

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ
ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ****PROVIDING OF LEGALITY AND DISCIPLINE
IS DURING PASSING OF GOVERNMENT SERVICE****Нестерцова-Собакарь О.В.,***кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Статтю присвячено теоретичним та правовим питанням забезпечення законності та дисципліни під час проходження державної служби. Визначено поняття та з'ясовано особливості дотримання законності та дисципліни в діяльності державних службовців. Наведено типові порушення законодавства про державну службу.

Ключові слова: законність, дисципліна, державна служба, забезпечення, порушення.

Статья посвящена теоретическим и правовым вопросам обеспечения законности и дисциплины во время прохождения государственной службы. Определено понятие и выяснены особенности соблюдения законности и дисциплины в деятельности государственных служащих. Приведены типичные нарушения законодательства о государственной службе.

Ключевые слова: законность, дисциплина, государственная служба, обеспечение, нарушение.

The article is devoted the theoretical and legal questions of providing of legality and discipline during passing of government service. A concept is certain and the features of observance of legality and discipline are found out in activity of civil servants. Typical violations of legislation are resulted also about government service.

Key words: legality, discipline, government service, providing, violation.

Актуальність теми. Право на працю (й інші трудові права) є таким же природним, властивим людині нашого часу, як і право на життя. Від того, наскільки реально це право, залежить реальність інших прав соціально-економічного характеру. Трудові права, як найбільш важливі соціально-економічні права людини, гарантуються не тільки Україною, але й усім світовим співтовариством. Визнання і гарантії даних прав були проголошені в таких основних міжнародних документах, як Загальна декларація прав людини і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права.

Зміна політичних, економічних і соціальних умов у державі призвели до корінних перетворень в Україні. Ці перетворення торкнулися і сфери трудових відносин. Однак ослаблення державного контролю в цій сфері призвело до вкрай негативних результатів. Звичайним явищем в діяльності державного апарату стають численні порушення законності та дисципліни, які виявляються у вигляді корупції, хабарництва, зловживання службовим становищем та інших діянь. Особливу небезпеку подібні зловживання представляють в діяльності правоохоронних та інших органів, що здійснюють контрольні й наглядові функції.

Аналіз практики діяльності органів виконавчої влади свідчить про те, що виникають проблеми, пов'язані з необхідністю вдосконалення правового регулювання їх діяльності, виробленням механізму попередження зловживань чиновників, підвищенням їх відповідальності за схвалювані рішення, видів державної дисципліни.

Наразі типовими порушеннями законодавства про державну службу є: порушення вимог регламентів органів виконавчої влади; недотримання вимог організаційно-розпорядчих документів, що регламентують порядок підготовки і проведення засідань колегії; порушення порядку проведення конкурсу або іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, положення про формування кадрового резерву для державної служби, положення про ранги державних службовців, порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади; призначення на посади осіб, для яких передбачено інший відповідний порядок, без погодження з вищими органами; невжиття керівниками органів виконавчої влади стосовно працівників, які порушили вимоги антикорупційного за-

конодавства, заходів щодо припинення державної служби. Крім того, мають місце непоодинокі факти, коли заходи з питань запобігання проявам корупції у частині органів виконавчої влади носять формальний характер (завдання не конкретизуються, не встановлюються чіткі терміни виконання тощо) або взагалі не розробляються.

Не можна сказати, що проблема забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні залишалася поза увагою вчених – їй присвячені наукові праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, М.І. Іншина, Т.О. Коломoeць, О.М. Музичука, В.П. Петкова, С.М. Прилипко, Д.В. Приймаченка, В.І. Прокопенко, О.І. Процевського, О.Ф. Скакун, О.В. Смирнова, С.Г. Стеценка, Б.С. Стичинського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенко та інших відомих вчених, але ж проблема підтримання належної дисципліни серед державних службовців вивчена явно недостатньо.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній юридичній літературі законність та дисципліна у державному управлінні завжди розглядалася як складне та багатопланове соціальне явище, що характеризується безліччю різноманітних зв'язків, які впливають на економічні, політичні, ідеологічні, соціально-культурні, адміністративно-правові відносини. Саме у цьому виявляється їх соціальна значущість і цінність. Такий характер законності та дисципліни, насамперед під час проходження державної служби, об'єктивно зумовлює необхідність дослідження цих категорій, теоретичного осмислення комплексу проблем, пов'язаних з ними.

