

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2: 331.2 (477)

Горбаченко Ю. М.,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобіля

Панімаш Ю. В.,
старший викладач кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобіля

ЧИННИКИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЗАКОННОСТІ ТА СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ТА ПІДРОЗДІЛАХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

FACTORS OF OPTIMIZATION OF LEGALITY AND OFFICIAL DISCIPLINE IN ORGANS AND SUBDIVISIONS OF CIVIL DEFENCE

На підставі контент-аналізу виявлено основні причини суб'єктивного характеру, що призводять до порушень режиму законності та службової дисципліни осіб рядового та начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту. Сформуовано бачення низки відповідних заходів із метою недопущення порушень законності та службової дисципліни.

Ключові слова: чинники службової дисципліни, чинники законності, особи рядового та начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту.

На основании контент-анализа обнаружены основные причины субъективного характера, которые приводят к нарушениям режима законности и служебной дисциплины лицами рядового и начальственного состава. Сформулировано видение ряда соответствующих мероприятий с целью недопущения нарушений законности и служебной дисциплины.

Ключевые слова: факторы служебной дисциплины, факторы законности, лица рядового и начальственного состава органов и подразделений гражданской защиты.

On the basis of content analysis found out principal reasons of subjective character, which result in violations of the mode of legality and official discipline persons of ordinary and chief composition of organs and subdivisions of civil defence. Vision of row of the proper measures is formed with the purpose of non-admission of violations of legality and official discipline.

Key words: factors of official discipline, factors of legality, persons of ordinary and chief composition of organs and subdivisions of civil defence.

Дотримання службової дисципліни та законності у сучасних умовах розвитку державного будівництва набуває особливо важливого значення.

З'ясування чинників, завдяки яким можна змінити дієвість роботи осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, належить до не розв'язаних практикою та наукою питань. Від безумовної виконавчості того, хто рятує життя інших, залежать значною мірою не лише кількість врятованих та постраждалих, а також матеріальні цінності суспільства.

У власному науковому пошуку ми спираємось на доробки М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Є.Я. Оспіщева, якими визначено фактори впливу на підготовку правоохоронця. Проте постаті осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту і до цього часу не стали об'єктом наукового вивчення.

Підтримання на належному рівні службової дисципліни та законності особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту в службовій діяльності полягає, насамперед, у бездоганному і неухильному дотриманні Конституції України, Кодексу цивільного захисту, Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту», інших статутів та нормативних актів.

Аналіз дисциплінарної практики, узагальнення накопичених наукових даних дає змогу визначити основні причини порушень законності та службової дисципліни. У вітчизняній юридичній літературі питанням дотримання законності та службової дисципліни присвячена значна кількість наукових праць М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.С. Венедиктова, В.Г. Лихолоба, М.В. Парасюка, С.С. Сливки, В.І. Щербини, В.А. Друзя, О.В. Соболева, О.В. Тимченка, А.А. Стародубцева, І.В. Жданової, Є.Я. Оспіщева, О.Ю. Сиявської та ін. Праці зазначених авторів можна вважати науковим фундаментом для подальших досліджень багатогранної діяльності зі зміцнення законності та службової дисципліни осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Досвід і практика переконують у тому, що, як правило, порушення законності та службової дисципліни трапляються там, де панує ліберальне ставлення керівників до порушників, де не вирішуються проблеми осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту (зокрема побутові, особисті), де не здійснюється на належному рівні якісна професійна підготовка тощо.

Такий стан справ завдає суттєвої шкоди авторитету органам та підрозділам цивільного захисту, підбиває довіру до них, створює несприятливі умови для роботи осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Мета роботи полягає у теоретичному обґрунтуванні основних причин суб'єктивного характеру, що призводять до порушень режиму законності та службової дисципліни в процесі специфічної професійної діяльності осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, та підготовки відповідних заходів що до зміцнення та підтримання на належному рівні службової дисципліни та законності особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Для досягнення поставленої мети визначено такі основні завдання:

- визначення основних причин суб'єктивного характеру, що призводять до порушень режиму законності та службової дисципліни;

- підготовка пропозицій щодо профілактики та недопущення порушень службової дисципліни та законності особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Законність є однією з фундаментальних категорій права, відіграє важливу роль у функціонуванні правових відносин суспільства. З появою держави і права вона знаходиться в центрі уваги представників багатьох наук, серед яких суттєву роль відіграють осмислення, відображення її у суспільній свідомості, оцінка її ролі в державному управлінні, правотворчому процесі, збереженні стабільності розвитку суспільства.

Законність – це державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі [7, с. 15]. В умовах розбудови української держави дотримання і зміцнення законності в органах та підрозділах цивільного захисту набувають виняткового значення. Тому й приділяється цій проблемі особлива увага на найвищому державному рівні.

