

20. Сиринов М. Городской кредит / М. Сиринов // Городское дело. – 1910. – № 3. – С. 129–135.
21. Твердохлебов В. Н. Местные финансы / В. Н. Твердохлебов. – Одесса, 1919. – Разд. паг.
22. Тотомианц В. Ф. Самоуправление и городское хозяйство / В. Ф. Тотомианц. – СПб., 1910. – Разд. паг.
23. Фесенко И. О. К вопросу о реформе городского общественного управления : в 2 ч. Ч. 1 / И. О. Фесенко. – Харьков, 1890. – 124 с.
24. Мыш М. И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / М. И. Мыш. – СПб. : Тип. Н. А. Лебедева, 1876. – 160 с.

Надійшла до редколегії 09.06.2011

**ПАМПУРА М. В. ВЛИЯНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ ЛЕВОБЕРЕЖНОЙ УКРАИНЫ
В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

На основе анализа широкого круга источников и научных исследований отечественных и зарубежных авторов – историков и юристов – раскрыты особенности влияния органов местного самоуправления на экономическое развитие городов Левобережной Украины в конце XIX – начале XX в.

**PAMPURA M. THE INSTITUTIONS OF LOCAL GOVERNMENT ON ECONOMIC
DEVELOPMENT OF CITIES OF LEFT-BANK UKRAINE IN THE END XIX – BEGINNING
XX CENTURY ARE COME TO LIGHT: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT**

On the basis of the analysis of the broad audience of sources and scientific researches of domestic and foreign authors – historians and lawyers features of influence of institutions of local government on economic development of cities of Left-bank Ukraine in the end XIX – beginning XX century are come to light.

УДК 351.74

О. Ю. КИСІЛЬ,

ад'юнкт

Харківського національного університету внутрішніх справ

**ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ РЯДОВОГО
ТА НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Розглянуто питання правового статусу осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ; надано пропозиції з його удосконалення.

Як відомо, проходження служби для осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ пов'язане зі значними фізичними і моральними перевантаженнями. Це і стресові ситуації, і реальна небезпека служби, оскільки вона часом пов'язана з фізичним і психічним опором з боку правопорушників, який нерідко переходить у відкрите зазіхання на життя і здоров'я працівника органу або підрозділу внутрішніх справ, а також несення служби в нічний час, у вихідні і святкові дні, режимні вимоги до виконання службових обов'язків тощо.

Крім цього, матеріали судової практики свідчать про непоодинокі випадки порушення прав службовців органів внутрішніх справ. Так, протягом 2010 р. до Сумського окружного адміністративного суду надійшло 76 справ категорії 3 «Справи зі спорів з приводу прийнят-

тя громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби». Зокрема справи категорії 3.3 «Про поновлення на роботі» становлять вагомую частину даної категорії (46,1 %): протягом 2010 р. надійшло 35 справ, розглянуто 22 (56,4 % розглянутих справ даної категорії), з яких 9 – із задоволенням позовних вимог. Найбільшу кількість становлять справи про поновлення на роботі в органах внутрішніх справ (надійшло 10 справ, розглянуто 10 справ, з яких 4 – із задоволенням позовних вимог).

З огляду на це, дана категорія населення потребує підвищеної уваги держави до забезпечення її правового статусу. Слід відзначити, що проблематика правового статусу людини і громадянина достатньо докладно розроблена у вітчизняній науці. Її вивченням займалися такі відомі вчені радянської доби й сучасні російські

та українські науковці, як: С. С. Алексєєв, М. В. Вітрук, Б. Б. Камінський, М. І. Матузов, П. О. Недбайло, О. Ф. Скакун, М. С. Строгович, О. Ф. Черданцев, Л. С. Явич, Ц. А. Ямпольська тощо. Однак аналіз наукових праць свідчить про те, що проблема правового статусу досліджувалася переважно в загальному плані, де дослідженню правового статусу окремих категорій населення, зокрема проблематиці правового статусу осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, не завжди приділялася достатня увага. З огляду на це метою статті є надання пропозицій з удосконалення правового статусу осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ.

Загальноновизнаним у юридичній науці є розуміння правового статусу як юридичного вираження і закріплення фактичного становище особи в державі. Що ж до визначення структурних елементів цього правового явища, серед вчених немає такої одностайності. Традиційно до структури правового статусу фізичної особи включають сукупність її прав та обов'язків, що встановлені державою та закріплені в законах. Так, О. І. Козлова та О. Є. Кутафін вказують, що правовий статус людини і громадянина в повному обсязі характеризується сукупністю прав, свобод і обов'язків, якими він наділяється як суб'єкт правовідносин, що виникають у процесі реалізації норм всіх галузей права. Конституційно-правовий інститут, норми якого закріплюють основи правового статусу особи, відображає найбільш істотні, вихідні положення, що визначають становище людини в суспільстві і державі, принципи їх відносин [1, с. 154].

