

УКРАИНСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

На правах рукописи

ОПРЯШКО Игорь Витальевич

ДОЛЖНОСТНЫЕ ИНСТРУКЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
КАК АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

12. 00. 02-государственное право и управление;
административное право; финансовое право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Киев - 1992



00820214 (H)

Работа выполнена на кафедре конституционализма права
Украинской академии внутренних дел.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
В. В. Копейчиков

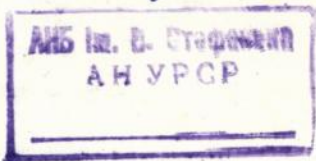
Официальные оппоненты: доктор юридических наук
В. Ф. Сиренко
кандидат юридических наук
Э. Ф. Демский

Ведущая организация: Одесский государственный
университет им. И. И. Мечникова

Защита диссертации состоится 25 ноября 1992 г.
в 14⁰⁰ часов на заседании специализированного совета
К 062.05.01 по присуждению ученой степени кандидата юриди-
ческих наук при Украинской академии внутренних дел /252035,
г. Киев-35, Соломенская пл., 1/.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Украинско-
й академии внутренних дел.

Автореферат разослан 21 октября 1992 года



Ученый секретарь специализированного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В. И. Желунтий

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время одной из основных задач, стоящих перед нашим обществом и вытекающих из проекта новой Конституции Украины, является построение демократического, правового и социального государства. Важное место в ее решении занимают органы внутренних дел, деятельность которых требует не только совершенствования, но и соответствующей перестройки, обусловленной современными потребностями экономической, политической и социальной жизни общества. Как известно, их деятельность направлена на обеспечение и соблюдение общественного порядка, предупреждение и расследование преступлений, охрану собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и других правонарушений. Это в свою очередь требует должного правового регулирования деятельности органов внутренних дел, поскольку несовершенство законов и других нормативных актов, серьезные упущения в их правоприменительной практике являются одной из причин, ведущих к росту преступности.

Одним из элементов в системе правового обеспечения деятельности органов внутренних дел являются должностные инструкции-акты государственного управления. Учитывая это, в настоящем диссертационном исследовании рассматриваются вопросы, связанные с природой, содержанием, эффективностью этих нормативных актов. Действительно, эта разновидность актов управления играет существенную роль в определении и нормативном закреплении правового положения и организационно-правовых форм деятельности органов внутренних дел и их работников. Вместе с тем, в практической деятельности данных органов отсутствует еще единый подход к разработке, принятию и содержанию этих документов, что ведет к их множественности, неупорядоченности, к загроможденности иных актов нормами, которые должны содержаться в указанных инструкциях. Данное

положение отрицательно сказывается и на эффективности деятельности должностных лиц системы органов МВД. Особенно это актуально на этапе построения демократического, правового государства в Украине. В настоящее время актуальной задачей, стоящей перед органами внутренних дел, является создание собственной нормативно-правовой базы и упорядочение существующих правовых актов, регламентирующих их деятельность. При этом важная роль принадлежит должностным инструкциям, которые должны четко и конкретно определять компетенцию должностных лиц и механизм ее реализации.

При всем разнообразии проблем, исследуемых в правотворческой и правоприменительной практике органов МВД, роль и значение должностных инструкций как особого вида нормативных актов этих органов специально в юридической науке еще не рассматривались. Поэтому исследование данных вопросов позволит в значительной мере утвердить содержание указанных актов, избежать дублирования в правотворчестве и других недостатков.

Вышеизложенное свидетельствует, что тема диссертационного исследования находится в числе актуальных проблем юридической науки.

Цель, предмет и задачи исследования. Целью настоящей диссертации является определение места и роли должностных инструкций в правовом регулировании деятельности органов внутренних дел и совершенствование практики их разработки и применения.

Предметом исследования являются общественные отношения в системе внутренних дел, которые возникают в процессе подготовки, принятия и применения должностных инструкций, то есть в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности.

