

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ШЕСТАКОВ СЕРГІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.98 – 351.743

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ПРАЦІВНИКА МІЛІЦІЇ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2003

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент

Комзюк Анатолій Трохимович,

Національний університет внутрішніх справ, професор кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор

Петков Валерій Петрович,

Кіровоградський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ, в.о. ректора;

кандидат юридичних наук

Бандурка Олександр Олександрович,

Державна податкова адміністрація України в Харківській області, начальник.

Провідна установа: Одеська національна юридична академія, кафедра адміністративного права, Міністерство освіти і науки України, м. Одеса.

Захист відбудеться “31” січня 2004 р. о “10” годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50 річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50 річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “29” грудня 2003 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Положення Конституції України про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, вимагає від останньої забезпечення реалізації цих прав і свобод. Одним із засобів досягнення зазначеної мети є державна служба – особливий інститут держави, спеціально організована професійна діяльність громадян з реалізації конституційних завдань та функцій держави.

Служба в міліції є різновидом державної служби України. Працівники міліції виконують завдання держави, спрямовані на забезпечення особистої безпеки громадян, вони попереджають і припиняють злочини, надають допомогу громадянам та юридичним особам у здійсненні їх законних прав та інтересів тощо. З метою забезпечення успішного виконання цих завдань докорінного поліпшення потребують не лише форми і методи діяльності міліції, але і якісний підхід до визначення адміністративно-правового статусу працівника міліції.

Звернення до цієї проблеми викликане ще й тією обставиною, що правовий статус працівника міліції є рівним для будь-якого працівника міліції від курсанта навчального закладу системи МВС до міністра внутрішніх справ, на його основі визначається правове становище особового складу міліції в цілому. Цим пояснюється необхідність належного нормативного закріплення адміністративно-правового статусу працівника міліції, адже реалізація працівником своїх повноважень переважно пов'язана з обмеженням прав та свобод громадян, вторгненням у сферу їх законних інтересів.

Реалізація адміністративно-правового статусу працівника міліції дає можливість зміцнити законність, правову культуру працівника міліції за рахунок удосконалення підходів до організації діяльності працівника міліції, в тому числі у взаємодії з громадянами, зміцнення державної і службової дисципліни, посилення контролю і відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків, зокрема, за бездіяльність, зволікання у прийнятті і виконанні рішень.

За таких умов виникає потреба в дослідженні сутності, особливостей та структури адміністративно-правового статусу працівника міліції, характеристиці кожної з його складових, їх взаємозв'язку і розробці на цій основі пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання відносин працівника міліції з іншими суб'єктами управлінської діяльності. Проте проблеми адміністративно-правового статусу працівника міліції спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. Таким чином, глибоке дослідження проблем правового регулювання та практичної реалізації адміністративно-правового статусу працівника міліції набуває особливого змісту і актуальності.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано

відповідно до пп. 7.12, 7.28 Програми розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки на період 2001-2005 рр., затвердженої наказом МВС України № 356 від 11 травня 2001 р., пп. 1.3.2, 1.3.3, 4.10.5 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 р., затверджених рішенням колегії МВС України № 4 КМ/2 від 28 лютого 1995 р., а також п. 2.1 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ МВС України на 2001-2005 рр.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність, зміст та значення адміністративно-правового статусу працівника міліції, особливості реалізації окремих елементів статусу у правовідносинах і на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання та підвищення ефективності його практичної реалізації.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно було вирішити такі основні завдання:

- здійснити теоретичний аналіз категорій правовий статус, правове становище, їх складу;
- з'ясувати зміст, структуру та значення адміністративно-правового статусу працівника міліції, його місце та роль в системі правовідносин та правового становища;
- дослідити особливості адміністративно-правового статусу працівника міліції;
- здійснити класифікацію прав та обов'язків, що входять до адміністративно-правового статусу працівника міліції;
- проаналізувати зарубіжний досвід регулювання прав та обов'язків працівників міліції (поліції);
- провести аналіз нормативних положень, які регламентують адміністративно-правовий статус працівника міліції, дослідити проблеми його реалізації на практиці;
- виробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу працівника міліції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в сфері правоохоронної діяльності працівника міліції.

Предмет дослідження становлять теоретичні і практичні питання визначення, нормативно-правового закріплення, реалізації та розвитку адміністративно-правового статусу працівника міліції.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3), виокремлено окремі

