

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ*

Розбудова демократичної, правової, соціальної держави ставить питання про наповнення конституційної моделі організації публічної влади, прав і свобод людини реальним, дійсним змістом, виявлення демократичного потенціалу діючого законодавства України, його інтеграцію в соціальну та юридичну практику.

Успішне вирішення цих завдань можливе лише за умови удосконалення українського законодавства щодо правового статусу тих чи інших суб'єктів, доведення його до рівня міжнародних стандартів.

Розглядаючи питання у аспекті особливостей правового статусу керівника в органах внутрішніх справ, необхідно, насамперед, визначити обсяг самого поняття «правовий статус», яке є спірним у юридичній літературі. Від того, що вкладено у зміст цієї категорії, залежать і межі правового статусу конкретних суб'єктів правовідносин.

Одні вважають, що правовий статус особи – це «система прав, свобод та обов'язків, які знайшли правове закріплення в нормах права» [1, с.148].

На такому розумінні поняття «правового статусу» наполягає й О.Р. Дашковська, доповнюючи також, що до його складу входять і законні інтереси суб'єктів права [2, с.342].

Ще однією точкою зору є уявлення про правовий статус особи як «системи закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та відповідальності» [3,с.409-410], але автор категорично заперечує проти законних інтересів у його складі.

Безумовно, цю дискусію можна продовжувати і далі. Численні підходи до цього питання обумовлені низкою факторів. Насамперед – це різні підходи до праворозуміння, коли нормативістський підхід зіштовхується із соціологічним, де в першому випадку усе, що виходить за межі дії норм, правом не охоплюється і, навпаки, коли межі права розширюються і воно вже є не тільки норми, але й дух права, його ідеї, а також суспільні відносини. Іншим фактором є бажання розглянути правовий статус якомога ширше, проте, хоч він і справді є багатоаспектним явищем, не слід включати до його складу, як слушно зауважує О.Ф. Скакун, ті категорії (наприклад громадянство, гарантії), «котрі є або передумовами правового статусу, або його умовами, супроводять його, близькі примикають до нього» [3, с.410].

Розв'язанням даної проблеми можна вважати розгляд правового статусу особи з позиції, коли ключовими елементами його структури будуть

* Серед науковців немає єдиного підходу щодо використання словосполучень «керівник в ОВС» чи «керівник ОВС». Поняття «керівник ОВС» за змістом є вужчим ніж «керівник в ОВС», тому що перше словосполучення означає лише конкретну посадову особу органів внутрішніх справ, а саме Міністра внутрішніх справ України, чий правовий статус регулюється крім Конституції ще й спеціальними законами України (ст. 9 Закону України «Про державну службу»). А поняттям «керівник в ОВС» охоплюються усі керівники, які працюють на всіх рівнях ієрархічної структури ОВС.

конституційні права, свободи й обов'язки, а такі похідні елементи, як юридична відповідальність та законні інтереси будуть лише якісно її варіювати в залежності від місця конкретної особи у соціальній структурі суспільства.

За таким критерієм можна виділити загальний, спеціальний та індивідуальний правовий статус. Однак співвідношення цих видів також потребує уточнення. Загальновизнано, що спеціальний та індивідуальний види правового статусу ґрунтуються на загальному, який є незмінним для кожної конкретної особи. Однак це твердження не цілком правильне. При визначенні прав та свобод людини і громадянина як рівних для всіх [4, ст.24], у Конституції України також йдеться і про можливе обмеження обсягу даних прав та свобод у випадках, встановлених Конституцією і законами України [4, ст.64;36;42]. Наприклад, державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права займатися підприємницькою діяльністю [5, ст.5]. Тому при визначенні правового статусу особи необхідно мати на увазі, що у передбачених Конституцією та законами України випадках можуть бути винятки із правил і у такому разі обсяг загального правового статусу особи буде вужчим, ніж той, що теоретично визначається за базовий.

Щодо правового статусу керівника в органах внутрішніх справ перш за все слід зазначити, що в цьому випадку мова йде про спеціальний правовий статус, тобто такий, який являє собою правове (від лат. status – становище, стан) становище особи, яка відрізняється від інших, рівних за своїм загальним правовим статусом осіб, обсягом наданих прав, свобод та обов'язків.