Отже, ключовим фактором, який найбільш яскраво характеризує всю діяльність державних службовців щодо забезпечення безпеки особистості, поваги прав і свобод людини і громадянина, є законність. Вона відноситься до числа складних політичних та юридичних явищ і в суспільному житті виступає як найважливіший конституційний принцип, як метод державного управління суспільством, а також як необхідний елемент демократії у правовій державі.

У науковій літературі законність наділяють різною правовою сутністю та використовують для визначення різних правових явищ методу здійснення влади, правового режиму, умови здійснення правопорядку, вимоги суворого

та неухильного дотримання законів, основного принципу діяльності державних органів та посадових осіб тощо [1, с. 105–110].

В.Н. Гарашук справедливо зазначає, що законність, як багатогранне явище, в літературі розглядається та інтерпретується з різних точок зору:

– як принцип діяльності держави, сутність якого полягає в обов'язках державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів;

– як метод державного управління, тобто сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів;

– як режим системи взаємовідносин громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, які представляють різні гілки державної влади [2, с. 242].

Таке розмаїття підходів, відтінків щодо розуміння законності свідчить, про значущість цієї категорії для адміністративно-правової науки та про логіко-понятійні можливості використання її для пояснення правової дійсності.

Під час аналізу категорії «законність» слід у першу чергу звернути увагу на своєрідність її положення у системі соціально-правових понять. Як відзначав А.М. Васильєв, якщо розглядати категорію «законність» в логіко-понятійному аспекті, то слід підкреслити її своєрідність, яка полягає в тому, що вона фіксує суспільно необхідні залежності як усередині права, що розглядається з його нормативної сторони, так і між ним і практичним впливом державної волі на поведінку людей (її проявами у регульованих нормах права суспільних відносинах) і відображає відношення до них суспільства [3, с. 171].

У юридичній науці склалося розуміння законності як особливого режиму суспільного життя, що виражається в правомірній поведінці всіх суб'єктів суспільних відносин. Так, професор М.Г. Александров соціалістичну законність визначав як режим, що представлений: по-перше, у вимогах неухильного дотримання законів, які виражають волю народу, пред'являються до всіх без винятку посадових осіб та громадян; по-друге, у здійсненні владних державних функцій на основі точного і безумовного виконання законів, при суворому дотриманні посадовими особами прав громадян; по-третє, у здійсненні державного і громадського нагляду за виконанням законів, покарання порушників законності, чиї б ці порушення не були [4, с. 410]. На думку С.С. Алексєєва, законність складається з трьох елементів, логічна обумовленість та історичо-часова послідовність яких досить точно відповідає один одному. Першим елементом законності, продовжує свою думку учений, є аспект загальнообов'язковості права. Законність іманентна праву і перебуває з ним у прямому причинно-наслідковому зв'язку. Якщо є право, то є і законність. Другий елемент законності – це ідея законності, тобто формується в правосвідомості ідеї про доцільність і необхідність такої реально правомірної поведінки всіх учасників суспільних відносин, при якій не залишалося б місця для свавілля, фактично досягалася загальність права, дійсна реалізація суб'єктивних прав. Третій важливий елемент законності полягає в особливому режимі суспільно-політичного життя, в системі вимог законності [5, с. 218–219].

Сучасні українські вчені обстоюють думку, що законність – це такий режим державного і суспільного життя, при якому забезпечується повне й неухильне дотримання та виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами [6, с. 71]. В.К. Колпаков, аналізуючи законність у сфері функціонування виконавчої влади, зазначає, що законність передбачає наявність законів, що виражають волю народу і відображають пізнані об'єктивні закономірності суспільного розвитку, та означає однозначне розуміння, застосування, безумовне та чіт-

ке виконання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями, а також усіма іншими суб'єктами суспільних відносин [7, с. 523]. Як принцип публічного управління, законність передбачає, що держава здійснює свої функції правовими засобами і в правових формах. Це зумовлено насамперед значенням діяльності та впливу органів публічної адміністрації на всі сфери суспільних відносин, їх правом приймати на основі законів та, відповідно до них, нормативні та індивідуальні акти, розглядати і вирішувати справи про застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності, тобто здійснювати так звану адміністративну юрисдикцію, з огляду на це правомірність діяльності органів публічної адміністрації є стрижнем режиму законності в державі [8, с. 348]. Відносини влади у суспільстві повинні спрямовуватись на законні процеси. Це означає, що влада зобов'язана діяти відповідно до узаконених стандартів, із застосуванням законів, що відповідають визначеним процедурам, а спори, що виникають, розглядатимуть в законних інститутах, рішення яких будуть вважатися обов'язковими.

