

УДК 351.74:331.108.6

Ю.В. Котляр,
кандидат психологічних наук
Т.В. Чабайовський,
кандидат юридичних наук

АНАЛІЗ СТАНУ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ І ЗАКОННОСТІ В ПІДРОЗДІЛАХ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Наведено Методику системного аналізу стану службової дисципліни та законності, яка створена для об'єктивного оцінювання ефективності профілактичних заходів у системі органів внутрішніх справ.

Ключові слова: методика, системний аналіз, корупція, кримінальні, адміністративні та дисциплінарні правопорушення, коефіцієнти, профілактика правопорушень.

Приведено Методику системного анализа состояния служебной дисциплины и законности, созданную для объективного оценивания эффективности профилактических мероприятий в системе органов внутренних дел.

Ключевые слова: методика, системный анализ, коррупция, криминальные, административные и дисциплинарные правонарушения, коэффициенты, профилактика правонарушений.

Methodology of analysis of the system of discipline and law, which was created for the objective evaluation of the effectiveness of preventive measures in the system of internal affairs.

Keywords: methodology, systems analysis, corruption, criminal, administrative and disciplinary offenses prevention of crime rate.

Сьогодення в Україні характеризується вираженою актуалізацією євроінтеграційних процесів, прагненням суспільства до економічного зростання, політичної стабільності, соціальної рівності. Поліпшення економічного й соціального становища неможливе без зміцнення законності та дисципліни, утвердження в державі принципів верховенства права, справедливості й гуманізму, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, розбудови правової держави та становлення громадянського суспільства.

Зміцнення законності та правопорядку є невід'ємною складовою економічних та соціальних перетворень, умовою збереження політичної стабільності та громадського миру. Важливим чинником, що забезпечує належну реалізацію прав і свобод людини і громадянина, є заснована на суворому дотриманні дисципліни і законності діяльність міліції, яка має яскраво виражений публічний характер і багато в чому ототожнюється з діями державної влади. Оцінюючи відповідність цих дій закону, громадяни визначають, наскільки держава забезпечує їх власні права та свободи.

У зв'язку з цим важливо не допускати порушень правових норм, права і свобод громадян. Адже на цьому тлі виникає атмосфера страху і невпевненості громадян, зростає відчуження і недовіра до влади, відбувається культивування всездозволеності, правового нігілізму і зневаги до закону. Тому сьогодні в умовах

глобальних соціально-економічних і політичних перетворень у нашій державі надзвичайно актуальним і важливим є вирішення питання про визначення шляхів зміцнення законності й дисципліни в діяльності органів внутрішніх справ України.

Актуальність цієї проблеми постійно підкреслюється в рішеннях колегії МВС України, на оперативних нарадах керівництва органів внутрішніх справ України. Основні зусилля сконцентровані на профілактичній роботі, підвищенні ролі і відповідальності керівників усіх рівнів, дотриманні підлеглими статутних вимог, належному виконанні службових обов'язків, забезпеченні конституційних прав і свобод громадян.

Стан службової дисципліни та законності відображає не тільки стан законності в службовій діяльності в кількісному еквіваленті, а й вказує на неприпустимість превалювання доцільності над законністю під час її здійснення. Навіть висока результативність службової діяльності не виправдовує порушення правової норми або порядку її реалізації.

Головний принцип діяльності органів внутрішніх справ – це суворе дотримання кожним працівником законності та дисципліни. Тому ефективність міліцейської діяльності на сьогодні – це не тільки виконання завдань щодо охорони громадян, суспільства і держави від протиправних зазіхань, але й суворе дотримання службової дисципліни та законності, визнання прав і свобод людини непорушними.

Об'єкт дослідження – стан службової дисципліни та законності органів та підрозділів внутрішніх справ, предмет – ефективність проведення профілактичних заходів в органах та підрозділах внутрішніх справ, методика їх оцінювання.

Мета роботи полягає у визначенні основних показників дисципліни і законності органів та підрозділів внутрішніх справ, які відображають ефективність проведених профілактичних заходів, та створенні методики проведення аналізу стану службової дисципліни та законності.