Правовий статус керівника в органах внутрішніх справ, крім Конституції України, регламентуються також розгалуженою системою нормативно-правових актів, прийнятих органами різних рівнів. Серед основних – Закон України «Про державну службу» (визначає основні засади правового статусу керівника в органах внутрішніх справ як державного службовця), Закон України «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про боротьбу з корупцією», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Термін «керівник» досить широко використовується у правовій системі держави. Його синонімом є термін «начальник, начальницький склад». Існує чимало підходів до визначення цього терміна й серед науковців. Не вступаючи в дискусію з цього приводу, лише зазначимо, що дуже вдалою, на нашу думку, є дефініція категорії, сформульована О.М. Бандуркою: «Керівник – це особа, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиноначальником у межах наданих йому повноважень» [7, с.156].

І дійсно, якщо йдеться про особливості правового статусу керівника, то головною відмінністю від інших видів правового статусу буде та, що, фактично виконуючи функції держави, ця категорія осіб наділяється за законодавством спеціально визначеним обсягом прав та обов'язків. У зв'язку з правозобов'язуючим характером державної діяльності, вплив конкретних уповноважених державою виконавців на інших суб'єктів правовідносин мо-

же бути ідентифіковано як владний. У даному сенсі, акцентуючи на специфіці означених прав і обов'язків, законодавець визначає їх терміном «повноваження» [8, с.92].

Крім того, слід зазначити, що законодавець відносить керівників як державних службовців, до посадових осіб, тому правовий статус керівника в ОВС включає у обсязі свого змісту, крім загального, також правовий статус посадових осіб.

Вперше в українському законодавстві про державну службу легальне визначення посадової особи було дано в ст. 2 Закону «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., згідно з якою «посадовими особами вважаються керівники і заступники керівників державних органів і їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладене здійснення організаційно-розпорядчих і консультативних функцій» [9, ст.2].

У цьому законі місце керівника в органах внутрішніх справ розглядається скрізь призму поняття посадової особи, а співвідношення керівника в ОВС з іншими державними службовцями органів внутрішніх справ може бути визначено у такому вигляді: не кожен державний службовець органів внутрішніх справ є керівником в органах внутрішніх справ, але кожен керівник в органах внутрішніх справ є державним службовцем. Поняття «керівник в органах внутрішніх справ» є вужчим, ніж поняття «державний службовець».

Управління підлеглими здійснюється керівником шляхом його владного впливу у межах визначених повноважень. Однак обсяг та характер такого елемента правового статусу керівника в органах внутрішніх справ, крім позитивного результату його впливу на інших суб'єктів правовідносин може призводити і до небажаних наслідків, а в окремих випадках й до явного зловживання своїми повноваженнями. «Уся справа у тому, що, володіючи повноваженнями за державною посадою державної служби, службовець, реалізуючи ці повноваження, у той же час одержує значні можливості їх використання в цілях, які не відносяться до посади і навіть протипоказані останній: в політичних цілях, в інтересах третіх осіб, з метою особистого збагачення» [10, с.174].

Для запобігання таким діям законодавець передбачає підвищену юридичну відповідальність для даної категорії осіб.

Крім загальної юридичної відповідальності суб'єктів, які не є державними службовцями, а також підвищеної, яка застосовується до державних службовців взагалі, для керівників передбачена також відповідальність, яка обумовлена і його роллю у процесі управління підлеглими. Так, наприклад, Закон України «Про боротьбу з корупцією» встановлює юридичну відповідальність керівників за нежиття заходів щодо боротьби з корупцією серед своїх підлеглих, де серед інших видів санкцій є й звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави [5, ст.10].

Викладене дозволяє зробити висновок, що до особливостей правового статусу керівника в органах внутрішніх справ необхідно віднести наявність спеціальної, підвищеної юридичної відповідальності, обумовленої соціаль-

ною значущістю виконуваних функцій та рівнем державно-владних повноважень, якими він користується для їх виконання. Тому до складових елементів правового статусу керівника в органах внутрішніх справ, крім прав, свобод та обов'язків, які включаються до загально-правового статусу, слід також віднести і юридичну відповідальність.

Список літератури: 1. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 4-е изд., переработанное и дополненное. М., 1998. 2. Загальна теорія держави та права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. Харків, 2002. 3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник, Х., 2000. 4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996року. К., 1997. 5. Закон України «Про боротьбу з корупцією» // Відомості Верховної Ради України. 1995. №34. Ст.266. 6. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. 7. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996. 8. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н.И. Панова: Харьков, 1993. 9. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. 1993. №52. Ст. 499. 10. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.

Надійшла до редколегії 24.07.03