

УДК 351.74(477)

С.Л. ЯЦЕНКО, Київський міжнародний університет

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, керівник, органи внутрішніх справ, суб'єкт права, державний службовець, посадова особа, повноваження, службова діяльність

В умовах побудови правової держави і громадянського суспільства постає необхідність уточнення та удосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах внутрішніх справ України. З погляду на це метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу керівника в органах внутрішніх справ України та аналіз нормативно-правової бази, що регулює поняття, роль і значення керівника ОВС як суб'єкта адміністративного права.

В адміністративному праві під суб'єктом права розуміють носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, здатного реалізувати надані права, а покладені обов'язки виконувати. З цього визначення випливає те, що "претендент" на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, які дозволяють їх йому надати. До зазначених особливостей належать зовнішня відокремленість; персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи - персони; здатність виражати і здійснювати державну волю в процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

"Претендент", який має перераховані вище особливості, набуває статусу суб'єкта тільки в тому випадку, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав і обов'язків, які реалізуються останнім у сфері державного управління. Отже, наявність у керівника ОВС перерахованих вище особливостей надає змогу стверджувати те, що він є суб'єктом адміністративного права. При цьому потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізувати їх (адміністративна дієздатність) та наявність них формують адміністративно-правовий статус керівника ОВС як суб'єкта адміністративного права.

Адміністративно-правовий статус керівника ОВС України слід аналізувати в аспектах, які включають його загальне положення як громадянина у сфері суспільних відносин і спеціальне - як працівника апарату державного управління, який обіймає певну посаду і перебуває на державній службі, а також працівника міліції. Д.Н. Бахрах у зв'язку з зазначеним відмічає: "громадянин... розуміється як індивід, який не перебуває в стабільних організаційних правовідносинах, коли ж індивід набуває статусу службовця, обіймаючи певну посаду, сукупність прав і обов'язків, пов'язаних із даною соціальною роллю, терміном "громадянин" не охоплюється" [1, с.73].

Більш широке трактування адміністративно-правового статусу громадянина надає Ю.А. Тихомиров, визначаючи його як "установлені законом та іншими правовими актами права, обов'язки й відповідальність громадянина, які забезпечують його участь в управлінні державою й задоволення публічних і особистих інтересів завдяки діяльності державних органів". На думку автора, адміністративно-правовий статус керівника ОВС як громадянина України є складовою частиною його загального правового статусу, встановленого Конституцією України, держа-

вними законодавчими актами, а також нормами міжнародного права - Загальної Декларації прав людини, Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права. Так, згідно з розділом II Конституції України "всі громадяни мають рівні конституційні права, обов'язки і свободи та є рівними перед законом" [2]. Крім цього, статус керівника ОВС як громадянина являє собою комплекс прав і обов'язків громадян, а також гарантій їх реалізації, закріплених нормами адміністративного права.

Керівник ОВС виконує важливу соціальну роль у суспільстві, реалізуючи свої функції в межах компетенції певної державної посади. В цій якості він відноситься до працівників міліції, в яких якості особистості ідентифікуються з їх соціальною та правовою роллю захисників правопорядку. Крім того, особливості їх служби являють собою специфічну галузь адміністративно-правових відносин, властиву лише ОВС, і полягають в правоохоронному характері управління; таких специфічних умовах функціонування системи, як єдиноначальність, висока службова дисципліна, особливі умови проходження служби; користування статусом представників влади, які мають повноваження застосувати заходи адміністративного примусу. Керівник ОВС як працівник міліції відповідає за свою діяльність перед суспільством, має певне службове призначення, виступає у відносинах із населенням як професійний управлінський працівник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень.

Адміністративно-правовий статус керівників ОВС України регламентований у низці нормативних актів, до найважливіших з яких належать: Закони України "Про міліцію", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про державну службу", "Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України", Кодекс законів про працю України, Кодекс України про адміністративні правопо-

рушення, Положення про Міністерство внутрішніх справ України; Положення про територіальні і на транспорті органи МВС України; Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України; Статут внутрішньої служби Збройних Сил України та інші. Більш детально статус керівників вищого і старшого начальницького складу в управлінні органами внутрішніх справ визначений у положеннях про галузеву службу на рівні МВС України, Головного управління (управління) МВС України в областях і на транспорті та посадових інструкціях, в яких визначаються повноваження, обсяг влади, система прав і обов'язків, якими вони наділені у структурі державних органів, а також межам своєї установи.