Однак стан забезпечення законності в органах та підрозділах цивільного захисту останнім часом викликає серйозне занепокоєння не тільки керівництва держави, а й широкого громадського загалу.

Сучасний стан розвитку суспільства і соціальна практика об'єктивно вимагають активного і цілеспрямованого вивчення наявних соціально-правових проблем, в яких чільне місце займає законність, що є «критерієм правового життя суспільства і громадян» [7, с. 29].

В юридичній науці під законністю розуміють «неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями». Це означає, що законність обов'язкова для всіх інституцій держави й суспільства. Вона також є обов'язковою умовою, що забезпечує безперешкодну реалізацію прав громадян, громадських утворень на самовираження та вільний розвиток.

Зовні законність виражено в законодавстві, під яким прийнято розуміти систему правових актів, в

яких норми права знаходять своє зовнішнє відображення.

Будучи умовою вільного розвитку всіх і кожного, законність не має ототожнюватися з уседозволеністю. Саме законність, відображена в правових актах, є тією гранню, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх.

Законність можна розглядати і як метод державного управління, тобто як сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів.

Законність – це також режим системи відносин громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, що представляють різні гілки державної влади. Такий режим має сприяти забезпеченню прав і законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню й розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності державного механізму.

Службова дисципліна – бездоганне та неухильне виконання особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту службових обов'язків, установлених Кодексом цивільного захисту, Законом України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту», іншими нормативно-правовими актами та контрактом про проходження служби в органах та підрозділах цивільного захисту [10].

До особливостей службової дисципліни в органах та підрозділах цивільного захисту належать: сувора єдиноначальність, що характеризується категоричністю та імперативністю наказів та вказівок начальників органів та підрозділів цивільного захисту; обов'язок начальників органів та підрозділів цивільного захисту оперативно реагувати на здійснення підлеглим порушення дисципліни; наявність заходів заохочення та дисциплінарних стягнень; порядок оскарження дисциплінарних стягнень; дисципліна не обмежується рамками службової діяльності; вона є необхідною умовою ефективного функціонування органів та підрозділів цивільного захисту, виконання поставлених перед ними завдань, функцій та обов'язків; передбачає дотримання вимог, які містяться в законодавчих та підзаконних актах, а також наказах начальників органів та підрозділів цивільного захисту усіх рівнів із питань їх службової та позаслужбової діяльності.

Більшість таких вимог закріплено як загальні обов'язки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту щодо дотримання службової дисципліни: дотримуватися законодавства, неухильно виконувати вимоги Присяги працівника служби цивільного захисту, статутів і наказів начальників; захищати життя, здоров'я права та свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства і держави; поважати людську гідність, виявляти турботу про громадян і бути готовим у будь-який час надати їм допомогу; дотримуватися норм професійної та службової етики; у службовій діяльності бути чесним, об'єктивним і незалежним від будь-якого впливу громадян, їх об'єднань та інших юридич-

них осіб; стійко зносити всі труднощі та обмеження, пов'язані зі службою; постійно підвищувати свій професійний та культурний рівень; сприяти начальникам у зміцненні службової дисципліни, забезпеченні законності та статутного порядку; виявляти повагу до колег по службі та інших громадян, бути ввічливим, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету; з гідністю і честю поводитися в позаслужбовий час, бути прикладом у дотриманні громадського порядку.

Особливістю таких вимог є те, що вони: по-перше, є загальними для усіх осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту; по-друге, поширюються як на службову, так і на позаслужбову діяльність; по-третє, частина з таких вимог має морально-етичний характер, але, беручи до уваги те, що вони дістали нормативне закріплення, їх необхідно розуміти як правові.

Службова дисципліна, моральні засади діяльності органів та підрозділів цивільного захисту, базуючись на високій свідомості працівників, у нинішніх умовах зумовлюються, зокрема, гуманізацією чинного законодавства, підвищенням інтересу до людської особистості, усвідомленням її як найвищої цінності. Все це, своєю чергою, вимагає від осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, під час виконання службових обов'язків неодмінно бути витриманими, уважними, неупередженими у своїх діях, володіти належною культурою поведінки [2; 3].

Як відомо, незаконні дії, грубощі, факти особистої недисциплінованості, необґрунтовані рішення та інші неправомірні дії дестабілізуюче впливають на правопорядок у суспільстві. Тому необхідно систематично аналізувати, виявляти та вивчати умови та причини порушень службової дисципліни осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, вживати радикальні заходи щодо їх викорінення, зважаючи на специфіку роботи кожного органу чи підрозділу.