Завданнями такої Методики мають бути:

уніфікація та впорядкування системи визначення рівня ефективності профілактичних заходів;

оцінювання стану службової дисципліни та законності серед особового складу підрозділів ОВС;

визначення категорій подій, що враховуються при оцінці стану службової дисципліни та законності серед особового складу підрозділів ОВС;

розробка вагових коефіцієнтів за подіями залежно від ступеня тяжкості наслідків допущених порушень дисципліни чи законності працівниками ОВС;

Використання Методики має забезпечити аналіз та оцінку стану службової дисципліни та законності, її структури та динаміки, розробку управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності профілактичних заходів щодо попередження порушень дисципліни та законності серед особового складу ОВС.

У широкому правовому сенсі службову дисципліну слід розуміти як: підпорядкування обов'язкам, що містяться у правових актах (нормативних, правозастосовних, інтерпретаційних, договірних) або в інших соціальних і технічних приписах.

Основні ознаки службової дисципліни.

По-перше, службова дисципліна є формою соціального зв'язку суб'єктів, що створюється і реалізується у процесі тієї або іншої спільної діяльності (службової, трудової, навчальної тощо). Відомо, що спільна діяльність припускає певну узгодженість і організацію, що і досягається за допомогою дисципліни.

По-друге, службова дисципліна пов'язана з підпорядкуванням одного суб'єкта іншому, що передбачає певні владні або авторитетні вимоги, установки, орієнтири. Проте самі по собі стосунки підпорядкування похідні або від влади, або від авторитету.

Поняття *дисципліни*, *законності* і *правопорядку* пов'язані між собою – дисципліна неможлива без дотримання та виконання норм права, свідомого позитивного ставлення працівників ОВС до встановленого порядку.

Проте між законністю та дисципліною є відмінності у змісті та місці в системі правового регулювання.

По-перше, з точки зору права законність виступає основою дисципліни, але дисципліна – не тільки правове, але і соціальне явище. Вона не вичерпується законністю. Якщо законність означає чітке та неухильне дотримання норм права, то дисципліна припускає ще й активність, ініціативність в роботі.

По-друге, державна дисципліна – ширше від поняття законності, оскільки забезпечується як нормами права, так й іншими соціальними нормами, особливо нормами моралі. В основі державної дисципліни знаходиться виконавча дисципліна, сумлінне ставлення посадових осіб до виконання покладених на них обов'язків.

По-третє, дисципліна та законність мають різні результати дії. Результат законності – правопорядок. Результат дисципліни – суспільний порядок.

По-четверте, державна дисципліна реалізується у сфері здійснення функцій держави, її органів, установ, підприємств. Її різновидами є планова, фінансова, службова тощо.

У службово-професійній діяльності працівників міліції, окрім законності, суттєву роль відіграє дисципліна. *Службова дисципліна* – це дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України.

Законність, у широкому сенсі, – це багатоаспектне соціально-правове явище, що характеризує організацію та функціонування суспільства і держави на правових засадах і включає принципи, методи та режими; правовий режим точного й неухильного здійснення законів та інших нормативних актів у всіх сферах державного й суспільного життя.

Профілактика правопорушень серед особового складу ОВС – цілеспрямована діяльність із попередження протиправних діянь, де предметом правового регулювання виступають тільки ті суспільні відносини, що створені у сфері цієї діяльності. Тому заборона, що встановлена адміністративним (цивільним, кримінальним тощо) кодексом, є, певним чином, переліком найбільш важливих соціальних цінностей, забезпечення недоторканності яких визначає необхідність існування системи профілактичних заходів у службовій діяльності ОВС.

У зв'язку з цим, зміст діяльності МВС України щодо попередження службових злочинів включає: комплексний аналіз їх стану, тенденцій, динаміки, прогноз та розробка пропозицій про заходи попереднього реагування на негативні зміни, що впливають на зростання злочинності; нормативно-методичне забезпечення попереджувальної діяльності підрозділів органів внутрішніх справ; інформаційне забезпечення всіх ланок системи; представництво інтересів системи МВС у засобах масової інформації та на міжнародному рівні; застосування позитивного досвіду та наукових рекомендацій щодо попередження злочинів.

Відповідальність за організацію роботи та здійснення контролю за станом дотримання законності, дисципліни, заходів щодо упередження надзвичайних

подій серед особового складу покладено на заступників начальників ГУМВС, УМВС – начальників кадрових апаратів.

Безпосередньо на рівні міськрайлінорганів внутрішніх справ координація діяльності щодо профілактики службових злочинів, забезпечення взаємодії з іншими відомствами й організаціями з цих питань, а також контрольні функції покладаються на начальників цих органів.