Исходя из общей цели исследования, диссертант определил следующие его задачи:

- анализ нормативно-правовой базы и правоприменительной практики деятельности органов внутренних дел;
- анализ существующих понятий должностной инструкции как нормативного акта и попытка выработать наиболее приемлемое его определение с позиций современной юридической науки;
- определение места должностных инструкций в системе законодательных и нормативных актов, действующих в органах внутренних дел;

- рассмотрение юридических свойств должностных инструкций и критериев их классификации;
- исследование порядка разработки, принятия и издания указанных актов управления;
- рассмотрение проблем юридической ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел за несоблюдение требований должностных инструкций;
- исследование роли должностных инструкций в правовом регулировании деятельности работников органов МВД;
- совершенствование содержания должностных инструкций;
- разработка предложений по систематизации и упорядочению нормативно-правовой базы деятельности органов внутренних дел и исследование других вопросов, связанных с решением данной задачи.

Объектом исследования являются теоретические и организационно-правовые вопросы совершенствования содержания и формы должностных инструкций и некоторых других нормативных актов, действующих в системе органов внутренних дел.

Методологической основой диссертации являются положения диалектико-материалистической теории познания, теоретические выводы и положения таких юридических наук, как теория государства и права, конституционное право, общая теория управления, административное право и некоторых других отраслей правовой науки. В работе по мере необходимости были использованы такие общенаучные методы, как исторический, сравнительно-правовой, логико-теоретический и системно-структурный, метод статистического анализа и другие.

В процессе работы над диссертацией был изучен и проанализирован значительный массив должностных инструкций и обобщены материалы практики их применения в системе органов внутренних дел Украины.

Нормативную основу настоящего исследования составили: конституционное, административное, уголовное, уголовно-процессуальное, трудовое и гражданское законодательство, международные акты, а также специальные нормативные акты, издаваемые органами МВД /приказы, должностные и иные виды инструкций, положения, руководства, уставы, наставления, правила и другие/.

В диссертации учтены современные достижения юридической науки, исследования таких ученых, как В. Б. Аверьянов, С. С. Алексеев, В. М. Безденежных, А. С. Васильев, Р. Ф. Васильев, Д. А. Гавриленко, Е. В. Долин, И. Я. Дорягин, Н. Н. Иванов, А. Г. Капорцев, В. Е. Караханов, В. В. Копейчиков, Б. М. Лазарев, М. И. Маргунова, М. Н. Николаева, Ю. П. Орловский, И. Н. Пахомов, В. Ф. Сиренко, Г. А. Туманов, Ю. А. Тихомиров, А. Г. Усольцев, О. Ф. Фрицкий, В. В. Цветков, А. И. Шербак и других.

Достоверность и аргументированность работы обеспечивается путем исследования не только нормативных и документальных материалов, но и материалов практической деятельности органов внутренних дел Украины.

Научная новизна исследования состоит в том, что впервые в юридической науке на уровне диссертационной разработки изучены должностные инструкции органов внутренних дел как отдельный вид актов государственного управления. Сегодня практически отсутствуют научные исследования, авторы которых специально и всесторонне рассматривали бы указанную разновидность внутриведомственных нормативных актов. Следует отметить, что в существующих разработках, касающихся деятельности органов внутренних дел, в основном рассматриваются организационно-правовые вопросы их функционирования и недостаточно исследуются конкретные виды нормативных актов, регулирующих их деятельность. Даже в тех отдельных случаях, когда специальному исследованию и подвергались конкретные виды правовых актов органов внутренних дел, должностным инструкциям в этих исследованиях уделялось очень мало внимания..

На основе проведенного исследования диссертантом сформулирован ряд выводов и предложений, касающихся совершенствования должностных инструкций и иных нормативных актов. Наиболее важными положениями, сформулированными в диссертации и выносимыми на защиту, являются следующие:

