадрами органів та підрозділів внутрішніх справ України. Використовувались результати ряду науково - дослідних розробок і публікацій, в тому

числі й підготовлених за участю автора, та соціологічного опитування з питань стану дисципліни в органах внутрішніх справ України та заходів її забезпечення (див. додаток А). Здобувачем використувався також особистий досвід роботи в апаратах по роботі з особовим складом органів внутрішніх справ, в тому числі й на посаді начальника відділення оперативного прикриття та роботи з особовим складом УБОЗ УМВС України в Сумській області. Обсяг узагальнених теоретичних та практичних матеріалів дозволяє стверджувати про вірогідність, достовірність та наукову обґрунтованість результатів дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація являє собою, по суті, одне з перших монографічних досліджень, де в комплексі розглядаються проблеми службової дисципліни в органах внутрішніх справ в складних умовах формування нової державно - правової структури України, в тому числі суттєвих змін у структурі та діяльності органів внутрішніх справ.

Більшість результатів дослідження одержано вперше, окремі положення (зокрема, сутність та зміст службової дисципліни в органах внутрішніх справ, види засобів її забезпечення тощо) дістали подальший розвиток. На базі проведеного дослідження в дисертації обґрунтовуються та виносяться на захист такі положення:

1. Пропонується визначення поняття службової дисципліни в органах внутрішніх справ, уперше з'ясовуються її сутність та характерні риси.
2. Визначаються фактори, що впливають на стан службової дисципліни та законності в органах внутрішніх справ.
3. Уперше визначаються характерні ознаки та особливості дисциплінарної відповідальності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, які впливають із особливостей службової дисципліни в органах внутрішніх справ.
4. Характеризуються принципи, стадії, правовий статус учасників провадження у справах про дисциплінарні правопорушення в органах внутрішніх справ, аргументуються шляхи вдосконалення дисциплінарного провадження.
5. Дістала подальшого розвитку характеристика організаційно-правових засобів забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ: адміністративної (дисциплінарної), матеріальної та кримінальної відповідальності працівників органів внутрішніх справ.
6. Пропонуються рекомендації по вдосконаленню системи організаційно-правових заходів забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ, підвищенню ефективності їх застосування.
7. Дістало подальшого розвитку питання правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ, визначення їх соціально - правового статусу.
8. Пропонуються пропозиції з правового забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ, аргументуються конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до ряду чинних нормативно-правових актів України.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається виробкою положень, що можуть стати методологічними передумовами для подальшого зміцнення службової дисципліни та законності в органах внутрішніх справ. Практична значущість дослідження також полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть використовуватись: а) в науково - дослідній роботі - для подальшого опрацювання організаційно-правових питань засобів забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ України; б) у правотворчості - при підготовці загальних і спеціальних нормативно-правових актів у сфері дисципліни та засобів її забезпечення; в) у правозастосуванні - рекомендації, що обґрунтовані в дисертації, мають за мету вдосконалення практики застосування норм чинного законодавства щодо засобів забезпечення дисципліни в органах системи Міністерства внутрішніх справ; г) у навчальному процесі - при проведенні різних видів занять та підготовці навчально-методичної літератури (наприклад, в рамках курсів адміністративного права, адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, основ управління в органах внутрішніх справ тощо), а також у системі професійної підготовки та перепідготовки працівників ОВС.

**Особистий внесок здобувача** в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації.** Теоретичні положення та висновки дисертаційного дослідження пройшли апробацію в практичній діяльності підрозділів соціально-виховної роботи та інспекцій з особового складу кадрових апаратів УМВС України в Сумській та Харківській областях, Університету внутрішніх справ, в організації навчального процесу по дисциплінам “Організація управління в органах внутрішніх справ”, “Теорія та методи роботи з персоналом органів внутрішніх справ”, “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”. Матеріали дисертації доповідались на міжнародній науково - практичній конференції "Актуальні проблеми роботи з персоналом органів внутрішніх справ" (Харків, 1999), на засіданнях кафедри управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ, оперативних нарадах працівників органів внутрішніх справ.

**Публікації.** Основні положення та результати дослідження опубліковано у чотирьох статтях у фахових наукових журналах.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, 3 розділів, які об'єднують 8 підрозділів, висновків (обсяг - 190с.). До основного тексту дисертації додаються список використаних джерел, який складається із 164 найменувань (обсяг - 10с.) та 3 додатка (обсяг - 15с.).

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її об'єкт, предмет та завдання, формулюються положення, що виносяться на захист, характеризується теоретична, нормативна база, розкривається наукова новизна та практичне значення результатів роботи.