складові адміністративно-правового статусу працівника міліції (підрозділ 1.1). Для аналізу адміністративно-правового статусу працівника міліції як соціально-правового явища використовувався метод єдності логічного та історичного, методи аналізу та синтезу (підрозділ 1.1, 1.2). Методи системно-структурний, логіко-семантичний, структурно-функціональний, аналізу та синтезу застосовувалися для дослідження співвідношення адміністративно-правового статусу працівника міліції та правовідносин, які складаються за його участю (підрозділ 1.3). Порівняльно-правовий метод використано для дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання прав та обов'язків працівників міліції (поліції) (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). За допомогою історико-правового методу досліджувались процеси становлення адміністративно-правового статусу працівника міліції (підрозділ 1.2). Структурно-логічний та порівняльно-правовий метод використано для аналізу структурних елементів адміністративно-правового статусу працівника міліції (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Методи класифікації, групування, структурно-логічний застосовувалися для виділення окремих видів повноважень працівника міліції як складових його адміністративно-правового статусу (підрозділ 2.2). За допомогою статистичного методу і документального аналізу визначено недоліки правового регулювання та реалізації адміністративно-правового статусу працівника міліції (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Компаративний метод і документальний аналіз використовувались для вироблення пропозицій щодо удосконалення законодавства, що регулює адміністративно-правовий статус працівника міліції (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки фахівців в галузі теорії управління та адміністративного права – В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, А.П. Альохіна, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.І. Веремеєнка, М.В. Вітрука, В.Н. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.М. Горшенєва, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.П. Коренева, Б.М. Лазарева, М.І. Матузова, В.І. Новосьолова, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, П.М. Рабиновича, В.М. Самсонова, І.С. Самощенко, Ю.П. Солов'я, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Ю.М. Тоди́ки, В.К. Шкарупи та ін. Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері реалізації працівниками міліції свого адміністративно-правового статусу. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід яких щодо правового регулювання прав та обов'язків працівників міліції (поліції) може бути використано в Україні. Інформаційну і емпіричну основу дослідження становлять також узагальнення практичної діяльності міліції, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним з перших комплексних досліджень адміністративно-правового статусу працівника міліції, а також його пра-

вового регулювання та практичної реалізації. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем:

- дістали подальший розвиток визначення і характеристика адміністративно-правового статусу працівника міліції в Україні як важливої соціальної та правової категорії;
- розкрито особливості формування системи елементів адміністративно-правового статусу працівника міліції з визначенням таких його складових: права, обов'язки, юридична відповідальність;
- здійснено аналіз особливостей регулювання прав та обов'язків працівника поліції (міліції) за часів Російської Імперії, Української Народної Республіки, УРСР, зарубіжного досвіду визначення правового статусу працівників міліції (поліції);
- визначено місце адміністративно-правового статусу працівника міліції в системі правовідносин та правового становища особи;
- розкрито особливості реалізації адміністративно-правового статусу працівника міліції в правовідносинах;
- здійснено класифікацію прав та обов'язків, що входять до адміністративно-правового статусу працівника міліції;
- дістав подальший розвиток аналіз конкретних обов'язків і прав працівника міліції, а також особливостей його юридичної відповідальності;
- вперше виявлено прогалини у правовому регулюванні діяльності працівника міліції щодо реалізації свого адміністративно-правового статусу і запропоновано рекомендації, спрямовані на удосконалення законодавства, що регулює адміністративно-правовий статус працівника міліції;
- вперше сформульовано ряд конкретних пропозицій щодо внесення змін та доповнень до деяких чинних нормативно-правових актів України з метою підвищення ефективності реалізації працівником міліції свого адміністративно-правового статусу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки питань адміністративно-правового статусу працівника міліції, проблем забезпечення прав та свобод громадян під час його реалізації;
- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, до Закону України “Про міліцію” та Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність працівників міліції щодо забезпечення прав та свобод громадян, оптимізува-

ти діяльність системи МВС з метою забезпечення максимальної ефективності її функціонування, сприятиме практичному забезпеченню реалізації Концепції розвитку вказаної системи;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть використовуватись під час проведення занять з дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичній конференції “Проблеми сучасної юридичної науки в дослідженнях молодих учених” (Харків, 2001), науково-практичній конференції ад’юнктів та магістрантів, присвяченій дню науки України (Харків, 2002), а також на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковані у п’яти наукових статтях у фахових наукових журналах та збірниках наукових праць.

Структура дисертації. Дисертація складається з вступу, двох розділів, поділених на підрозділи, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 205 сторінок. Дисертація містить 2 таблиці, 2 малюнка, список використаних джерел складається із 289 найменувань і займає 28 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об’єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 “Загальнотеоретична характеристика адміністративно-правового статусу працівника міліції” містить три підрозділи.

Підрозділ 1.1 “Сутність та склад адміністративно-правового статусу працівника міліції” присвячено визначенню вихідних теоретичних положень щодо історичного розвитку, юридичної природи, змісту феномену правового статусу, розглянуто систему правових статусів індивіда, визначено місце в ній адміністративно-правового статусу працівника міліції. Дисертант стверджує, що поряд із загальним правовим статусом особи існує велика кількість статусів різних рівнів конкретизації, співвідношення яких найбільш чітко характеризується такими філософськими категоріями як “загальне”, “особливе” (спеціальне), “одиничне”. Причому, адміністративно-правовий статус працівника міліції є спеціальною категорією щодо загального правового статусу та адміністративно-правового статусу державного службовця.

Виходячи із зазначеного зв’язку, враховуючи погляди вчених на проблему складу правового статусу, здобувач відносить до структурних елементів адміністративно-правового статусу праців-

ника міліції обов'язки, права та правову відповідальність.

Передумовами адміністративно-правового статусу працівника міліції в роботі визнаються громадянство та адміністративна правосуб'єктність. Юридичні гарантії, на думку дисертанта, не належать до складових адміністративно-правового статусу, адже вони перебувають за його межами, реалізуються шляхом діяльності різноманітних державних органів, інших суб'єктів права.