У той самий час М. В. Вітрук зазначає, що, вирішуючи завдання показати всі соціально-юридичні якості особистості в їх єдності, необхідно розкрити правове становище особистості в широкому плані, комплексно, не зводячи його до системи юридичних прав і обов'язків особистості, як суб'єкта права [2, с. 45]. Підтримуючи зазначену позицію, М. І. Матузов до елементів правового статусу фізичної особи відносить: відповідні правові норми; правосуб'єктність; загальні для усіх суб'єктивні права, свободи та обов'язки; законні інтереси; громадянство; юридичну відповідальність; правові принципи; правовідносини загального (статутного) характеру [3, с. 59].

Вітчизняний теоретик права О. Ф. Скакун вказує, що інтерес передує правам і обов'язкам незалежно від того, чи знаходить він пряме закріплення в законодавстві, чи просто підлягає правовому захисту з боку держави. Можна

виділити законний інтерес як елемент структури соціального, а не правового статусу. Громадянство як певний політико-юридичний стан є передумовою набуття індивідом правового статусу громадянина конкретної держави в повному обсязі. Гарантії реалізації прав і обов'язків істотно впливають на зміст і соціальне значення правового статусу особи. Однак загальносоціальні (економічні, політичні, ідеологічні тощо) і спеціально-соціальні (юридичні) гарантії є факторами реалізації правового статусу особи, а не елементами структури його системи [4, с. 378–379]. На думку К. Ю. Мельника, до елементів правового статусу фізичної особи належать: права, свободи та обов'язки, які є центральним (стрижневим) елементом правового статусу. Громадянство і правосуб'єктність виступають як необхідні передумови власне самого правового статусу суб'єкта; юридична відповідальність встановлює міру покарання за порушення особою встановлених державою правил поведінки; система юридичних гарантій забезпечує реалізацію й охорону юридичних прав, свобод та обов'язків особи [5, с. 124].

Ми вважаємо більш правильним визначати правовий статус особи через її права, свободи і обов'язки, а через також юридичну відповідальність. Усі інші елементи правового статусу, які виділяються окремими вченими, – це або умови чи передумови його існування, або чинники його реалізації (наприклад, громадянство є умовою володіння особою правовим статусом громадянина конкретної держави в повному обсязі).

У юридичній літературі розрізняють загальний, спеціальний та індивідуальний правові статуси, але в реальному житті вони не виступають самостійно. Як цілком правильно зазначив М. В. Вітрук, загальний, спеціальний та індивідуальний правові статуси співвідносяться як загальне, особливе й одиничне, знаходяться в нерозривному зв'язку і взаємодії [6, с. 190]. З приводу визначення загального правового статусу В. О. Кучинський пише: «Права й обов'язки, які належать усім громадянам, тобто мають загальний характер, повинні у своїй сукупності розглядатися як загальний правовий статус громадянина» [7, с. 30]. М. І. Матузов та О. В. Малько вважають, що «він визначається передусім Конституцією і не залежить від різноманітних поточних обставин (переміщення по службі, сімейного положення, посади, виконуваних функцій), є єдиним та однако-вим для всіх, характеризується відносною

статичністю, узагальненістю» [8, с. 236]. Отже, ядро загального правового статусу особистості становлять конституційні права, свободи й обов'язки, які є фундаментом для спеціального й індивідуального правових статусів. Загальний правовий статус встановлює початкову рівність правових можливостей будь-якого громадянина, тобто має поширення на усіх без винятку членів суспільства та держави однаковою мірою.

Спеціальний правовий статус диференціює громадян як суб'єктів права. Його існування пов'язано з певним спеціальним суб'єктом. Для спеціального статусу характерна наявність спеціальних прав та обов'язків. Так, О. Ф. Скакун під спеціальним статусом розуміє статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридично-значущим началом (родом діяльності, віком тощо), який наділений відповідно до законів та інших нормативних актів спеціальними, додатковими правами й обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер, військовослужбовець, посадова особа тощо) [4, с. 381]. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що наявність у статусі спеціальних прав і обов'язків може певним чином обмежувати загальні права і обов'язки осіб – носіїв цього спеціального статусу.