**Перший розділ** "Службова дисципліна як умова удосконалення державної служби в органах внутрішніх справ" складається із трьох підрозділів.

У першому підрозділі *"Поняття, значення, засоби реалізації службової дисципліни"* відзначається, що дисципліна, як обов'язкове для усіх членів будь-якого колективу підпорядкування встановленому порядку, правилам, є необхідною умовою всякої роботи. Автор наводить різноманітні тлумачення поняття "дисципліна", які використовуються у літературі та зазначає, що життєдіяльність демократичного суспільства неможлива без підтримання дисципліни на високому рівні в усіх її проявах. Характеризуючи класифікацію державної дисципліни за різними критеріями: галузевим, функціональним, за суб'єктами дисциплінарної відповідальності в сфері державної діяльності, за сферами трудової діяльності, автор стверджує, що одним із галузевих різновидів державної дисципліни є службова дисципліна. Автор підкреслює, що в чинному законодавстві немає визначення службової дисципліни і пропонує таке поняття службової дисципліни в ОВС: "Службова дисципліна в органах внутрішніх справ - це система суспільних відносин, суб'єктами яких є співробітники органів внутрішніх справ, які суворо і точно виконують згідно з порядком і правилами, установленими законодавством України, присягою, статутами, нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України і наказами начальників органів внутрішніх справ, що видаються в межах їх повноважень, службові обов'язки, реалізують повноваження та додержуються обмежень по посаді в процесі своєї професійної діяльності."

На основі аналізу правових актів, а саме: Закону України "Про міліцію", Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, Дисциплінарного статуту ОВС України та специфічних особливостей служби в органах внутрішніх справ автор робить висновок, що службова дисципліна рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ має специфічні, тільки їй властиві особливості, які детально розглянуті в роботі.

Забезпечення державної, в тому числі і службової дисципліни, здійснюється широкою системою організаційних та правових категорій, які в своїй сукупності представляють засоби забезпечення дисципліни, а також систему цих засобів. Службова дисципліна не реалізується сама по собі. Автор виділяє соціальні, економічні та організаційно - правові засоби забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ. Крім того, характеризуються різноманітні методи забезпечення службової дисципліни та, особливо, переконання та примус як загальні універсальні методи впливу на людину.

Другий підрозділ - *"Функції службової дисципліни в органах внутрішніх справ."* Функції службової дисципліни в органах внутрішніх справ досить різноманітні. Автор виділяє такі функції: організаційно - адміністративні, забезпечення, відновлювальні, виховні, каральні, методичні, контрольні, громадські.

Організаційно - адміністративні передбачають здійснення таких методів і прийомів управління, які здатні забезпечити найвищу ефективність діяльності органів внутрішніх справ. З нерозривного зв'язку, єдності дисципліни та управління впливає й інша функція дисципліни в органах внутрішніх справ - функція забезпечення. Безумовно, якісним показником діяльності ОВС виступає суворе додержання законності та дисципліни. Тільки при організаційному та практичному забезпеченні реалізації цього принципу будуть в достатній мірі ефективними і зусилля по поліпшенню показників діяльності ОВС у цілому. Носієм відновлювальної функції дисципліни в органах внутрішніх справ виступає дисциплінарна відповідальність працівників органів внутрішніх справ.

Виховна функція здійснюється з метою позитивного впливу на конкретних працівників, корекції їх поведінки, свідомого відповідального ставлення до виконання покладених на них обов'язків. Характеризуючи виховну функцію службової дисципліни, автор підкреслює необхідність розвитку такої моральної якості як дисциплінованість і відокремлює поняття дисциплінованості (якість особи) від дисципліни (вид суспільних відносин). Крім того, говорячи про виховну функцію, автор не може уникнути питання про роль керівника органу внутрішніх справ у забезпеченні службової дисципліни.

Каральна функція дисципліни в органах внутрішніх справ полягає в застосуванні до порушників дисципліни досить розгорнутого переліку дисциплінарних стягнень. Методичні функції передбачають розробку найбільш ефективних прийомів і методів забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ, вивчення та розповсюдження передового досвіду з цих питань. Сутність контрольної функції полягає в спостереженні за поведінкою суб'єкта службової дисципліни та отриманні об'єктивної та достовірної інформації про її стан; виявленні причин і умов, що сприяють порушенням службової дисципліни; прийнятті заходів з попередження та припинення порушень дисципліни; прийнятті заходів дисциплінарного впливу до порушників.

Дисципліна в органах внутрішніх справ виконує і громадські функції. В наш час, коли постійно розвиваються і поширюються зв'язки і співробітництво органів внутрішніх справ із громадськістю, засобами масової інформації, про роботу співробітників судять, у більшості випадків, саме по стану дисципліни в органі внутрішніх справ і дисциплінованості, дотриманню законності кожним співробітником. Усі функції службової дисципліни в органах внутрішніх справ діють тільки в тісному взаємозв'язку, комплексно, впливають одна з другої.