Зазначається, що адміністративно-правовий статус працівника міліції спирається на статус особи в суспільстві. Разом з тим для таких суб'єктів права як працівник міліції і громадянин дані правові інституції помітно розрізняються за своїми цілями, характером зв'язків між елементами тощо. Перш за все, під час регламентації юридичних статусів громадянина і особового складу міліції законодавець (у правовій державі) повинен дотримуватися різних принципів. Якщо для першого з них основною ідеєю є послідовне втілення загальнодозвільного принципу („дозволено все, що явно не заборонено”), то для другого – встановлення і забезпечення суворо дозвільного порядку, відповідно до якого державні службовці вправі вчиняти лише такі дії, які безпосередньо передбачені нормою права (принцип „заборонено все, крім безпосередньо дозволеного”).

Особливістю правового статусу працівника міліції названо відсутність сфери неврегульованих правом повноважень. Всі нерегламентовані нормативними актами діяння належать до сфери забороненого, яка превалує за обсягом. Для працівника міліції первинними є обов'язки, які і визначають в цілому межі його правового статусу. Даний елемент визначає характер і зміст правомочності особового складу, тому що вона спрямована на забезпечення реалізації обов'язків.

У **підрозділі 1.2** *“Особливості адміністративно-правового статусу працівника міліції”* зазначено, що адміністративно-правовий статус працівника має містити як загальні ознаки, властиві юридичним статусам інших суб'єктів права (теоретична конструкція складу, загальне призначення тощо), так і ряд особливостей, притаманних лише цьому правовому явищу.

В адміністративно-правовому статусі працівника міліції виділено дві групи характерних рис, які виділяють його серед правових статусів інших суб'єктів права. До першої входять властивості всього статусу в цілому – стабільність, похідність адміністративно-правового статусу працівника міліції від правового статусу міліції, рівність для всього особового складу міліції і наявність спеціальної адміністративної правосуб'єктності як необхідної передумови виникнення статусу працівника міліції. Другу групу складають особливості, що характеризують лише окремі елементи статусу (обов'язки, права тощо).

З метою з'ясування особливостей обов'язків та прав працівника міліції здійснено їх класифікацію. Перш за все виділено ті з них, якими працівник міліції володіє постійно, незалежно від місця та часу перебування (реалізуються у повсякденних умовах), і додаткові, що покладаються на нього в разі виникнення ускладнених умов, надзвичайних обставин тощо.

Особливістю “постійних” повноважень названо те, що вони можуть бути реалізовані як у звичай-

них, так і в особливих умовах. Однією з істотних ознак цього блоку адміністративних обов'язків і прав працівника міліції є їх реалізація незалежно від часу і місця перебування останнього. Дана особливість створює особливий правовий режим не тільки службової діяльності працівника міліції, але й всього його життя. По суті, працівник перебуває на службі, при виконанні своїх обов'язків всі 24 години на добу.

Додаткові повноваження можуть бути тимчасово покладені на будь-якого працівника міліції у зв'язку з виникненням особливих умов, яке викликає появу в органів внутрішніх справ нових завдань, зміну режиму їх функціонування тощо. Однієї з характерних рис зазначених обов'язків і прав є те, що їх реалізація не пов'язана з призначенням працівника на іншу посаду.

Обов'язки та права, які входять до складу адміністративно-правового статусу працівника міліції, згруповано також залежно від мети їх реалізації: а) пов'язані з попередженням, припиненням протиправних діянь, затриманням осіб, які підозрюються у їх вчиненні; б) пов'язані з наданням допомоги громадянам, іншим суб'єктам права. Причому, до першої групи входять обов'язки і права, пов'язані здебільшого із застосуванням примусових заходів.

Ще однією підставою, за якою класифіковано повноваження працівника міліції, є характер (спрямованість) дій, яких необхідно вжити для реалізації відповідних прав та обов'язків працівника міліції. До першої групи віднесено обов'язки, для реалізації яких необхідно утримуватись від вчинення певних дій (обов'язок не вчиняти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією). До другої – права та обов'язки, для реалізації яких треба вживати певних активних дій. Саме у зазначеній діяльності працівника міліції реалізується його компетенція як представника органу виконавчої влади – міліції.

В підрозділі наголошується на необхідності врахування виявлених особливостей адміністративно-правового статусу працівника міліції в процесі його нормативної регламентації. Так, спираючись на них, було б доцільно згрупувати основні повноваження працівника міліції, що входять до складу його адміністративно-правового статусу в одному правовому документі, а не в кількох, як це має місце в наш час.

У **підрозділі 1.3** *“Реалізація адміністративно-правового статусу працівника міліції в правовідносинах”* зазначається, що виникнення зазначених правовідносин пов'язане з низкою вимог до претендентів, які бажають вступити на службу в міліцію: досягненням певного віку, володінням особистими, діловими і моральними якостями, фізичною підготовкою та станом здоров'я, що дозволяють громадянину виконувати покладені на міліцію завдання. Крім того, претендент на посаду в органах міліції повинен мати певний освітній рівень. Управлінські правовідносини, суб'єктом яких стає працівник міліції під час виконання своїх службових повноважень, є похідними від трудових правовідносин, в яких він перебуває, проходячи службу. Останні є необхідною підставою для виникнення управлінських.