Значення дисципліни як правової категорії полягає в тому, що вона: по-перше, сприяє досягненню високої якості результатів праці окремо взятої особи з рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та підрозділу загалом; по-друге, створює умови для осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту працювати з повною віддачею, проявляти розумну ініціативу й новаторство в праці; по-третє, підвищує ефективність виробництва й продуктивність праці кожної з осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту; по-четверте, сприяє охороні здоров'я під час трудової діяльності, охороні праці кожної з осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту і колективу загалом [8, с. 54].

Суттєвою причиною порушень службової дисципліни є інколи низька управлінська культура з боку керівників органів та підрозділів цивільного захисту, відсутність належного контролю, бюрократизм, що міцно вкоренився у стилі роботи деяких керівни-

ків. Новаторство, творчість у діяльності не можуть знайти собі дорогу, нововведення надсилають обов'язково «зверху», і виконувати їх треба у примусовому порядку. Праця має обов'язково приносити задоволення, бути творчою і цікавою [6, с. 43].

Нами проведено контент аналіз матеріалів офіційного сайту Головного управління ДСНС України Львівської області та визначено, що до основних причин суб'єктивного характеру, які призводять до порушень режиму законності та службової дисципліни, належать: недостатня кваліфікація керівних кадрів; волонтаризм у дисциплінарній практиці; низький рівень професійної підготовки та правосвідомості працівників; слабка постановка індивідуально-виховної роботи, особливо з молодим поповненням; відсутність належної вимогливості з боку керівників; відсутність стійких моральних переконань; самовпевненість, звичка не зважати на загальноприйняті норми поведінки; нерозуміння мети та характеру служби, відсутність зацікавленості в ній; небажання працювати; зловживання службовим становищем та владою; впевненість у можливості залишатися невиявленим; зневажливе ставлення до вимог службової дисципліни [11].

Зазначені прояви створюють ґрунт, на якому вчинюються відповідні правопорушення.

Проаналізувавши результати нашого дослідження, проведеного з респондентами, які працюють у різних органах та підрозділах цивільного захисту, ми дійшли висновку, що на стан дотримання законності та службової дисципліни значно впливає морально-психологічний клімат у колективі. Там, де обрані ефективні методи виховання особового складу, де налагоджений громадський осуд щонайменшого порушення, дисципліна належна.

Одним із чинників збільшення кількості порушень законності та службової дисципліни особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є формалізм у системі службової підготовки. Службова підготовка зводиться до монотонного читання наказів та нотацій підлеглим, не проводиться глибокий аналіз дисциплінарних проступків, допущених особовим складом, і, зрештою, необізнаність у питаннях законності та службової дисципліни.

Наступним чинником є застаріла система оцінки дисциплінарної відповідальності. Наявна система дисциплінування є інфантильною до більшості дисциплінарних провин та не реагує на реальне становище у підрозділі, вона не є прозорою, і через це рішення, які приймаються системою управління процесами дисциплінування, не відповідають необхідним вимогам.

Дисциплінарна відповідальність осіб рядового та начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту належить до спеціальної дисциплінарної відповідальності. Це зумовлено, насамперед, тим, що мілітаризована служба, до якої належить і служба в органах та підрозділах цивільного захисту, має низку специфічних особливостей, невластивих цивільній службі [9, с. 24], а, отже, вона передбачена тільки

для конкретно визначених категорій осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту на підставі Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту» і спеціальних нормативних актів. Внаслідок своєї особливості дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту характеризується спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку, особливим характером дисциплінарного проступку, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарного стягнення.

Спеціальний суб'єкт дисциплінарного проступку має особливий характер дисциплінарного проступку. Таким суб'єктом виступає виключно особа рядового або начальницького складу служби цивільного захисту, зарахована до кадрів органів та підрозділів служби цивільного захисту. Вік суб'єкта дисциплінарного проступку зумовлюється мінімальним віком особи, яка може бути прийнята на службу, що, відповідно до Положення про проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу, затвердженого Постановою КМУ від 11 липня 2013 р. № 593, становить 18 років. Разом із тим, враховуючи поширення цього виду дисциплінарної відповідальності на курсантів навчальних закладів ДСНС України, цей вік може становити 17 років. Можна здійснити класифікацію суб'єкта дисциплінарного проступку в органах внутрішніх справ за такими критеріями.

Спеціальні види дисциплінарних стягнень. Для дисциплінарної відповідальності в органах та підрозділах цивільного захисту специфічною властивістю є наявність особливих заходів дисциплінарного впливу, що вживаються до осіб рядового і начальницького складу за порушення службової дисципліни. Відповідно до ст. ст. 68, 69 Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту» можуть застосовуватися такі стягнення: зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення зі служби у зв'язку з систематичним невиконанням умов контракту чи через службову невідповідність, звільнення з посади, пониження у спеціальному званні на один ступінь.