- определение понятия должностной инструкции;
- вывод о том, что в должностных инструкциях необходимо отражать весь комплекс норм, регулирующих правовое положение работников органов внутренних дел, и прежде всего их компетенцию /функции, предметы ведения, права и обязанности/, а также механизм ее реализации /порядок, организацию работы и ответственность за несоблюдение требований данных актов и другие вопросы/;
- вывод о необходимости повышения правовой защищенности работников органов внутренних дел и усовершенствования нормативно-правовой базы их деятельности;
- вывод о том, что должностные инструкции дают возможность не только фиксировать задачи, порядок, организацию работы, права и обязанности должностных лиц органов внутренних дел, но и контролировать их деятельность;
- ряд предложений по совершенствованию должностных инструкций работников органов внутренних дел;
- вывод о необходимости пересмотра структуры и состава нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел и их должностных лиц с целью повышения их эффективности;
- предложения о систематизации и совершенствовании нормативных актов, составляющих правовую основу деятельности органов внутренних дел и их работников;
- вывод о необходимости рассекретивания нормативных актов, которые в настоящее время не содержат ни государственной, ни служебной тайн;
- вывод о том, что установление юридической ответственности за нарушение должностных инструкций является одним из средств, обеспечивающих их соблюдение;
- вывод о том, что за нарушение требований законодательных и иных нормативных актов должностные лица органов внутренних дел могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, уголовной и материальной ответственности;
- предложения по совершенствованию правового регулирования

юридической ответственности работников органов внутренних дел.

Кроме этого, в диссертационном исследовании сделан и ряд других, более частных выводов и предложений, касающихся рассматриваемых в работе вопросов.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что содержащиеся в ней выводы и предложения могут быть учтены в дальнейшей правотворческой, правоприменительной и научно-исследовательской деятельности, а также в учебном процессе. В частности, исследование рассматриваемых в диссертации вопросов позволило автору сформулировать и выдвинуть ряд предложений, связанных с разработкой, порядком принятия и издания, а также определением содержания должностных инструкций как нормативных актов управления, действующих в системе органов внутренних дел. Это особенно важно, если учесть, что в юридической литературе, в том числе и в административно-правовой, эти вопросы практически не исследовались. В связи с этим диссертация в какой-то мере восполняет общий пробел, существующий по данным вопросам в теории права и в науке административного права.

Полученные результаты проведенного диссертационного исследования могут быть использованы в области общей теории государства и права, конституционном, административном, трудовом и других отраслях права, поскольку выводы и предложения, содержащиеся в работе, носят в ряде случаев комплексный и межотраслевой характер.

Небесполезным, как полагает автор, данное исследование будет не только для ученых, преподавателей, но и для практических работников, пользующихся должностными инструкциями в процессе осуществления своих служебных функций.

Результаты исследования могут быть учтены и в целях совершенствования содержания должностных инструкций органов внутренних дел Украины, что будет способствовать укреплению правовой основы их деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования отражены в трех научных публи-

кациях автора и доложены на Республиканской научно-практической конференции "Концептуальні питання створення нового Цивільного кодекса України" /14-15 апреля 1992 года, г. Киев/ и Республиканской научно-методической конференции "Законодавство України-основа правового виховання студентської та учнівської молоді" /22-24 апреля 1992 года, г. Луганск/.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, определяются цель, предмет и задачи исследования, его объект, методологическая основа и научная новизна диссертации, ее теоретическая и практическая значимость, апробация исследования и его структура, а также формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе—"Юридическая характеристика должностных инструкций" рассматриваются вопросы, связанные с исследованием понятия должностных инструкций, их места в системе законодательных и нормативных актов, действующих в органах внутренних дел, а также содержится классификация и анализ юридических свойств указанных актов управления.

В главе подчеркивается, что одной из действенных форм правового обеспечения деятельности органов внутренних дел являются ведомственные нормативные акты. В общей системе нормативных актов, регламентирующих деятельность указанных органов, они занимают важное место, так как с их помощью обеспечивается неукоснительное и единообразное исполнение законов, совершенствуется организационная структура органов внутренних дел и система управления ими, внедряются в практику их деятельности достижения науки, передового опыта, что содействует повышению профессионального мастерства их сотрудников. К основным видам ведомственных актов относятся приказы, инструкции,