Системний аналіз стану службової дисципліни та законності в органах і підрозділах внутрішніх справ – це послідовність дій зі встановлення елементів та показників, що характеризують стан службової дисципліни та законності в органах і підрозділах внутрішніх справ, їх структурні взаємозв'язки.

Коефіцієнт ступеня тяжкості – це характеристика обставин порушень дисципліни чи законності працівником ОВС, яка має відносно сталий характер та враховується для якісної оцінки отриманих статистичних даних.

Фактична чисельність особового складу – це кількість працівників, які виконують функціональні обов'язки, перебувають у відрядженнях, на лікарняних, у відпустках. Базовим терміном при розрахунках показника фактичної чисельності є місяць. Фактична чисельність особового складу за більший термін визначається як середнє значення фактичної чисельності впродовж цього терміну.

Базові показники оцінки стану службової дисципліни та законності в органах та підрозділах внутрішніх справ. *Визначення рівня ефективності профілактичних заходів*, спрямованих на зміцнення дисципліни та законності серед особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ, здійснюється на підставі показників, які обчислюються за кількістю допущених подій та ступенем тяжкості їх наслідків (*коефіцієнт ступеня тяжкості*).

1. Кількість повідомлень про підозру в скоєнні кримінального правопорушення стосовно працівників міліції протягом звітного періоду.

У разі повідомлення про підозру в скоєнні кримінального правопорушення з обтяжуючими обставинами працівникам ОВС – коефіцієнт дорівнює кількісному показнику, помноженому на 3,5, без обтяжуючих обставин – помноженому на 3.

2. Кількість кримінальних проваджень, у яких працівниками ОВС було повідомлено про підозру громадянам, а в подальшому такі провадження закрито за відсутністю події чи складу кримінального правопорушення, недоведеністю винуватості підозрюваного, або ж у зв'язку з винесенням виправдувального вироку щодо такої особи – *коефіцієнт дорівнює 1,5 (сумарний результат дорівнює кількісному показнику).*

3. Кількість кримінальних проваджень, закритих ОВС за відсутністю події чи складу кримінального правопорушення, постанови про закриття яких у подальшому було скасовано, а матеріали з обвинувальним актом направлено до суду – *коефіцієнт дорівнює 1,5 (сумарний результат дорівнює кількісному показнику).*

4. Кількісний показник притягнутих до адміністративної відповідальності працівників міліції – *коефіцієнт дорівнює кількісному показнику притягнутих працівників ОВС до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень із обтяжуючими обставинами помноженому на 2,5, без обтяжуючих обставин – помноженому на 2.*

5. Кількість адміністративних матеріалів, складених ОВС, провадження у яких було закрито за відсутністю події чи складу адміністративного правопорушення – *коефіцієнт дорівнює 1,5 (сумарний результат дорівнює кількісному показнику).*

6. Кількісний показник притягнутих до дисциплінарної відповідальності працівників міліції – *коефіцієнт дорівнює 1 (сумарний результат дорівнює кількісному показнику)*.

7. Кількість розглянутих звернень громадян щодо неправомірних дій працівників органів внутрішніх справ – *коефіцієнт дорівнює 1 (сумарний результат дорівнює кількісному показнику)*.

8. Кількість дорожньо-транспортних пригод, скоєних з вини працівників органів внутрішніх справ – *коефіцієнт дорівнює кількісному показнику, помноженому на 2,5, при скоєнні ДТП з обтяжуючими обставинами, без обтяжуючих обставин – помноженому на 2*.

9. У разі допущення дисциплінарного проступку, адміністративного або кримінального правопорушення за участю працівника, стаж служби на посаді в ОВС якого менше одного року (без урахування навчання), *визначений за алгоритмом коефіцієнт цієї події множитьься на 0,5*.

10. У разі допущення дисциплінарного проступку, адміністративного або кримінального правопорушення за участю працівника, стаж служби на посаді в ОВС якого рік або більше (без урахування навчання), – *визначений за алгоритмом коефіцієнт дорівнює 1*.

11. Інтегральний показник за видами подій дорівнює сумі показників за кожним видом подій, з урахуванням ступеня їх тяжкості (коефіцієнт ступеня тяжкості).

12. Загальний показник підрозділу ОВС дорівнює сумі показників за видами подій, помноженій на 100 та розділеній на фактичну чисельність особового складу (отриманий показник характеризує стан службової дисципліни і законності в органах та підрозділах внутрішніх справ у розрахунку на 100 осіб).