*Третій підрозділ - "Дисциплінарна відповідальність працівників органів внутрішніх справ. Принципи, суб'єкти, стадії дисциплінарного провадження."* Автор характеризує дисциплінарну відповідальність в органах внутрішніх справ як особливі правовідносини, які виникають між органом внутрішніх справ (посадовою особою) та співробітником органів внутрішніх справ у зв'язку із скоєнням останнім правопорушення. Підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, визначення якого в чинному законодавстві немає. Характеризуючи об'єктивні та



суб'єктивні ознаки дисциплінарного проступку, автор пропонує визначити його як небезпечне, протиправне, винне діяння осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, що полягає в порушенні обов'язків, встановлених для осіб, які займають певну посаду в органах внутрішніх справ, порушенні ними встановлених обмежень, а також використанні наданих їм повноважень не за призначенням, за скоєння якого передбачена дисциплінарна відповідальність.

До осіб рядового і начальницького складу за скоєння ними дисциплінарних проступків застосовується такий захід дисциплінарного впливу як дисциплінарне стягнення. Автор зупиняється на цілях, які переслідує цей захід, запропонує класифікацію дисциплінарних стягнень, передбачених Дисциплінарним статутом ОВС України, за характером санкцій та чинністю в часі. Автор визначає обставини, що пом'якшують чи обтяжують дисциплінарну відповідальність співробітників ОВС і вважає прорахунком чинного законодавства те, що дані обставини не конкретизовані та не урегульовані правовими нормами.

Реалізація дисциплінарної відповідальності в органах внутрішніх справ передбачає дисциплінарне провадження. Автор охарактеризовує особливості процесуальних норм, які регулюють дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ, формулює основні задачі дисциплінарного провадження, визначає його основні принципи, учасників провадження, вносить пропозиції щодо визначення у повному обсязі правового статусу учасників дисциплінарного провадження.

Автор характеризує стадії дисциплінарного провадження - відносно самостійні, пов'язані між собою частини провадження, відзначає прогалини у процесуальному регулюванні дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ: законодавцем не закріплені обставини, які виключають дисциплінарне провадження; не конкретизоване і не урегульоване питання щодо місця розгляду деяких категорій справ про дисциплінарні правопорушення; не конкретизовані поважні причини пропуску строку оскарження рішення по дисциплінарній справі тощо. Урегульованість дисциплінарного провадження сприяє нормальній роботі ОВС у сфері підтримання службової дисципліни, зменшує вірогідність порушень дисциплінарної практики посадовими особами, що наділені дисциплінарною владою в органах внутрішніх справ України.

**Другий розділ** "Організаційно - правові заходи зміцнення службової дисципліни" містить три підрозділи.

У першому підрозділі "*Організаційно - правова база удосконалення адміністративної (дисциплінарної) відповідальності*" розглядається відповідальність у двох аспектах: "позитивному" - перспективному, за майбутні дії, та ретроспективному - традиційному, за скоєні дії. Характеризується юридична відповідальність в цілому та її види: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, майнова (цивільно-правова) та матеріальна відповідальність. Говорячи про організаційно - правову базу удосконалення адміністративної відповідальності, автор не міг обминути питання чинників порушень службової дисципліни в ОВС, адже саме взаємодія об'єктивних та суб'єктивних факторів

і призводить до порушень дисципліни та законності. Дисертант викладає результати проведеного ним безпосередньо серед працівників різних служб органів внутрішніх справ у липні - серпні 1999 року соціологічного дослідження, основною метою якого було визначити, які саме засоби реалізації службової дисципліни в органах внутрішніх справ найбільш ефективні та дійові, які - найбільш поширені, та що саме, на думку працівників ОВС, впливає на стан дисципліни та законності в підрозділах.

Автор зупиняється на розповсюджених організаційних заходах по зміцненню дисципліни в органах внутрішніх справ України та заходах, які майже зовсім не використовуються окремими керівниками, пропонує широко використовувати методи соціологічних та психологічних досліджень у виховній роботі, громадські організації в органах внутрішніх справ для виховної роботи та профілактики порушень службової дисципліни серед особового складу. Організаційна діяльність по зміцненню службової дисципліни повинна в систему роботи з особовим складом включати заходи постійного підвищення загальноосвітнього, професійного рівня, кваліфікаційних навичок та вмінь.