Для курсантів навчальних закладів ДСНС України відповідно до ст. 70 Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту» можуть застосовуватися: зауваження, догана, сувора догана, позбавлення чергового звільнення з розташування навчального закладу, позачергове призначення в наряд на службу.

Санкції за дисциплінарні правопорушення, передбачені Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту, можна класифікувати таким чином:

– заходи дисциплінарного впливу, які не змінюють правового стану порушника службової дисципліни (зауваження, догана, сувора догана, позбавлення чергового звільнення з розташування навчального закладу, позачергове призначення в наряд на службу);

– заходи дисциплінарного впливу, які змінюють правовий статус порушника службової дисципліни (попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади; пониження у спеціальному званні на один ступінь);

– виключний захід дисциплінарного стягнення – звільнення зі служби у зв'язку з систематичним невиконанням умов контракту чи через службову невідповідність.

Стягнення накладають лише прямі начальники, рішення про накладення дисциплінарного стягнення оформлюються наказом, існує спеціальний інститут службового розслідування. Така особливість зумовлена мілітаризованістю служби в органах та підрозділах цивільного захисту, що, своєю чергою, зумовлює домінування принципів зверхності та ієрархічності. Це виявляється в тому, що право накладання і скасування мають прямі начальники. Водночас передбачена особлива процедура оскарження накладених стягнень.

Також до особливостей дисциплінарного провадження в органах та підрозділах цивільного захисту належить наявність такої особливої форми, як службове розслідування. Усі вищезазначені характеристики визначають інститут дисциплінарної відповідальності в органах та підрозділах цивільного захисту.

Дослідження проблеми дотримання законності та службової дисципліни особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту дає змогу запропонувати відповідні заходи щодо профілактики та недопущення порушень службової дисципліни та законності: удосконалення організації повсякденного процесу служби особового складу шляхом розроблення та впровадження нормативно-правового порядку у вирішенні повторюваних завдань (розпорядок дня, правил дії по тривозі, підготовки і проведення навчальних занять, несення наряду тощо); удосконалення матеріально-технічних умов, необхідних для дисциплінованої поведінки осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, послідовне виключення того, що заважає їм дотримуватися правових, моральних і статутних норм; формування індивідуальної і колективної дисциплінованості, навчання підлеглих теоретичним та практичним основам у питаннях дотримання законності та службової дисципліни під час проведення занять із службової підготовки, виховання їх у дусі поваги до сформованого в підрозділі порядку; удосконалення управління системою дисциплінування, створення практично нової нормативно-правової бази і узгодження її із сучасним станом суспільних відносин.

Теоретичний пошук дав змогу з'ясувати співвідношення між законністю та службовою дисципліною. Законність можна розглядати як статику (сукупність норм, законодавчих актів), службову дисципліну – як динаміку законності (певні дії з виконання вимог норм і законодавчих актів).

Теоретичний аналіз чинників оптимізації законності та службової дисципліни і проблем, пов'язаних

із функціонуванням системи дисциплінування, підводить до питання про основні напрями реформи даної системи. Основні зусилля доцільно зосередити на впровадженні нової нормативно-правової бази, реформуванні організаційно-управлінських структур, удосконаленні форм і методів дисциплінування, враховуючи індивідуально-виховні важелі.

Надзвичайно актуальними є здійснення наукових досліджень із проблем зміцнення дисципліни та законності у діяльності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо попередження та викорінення негативних явищ у системі дисциплінування служби цивільного захисту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс цивільного захисту України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 34-35. Ст. 458.
3. Закон України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2009. № 29. Ст. 398.
4. Положення про проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу: Постанова КМУ від 11 липня 2013 р. № 593.
5. Ануфрієв М.І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998.
6. Комзюка А.Т. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. 2-ге вид., перероб. і допов. Х.: Ун-т внутр. справ, 2000.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Оспішев Є.Я. Організаційно-правове забезпечення службової дисципліни курсантів вищих навчальних закладів МВС України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004.
9. Пришпко С.М. Трудове право України: підручник / С.М. Пришпко, О.М. Ярошенко. Х., 2001. 510 с.
10. Горбаченко Ю.М. Вдосконалення механізму управління охороною праці в органах та підрозділах Міністерства надзвичайних ситуацій України / Ю.М. Горбаченко, Т.М. Кришталь, В.С. Чубань. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. 2012. Вип. 22(1). С. 328–335.
11. Матеріали офіційного сайту Головного управління ДСНС України в Львівській області. URL: <http://lviv.dsns.gov.ua/> (дата звернення 02.02.2018).