положения, уставы, руководства, наставления, правила и другие правовые акты, в которых содержатся соответствующие юридические нормы, регулирующие различные стороны деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц. Одной из разновидностей ведомственных нормативных актов являются инструкции. Анализируя различные точки зрения по вопросу о понятии инструкции, автор делает вывод о том, что ни одна из них не дает полного его определения. В связи с этим, обобщая и анализируя их, диссертант приходит к ряду выводов, а именно: 1/ инструкция—это акт управления; 2/ инструкция является нормативным актом вспомогательного, вторичного характера; 3/ в инструкциях закрепляется своеобразная технология реализации норм того или иного акта /группы актов/, на исполнение предписаний которых она направлена; 4/ инструкция содержит преимущественно нормы процессуального права; 5/ относительно деятельности органов МВД инструкция является преимущественно внутриведомственным нормативным актом; 6/ должностная инструкция дает возможность конкретизировать компетенцию органов управления, посредством определения прав, обязанностей и других вопросов деятельности соответствующих должностных лиц, работающих в данном органе.

Исходя из этого, автор предлагает свое определение инструкции как подзаконного внутриведомственного нормативного акта государственного управления, принимаемого в пределах своей компетенции соответствующими руководящими органами и должностными лицами системы внутренних дел, в котором определяется порядок реализации законов и иных нормативных актов, действующих в органах МВД.

В процессе анализа правотворческой и правоприменительной деятельности органов внутренних дел был выявлен ряд недостатков, отрицательно влияющих на эффективность функционирования данных органов и их должностных лиц. Так, в практической деятельности органов внутренних дел /особенно на уровне РОВД, УВД/ зачастую отсутствуют нормативные акты, имеющие название "Должностная инструкция" либо "Инструкция", регла-

ментирующие служебную деятельность того или иного сотрудника. Их место занимает на практике акты, содержание которых сводится к формальному перечню соответствующих функциональных обязанностей. Наряду с данными актами, действуют и другие нормативные акты /положения, уставы и иные/, содержащие те правовые нормы, которые должны быть отражены в соответствующих инструкциях, что приводит к неоправданной множественности правовых средств регулирования общественных отношений. Поэтому, учитывая постоянно возрастающее количество данных документов и неудобство пользования ими, систематизация всех этих управленческих актов и норм, содержащихся в них, стала объективной необходимостью. Одним из направлений такой систематизации, по мнению автора, должна стать кодификация нормативных актов и норм, определяющих компетенцию должностных лиц, в форме единых должностных инструкций для каждой группы сотрудников. При этом необходимо, чтобы должностная инструкция как нормативный акт отражала весь комплекс норм, регулирующих правовое положение работников органов внутренних дел, и особенности на уровне занимаемой ими определенной должности. В связи с этим было бы также целесообразно издать собрание должностных инструкций, касающихся деятельности работников различных служб системы органов МВД.

Обобщая изложенное, автор считает, что должностная инструкция-это разновидность инструкций органов внутренних дел, в которой определяются компетенция должностного лица, а также механизм ее реализации.

Должностные инструкции являются составной частью единой системы законодательных и нормативных актов, регулирующих деятельность данных органов. В этой связи диссертант счел необходимым рассмотреть место должностных инструкций в указанной системе нормативных актов, основными из которых являются законы, приказы, инструкции, положения, уставы, руководства, наставления, правила. В процессе анализа данной системы диссертант отмечает, что должностные инструкции, развивая и детализируя отдельные правовые нормы, содержащиеся в законах и

иных нормативных актах управления, в то же время являются своеобразной исходной нормативно-правовой базой в ходе разработки и принятия новых нормативных актов. Являясь разновидностью общей категории инструкций, должностные инструкции отличаются от них своим содержанием и формой. В ходе их принятия и издания, как считает диссертант, нет необходимости утверждения данных нормативных актов приказами, поскольку это не соответствует их положению в системе нормативных актов органов внутренних дел. Кроме этого, целесообразно в нормотворческой практике отказаться от существования названий таких правовых актов как "руководства", "наставления", "правила", поскольку они практически по своим свойствам и содержанию мало чем отличаются от инструкций.