У підрозділі аналізується проблема співвідношення адміністративно-правового статусу працівника міліції та правовідносин з метою виявлення специфіки реалізації статусу і визначення загальних підходів до його правового регулювання. Крім того, дослідження адміністративно-правового статусу працівника міліції з позицій системного підходу припускає розгляд не тільки його “внутрішніх” характеристик: сутності, складу, юридичних особливостей тощо, але і “зовнішніх” проявів у системах, де він є складовою частиною, а також форм реалізації. Саме такою зовнішньою системою щодо адміністративно-правового статусу працівника є правовідносини, за допомогою яких правова енергія, що міститься в нормах права, втілюється в конкретній поведінці індивідів.

В підрозділі визначаються підстави виникнення адміністративних правовідносин, в яких реалізується адміністративно-правовий статус працівника міліції, та особливості зазначених правовідносин. З’ясовано, що адміністративно-правовий статус працівника міліції реалізується в правовідносинах трьох видів: 1) загальних регулятивних; 2) конкретних регулятивних; 3) конкретних охоронних.

З прийняттям юридичних норм, що закріплюють адміністративно-правовий статус особового складу, виникають загальні регулятивні правовідносини, за допомогою яких він вступає у фазу реалізації. Дані правовідносини визначаються як специфічний стан, у якому перебуває особа і який визначає його загальне положення щодо всіх інших суб’єктів права. Реалізація правового статусу працівника міліції на рівні загальних правовідносин досягається в результаті дотримання ним відповідних юридичних заборон, а також за рахунок орієнтуючого впливу на інших суб’єктів правовідносин.

Конкретні регулятивні правовідносини виникають на основі юридичних фактів, безпосередньо не пов’язаних з правопорушенням. Реалізація правового статусу працівників у рамках даних правовідносин здійснюється головним чином за допомогою правомірної поведінки їх учасників, дотримання ними певних наданих прав у сфері охорони громадського порядку і покладених обов’язків. Такі правовідносини можуть виникати у випадку, коли громадянина залучено до участі в провадженні окремих адміністративних заходів як понятого. В даних правовідносинах зв’язок між суб’єктами характеризується співвідношенням “влада – підпорядкування”. Працівник міліції реалізує свої повноваження щодо суб’єктів права, які організаційно йому не підпорядковані. Зазначені особи зобов’язані виконати законні вимоги працівника міліції як представника влади.

Порушення регулятивних правовідносин приводить до появи конкретних охоронних правових відносин, які виникають у результаті неправомірної поведінки суб’єктів права як реакція суспільства, держави на таку поведінку. Основним змістом правовідносин, що виникають між працівником міліції і правопорушником, є право першого на застосування адекватних примусових заходів до правопорушника та відповідний обов’язок суб’єкта суспільно небезпечного діяння виконати вимоги представника влади і знати відповідного примусового заходу.

Стверджується, що до числа конкретних охоронних відносин, у яких реалізуються елементи ад-

міністративно-правового статусу особового складу міліції, може бути віднесено також такі, що виникають у зв'язку з необхідністю надання безпосередньої допомоги потерпілим від правопорушень, нещасних випадків та інших суспільно небезпечних подій.

Зроблено висновок, що, оскільки адміністративно-правовий статус працівника міліції є елементом правовідносин, виникає необхідність його регламентації в комплексі з кореспондуючими повноваженнями інших суб'єктів правовідносин. Одночасно, вже на рівні правового регулювання повинні бути закладені конкретні гарантії як реалізації своїх повноважень особовим складом міліції, так і захисту прав та законних інтересів іншої сторони правовідносин від незаконного втручання правоохоронних органів. До числа гарантій може бути віднесене встановлення юридичної відповідальності, врегулювання питань відшкодування збитків тощо.

Розділ 2 “Елементи адміністративно-правового статусу працівника міліції та їх правове регулювання” складається із трьох підрозділів, в яких проаналізовано стан правового регулювання та практичної реалізації елементів адміністративно-правового статусу працівника міліції, визначено існуючі проблеми, вироблено конкретні пропозиції та рекомендації щодо їх вирішення.

У **підрозділі 2.1 “Основні обов’язки працівника міліції”** підкреслюється, що обов’язки працівника міліції є найважливішою складовою його правового статусу. В процесі нормотворчої діяльності саме з їх закріплення починається формування даної юридичної конструкції. Це пояснюється тим, що обов’язки особового складу міліції є первинними щодо прав, останні спрямовані на забезпечення їх реалізації.

Здійснений аналіз статусних обов’язків працівника міліції дозволив поділити їх на “матеріальні” і “процесуальні”. Матеріальні обов’язки визначають міру належної поведінки. Вони виступають у вигляді правових приписів діяти певним чином і покладаються на працівника міліції постійно або тимчасово (у зв’язку з ускладненням оперативної обстановки, іншими негативними обставинами).