Потребує вдосконалення і правова база дисциплінарної відповідальності. Дисертант вважає актуальною розробку в органах внутрішніх справ правового акту (Кодексу, Статуту, Положення), який містив би склади дисциплінарних проступків, адже в чинному законодавстві немає ні поняття дисциплінарного проступку, ні визначення його суті та складу. Оскільки співробітники органів внутрішніх справ за вчинені ними адміністративні проступки несуть у більшості випадків дисциплінарну відповідальність, необхідно також визначити механізм заміни зазначених видів відповідальності одного одним. Назріла потреба у виданні нового Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України. Здобувач підтримує проект Дисциплінарного статуту, запропонований науковцями Національного університету внутрішніх справ, прийняття якого сприятиме зміцненню законності в державі, підвищенню ефективності діяльності органів внутрішніх справ, зростанню їх авторитету.

У другому підрозділі *"Матеріальна відповідальність за порушення службової дисципліни"* автор відзначає, що загальні універсальні методи управління конкретизуються не тільки в адміністративних, а й в інших методах управління. Зокрема, в системі органів внутрішніх справ застосовуються економічні методи управління, за допомогою яких здійснюється матеріальне стимулювання як органів внутрішніх справ, їх підрозділів, так і окремих працівників. Але матеріальна зацікавленість має й іншу складову - матеріальну відповідальність. Оскільки працівники ОВС, які при порушенні службової дисципліни заподіяли шкоду державі, підлягають матеріальній відповідальності незалежно від дисциплінарної або кримінальної відповідальності (ст.130 КЗпП, ст.4 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі), то матеріальна відповідальність за порушення дисципліни виступає як самостійний організаційно - правовий захід зміцнення службової дисципліни. Автор характеризує матеріальну відповідальність

за порушення службової дисципліни: її функції; стадії реалізації; особливості, що відрізняють її від майнової відповідальності по цивільному праву та матеріальної відповідальності робітників та службовців; умови виникнення; види (обмежена, повна, підвищена) тощо.

В дисертації зазначається, що згідно зі ст.37 Положення про матеріальну відповідальність, її настання виключається, коли шкода заподіяна внаслідок виконання наказу старшого начальника, але при цьому не зазначається якого ж саме наказу - правомірного чи протизаконного, що суперечить як Конституції України, так і Закону України "Про державну службу" та Дисциплінарному статуту ОВС України. Тому автор вважає, що доцільно було б доповнити ст.37 Положення про матеріальну відповідальність таким чином: матеріальна відповідальність не настає у випадках, коли шкода заподіяна внаслідок виконання наказу старшого начальника, що не суперечив явно чинному законодавству. Крім того, доцільно було б серед умов, що виключають матеріальну відповідальність, закріпити в Положенні про матеріальну відповідальність крайню необхідність. По - третє, необхідно обґрунтовано визначити і закріпити в чинному законодавстві поняття "службового ризику". По - четверте, доцільно було б встановити матеріальну відповідальність посадових осіб в порядку регресу в усіх випадках завдання матеріальної шкоди. По - п'яте, необхідно урегулювати особливості матеріальної відповідальності осіб, що працюють в органах внутрішніх справ за контрактом.

*У третьому підрозділі "Кримінальна відповідальність за невиконання службових обов'язків"* зазначається, що різноманітність видів порушень службової дисципліни обумовлює й наявність різних організаційно - правових заходів її забезпечення та зміцнення. Дисципліна в ОВС зобов'язує особовий склад дотримуватись законодавства. Службове правопорушення може проявитися в такому порушенні законодавства, яке є суспільно небезпечним діянням, що містить ознаки злочину. Саме тому поряд з дисциплінарною та матеріальною відповідальністю осіб рядового та начальницького складу ще одним організаційно - правовим заходом забезпечення та зміцнення службової дисципліни виступає й кримінальна відповідальність за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків. Наявність такого заходу закріплена як у Законі України "Про міліцію", так і в Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС України.

В Україні юридично закріплені та діють організаційно - правові методи забезпечення законності в діяльності ОВС. Дотримання законності забезпечується здійсненням контролю, наглядом прокуратури, контролем судових органів, оскарженням незаконних дій працівників органів внутрішніх справ тощо. А організаційно - правовим заходом забезпечення та зміцнення службової дисципліни у випадку порушення працівниками ОВС законодавства, що містить склад злочину, є кримінальна відповідальність, яка досягає мети забезпечення та зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ шляхом: 1) організаційного та практичного забезпечення реалізації принципу відповідності службової діяльності працівників ОВС чинному законодавству; 2) виховного впливу

на конкретних працівників, корекції їх поведінки (превентивна функція кримінальної відповідальності); 3) застосування до працівників ОВС, що скоїли злочини, кримінальних покарань; 4) формування у громадськості думки про органи внутрішніх справ як про ланку державного апарата, працівники якої суворо дотримуються законності при виконанні покладених на них службових обов'язків і де нетерпимо ставляться до будь-яких порушень чинного законодавства з боку когось із працівників цієї системи тощо.