В целях упорядочения и дальнейшего укрепления правовой основы деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц, диссертант обосновывает целесообразность разработки и принятия единого Закона Украины "Об органах внутренних дел Украины", который позволил бы отразить весь комплекс вопросов их деятельности. В частности, в данном акте предлагается отразить цели и задачи их функционирования; формы работы; их структуру и компетенцию по соответствующим направлениям деятельности; основные права и обязанности работников; их ответственность; основания, порядок и условия применения указанными лицами мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия и другие вопросы их деятельности. Кроме того, необходимо четко определить и нормативно закрепить для каждого акта управления /положения, устава, инструкции и других/ круг регулируемых ими правоотношений и строго его придерживаться.

Безусловно существенным, по мнению автора, является вопрос о видах должностных инструкций. Известно, что в процессе практической деятельности в органах внутренних дел принимается множество различных должностных инструкций. В целях более четко-

го их разграничения, всесторонней характеристики, определения их разновидностей, в работе приводится классификация данных актов управления. Они распределяются на отдельные виды и группы в зависимости от соответствующих критериев /содержания и структурн, объекта воздействия, субъекта и порядка издания, территориальности действия и форме выражения/.

Рассматривая юридические свойства должностных инструкций, диссертант исходил из того, что любое свойство представляет собой сторону предмета, обуславливающую его различие или сходство с другими предметами. Применительно к нормативным актам государственного управления, их юридические свойства представляют собой признаки, определяющие сходство или отличие данного нормативного акта государственного управления от других нормативных актов. При этом следует отметить, что в юридической литературе этот вопрос рассматривается зачастую в общем виде, без учета специфики соответствующих групп нормативных актов. В этой связи автор в своем диссертационном исследовании рассматривает юридические свойства должностных инструкций, которые носят как общий, так и специфический характер. Так, к общим юридическим свойствам должностных инструкций относятся те признаки, которые определяют их сходство с другими нормативными актами данных органов. Это государственно-властный и управленческий характер этих актов; подзаконность; нормативность; внутриведомственность; возможность неоднократного применения; неконкретность адресата; сохранение действия предписаний независимо от их исполнения; единоначальность в их принятии. В основе специфических юридических свойств лежат такие признаки, которые обуславливают отличительные особенности должностной инструкции от других нормативных актов, принимаемых в системе органов внутренних дел. К ним относятся специфичность регулируемых правоотношений и особенности формы.

Во второй главе - "Должностные инструкции как средство управления" рассматриваются роль должностных инструкций в правовом регулировании деятельности работников органов внутренних дел,

а также порядок разработки и принятия этих актов. Диссертант на примере ряда проблемных вопросов правового регулирования деятельности работников органов внутренних дел раскрывает роль должностных инструкций в этом процессе.

Анализируя существующую практику разработки должностных инструкций, автор делает вывод, что с помощью указанных актов предоставляется возможность не только фиксировать задачи, порядок, организацию работы, права и обязанности должностных лиц органов внутренних дел, но и контролировать их. Вместе с тем, констатирует диссертант, несовершенство содержания должностных инструкций негативно отражается на уровне эффективности деятельности работников указанных органов, а в некоторых случаях недостаточная урегулированность приводит к тому, что исполнение ими своих служебных обязанностей связано с реальной угрозой жизни. Учитывая это, по мнению автора, необходимо усовершенствовать "технику безопасности" работников, повысить их правовую защищенность и привести нормативно-правовую базу их деятельности в соответствие с требованиями по борьбе с различного рода правонарушениями.

Одним из проблемных вопросов, возникающих в практической деятельности работников органов МВД, является применение ими мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия. Учитывая, что нормативно-правовые акты, регламентирующие эти вопросы, еще далеки до своего совершенства, противоречивы и зачастую их нормы носят закрытый характер, автор считает, что одним из путей решения этой проблемы может быть разработка и принятие вышеуказанного Закона Украины "Об органах внутренних дел Украины", в котором законодательно предлагается закрепит данные вопросы. Должностные инструкции должны развивать правовые положения, закреплённые в законодательных актах. Например, в разделе "Права и обязанности" должностной инструкции целесообразно было бы отразить право конкретного сотрудника на применение мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия в установленном законом порядке.