До постійних віднесено закріплені в ч. 2 ст. 10 Закону України “Про міліцію” обов’язки працівника міліції незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу приймати заяви та повідомлення від громадян або посадових осіб про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці; у разі безпосереднього виявлення таких обставин вживати заходів до: а) попередження і припинення правопорушень; б) рятування людей; в) подання допомоги особам, які її потребують; г) встановлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення; д) охорони місця події; е) повідомлення про подію в найближчий підрозділ міліції.

У підрозділі акцентується увага на тому, що перелічені обов’язки скоріше становлять алгоритм дій на місці події групи працівників, а не одного. Очевидно, що в більшості випадків та ще й у неслужбовий час один працівник буде просто не в змозі виконати всі перераховані обов’язки, оскільки більшість із них передбачає одночасність виконання. Тому пропонується закріпити в законі правило, згідно

з яким працівник повинен виконувати ту дію, яка є найбільш необхідною і доцільною в конкретному випадку, виходячи з тяжкості наслідків вчиненого, стану здоров'я потерпілих та інших факторів.

Дисертант зазначає, що значний обсяг повноважень, які входять до адміністративно-правового статусу працівника міліції, покладається на нього тимчасово і здійснюється в разі настання особливих умов (режиму надзвичайного або воєнного стану, епідемій, епізоотій, проведення спеціальних операцій тощо) більшою частиною під колективним керівництвом.

Особливостями їх правового регулювання названо значну питому вагу відомчих норм, істотний розкид у різноманітних нормативних актах, невизначеність і некоректність правової основи і порядку залучення працівників міліції до діяльності за особливих умов. Це серйозно ускладнює їх сприйняття правозастосовником як частини адміністративно-правового статусу. Зазначається також, що в жодному із законів, які регулюють статус працівника міліції, його обов'язок виконувати за наказом позапосадові повноваження, в тому числі й пов'язані з обмеженням прав та законних інтересів громадян, прямо не передбачено.

Зроблено висновок, що повноваження, які поширюються на всіх працівників міліції і пов'язані з вторгненням до сфери правового статусу громадян, мають бути закріплені виключно на рівні закону, адже таке положення впливає зі змісту ст.ст. 19 та 92 Конституції України. До того ж, регулювання повноважень працівника міліції у відомчих нормативно-правових актах значно ускладнює, а іноді й унеможлиблює реалізацію громадянином права знати свої права та обов'язки, передбаченого ст. 57 Конституції України. У зв'язку з цим висловлено пропозицію про необхідність прийняття окремого законодавчого акту, який би чітко врегулював правовий статус особового складу міліції в особливих умовах, та доповнення ст. 10 Закону "Про міліцію" відповідною нормою.

В роботі визначено, що процесуальні обов'язки регламентують порядок здійснення "матеріальних" повноважень працівника міліції. Деякі з них мають загальний характер, оскільки належать до переважної більшості прав та обов'язків працівника, інші – конкретизований, тобто регулюють порядок реалізації окремих повноважень.

В дисертації аналізуються положення законодавства, які встановлюють процесуальні обов'язки працівника міліції, виявлено ряд недоліків і сформульовано конкретні пропозиції щодо доповнення норм законів детальним визначенням підстав і порядку реалізації обов'язків та прав працівника міліції. Це має стати однією з правових гарантій дій працівника міліції в межах закону, полегшити йому реалізацію відповідних повноважень.

У **підрозділі 2.2** "*Основні права працівника міліції*" проаналізовано основні права, які входять до адміністративно-правового статусу працівника. Встановлено, що ними володіє кожен працівник міліції незалежно від посади, часу і місця перебування.

До числа статутних прав працівника міліції в дисертації віднесено: перевірку документів; затриман-

ня, доставлення в орган внутрішніх справ; огляд; вилучення; входження в приміщення, на земельні ділянки фізичних та юридичних осіб; використання у службових цілях транспортних засобів, засобів зв'язку громадян, юридичних осіб; застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї тощо.

Зазначається, що перелічені права становлять підвищену складність як для розробників нормативних актів під час їх правового врегулювання, так і для правозастосовувача в процесі виконання. Це пояснюється тією обставиною, що вони пов'язані із серйозним обмеженням прав і свобод громадян. Відповідно, при закріпленні таких прав працівника міліції необхідно виходити з того, що вже на рівні нормативного документа слід забезпечити як необхідну повноту дій особового складу, так і гарантії громадян від зайвого втручання в сферу їх юридичного статусу.

У підрозділі детально розглянуто особливості закріплення в нормативних актах кожного із зазначених прав та особливостей їх практичної реалізації. Аналіз правових норм, які регламентують статусні права працівника міліції, дозволив зробити висновок, що вони не повною мірою відповідають потребам правоохоронної діяльності міліції та вимогам забезпечення прав і свобод громадян. У зв'язку з цим автором запропоновано низку рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання прав працівника міліції як складових його адміністративно-правового статусу.

У **підрозділі 2.3** *“Юридична відповідальність працівника міліції”* досліджуються види правової відповідальності працівника міліції, яким він підлягає в межах адміністративно-правового регулювання.