**Третій розділ** "Удосконалення форм виховної роботи серед особового складу" містить два підрозділи.

У першому підрозділі *"Розвиток мотивації особового складу щодо усвідомленого відношення до службової дисципліни. Матеріальні та моральні форми заохочення"* зазначається, що вирішальним причинним фактором результативності діяльності людей є їх мотивація. Дисертант визначає шляхи розвитку мотивації особового складу ОВС щодо усвідомленого відношення до службової дисципліни. На мотиваційну сферу людини можна впливати. Стимули - це фактори, що спонукають до усвідомленого відношення співробітників ОВС до служби. Стимулююча діяльність - це різноманітні форми заохочення та інші заходи, що ґрунтуються на використанні фактора особистого інтересу, в інтересах колективу відповідного органу внутрішніх справ та суспільних інтересах. Для удосконалення й розвитку мотивації особового складу необхідно удосконалювати виховну роботу в органах внутрішніх справ, поліпшувати рівень професійної підготовки особового складу, посилювати соціальний захист працівників ОВС, широко використовувати стимулювання сумлінного відношення до виконання службових обов'язків, використовувати соціально - психологічні методи управління в органах внутрішніх справ тощо. Особливого значення набуває психологічне забезпечення роботи з особовим складом, соціально - психологічний клімат у колективі. Дисертант також приділяє увагу особливостям професійної мотивації працівників ОВС, що схильні до порушень дисципліни та законності.

Окремо автор характеризує такий засіб розвитку мотивації особового складу щодо усвідомленого відношення до службової дисципліни, як заохочення. Здобувач зупиняється на вимогах, які необхідно було б враховувати керівникам усіх рівнів при застосуванні заохочень: 1) заохочення анітрохи не менше, ніж стягнення, повинно мати фактичне обґрунтування; 2) вибрана міра повинна відповідати ступеню заслуг співробітника; 3) заохочення за повсякденну роботу має значно більший ефект, виховний вплив, чим заохочення, пов'язані зі святами, певними визначальними датами, досягненнями в спортивній та культурно - масовій роботі і т. ін.; 4) кожне заохочення повинно бути гласним та своєчасним; 5) неприпустимий швидкий перехід від покарання до заохочення, їх постійна зміна; 6) заохочення повинно носити індивідуальний характер; 7) заохочення повинні бути гарантованими, тобто при наявності службового успіху компетентний начальник повинен розглянути і вирішити питання про можливість застосування заохочення.

*В заключному підрозділі "Засоби охорони (захисту) прав та свобод працівників органів внутрішніх справ. Громадські організації як суб'єкт щодо профілактики порушень службової дисципліни серед особового складу"* автор зазначає, що значне зростання обсягу роботи в сполученні з ігноруванням потреб працівників ОВС у переосмисленні їх положення в суспільстві, в нормативному урегулюванні на якісно новому рівні питань їх статусу, соціального та правового захисту тягнуть відтік кадрів із органів внутрішніх справ, загальне зниження ефективності їх діяльності, погіршення стану дотримання працівниками ОВС дисципліни і законності. Це з особливою гостротою ставить питання про необхідність удосконалення соціально - правового статусу працівників ОВС, своєчасної та адекватної суспільним потребам корекції його змісту.

Правовий стан працівника ОВС характеризується передусім тим, що будучи громадянами своєї держави, вони мають загальні права, свободи та обов'язки, які належать усім громадянам незалежно від будь - яких групових їх особливостей. Акцентуючи увагу на необхідності пріоритету загальних прав, свобод та обов'язків громадянина перед спеціальними, непротиріччя їм останніх, автор відмічає, що з цього правила можуть бути виключення, але тільки в тому випадку, коли вони покращують положення суб'єкту, наділеного ними. Таким самостійним видом спеціальних прав служать, передусім, пільги та переваги окремих професійних груп, категорій громадян. Дисертант характеризує засоби реалізації основних прав та свобод працівників ОВС України. Досить складним і неоднозначним є питання заборони працівникам ОВС та членам їх сімей займатися підприємницькою діяльністю, працювати за сумісництвом, що, крім того, протиречить низьким можливостям держави по належній оплаті праці співробітникам міліції. Вважається також доцільним розвивати комерційну діяльність самих підрозділів ОВС.