Диссертант отмечает тот факт, что зачастую в практической

деятельности органов внутренних дел их работники /участковые инспектора милиции, следователи и другие/ безосновательно привлекаются к выполнению несвойственных для них задач, решение которых не входит в их непосредственные функциональные обязанности. Это отрицательно сказывается на эффективности их деятельности и приводит в ряде случаев к безответственности и непрофессионализму должностных лиц органов МВД. Поэтому целесообразно разработать правовой механизм защиты лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел от безосновательного их привлечения к выполнению несвойственных для них функций или исполнению незаконных приказов руководства. Одним из путей решения этого вопроса, по мнению автора, может быть нормативное закрепление в должностных инструкциях работников органов МВД их права не соглашаться с явно незаконным решением руководства о привлечении их к выполнению несвойственных для них функций или исполнению незаконных приказов и обжаловать в дальнейшем данное решение в порядке подчиненности руководителю вышестоящего органа внутренних дел.

Учитывая, что должностные инструкции имеют различные грифы секретности и соответствующий доступ к ним работников органов внутренних дел, а также других государственных органов, учреждений и организаций, диссертант предлагает пересмотреть в этой части все нормативные акты, составляющие правовую основу деятельности лиц рядового и начальствующего состава и рассекретить те акты, которые в настоящее время не содержат ни государственной, ни служебной тайны. При этом, решая этот вопрос, необходимо к каждому нормативному акту подходить конкретно с привлечением соответствующих специалистов. Во-первых, это даст возможность гарантировать в значительной степени обеспечение общественной безопасности, прав, законных интересов граждан, государственных органов, учреждений и организаций. Во-вторых-будет содействовать искоренению злоупотреблений, которые допускаются в ряде случаев со стороны отдельных сотрудников данных органов. В-третьих-повысит правовую компетентность граждан в случае необходимости их обращения за помощью к правоохранительным органам.

Исследуя практическую деятельность работников органов внутренних дел, диссертант пришел к выводу, что одной из причин отсутствия у них в ряде случаев надлежащей дисциплины и профессионального уровня является несовершенство должностных инструкций, иных нормативных актов, регламентирующих их деятельность. На ряде примеров в диссертации раскрывается роль должностных инструкций в правовом регулировании деятельности работников органов внутренних дел и вносятся соответствующие предложения по их совершенствованию. Так, исследуя вопросы объективности сбора и отражения сведений о раскрываемости преступлений, как важном направлении учетно-регистрационной деятельности органов внутренних дел, предлагается несколько изменить порядок составления отчетности об этом. Следовало бы заполнять статистическую карточку на раскрытое преступление /форма Ф-1.1/ не следователю, как требуют сейчас его функциональные обязанности, а народному судье, вынесшему по уголовному делу приговор. Затем, после вступления приговора в законную силу, она должна быть направлена в информационный центр. Это позволит избежать искажений в отчетности о раскрываемости преступлений, упростит сам процесс информации. В целях повышения профессионализма участковых инспекторов милиции и укрепления их дисциплины, автор считает целесообразным внести изменения и дополнения в Инструкцию по работе участкового инспектора милиции, в которой закрепить его право и обязанность по возбуждению уголовного дела в случаях, предусмотренных законом, а также проведению неотложных следственных действий и составлению необходимых процессуальных документов.

Исследуя вопросы разработки и принятия должностных инструкций, автор отмечает, что для данного процесса в системе органов внутренних дел характерны отсутствие их широкого обсуждения, ускоренный характер процедуры принятия и необходимость их реализации в практической деятельности. При этом процесс разработки и принятия должностной инструкции включает в себя следующие стадии: выявление объективной потребности ее издания; подготовка проекта инструкции; ее принятие; доведение до сведения исполнителей путем ее издания. Вместе с тем, исследования

показали отсутствие единой практики принятия должностных инструкций. В одних случаях они принимаются как самостоятельные акты, в других — утверждаются приказом /или грифом "Утверждаю"/. Учитывая это, предлагается внести соответствующие изменения в Положение о Министерстве внутренних дел Украины, в соответствии с которыми следует закрепить перечень нормативных актов, издаваемых органами внутренних дел, а именно: положения, уставы, инструкции /в том числе и должностные инструкции/ и приказы, которые являлись бы самостоятельными по отношению друг к другу актами и не утверждались бы каким-либо другим актом.