Зазначається, що до працівника міліції можуть бути застосовані заходи всіх традиційних видів юридичної відповідальності: дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової, матеріальної, кримінальної. В дисертації зосереджено увагу на дослідженні адміністративної і дисциплінарної відповідальності працівника міліції, реалізація яких здійснюється відповідно до адміністративно-правових норм.

Зроблено висновок, що єдиною групою обов'язків, які входять до адміністративно-правового статусу працівника міліції і за вчинення яких працівник міліції підлягає адміністративній відповідальності, є обов'язки не вчиняти корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Визначено підстави і особливості адміністративної відповідальності працівника міліції як складової його адміністративно-правового статусу за прояви корупції, передбачені Законом України “Про боротьбу з корупцією”.

Певну увагу приділено аналізу поняття, особливостей, складу корупційного діяння, критеріїв розмежування складів адміністративних правопорушень та злочинів в разі притягнення працівника міліції до відповідальності за вчинення корупційного діяння, співвідношення адміністративної та дисциплінарної відповідальності працівника міліції.

У підрозділі наголошується, що в межах адміністративно-правового регулювання за порушення основної маси своїх службових обов'язків працівник міліції підлягає дисциплінарній відповідальності.

Визначено поняття, особливості дисциплінарної відповідальності працівника міліції, підстави її застосування.

Підставою дисциплінарної відповідальності працівника міліції визнається дисциплінарний проступок – суспільно-шкідливий, протиправний, винний вчинок (дія чи бездіяльність), що посягає на службову дисципліну шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх службових обов’язків, за яке згідно з законом передбачено дисциплінарну відповідальність.

Проаналізувавши законодавство України, яке встановлює дисциплінарну відповідальність працівника міліції, дисертант робить висновок, що підстави та порядок застосування дисциплінарної відповідальності до працівників міліції не відповідають Конституції України, вимогам часу, потребам подальшого удосконалення державної служби, в тому числі підвищення вимогливості до працівників міліції. Дисциплінарна відповідальність працівника міліції відповідно п. 22 ст. 92 Конституції України має встановлюватись на рівні Закону, а не підзаконного акту, як це має місце в наш час. Підкреслюється, що до прийняття Закону України “Про дисциплінарну відповідальність працівників органів внутрішніх справ” в разі притягнення працівника міліції до дисциплінарної відповідальності має застосовуватись ст. 14 Закону України “Про державну службу” (як загальна норма щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців) з урахуванням відсутності рангу державного службовця у працівника міліції.

В дисертації зазначається, що оскільки регулювання кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності працівника міліції здійснюється засобами публічного права, службове правопорушення як підстава правової відповідальності має визнаватися або злочином, або адміністративним проступком, або дисциплінарним проступком залежно від ступеня та характеру суспільної небезпеки. Адже злочини, адміністративні правопорушення та дисциплінарні проступки є певною мірою суспільно небезпечними діяннями і суспільна небезпека – ознака, властива їм усім без винятку.

Зроблено висновок щодо доцільності запровадження в практику правового регулювання принципу, відповідно до якого кваліфікація правопорушення як більш суспільно небезпечного діяння має виключати кваліфікацію його ж як менш суспільно небезпечного проступку (так, притягнення особи до кримінальної відповідальності виключає притягнення її ж до адміністративної. Аналогічне правило має бути встановлено і щодо співвідношення дисциплінарної відповідальності працівника міліції з іншими видами публічно-правової відповідальності (кримінальною, адміністративною).

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць в різних галузях знань автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання та практичної реалізації адміністративно-правового

статусу працівника міліції. Основні з них такі:

На підставі аналізу категорій правовий статус, правове становище, їх складу визначено зміст, структуру та значення адміністративно-правового статусу працівника міліції, його місце та роль в системі правовідносин та правового становища. Під адміністративно-правовим статусом працівника міліції розуміється правова категорія, що характеризує його місце в системі суспільного розподілу праці, визначає межі діяльності працівника щодо інших суб'єктів правовідносин, врегульованих адміністративно-правовими нормами.

Зроблено висновок, що ця правова інституція належить до спеціальних правових статусів особи, з регламентацією яких законодавець пов'язує покладання на особу додаткових повноважень тощо. Норми, що закріплюють адміністративно-правовий статус працівника міліції, обмежують правоздатність громадян. До складу адміністративно-правового статусу працівника міліції входять права, обов'язки та адміністративна відповідальність працівника міліції.

Визначено особливості адміністративно-правового статусу працівника міліції:

- похідність від правового статусу міліції;
- рівність для всього особового складу міліції;
- превалювання в ньому владних повноважень, реалізація яких пов'язана з обмеженням прав та свобод громадян, застосуванням заходів адміністративного примусу;
- наявність повноважень, які реалізуються постійно, незалежно від часу та місцеперебування;
- покладанням додаткових повноважень в разі настання особливих умов діяльності, пов'язаних з ускладненням оперативної обстановки, проведенням масових заходів, виникненням аварій, епідемій, епізоотій, вчиненням терористичних актів тощо.

З'ясовано, що адміністративно-правовий статус працівника міліції, будучи системним явищем, входить до систем більш високого рівня, до яких належать і правовідносини. Статус характеризує структуру правовідносин, де обов'язки і права утворюють правові зв'язки між сторонами правовідносин.