В діяльності державних службовців дотримання законності має особливо важливе значення, оскільки їх діяльність тісно пов'язана із захистом прав і законних інтересів громадян. Крім того, неправомірні дії посадових осіб органів публічної адміністрації завдають шкоди їх авторитету, формують у населення негативне ставлення до системи органів управління загалом. З огляду на це законність – це важлива умова існування й розвитку правової держави. Вона необхідна для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, раціональної діяльності державного апарату, утворення і функціонування громадянського суспільства та реалізації демократії.

З іншого боку, дисципліна у перекладі з латинської означає «суворий порядок», «організація». Вона виявляється в ретельному виконанні соціальних принципів і норм поведінки, у звичці до порядку, дотриманні законів і підпорядкуванні власного інтересу інтересам організації [9, с. 257]. У словнику української мови дисципліна визначена як «твердо встановлений порядок, розпорядок дотримання якого є обов'язковим для всіх членів даного колективу» [10, с. 758].

В науковій літературі існує багато визначень терміну «дисципліна». З точки зору М.І. Хавронюка, дисципліна – це становище, за якого всі суб'єкти правовідносин влади й підпорядкування неухильно додержуються порядку та правил, що встановлені законами, а також відповідними статутами й положеннями [11, с. 15]. П.Т. Васьков розглядає дисципліну як єдність двох її сутнісних елементів: сукупності положень, що встановлюють порядок здійснення службової діяльності, та фактичного дотримання цих положень [12, с. 13]. С.В. Подкопєв, вивчаючи суддівську дисципліну, доходить висновку, що вона є відповідністю діяльності й поведінки суддів професійним стандартам, що ставлять до них у суспільстві й державі [13, с. 29].

Інші науковці до поняття «дисципліна» включають, з одного боку, форму суспільного зв'язку між людьми у процесі спільної праці, а з іншого – підпорядкування всіх працівників загальному порядку праці, дотримання ними встановлених правил поведінки під час трудового процесу [14, с. 10].

С.С. Алексєєв у широкому розумінні визначає дисципліну як суворе дотримання встановлених державою обов'язків усіма державними та громадськими організаціями і громадянами, а у вузькому – як суворе дотримання обов'язків із боку органів держави та посадових осіб [15, с. 121]. В.М. Манохін, розкриваючи зміст дисципліни, зауважує, що вона полягає в точному й неухильному виконанні державними організаціями, працівниками та службовцями, громадськими організаціями і громадянами

встановлених державою правил та конкретних приписів у процесі практичного здійснення державних завдань і функцій [16, с. 8].

Водночас жодне визначення дисципліни не закріплює обов'язок особи, що її порушила, зазнати покарання. Саме тому, на нашу думку, найбільш точним буде визначення такого поняття дисципліни, яке поряд із дотриманням норм права включає також вимогу дотримання морально-етичних норм поведінки суб'єкта, а також положення про відповідальність особи за їх порушення.

До особливостей державної дисципліни в органах публічної адміністрації відносяться наступні:

- проходження служби в органах публічної адміністрації регулюється правовими нормами різних галузей права, визначальне місце серед яких посідають адміністративно-правові;

- встановлення підвищених вимог до інтелектуального, морального культурного рівня, до професійних, ділових, особистих якостей, стану здоров'я, стилю життя, соціальних зв'язків посадових осіб, які перебувають на службі в органах публічної адміністрації.

Дисципліна в органах публічної адміністрації досягається різноманітними засобами, серед яких першорядне значення займає створення належних умов проходження державної служби; набуття високого рівня професіоналізму; забезпечення гласності та об'єктивності діяльності, пов'язаної із здійсненням державної служби; дотримання законності та статутного порядку; забезпечення соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; належне виконання умов контракту про проходження служби.