В процессе анализа правотворческой и правоприменительной практики органов внутренних дел было установлено, что на уровне местных органов системы МВД весьма распространено принятие актов, именуемых "функциональными обязанностями". По мнению диссертанта издание указанных актов нецелесообразно, поскольку они не регламентируют в достаточно полном объеме правовое положение сотрудников.

Учитывая нормотворческую практику указанных органов, с целью ее совершенствования предлагается разработать и принять единый нормативный акт, регламентирующий нормотворческую деятельность. В нем необходимо закрепить перечень всех видов нормативно-правовых актов, издаваемых в системе указанных органов, раскрыть их содержательные характеристики, конкретный круг регулируемых ими основных правоотношений, порядок их разработки, принятия и издания.

В третьей главе — "Юридическая ответственность работников органов внутренних дел за несоблюдение требований должностных инструкций" диссертант рассматривает вопросы, связанные с юридической ответственностью за несоблюдение требований указанных актов.

При этом автор исходит из того, что в основном все государственные служащие органов внутренних дел состоят на определенных должностях в них и наделены государственно-властными полномочиями по осуществлению соответствующих функций. Принадлежность работников органов внутренних дел к государственным служащим предопределяет и соответствующее содержание

их ответственности, которую следует рассматривать как один из рычагов механизма обеспечения надлежащего исполнения ими своих полномочий, закрепленных в должностных инструкциях и других нормативных актах. При этом юридическая ответственность представляет собой меру государственного принуждения личного, имущественного или другого характера за совершенное правонарушение.

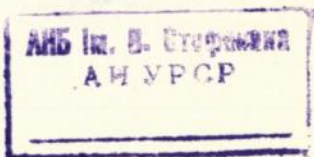
Основанием для возникновения юридической ответственности по отношению к должностным лицам органов внутренних дел является правонарушение. В данном случае речь идет прежде всего о несоблюдении требований должностных инструкций, регламентирующих их деятельность. В соответствии со статистическими данными в период 1985-1990 г. г. работниками органов внутренних дел Украины совершено 6492 правонарушения, связанных с нарушением прав граждан, свыше 1000 работников осуждены за преступления. Среди этих правонарушений значительная часть связана с несоблюдением требований соответствующих должностных инструкций. Одной из причин такого положения автор считает несвоевременность и неэффективность мер, принимаемых к правонарушителям, а в ряде случаев несовершенство действующего законодательства. Поэтому одним из условий эффективности юридической ответственности для лиц рядового и начальствующего состава должна быть неотвратимость наказания за совершенное ими противоправное деяние. В связи с этим вопрос совершенствования юридической ответственности является важной предпосылкой нормативного обеспечения соблюдения требований должностных инструкций работниками указанных органов.

Автор отмечает, что работники органов внутренних дел за нарушение требований должностных инструкций, связанных с несоблюдением законодательных и иных нормативных актов, могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, уголовной и материальной ответственности. Рассматривая отдельные виды юридической ответственности лиц рядового и начальствующего состава указанных органов за несоблюдение требований должностных инструкций, диссертант сделал соответствующие выводы и предложения по их совершенствованию.