Окрему увагу дисертант приділяє питанню правового захисту працівників ОВС, необхідності розробляти, удосконалювати і втілювати в повсякденну практичну діяльність заходи щодо забезпечення їх особистої безпеки при виконанні службових обов'язків. Не менш важливим є визнання за працівниками органів внутрішніх справ правового статусу особистої свободи, який значною мірою обмежений порівняно з обсягом загальногромадянського правового статусу особистої свободи.

Велику роль як у забезпеченні соціальної роботи серед особового складу ОВС, так і в профілактиці порушень службової дисципліни працівниками ОВС можуть відігравати громадські формування. Аналізуючи діяльність громадських формувань органів внутрішніх справ, які за радянських часів були занадто ідеологізовані та політизовані, автор зазначає, що коли Україна стала незалежною державою, діяльність громадських формувань стала повільно занепадати, коло вирішуваних ними питань поступово зменшувались. Більш того, у підрозділах органів внутрішніх справ, де діють деякі громадські формування, їх функціонування засноване або на положеннях, які складаються безпосередньо в даному підрозділі і затверджуються відповідним керівником, або на

засадах, що склались традиційно, тому що на рівні МВС України не видано відповідних нормативних актів. Тому необхідно, нарешті, врегулювати нормативну базу діяльності громадських формувань в органах внутрішніх справ України. На сучасному етапі в органах внутрішніх справ України можливості громадських організацій використовуються, як правило, дуже мало, або й зовсім не використовуються. Це призводить до значних прорахунків у виховній роботі серед працівників ОВС, оскільки громадські формування за умови ефективного їх використання є важливим чинником формування особистості правоохоронців, закладення та зміцнення підвалин дисципліни і законності серед особового складу.

**Висновки.** Кінцеві результати в діяльності органів внутрішніх справ, піднесення рівня боротьби із злочинністю та корупцією перебувають у прямій залежності від рівня дотримання особовим складом при виконанні службових обов'язків вимог законності і службової дисципліни, що робить необхідним поглиблене, з загально - теоретичних позицій, вивчення та розуміння проблем службової дисципліни в органах внутрішніх справ та засобів її забезпечення. Проведений аналіз чинного законодавства та практики його реалізації, вітчизняної та зарубіжної літератури, значного статистичного та соціологічного матеріалу дозволив дисертанту сформулювати ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на подальший розвиток і удосконалення засобів забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ України. Основні з них такі:

1. Серед основних обов'язків державних службовців закон визначає сумлінне виконання своїх службових обов'язків, а серед основних принципів державної служби - принцип персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни. Саме із станом дисципліни і законності серед особового складу органів внутрішніх справ, що віддзеркалює спроможність співробітників своєчасно та професійно грамотно вирішувати службові завдання, пов'язані кінцеві результати в діяльності органів внутрішніх справ, піднесення рівня боротьби зі злочинністю та корупцією.

2. Функції службової дисципліни в органах внутрішніх справ досить різноманітні. Умовно можна виділити такі функції службової дисципліни: організаційно - адміністративні, забезпечення, відновлювальні, виховні, каральні, методичні, контрольні, громадські, які діють тільки в тісному зв'язку, комплексно, впливають одна з другої.

3. Підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, який можна визначити як небезпечне, протиправне, винне діяння осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, що полягає в порушенні обов'язків, встановлених для осіб, які займають певну посаду в органах внутрішніх справ, порушенні ними встановлених обмежень, а також використанні наданих їм повноважень не за призначенням, за скоєння якого передбачена дисциплінарна відповідальність.

4. Забезпечення службової дисципліни здійснюється широкою системою організаційних та правових категорій, які в своїй сукупності представляють засоби забезпечення дисципліни, а також систему цих засобів. Можна виділити соціальні, економічні та організаційно - правові засоби забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ. У кожному конкретному випадку суб'єкт управління повинен знайти та використати найбільш доцільні та ефективні засоби рішення завдань по забезпеченню службової дисципліни. У зв'язку з цим та враховуючи, що засоби реалізації дисципліни в органах внутрішніх справ пов'язані один з одним, керівник органу внутрішніх справ зобов'язаний вміло їх використовувати для забезпечення дисципліни, комбінуючи їх, домагатися найбільшого ефекту.

5. Відповідальність виступає важливим засоби виконання обов'язку. Багатообразність засобів забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ зумовлює й існування різних форм цієї діяльності, які визначаються правовими нормами. Серед організаційно - правових заходів зміцнення службової дисципліни можна виділити, зокрема, адміністративну (дисциплінарну), матеріальну та кримінальну відповідальність особового складу за порушення службової дисципліни.