Служба в органах внутрішніх справ є різновидом державної служби, яка проходить в спеціалізованому органі виконавчої влади і здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Реалізація правового статусу керівників ОВС здійснюється в організаційних межах державної служби в правоохоронних органах, чим пояснюється значимість застосування основних категорій інституту державної служби для визначення їх статусу. Так, ч.2 ст.1 Закону України "Про державну службу" наголошує: "Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження" [3].

Згідно з зазначеним вище законом, основними ознаками державного службовця є: заняття державної посади, яка визначає його правовий статус; виконання своїх службових обов'язків від імені та за дорученням держави; здійснення державної служби за винагороду, яка може виражати деякі особливості в

оплаті (наприклад, плата за спеціальне звання, процентна надбавка за вислугу років тощо); здійснення функцій щодо реалізації компетенції відповідного органа; володіння юридично владними повноваженнями та здійснення юридично значимих дій; наявність підвищеної відповідальності за свої дії. Наявність у керівника ОВС зазначених ознак дозволяє зробити висновок про те, що він має статус державного службовця, а його правове становище регулюється Законом України “Про державну службу”.

У Конституції України працівник органів внутрішніх справ не названий носієм державної служби, але це не означає того, що система ОВС позбавлена конституційності. Остання оцінюється, насамперед, двома критеріями: відповідністю ОВС тим положенням, які закріплені в Конституції України, та законністю процедури їх заснування. Крім того, більше десяти статей Конституції України присвячені безпосередньо питанням організації і функціонування державної служби, мають на увазі всіх її носіїв, у тому числі й працівників органів внутрішніх справ. Отже, служба керівників ОВС ґрунтується на правах, обов'язках, гарантіях і відповідальності, однаково загальних для всієї системи державної служби. Водночас їй властива низка специфічних ознак: вона є не цивільною, а воєнізованою, що накладає відбиток на професійну працю керівника ОВС і значною мірою визначає її спеціальний статус.

Змістом державної служби в органах внутрішніх справ є виконання керівником від імені та за дорученням держави конкретних службових обов'язків щодо забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, надання допомоги громадянам у забезпеченні їх прав і свобод тощо. При цьому специфічними ознаками служби керівника органів внутрішніх справ України є те, що він:

- а) виконує особливі, правоохоронні завдання;
- б) застосовує державний примус;
- в) при необхідності виконує службову ді-

яльність зі зброєю в руках;

г) має відповідати низці спеціальних вимог;

д) суворо дотримується ієрархії по службі. Так, ст.20 Закону України “Про міліцію” чітко встановлює: “Працівник міліції при виконанні покладених на нього обов'язків керується лише законом, діє в його межах і підкоряється своїм безпосередньому і прямому начальникам. Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб, у передбачених законом випадках не вправі втручатися в законну діяльність працівника міліції. Ніхто не має права покласти на працівника міліції виконання обов'язків, не передбачених чинним законодавством” [4];

е) має спеціальний правовий статус із широким переліком обмежень і компенсацій.

Оскільки поняття “державний службовець” виникло на основі поняття “державна служба”, наведеного вище, то під службовцем органів внутрішніх справ слід вважати громадянина України, який перебуває на службі та займає посаду в органах внутрішніх справ, практично виконує завдання, пов'язані з функціями ОВС, та утримується за рахунок державних коштів. Таким чином, адміністративно-правовим статусом керівника як службовця органів внутрішніх справ є сукупність прав, обов'язків, обмежень і відповідальності, встановлених законодавством України та гарантованих державою. При цьому слід зазначити те, що керівник органів внутрішніх справ здійснює свої повноваження не лише як службовець державного органу, а як службовець саме органу внутрішніх справ з урахуванням специфіки його діяльності.

Спеціальний правовий статус керівників ОВС України є комплексною категорією, яка акумулює одночасно ознаки декількох видів спеціальних статусів: державного службовця, посадової особи і представника влади. При цьому центральне місце в структурі правового статусу керівника ОВС займають повноваження посадової особи, яка являє собою сукупність службових прав і посадо-

вих обов'язків, передбачених конкретною посадою, спрямовані на виконання компетенції органу внутрішніх справ, а також відповідальність зазначеної особи за належне виконання її повноважень. Також, як і державні службовці, керівники ОВС є посадовими особами, які згідно зі ст.19 Конституції України “зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Чинне законодавство вживає термін “службова особа”, закріплений в Конституції України, та “посадова особа”, не проводячи їх чіткого розмежування, що створює проблеми у правозастосовчій практиці. Аналізуючи адміністративно-правовий статус керівника органів внутрішніх справ України, доцільно відмітити те, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить визначення терміну “посадова особа”, тому для нього слід керуватися положеннями інших нормативно-правових актів.