Так, рассматриваются различные аспекты дисциплинарной

ответственности работников органов внутренних дел. В частности, предлагается внести изменения в ст. 2 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Украины и изложить ее следующим образом: "Дисциплина лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел состоит в реальном и строгом соблюдении ими порядка и правил, установленных присягой и нормативными актами, регламентирующими деятельность указанных органов". Анализируются признаки, образующие в своей совокупности состав дисциплинарного проступка. В данном случае нарушение требований должностных инструкций, как один из его видов, представляет собой противоправное действие или бездействие, совершенное лицом рядового или начальствующего состава органов внутренних дел, тяготящееся на их служебную дисциплину. В целях соблюдения объективности при привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности целесообразно нормативно закрепить в Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Украины перечень обстоятельств, исключавших дисциплинарное производство, а также смягчающих и отягчающих ответственность. Кроме этого, с учетом неэффективности некоторых из принимаемых мер дисциплинарного характера думается, что целесообразно исключить из перечня, указанного в ст. 15 данного устава такие взыскания, как "замечание", "строгий выговор" и "предупреждение о неполном служебном соответствии". А вообще было бы правильным привести меры общей дисциплинарной ответственности в соответствие с действующим трудовым законодательством, ограничившись только выговором и увольнением из органов внутренних дел. Наряду с этим, предлагается закрепить в должностных инструкциях работников органов внутренних дел перечень наиболее значимых составов дисциплинарных проступков с рекомендуемыми санкциями за их совершение. Безусловно, при этом надо учитывать личность правонарушителя и обстоятельства совершения им проступка.

Являясь должностными лицами, работники органов внутренних дел подлежат ответственности и за совершенные административные правонарушения. Однако, в соответствии с действующим административным законодательством они несут ответственность за эти право-



нарушения по Дисциплинарному уставу органов внутренних дел Украины /за исключением некоторых составов/, то есть фактически привлекаются к дисциплинарной ответственности. Поэтому, по мнению диссертанта, необходимо исключить положения ст. 15 КоАП УССР в части привлечения указанных лиц к административной ответственности, а также внести соответствующее дополнение в ст. 5 вышеуказанного Дисциплинарного устава, изложив ее следующим образом: "Лица рядового и начальствующего состава, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от привлечения к административной и уголовной ответственности, если в их действиях содержатся соответственно признаки состава административного правонарушения или преступления". В связи с тем, что указанные лица наделены особым правовым статусом, целесообразно предоставить право решать вопрос об их привлечении к административной ответственности народным судьям.

В случае, если при выполнении правоохранительных функций работники органов внутренних дел, нарушая требования должностных инструкций, совершили преступление, то они должны быть привлечены к уголовной ответственности в соответствии с нормами, закрепленными в Уголовном кодексе Украины.

Наряду с вышеуказанными видами юридической ответственности, рассматриваются также и вопросы, связанные с привлечением к материальной ответственности работников органов внутренних дел, специфика которой заключается прежде всего в том, что к ним применяются три вида материальной ответственности: ограниченная, полная и повышенная. В ходе рассмотрения этого вопроса диссертант предлагает включить в ст. 2 Положения о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, в качестве обстоятельств, исключающих материальную ответственность должностных лиц указанных органов, причинение материального ущерба в состояниях крайней необходимости и необходимой обороны.

Кроме этого, учитывая, что в ст. 25 Закона Украины "О милиции" не нашли отражения все виды юридической ответственности работников милиции, автор предлагает внести соответствующее дополнение в ч. 1 ст. 25 указанного законодательного акта и

изложить ее следующим образом: "Работник милиции в пределах полномочий, предоставленных этим Законом и другими законодательными актами, самостоятельно принимает решения и несет за свои противоправные действия или бездействие дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность".

В заключении сформулированы соответствующие выводы и предложения, к которым пришел диссертант в процессе написания работы.

Основные положения диссертации отражены в следующих работах:

1. Службові інструкції-на рівень сучасних вимог // Радянське право.-1991.-№ 1.-С. 34-35, 58.

2. Цивільно-правова відповідальність органів внутрішніх справ // Концептуальні питання створення нового Цивільного кодексу України: Матеріали Республіканської науково-практичної конференції.-К., 1992.-С. 102-103.

3. Діяльність органів внутрішніх справ-одні із напрямків правового виховання студентської та учнівської молоді // Законодавство України-основа правового виховання студентської та учнівської молоді: Тези доповідей Республіканської науково-методичної конференції.-К., 1992.-С. 120-122.

Полн. в печ. 17.09.92. Формат 60x84/16. Бум. типографская.
Офо. печать. Усл. печ. л. 1,16. Уч.-изд. л. 0,95. Тираж 100 экз.
Заказ 243. Бесплатно.

Отпечатано в Институте математики АН Украины
252601 Киев-4, ГСП, ул. Репина, 3

468458

AB 25.963