Досліджено особливості реалізації адміністративно-правового статусу працівника міліції в правовідносинах: загальних регулятивних, конкретних регулятивних, конкретних правоохоронних.

Систематизацію та класифікацію прав та обов'язків працівника міліції здійснено з використанням ознак, сформульованих дисертантом, зокрема, за тривалістю володіння повноваженнями; за метою їх реалізації; за характером (спрямованістю) дій, яких необхідно вжити для реалізації відповідних прав та обов'язків працівника міліції; за спрямованістю правового регулювання юридичних норм, що встановлюють права та обов'язки.

Досліджено аспекти регулювання прав та обов'язків працівника поліції (міліції) за часів Російської імперії, Української Народної Республіки, УРСР. Проаналізовано зарубіжний досвід регулювання адміністративно-правового статусу працівника поліції (міліції), запропоновано можливості його застосування в Україні.

Виділено і проаналізовано обов'язки та права працівника міліції, що входять до його адміністративно-правового статусу. Запропоновано конкретні пропозиції щодо удосконалення правового регулювання прав та обов'язків працівника міліції з позиції пріоритетності прав та свобод громадян. На думку дисертанта, необхідно закріпити права та обов'язки, які поширюються на всіх працівників міліції і пов'язані з вторгненням до сфери правового статусу громадян, на рівні закону відповідно до ст.ст. 19 та 92 Конституції України і об'єднати їх в одному законодавчому акті.

Наголошується на доцільності доповненні статей Закону України "Про міліцію", які регламентують владні повноваження працівників міліції, детальним визначенням підстав та порядку їх реалізації. Таким чином було б досягнуто вичерпне закріплення кореспондуючих прав та обов'язків правозастосовника, з одного боку, та інших суб'єктів права, з іншого, забезпечено вже на рівні правового регулювання захист прав та свобод громадян від зловживань та порушень з боку працівників міліції.

Здійснено аналіз адміністративної та дисциплінарної відповідальності працівника міліції. Встановлено, що підставою притягнення працівника міліції до відповідальності є службове правопорушення. Обґрунтовано необхідність запровадження правового положення щодо неможливості притягнення працівника міліції одночасно до кількох видів публічно-правової відповідальності (кримінальної, адміністративної та дисциплінарної). Зроблено висновок про необхідність прийняття Закону України "Про дисциплінарну відповідальність працівників органів внутрішніх справ", який би врегулював поняття та перелік діянь, що є дисциплінарними правопорушеннями, співвідношення між видами дисциплінарних проступків, кількістю випадків їх вчинення, ступенем вини працівника міліції, наслідками та мірою дисциплінарного впливу.

В дисертації сформульовано численні конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу працівника міліції та його практичної реалізації. Їх може бути враховано для підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема, законів України "Про міліцію", "Про боротьбу з корупцією", "Про інформацію", Кодексу України про адміністративні правопорушення, проекту Закону України "Про дисциплінарну відповідальність працівників органів внутрішніх справ" тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Шестаков С.В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: сутність та структура // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. – С. 149-153.

2. Шестаков С.В. Співвідношення адміністративно-правового статусу працівника міліції і правовідносин, у яких він реалізується // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 18. – С. 136-141.
3. Шестаков С.В. Щодо сутності та правового регулювання “процесуальних” обов’язків працівника міліції // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 20. – С. 102-106.
4. Шестаков С.В. Деякі проблеми правового регулювання заходів адміністративного припинення спеціального призначення // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 22. – С. 109-115.
5. Шестаков С.В. Деякі проблеми правового регулювання статусних обов’язків працівника міліції // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2002. – № 1. – С. 114-119.

АНОТАЦІЇ

Шестаков С.В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2003.

Дисертацію присвячено аналізу теоретичних засад, механізму правового регулювання адміністративно-правового статусу працівника міліції та питань його практичної реалізації. В роботі досліджено етіологію поняття правовий статус, узагальнено його розуміння в науці та практиці. Визначено поняття, структуру та особливості адміністративно-правового статусу працівника міліції. Проаналізовано зарубіжний досвід регулювання адміністративно-правового статусу працівника поліції (міліції), запропоновано можливості його застосування в Україні. Визначено місце адміністративно-правового статусу в системі правовідносин та правового становища, детально досліджено порядок реалізації адміністративно-правового статусу працівника міліції в конкретних видах правовідносин. Здійснено класифікацію прав та обов’язків працівника міліції як складових його адміністративно-правового статусу. Піддано аналізу практику правового регулювання та реалізації елементів адміністративно-правового статусу працівника міліції. Сформульовано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового статусу працівника міліції.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, працівник міліції, адміністративні правовідносини, права, обов’язки, адміністративна відповідальність, корупційне правопорушення, дисциплінарна відповідальність.

Шестаков С.В. Административно-правовой статус работника милиции. – *Рукопись.*

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности

12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2003.