Визначаючи поняття службової особи, Кримінальний кодекс України використовує дефініцію “посадової особи”, яку містила його попередня редакція. Так, у пункті 1 та 2 Примітки до статті 364 Кримінального кодексу України міститься наступне поняття службової особи: “службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням”. Тобто, вищезазначена примітка до статті 364 вказаного Кодексу до службових осіб відносить осіб, які здійснюють функції представників влади; осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням [5].

Поняття “посадова особа” міститься лише

в Законі України “Про державну службу”, частина друга статті 2 якого визначає: “посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій”. Отже, керівники ОВС України є посадовими особами, рівень науково-теоретичного осмислення адміністративно-правового статусу яких є недостатньо розробленим, тому відсутність відповідних концептуальних засад є причиною існування прогалин у врегулюванні багатьох службово-правових відносин в їх практичній діяльності.

В адміністративно-правовій науці сформовані ознаки посадової особи, стосовно яких керівник ОВС України під час визначення його статусу для набуття відповідних повноважень повинен:

- бути громадянином України, обіймати постійно або тимчасово посаду в органах державної влади (зокрема ОВС) і виконувати відповідні повноваження згідно з нормативними правовими актами;
- реалізовувати владні повноваження, здійснювати організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції, виконуючи волю держави і суспільства, забезпечуючи права і законні інтереси громадян та організацій, задовольняючи державні і суспільні інтереси;
- виконувати посадові функції згідно із функціями ОВС; чітко дотримуватися вимог, закріплених у наказах, розпорядженнях, інструкціях, положеннях та правилах Міністерства внутрішніх справ, вимагати від своїх підлеглих їх виконання;
- представляти зовні (у відносинах із не-підлеглими суб'єктами) державний орган, в якому служить;
- мати права, обов'язки, обмеження і заборони по службі, встановлені законом;
- застосовувати до своїх підлеглих заходи примусу;

- реалізовувати повноваження щодо накладення дисциплінарних стягнень на своїх підлеглих;

- виконувати управлінські (керівні) функції щодо підлеглих шляхом видання адміністративних актів розпорядчого характеру, обов'язкових для виконання, які забезпечують реалізацію наданих йому повноважень;

- здійснювати контрольні-наглядові повноваження;

- бути суб'єктом юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної, цивільно-правової).

Посадова особа несе також підвищену соціальну, політичну і моральну відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх функціональних обов'язків. Підвищена відповідальність обумовлена тим, що керівник відповідає не тільки за свою особисту діяльність, але й за дії підлеглих йому осіб. Крім того, посадова особа розпоряджається матеріальними, фінансовими, трудовими та кадровими ресурсами, виконує найважливіші організаційно-розпорядничі функції щодо здійснення наданих їй повноважень і компетенцій.

Посадові особи органів внутрішніх справ, як і інші службовці ОВС, займають визначену посаду, але законодавець називає перших "керівниками та заступниками керівників", які не лише виконують практичні завдання і функції державних органів. Законами та іншими нормативними актами на них покладено здійснення організаційно-розпорядничих та контрольних функцій. Отже, поняття "посадова особа" є вузьким за поняття "державний службовець", тому що, по-перше, кожна посадова особа є державним службовцем, але не кожний державний службовець є посадовою особою, по-друге, державний службовець виконує практичні завдання, які встановлює посадова особа.

Керівник ОВС як посадова особа наділений всіма правовими засобами для забезпечення ефективного функціонування своєї установи. О.В. Петришин вважає, що специ-

фіка діяльності та правового статусу зазначеної категорії службовців полягає у "здійсненні внутрішньоорганізаційного, на основі прямого підпорядкування, управління відповідним колективом" [6, с.32]. Крім повноважень, передбачених посадою, ця категорія службовців наділена правом представляти інтереси своєї організації у відносинах з іншими суб'єктами, тобто є спеціальним суб'єктом управлінського процесу, що відображено через її правовий статус.