6. Вирішальним причинним фактором результативності діяльності людей є їх мотивація. Ніякі встановлені зовні цілі не викликають зацікавленості людини в активізації своїх зусиль до того часу, доки вони не перетворюються у його "внутрішню" ціль і далі - його "внутрішній" план дій. В умовах демократизації суспільства, побудови правової держави, гуманізації органів внутрішніх справ соціально - психологічні методи управління набувають особливого значення. Для удосконалення й розвитку мотивації особового складу щодо усвідомленого відношення до службової дисципліни необхідно удосконалювати виховну роботу в органах внутрішніх справ, поліпшувати рівень професійної підготовки особового складу, посилювати соціальний захист працівників ОВС, широко використовувати стимулювання сумлінного відношення до виконання службових обов'язків, використовувати соціально - психологічні методи управління в органах внутрішніх справ тощо.

7. Важливим чинником виховної роботи в системі органів внутрішніх справ, формування особистості правоохоронців, закладення та зміцнення підвалин дисципліни і законності серед особового складу є громадські орієнтації в органах внутрішніх справ за умови їх ефективного функціонування. Адже колективна думка - не тільки ефективний засіб впливу на особистість співробітника, вона також служить механізмом зворотного зв'язку між колективом та особою.

8. В умовах формування правової держави, поступового переходу до ринкової системи суспільних відносин все більш важливою стає проблема питань соціально - правового захисту співробітників органів внутрішніх справ. Одночасно значне зростання обсягу роботи в сполученні з ігноруванням потреб працівників органів внутрішніх справ у переосмисленні їх положення в суспільстві, в нормативному урегулюванні на якісно новому рівні питань їх статусу, соціального та

правового захисту тягнуть відтік кадрів із органів внутрішніх справ, загальне зниження ефективності їх діяльності, стану дотримання працівниками органів внутрішніх справ дисципліни і законності. Все це знов, з особливою гостротою ставить питання про необхідність удосконалення соціально - правового статусу працівників органів внутрішніх справ, своєчасної та адекватної суспільним потребам корекції його змісту.

9. Організаційно - правова база дисциплінарної відповідальності особового складу органів внутрішніх справ України потребує вдосконалення, поновлення, приведення у відповідність до вимог Конституції України, міжнародних правових актів. Урегульованість дисциплінарного провадження сприяє нормальній роботі органів внутрішніх справ у сфері підтримання службової дисципліни, зменшує вірогідність порушень дисциплінарної практики посадовими особами, що наділені дисциплінарною владою в органах внутрішніх справ України.

### **Список опублікованих автором праць за темою дисертації**

1. Синявська О.Ю. Деякі питання мотивації праці особового складу органів внутрішніх справ України // Вісник Університету внутрішніх справ. – Х., 1999. - Вип.8. - С.243 - 245.
2. Синявська О.Ю. Про застосування заохочень в органах внутрішніх справ // Вісник Університету внутрішніх справ. – Х., 1999. - Вип.9. - С.361 - 362.
3. Синявська О.Ю. Принципи дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ України// Вісник Університету внутрішніх справ. – Х., 2000. - Вип.10. - С.88 - 93.
4. Синявська О.Ю. Функції службової дисципліни в органах внутрішніх справ// Вісник Університету внутрішніх справ. - Х., 2000. - Вип.12. – Ч.2. - С. 107-112.

### **АНОТАЦІЇ**

**Синявська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно - правові питання). - Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2000.

Дисертаційна робота є науковим дослідженням організаційно - правових питань засобів забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України. В ній визначені поняття, значення та засоби реалізації службової дисципліни в органах внутрішніх справ, з'ясовані функції службової дисципліни. В дисертації розкрита сутність дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ, визначені принципи, суб'єкти та стадії дисциплінарного провадження. Значну увагу в дисертації присвячено аналізу організаційно-правової бази удосконалення адміністративної (дисциплінарної) відповідальності, а також загальній характеристиці матеріальної відповідальності працівників органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни та кри-



мінальній відповідальності за невиконання службових обов'язків як організаційно - правовим заходам зміцнення службової дисципліни. В роботі досліджуються шляхи розвитку мотивації особового складу щодо усвідомленого відношення до службової дисципліни, матеріальні та моральні форми заохочення. Визначаються засоби охорони (захисту) прав та свобод працівників органів внутрішніх справ. Вироблено і обґрунтовано конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до ряду чинних нормативно - правових актів України.

Ключові слова: *органи внутрішніх справ, службова дисципліна, дисциплінарний проступок, заохочення, дисциплінарне стягнення, дисциплінарна відповідальність, особовий склад, мотивація, соціально - правовий статус.*

### **Аннотация**

**Синявская Е.Е. Средства обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел Украины (организационно - правовые вопросы). - Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - теория управления; административное право и процесс; финансовое право. Национальный университет внутренних дел, Харьков, 2000.