Організація та порядок визначення стану службової дисципліни та законності в органах та підрозділах внутрішніх справ.

Проведення оцінки стану службової дисципліни та законності підрозділу ОВС має такі організаційні етапи:

закріплення осіб, відповідальних за збір, обробку та аналіз інформації;

групування даних, побудова аналітичних таблиць за результатами збору інформації (в цілому по Україні, її регіонах);

змістовний опис та аналіз даних, підготовка аналітичного документа.

Приклад обчислення показників стану службової дисципліни та законності в підрозділі. За 1 квартал поточного року стосовно працівників підрозділу УМВС у області Н, який має фактичну чисельність 500 осіб, повідомлено про підозру в скоєнні кримінального правопорушення 5-ом працівникам міліції. Водночас у зазначеному підрозділі розглянуто 12 звернень громадян щодо неправомірних дій працівників міліції. Кількість адміністративних матеріалів, складених ОВС, провадження у яких було закрито за відсутності події чи складу адміністративного правопорушення, – 4. Також з вини працівників міліції скоєно 7 ДТП, із них – 3 з обтяжуючими обставинами.

Таким чином:

$$1) 5 \times 3 + 12 + 4 \times 1,5 + 3 \times 2,5 + 4 \times 2 = 48,5;$$

$$2) \text{Інтегральний показник підрозділу ОВС} - 48,5;$$

$$3) 48,5 \times 100 : 500 = 9,7;$$

Загальний показник підрозділу ОВС – 9,7.

Показник рівня порушень законності та дисципліни підрозділу ОВС – **9,7** бали. Показник рівня порушень дисципліни та законності підрозділу ОВС можна вираховувати до сотих.

Обчислення показника рівня порушень дисципліни та законності підрозділу ОВС для оцінювання ефективності профілактичних заходів проводиться у відповідній таблиці. Автоматизований варіант обчислення реалізовано у програмі Microsoft Office Excel.

З метою здійснення контролю за достовірністю даних, використаних під час визначення показника рівня порушень законності та дисципліни в органах та підрозділах внутрішніх справ, обчислення загального показника здійснюється на підставі і з урахуванням інформаційно-аналітичної довідки, в якій повинні бути проаналізовані всі відображені в показнику події, із зазначенням інших чинників, що на нього впливають (стаж служби працівників в ОВС, тяжкість наслідків події, диспозиція статті КК України, фактична чисельність підрозділу ОВС тощо).

Зазначена вище інформаційно-аналітична довідка додається до таблиці обчислення загального показника рівня порушень дисципліни і законності підрозділу ОВС для оцінювання ефективності профілактичних заходів.

Таблиця

Обчислення показників рівня порушень законності та дисципліни
за ___ квартал 20__ року

(назва підрозділу)

№ з/п	Назва події, фактори (фактори) кожної окремої події, які впливають на визначення коефіцієнтів	Кількісний показник	Коефіцієнт	Кількість подій, за участю працівника ОВС, стаж служби якого становить менше року	Розрахунок
1	Кількість повідомлень про підозру в скоєнні кримінального правопорушення у відношенні працівників міліції				
1.1.	без обтяжуючих обставин	5	3	0	15
1.2.	з обтяжуючими обставинами	0	3,5	0	0
2.	Кількість кримінальних проваджень у яких працівниками ОВС було повідомлено про підозру громадянам, а в подальшому такі провадження закрито	0	1,5	0	0
3.	Кількість кримінальних проваджень, закритих ОВС за відсутністю події чи складу чи складу кримінального правопорушення, постанови про закриття яких в подальшому було скасовано	0	1,5	0	0
4.	Кількість адміністративних матеріалів, складених ОВС, провадження у яких було закрито	4	1,5	0	6
5.	Кількісний показник притягнутих до адміністративної відповідальності працівників міліції				
5.1.	без обтяжуючих обставин	0	2	0	0
5.2.	з обтяжуючими обставинами	0	2,5	0	0
6.	Кількісний показник притягнутих до дисциплінарної відповідальності працівників міліції	0	1	0	0
7.	Кількість дорожньо-транспортних пригод, скоєних з вини працівників органів внутрішніх справ				
7.1.	без обтяжуючих обставин	4	2	0	8
7.2.	з обтяжуючими обставинами	3	2,5	0	7,5
8.	Кількість розглянутих звернень громадян щодо неправомірних дій працівників міліції	12	1	0	12
Інтегральний показник					4850
Фактична чисельність особового складу підрозділу ОВС					500
Загальний показник рівня порушень дисципліни та законності підрозділу (помножений на 100)					9,7

Загальний показник є базою для оцінювання рівня ефективності профілактичних заходів і може бути використаний для порівняння з іншими органами або підрозділами внутрішніх справ, дозволяє відслідковувати зміни в органі або підрозділі внутрішніх справ протягом певного часу.