Слід відзначити, що правовий статус осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ закріплюється в низці нормативно-правових актів, основні з яких Закон України «Про міліцію», Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ.

Недоліком національного законодавства в цій сфері є те, що зазначені нормативно-правові акти не містять повного переліку прав та обов'язків осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. Так, хоча розділ II Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ має назву «Права, обов'язки і відповідальність», однак замість прав у ньому переважно закріплено їх обмеження. Так, відповідно до п. 15 Положення особам рядового і начальницького складу забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту,

що здійснюються в позаробочий час) безпосередньо або через інших осіб, а також організувати страйки та брати у них участь. Крім цього, права, обов'язки та відповідальність в межах розділу II розташовані у довільному порядку, що ускладнює їх сприйняття.

Більш того, Закон України «Про міліцію» та Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ приймалися на зорі становлення незалежності України, з огляду на що певним чином застаріли. Так, відповідно до п. 41 Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ переміщення по службі осіб рядового і молодшого начальницького складу провадиться, зокрема, на нижчі посади в порядку дисциплінарного стягнення відповідно до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ. У той же час з огляду на положення Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» не можуть застосовуватись як такі, що суперечать Конституції, правила відомчих положень чи статутів про дисципліну, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення. Крім цього, в Положенні ще лишається норма, що для осіб рядового і начальницького складу встановлюється 41-годинний робочий тиждень (п. 21). Отже, доцільно привести норми Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ відповідно до вимог загального законодавства.

Однак найбільш негативним є те, що законодавець іде шляхом зниження прав осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ в соціальній сфері. Так, у 2007 р. до ст. 22 Закону України «Про міліцію» було внесено певні зміни, зокрема було передбачено, що працівникам міліції та членам їх сімей надається 50-відсоткова знижка на оплату жилої площі, комунальних послуг, а також палива в межах норм, встановлених законодавством. Пільги на безоплатне забезпечення житлом з опаленням та освітленням за встановленими нормами працівникам міліції, які живуть і працюють у сільській місцевості та в селищах міського типу, а також пільги працівникам міліції з оплати жилої площі, комунальних послуг і палива з 50-відсотковою знижкою надаються за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із

середньомісячним сукупним доходом працівника міліції за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. За працівниками міліції, звільненими зі служби за віком, хворобою або вислугою років, зберігається право на пільги за цим Законом за умови, що середньомісячний сукупний доход сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Слід відзначити, що вказані зміни визнано неконституційними згідно з Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 р. Так, однією з конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування (ч. 2 ст. 22 Конституції України) чи звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22 Конституції України). Тлумачення словосполучення «звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина», що міститься в ч. 3 ст. 22 Конституції України, Конституційний Суд України дав у Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками), згідно з яким конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ч. 2),

при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ч. 3). Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. При цьому Конституційний Суд України зазначив, що «загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена» (абз. 4 п. 5.2 мотивувальної частини). Отже, визнання законом правових актів такими, що втратили чинність, зупинення їх дії, внесення до них змін і доповнень стосовно закріплених у них прав і свобод людини і громадянина Конституційний Суд України вважає скасуванням або обмеженням цих прав і свобод.

Таким чином, сьогодні вважаємо за необхідне розробити новий Закон України «Про міліцію», який би відповідав викликам сучасності та комплексно вирішував усі питання проходження служби даної категорії службовців.

Список використаної літератури

1. Козлова Е. И. Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : Юристъ, 1999. – 520 с.
2. Витрук Н. В. Проблемы теории правового положения личности в развитом социалистическом обществе : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Николай Васильевич Витрук. – М., 1979. – 427 с.
3. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 293 с.
4. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
5. Мельник К. Ю. Обмеження прав особистості як наслідок володіння спеціальним правовим статусом / К. Ю. Мельник // Право і Безпека. – 2005. – № 4'3. – С. 123–127.
6. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – М. : Наука, 1979. – 229 с.
7. Кучинский В. А. Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. – М. : Юрид. лит., 1978. – 207 с.
8. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 742 с.

Надійшла до редколегії 20.05.2011

КИСИЛЬ О. Ю. К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ЛИЦ РЯДОВОГО И НАЧАЛЬСТВУЮЩЕГО СОСТАВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Рассмотрен вопрос правового статуса лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел; предоставлены предложения по его усовершенствованию.

KISIL O. TO THE QUESTION ABOUT THE LEGAL STATUS OF ENLISTED AND OFFICER CORPS OF MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

The question of the legal status of enlisted and officer corps of Ministry of Internal Affairs is reviewed; suggestions on its improvement are given.