Диссертационная работа является научным исследованием организационно - правовых вопросов средств обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел Украины. В ней определяются значение и понятие служебной дисциплины в органах внутренних дел, ее особенности. В работе раскрываются функции служебной дисциплины: организационно - административные, обеспечения, восстанавливающие, воспитательные, карательные, методические, контрольные, общественные. Анализируются характерные признаки и особенности дисциплинарной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, которые вытекают из особенностей служебной дисциплины. Реализация дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел предусматривает дисциплинарное производство. Отмечаются особенности процессуальных норм, регулирующих дисциплинарное производство в органах внутренних дел, формулируются его основные задачи.

В диссертации анализируются принципы дисциплинарного производства в органах внутренних дел: законность, презумпция невиновности, объективная истина, официальность и доступность, равенство всех перед законом, гласность и экономичность, участие в производстве общественности, право на защиту. Охарактеризованы стадии дисциплинарного производства и правовой статус участников производства по делам о дисциплинарных правонарушениях. Анализируются объективные и субъективные признаки дисциплинарного проступка, дается его определение. Указываются пути усовершенствования дисциплинарного производства в органах внутренних дел.

Значительное место в диссертации отведено анализу организационно - правовой базы усовершенствования административной (дисциплинарной) ответственности, а также общей характеристике материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел за нарушения служебной дисциплины и уголовной ответственности за невыполнение служебных обязанностей как организационно - правовым мероприятиям по укреплению служебной дисциплины. Отмечается, что на состояние служебной дисциплины и законности оказывают влияние как объективные: тяжелые экономические условия, слабая социальная поддержка сотрудников органов внутренних дел, несовершенство правовой базы милиции, противоречивость законов, низкий престиж работы в милиции, так и субъективные факторы: низкий уровень профессиональных знаний, отсутствие соответствующих ценностных ориентаций, неадекватная профессиональная мотивация, низкий уровень морального развития и т.д. Даются рекомендации по усовершенствованию системы организационно - правовых мероприятий по обеспечению дисциплины в органах внутренних дел, повышению эффективности их применения.

В работе исследуются пути развития мотивации личного состава к осознанному отношению к служебной дисциплине, т.к. решающим причинным фактором результативности деятельности людей является их мотивация. Стимулирующая деятельность - это разнообразные формы поощрения и другие меры, основывающиеся на использовании фактора личного интереса, в интересах коллектива соответствующего органа внутренних дел и общественных интересах. В работе затронуты вопросы социально - психологического климата в коллективе, психологического обеспечения работы с личным составом, материальных и моральных форм поощрения.

Особое внимание уделяется средствам обеспечения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, определению их социально - правового статуса. Элементами социально - правового статуса сотрудников органов внутренних дел являются права, свободы, обязанности и законные интересы в том виде, в котором они содержатся в нормах материального права. Условием функционирования социально - правового статуса сотрудников органов внутренних дел выступает система его юридических гарантий.

Обосновываются теоретические и практические предложения по правовому обеспечению служебной дисциплины в органах внутренних дел, конкретные предложения по внесению изменений и дополнений в некоторые действующие нормативно - правовые акты Украины.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, служебная дисциплина, дисциплинарный проступок, поощрение, дисциплинарное взыскание, дисциплинарная ответственность, личный состав, мотивация, социально - правовой статус.*

### Summary

**Synyavskaya O.Y. Means to provide official discipline in Internal Affairs Body of Ukraine (organizing - legal questions). - Manuscript.**

Dissertation for obtaining of the degree of Candidate of Science in Law speciality 12 00 07 - theory of management; administrative law and procedure; financial law. – National university of Internal Affairs; Ukraine; Kharkiv, 2000.

The dissertation is a scientific research of organizing legal questions to provide official discipline in Internal Affairs Body of Ukraine.

General concepts, importance and means to provide official discipline are determined in the work.

The main essence of the staff disciplinary responsibility has been revealed in the scientific work, and also the main principles, subjects and stages of disciplinary process.

The analysis of the organizing legal basis of administrative responsibility and its improvement has been given the major space in the dissertation, and also the general characteristics of the staff of the Internal Affairs Body material responsibility, and their criminal responsibility for neglecting the duties as organizing legal process to strengthen official discipline have been given focus. The staff motivation to conscious attitude to official discipline, material and moral ways of encouragement has been researched.

There have been given definition of safety (protection) of rights and freedoms of the Internal Affairs Staff.

Some certain suggestions to implement changes and additions to the current legal acts of Ukraine have been maintained.

Key words: *Internal Affairs Body; official discipline, disciplinary negligence, encouragement; disciplinary responsibility, staff, motivation, socio-legal status.*