Рівень ефективності профілактичних заходів обернено пропорційний до *загального показника* рівня порушень законності та дисципліни підрозділу ОВС: чим вище значення загального показника, тим нижчий рівень ефективності профілактичних заходів, спрямованих на зміцнення дисципліни і законності та попередження надзвичайних подій по особовому складу.

Результати оцінки доповідаються керівництву відповідного підрозділу ГУМВС (УМВС) України, а також доводяться до відома Департаменту кадрового забезпечення МВС України з метою визначення та використання необхідних профілактичних заходів для покращання стану службової дисципліни й законності цього підрозділу ОВС, усунення причин та умов, що сприяють зниженню рівня ефективності, а також заходів, спрямованих на поширення позитивного досвіду в цій сфері серед інших органів та підрозділів внутрішніх справ.

Суб'єкти проведення аналізу стану службової дисципліни та законності в органах та підрозділах внутрішніх справ.

Збирання відомостей за показниками, які включені до Методики стану службової дисципліни та законності працівників ОВС, здійснюється:

- на рівні ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях – управліннями (відділами) кадрового забезпечення;

- на рівні МВС – Департаментом кадрового забезпечення МВС;

- звітна інформація зберігається та надається у статистичних таблицях та відповідних аналітичних довідках.

Періодичність проведення аналізу стану службової дисципліни та законності в органах та підрозділах внутрішніх справ.

Проведення системного аналізу стану службової дисципліни та законності для об'єктивного оцінювання ефективності профілактичних заходів може здійснюватися з різною періодичністю:

планово – здійснюється постійно з метою аналізу стану службової дисципліни та законності в органах та підрозділах внутрішніх справ, пропонується здійснювати перевірку з періодичністю один раз на квартал (за підсумками 3, 6, 9 та 12 місяців кожного року);

цільовою – здійснюється за умов вчинення працівниками підрозділу резонансних порушень дисципліни та законності, частими надходженнями від громадян чи юридичних осіб скарг щодо діяльності працівників цього підрозділу або низького значення загального показника рівня службової дисципліни та законності в поточному році.

Зазначимо, що під час проведення перевірки пріоритетним вважається виявлення причин та умов, що викликають зниження стану законності та дисципліни в органі або підрозділі внутрішніх справ (відповідно до положень Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України). Виявлення зазначених причин та умов передбачає ретельне дослідження загального стану дисципліни та законності в органі (підрозділі).

Таким чином, проведене дослідження дало змогу підійти до оцінювання ефективності проведених профілактичних заходів через стан дисципліни і законності в органах і підрозділах внутрішніх справ, запропонувати Методику системного аналізу стану службової дисципліни і законності в ОВС.

Передбачений у Методиці перелік показників та процедура аналізу стану службової дисципліни та законності є базовими для підрозділів ОВС України. Залежно від мети оцінювання, специфіки стану службової дисципліни та законності в регіоні та інших обставин, при її проведенні за рішенням керівника

відповідного підрозділу ГУМВС (УМВС) можуть використовуватися й додаткові показники.

Наведене вище визначає пріоритетну актуальність проблематики підвищення ефективності профілактичних заходів та виняткову значущість практичного використання Методики системного аналізу стану службової дисципліни і законності в органах та підрозділах внутрішніх справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
2. Дисципліна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // uk.wikipedia.org/wiki/Дисципліна](http://uk.wikipedia.org/wiki/Дисципліна). – Назва з екрану.
3. *Сливка С. С.* Дисципліна та професійна правомірна поведінка працівників органів внутрішніх справ / С. С. Сливка. – Львів : Каменяр, 1991. – 41 с.
4. *Щербина В. І.* Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / В. І. Щербина. – Х. : Університет внутрішніх справ, 1998. – 22 с.
5. *Євсюков О. П.* Психологічне прогнозування надійності діяльності працівників аварійно-рятувальних підрозділів МНС України : монографія / О. П. Євсюков, О. В. Тімченко. – Х. : УЦЗУ, 2007. – 288 с.

Отримано 19.02.2014