В.М. Плішкін виділяє особливості правового статусу через інститут проходження служби в ОВС, що обумовлене: особливим порядком нормативно-правового регулювання; індивідуальним прийняттям присяги; призначенням на посаду рядового й начальницького складу; носінням форменого одягу, табельної й вогнепальної зброї й спеціальних засобів; наділенням спеціальними обов'язками й правами застосування заходів адміністративного примусу; наявністю певних заборон і обмежень; встановленням спеціальних звань і вікових обмежень; встановленням додаткових правових і соціальних гарантій [7, с.72].

Керівник ОВС України як посадова особа здобуває статус з моменту нормативного закріплення призначення на посаду, тобто юридичного встановлення можливості реалізації посадових прав і обов'язків, а також застосування до нього заходів відповідальності. Керівник втрачає правовий статус з моменту закінчення державно-службових відносин, тобто припинення державної служби в правоохоронному органі (наприклад, під час звільнення, виходу на пенсію тощо). При цьому правовий статус керівника ОВС як посадової особи вважається за доцільне визначити положенням в системі МВС Україну, врегульованим нормами права, яке характеризується наступними складовими елементами:

1) діяльність на встановлених принципах державної служби: законності, підконтрольності та підзвітності; обов'язковості рішень вищих органів і посадових осіб; позапартій-

ності; відповідальності за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків;

2) найменування посадової особи та місце в організаційній системі МВС України (визначається його підпорядкованістю та різними атрибутами посади, наприклад, правом підпису на відповідних документах);

3) права та обов'язки - центральні елементи статусу, які характеризують юридичний стан посадової особи та визначальні межі її дій;

4) компетенція, яка визначає роль та призначення керівника в системі МВС та інших органів державної влади;

5) функції, які характеризують предметну спрямованість діяльності, визначають компетенцію, або встановлюються прямо в нормативно-правових актах, або виступають у формі завдань посадової особи;

6) правові форми та методи реалізації функцій і повноважень (переконання і примус, припинення, стимулювання, заборони тощо);

7) гарантії реалізації повноважень - організаційно-правові засоби, за допомогою яких держава забезпечує здійснення прав і обов'язків (застосування засобів примусу, адміністративно-юрисдикційні повноваження, наявність певних пільг, нормативне встановлення підстав для припинення служби, звільнення з державних органів тощо) [8, с.332];

8) відповідальність - невід'ємний елемент правового статусу, який забезпечує створення належної організації, а також виконання умов службової дисципліни.

Центральне місце серед складових елементів правового статусу керівника ОВС України належить правам і обов'язкам, які класифікуються за такими видами:

а) основні (конституційні) права та обов'язки, які закріплені у Конституції України, міжнародно-правових актах та законодавчих актах України;

б) загальні права та обов'язки, які мають всі працівники ОВС, до яких необхідно від-

нести права на: одержання від державних органів, підприємств, установ, організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до їх компетенції; носіння та зберігання табельної зброї і спеціальних засобів у порядку, визначеному МВС України; носіння форменого одягу; безперешкодне ознайомлення з матеріалами, які стосуються проходження державної служби; звернення до суду для вирішення спірних питань, пов'язаних із державною службою; належні умови роботи, які сприяють виконанню службових обов'язків; грошове утримання та інші виплати за службу в надурочний, нічний час, вихідні та святкові дні, передбачені нормативними актами України; щорічну чергову оплачувану відпустку та інші види відпусток, передбачені законодавством; медичне обслуговування тощо;

в) спеціальні права та обов'язки, особливістю яких є те, що їх характер залежить від посади, яку обіймає керівник ОВС, і від того, в якому органі (підрозділі) він проходить службу. Зазначені права та обов'язки визначаються положеннями про Міністерство внутрішніх справ України та територіальні і на транспорті органи МВС України.

Отже, керівник ОВС України має поряд із загальними правами та обов'язками людини, громадянина, державного службовця, посадової особи і специфічні права та обов'язки працівника міліції, необхідні йому для безпосереднього виконання своїх функціональних обов'язків, та відповідальність, передбачену законом. Керівник ОВС України є спеціальним суб'єктом адміністративного права, особливості якого характеризують різні сторони його діяльності, що знаходять своє закріплення у відповідних нормативно-правових актах.