Диссертация посвящена анализу теоретических основ, механизма правового регулирования административно-правового статуса работника милиции и вопросов его практической реализации. В работе исследована этимология понятия правовой статус, обобщено его понимание в науке и практике. Сформулировано понятие, определены структура и особенности административно-правового статуса работника милиции. Установлено, что составляющими указанного статуса являются обязанности, права и правовая ответственность, которые регулируются административно-правовыми нормами. Исследованы аспекты регламентации обязанностей и прав работника милиции (милиции) во времена Российской империи, Украинской Народной Республики, УССР. Проанализирован зарубежный опыт регулирования административно-правового статуса работника милиции (милиции), предложены пути его использования в Украине.

Определено место административно-правового статуса в системе правоотношений и правового положения. Установлено, что наряду с общим правовым статусом личности существует большое количество статусов разных уровней конкретизации, соотношение указанных статусов наиболее четко характеризуется такими философскими категориями как “общее”, “особенное” (специальное), “единичное”. Причем, административно-правовой статус работника является специальной категорией по отношению к общему правовому статусу и административно-правовому статусу государственного служащего. Сделан вывод о том, что юридические нормы, закрепляющие административно-правовой статус работника милиции, являются первичными относительно соответствующих правовых отношений и определяют их характерные черты. В то же время, административно-правовой статус работника милиции является элементом правоотношений, что обуславливает необходимость его регламентации в комплексе с корреспондирующими полномочиями иных субъектов правоотношений. Детально исследован порядок реализации административно-правового статуса работника милиции в конкретных видах правоотношений (общих регулятивных, конкретных регулятивных, конкретных охранительных).

Осуществлена классификация прав и обязанностей работника милиции в качестве элементов его административно-правового статуса. В зависимости от продолжительности владения правами и обязанностями выделены те, которыми работник милиции владеет постоянно, независимо от места и времени нахождения (реализуются в повседневных условиях), и дополнительные, возлагаемые на него в случае возникновения сложных условий, чрезвычайных обстоятельств и т.п.; по цели их реализации: направленные на предупреждение, пресечение противоправных деяний, задержание лиц, подозреваемых в их совершении; направленные на оказание помощи гражданам; по характеру (направленности) действий, которые необходимо предпринять для реализации соответствующих прав и обязанностей работника милиции: обязанности, для реализации которых необходимо воздерживать-

ся от совершения определенных действий; полномочия, для реализации которых нужно совершить определенные активные действия. Обязанности, кроме того, классифицируются на “материальные” и “процессуальные”. Материальные обязанности определяют меру надлежащего поведения. Они выступают в виде правовых предписаний действовать определенным образом. Процессуальные же обязанности регламентируют порядок осуществления “материальных” полномочий работника милиции. Некоторые из них имеют общий характер, поскольку относятся к большинству прав и обязанностей работника, другие – конкретизированный в связи с тем, что регулируют порядок реализации отдельных полномочий.

Выделены и проанализированы основные права работника милиции, входящие в его административно-правовой статус. Выявлен ряд недостатков в их правовом регулировании. Вынесены конкретные предложения по уточнению правовых формулировок, предоставлению работнику милиции дополнительных прав и более четкому регламентированию уже существующих, исключению норм друг друга дублирующих.

Осуществлен анализ административной и дисциплинарной ответственности. Установлено, что основанием привлечения работника милиции к ответственности является служебное правонарушение. Обоснована необходимость установления правовой нормы относительно невозможности привлечения работника милиции одновременно к нескольким видам публично-правовой ответственности (уголовной, административной и дисциплинарной). Сделан вывод о необходимости принятия Закона Украины “О дисциплинарной ответственности работников органов внутренних дел”, который бы урегулировал понятие та перечень деяний, являющихся дисциплинарными правонарушениями, соотношение между видами дисциплинарных проступков, количеством случаев их совершения, степенью вины работника милиции, последствиями и мерой дисциплинарного воздействия.

Ключевые слова: административно-правовой статус, работник милиции, административные правоотношения, права, обязанности, административная ответственность, коррупционное правонарушение, дисциплинарная ответственность.

Shestakov S.V. Administrative-legal status of militiaman. *Manuscript*.

Dissertation on getting a scientific degree of Candidate of Science in Law on speciality 12.00.07 – management theory; administrative law and process; financial law; informational law. National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2003.

Thesis is devoted to the analysis of theoretical bases, mechanism of legal regulation of administrative-legal status of militiaman and problems of its realization in practice. Etiology of legal status concept is explored, its science and practice understanding is generalized. The concept, structure and features of the administrative-legal status of militiaman are defined. It's determined that duties, rights and responsibility regu-

lated by administrative law are the constituents of militiaman's administrative-legal status. Foreign experience of adjusting the administrative-legal status of policeman (militiaman) is analyzed, the ways of its use in Ukrainian law are offered. The place of administrative-legal status in the system of legal relationships is defined, the ways of realization of administrative-legal status of militiaman in the concrete types of legal relationships are explored in detail. Classification of rights and duties of militiaman as the elements of his administrative-legal status is conducted. The analysis of practice of legal regulation and realization of elements of the militiaman's administrative-legal status is carried out. Scientific conclusions and suggestions on improvement of adjusting of militiaman's administrative-legal status are formulated.

Key words: administrative-legal status, militiaman, administrative legal relationships, rights, duties, administrative responsibility, corruption offence, disciplinary responsibility.