На думку О.Ю. Синявської, можна вирізнити соціальні, економічні та організаційно-правові засоби забезпечення дисципліни. До соціальних засобів можна зарахувати створення сприятливих умов праці та побуту; поліпшення медичного обслуговування; приділення уваги відпочинку та дозвіллю посадовців тощо; до економічних – матеріальне забезпечення та стимулювання; поліпшення матеріально-технічного забезпечення; поширення пільг тощо; до організаційно-правових – рівень правового регулювання; добір та розстановку кадрів; підвищення кваліфікації кадрів; рівень здійснення контролю; підвищення рівня організації праці тощо [17, с. 15].

Засоби забезпечення дисципліни в органах публічної адміністрації спираються на правові норми, які регулю-

ють у чинному законодавстві сферу дисциплінарних відносин. Таким чином, можна зробити висновок, що правозастосовна діяльність (регулятивна та правоохоронна) здійснюється засобами:

- попередження порушень дисципліни в органах публічної адміністрації (державний та громадський контроль, прокурорський нагляд та ін.), які дозволяють спостерігати за відповідністю поведінки суб'єктів управлінських відносин правовим приписам дисципліни й законності;

- переконання, виховання, морального та матеріально-стимулювання;

- примусу, що передбачає різні заходи примусового впливу.

Безумовно, засоби забезпечення службової дисципліни мають різноманітні форми, але, на нашу думку, надзвичайно важливо, щоб керівники всіх рівнів виявляли професіоналізм під час їх застосування у професійній діяльності держслужбовців.

Висновки. Покращання ефективності державної служби цілком залежить від стану та рівня дисципліни та законності в органах публічної адміністрації. Належний рівень дисциплінованості держслужбовців є необхідною умовою ефективного функціонування органів публічної адміністрації, забезпечення належного виконання посадовцями своїх обов'язків, а також реалізації наданих їм повноважень. При цьому для подальшого формування сучасного інституту державної служби європейського зразка в законодавстві варто передбачити:

- забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом розмежування політичних та адміністративних посад у системі виконавчої влади;

- чіткі критерії віднесення до посад державних службовців працівників, які виконують відповідні державновладні повноваження;

- реформування і законодавче врегулювання системи оплати праці державних службовців;

- встановлення індивідуальної дисциплінарної відповідальності державних службовців, конкретного переліку дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень, порядку їх оскарження;

- встановлення прозорих та справедливих принципів відбору на посади державних службовців виключно на конкурсних засадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Мацелик Т.О. Законність як категорія адміністративного права / Т.О. Мацелик // Право та управління. – 2010. – № 1. – С. 105–110.
2. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. уч. зав. юрид. спец.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богущий, В.Н. Гаращук [и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка ; изд. 2-е, перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 575 с.
3. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категории теории права / А.М. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 264 с.
4. Теория государства и права / Под общ. ред. Н. Г. Александрова. – М., 1974. – 620 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с.
6. Забарний Г.Г. Основи держави і права : [навч. посіб.] / Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа ; 3-є вид., доп. та перероб. – К. : Паливода А.В., 2002. – 384 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Андрійко О.Ф. Контроль у системі засобів забезпечення законності у державному управлінні / О.Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. Т.1. Загальна частина ; редкол. : В.Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
9. Вищий заклад освіти МВС України : [навч.-практ. посіб.] / М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.Н. Ярмиш. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – С. 257.
10. Новый толмачный словарь украинської мови : у 4-х т. Т. 1 ; уклад. В.В. Ярошенко, О.М. Сліпущко. – К. : Аконті, 1998. – Т. 1. – С. 758.
11. Хавронюк М.І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність : [навч. посіб.] / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2003. – 240 с.
12. Васильев П.Т. Государственная дисциплина в СССР / П.Т. Васильев. – М. – Госюриздат, 1960. – 146 с.
13. Подкопаев С.В. Дисциплінарна відповідальність судді: сутність, механізм реалізації / С.В. Подкопаев. – Х. : ІНЖЕК, 2003. – 192 с.
14. Пашерстник А.Е. Укрепление социалистической дисциплины труда – одна из важнейших задач советского права / А.Е. Пашерстник // Советское государство и право. – 1952. – № 10. – С. 43–46.
15. Алексеев С.С. Проблемы теории права : [курс лекцій] : в 2-х т. Т. 1 / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – 360 с.
16. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве / В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 218 с.
17. Синявська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / О.Ю. Синявська. – Х., 2001. – 215 с.