На думку автора, адміністративно-правовий статус керівника ОВС України залежить від того, наскільки ефективно регулюється правова сфера його службової діяльності. При цьому слід зазначити, що на

сьогодні цей процес є недосконалим, тому потребує відповідної регламентації. З огляду на викладені вище обставини, а також особливий порядок проходження служби й заняття посади в органах внутрішніх справ, спеціальні права, обов'язки та відповідальність керівника, з метою вдосконалення його правового статусу і всіх працівників ОВС вважається доцільним розробити й прийняття Закон України "Про державну службу в органах внутрішніх справ України", який врегулював би наступні питання:

- 1) поняття державної служби в ОВС та її межі;
- 2) завдання та принципи державної служби в ОВС;
- 3) визначення правового статусу державних службовців ОВС;
- 4) судовий захист державних службовців ОВС із питань атестації, реалізації їх прав і обов'язків, дисциплінарної відповідальності, недотримання стосовно їх гарантій правового й соціального захисту;
- 5) визначення поняття посадової особи та керівника ОВС;
- 6) визначення державних посад в ОВС, їх класифікація та реєстр;
- 7) класифікаційні вимоги до державних посад в ОВС тощо.

Таким чином, під адміністративно-правовим статусом керівника ОВС України слід розуміти його положення як спеціального суб'єкта адміністративного права в системі органів внутрішніх справ та інших органів державної влади, врегульоване нормами права, яке являє собою сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, гарантій та відповідальності.

Адміністративно-правовий статус керівника ОВС України включає його загальне положення як громадянина у сфері суспільних відносин і спеціальне - як працівника апарату державного управління, який обіймає певну посаду і перебуває на державній службі, тобто працівника правоохоронних органів, державного службовця та посадової особи.

Службова діяльність керівників ОВС ґрунтується на правах, обов'язках, гарантіях і відповідальності, однаково загальних для всієї системи державної служби. Водночас їй властива низка специфічних ознак: вона є не цивільною, а воєнізованою, що накладає відбиток на професійну працю керівника ОВС і значною мірою визначає її спеціальний статус.

Керівник ОВС України виступає як повноважний представник своєї організації у відносинах з іншими суб'єктами, тобто є спеціальним суб'єктом управлінського процесу, що відображено через його правовий статус.

Зміст адміністративно-правового статусу керівника ОВС характеризують найменування його посади, місце в службовій ієрархії, компетенція, функції, повноваження, які потребують нормативного вдосконалення. Наукове дослідження особливостей правового статусу керівника ОВС з урахуванням специфіки його діяльності має важливе теоретичне і практичне значення для вдосконалення чинного законодавства і практики його застосування.

Комплекс службових обов'язків і відповідних прав забезпечують виконання керівником ОВС України встановлених посадою функцій, які є одним із складових елементів його адміністративно-правового статусу, характеризують предметну спрямованість діяльності та визначають компетенцію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 368 с.
2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України "Про державну службу" // ВВР України. – 1993. – № 52. – С. 490.
4. Закон України "Про міліцію" // ВВР України. – 1991. – № 14. – С. 4.
5. Кримінальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21.
6. Петришин А. В. Статус должностного

лица: природа, структура, специалізація :
учебное пособие / А. В. Петришин. – К.,
1990. – 76 с.
7. Плішкін В. М. Теорія управління орга-
нами внутрішніх справ : підручник /

В. М. Плішкін. – К., 1999. – 702 с.
8. Бандурка О. М. Теорія і практика
управління в органах внутрішніх справ Укра-
їни / О. М. Бандурка. – Х., 2004. – 771 с.

Яценко С. Л. Адміністративно-правовий статус керівника в органах внутрішніх справ України / С. Л. Яценко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 442–449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09jslycu.pdf>

Розглядається адміністративно-правовий статус керівника в органах внутрішніх справ, аналізується нормативно-правова база правового регулювання діяльності керівника ОВС як суб'єкта адміністративного права.

Яценко С.Л. Адміністративно-правовий статус керівника в органах внутрішніх справ України

Рассматривается административно-правовой статус руководителя в органах внутренних дел, анализируется нормативно-правовая база правового регулирования деятельности руководителя ОВД как субъекта административного права.

Jatsenko S.L. Administrative of the Head in Law-Enforcement Bodies of Ukraine

The administrative-legal status of the head in law-enforcement bodies is considered, the normative-legal base of legal regulation of activity of head of Law-Enforcement Bodies as subject of administrative law is analyzed.

Форум права Форум