

УДК 351.741

Ю. О. Михайлова

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОВС УКРАЇНИ

Визначено основні та додаткові елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України.

Для будь-якого процесу управління характерна наявність певного кола суб'єктів управління, які так чи інакше впливають на об'єкт з метою переведення останнього у новий бажаний стан для забезпечення його ефективного функціонування, досягнення поставлених цілей. Наявність такого кола суб'єктів є характерною і для процесу забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС України. Важливого значення для характеристики діяльності суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України набуває визначення структури їх адміністративно-правового статусу. Саме визначення адміністративно-правового статусу дозволяє зрозуміти роль, місце кожного з цих суб'єктів у процесі забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС, а також характер взаємозв'язків між ними та відмінність один від одного.

Слід зазначити, що правовий статус має складну структуру, це підтверджується значною кількістю наукових досліджень у цій галузі. Це фундаментальні наукові праці, розробки фахівців у галузі теорії права та управління, адміністративного права, таких, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, І. А. Бачило, Ю. П. Битяк, М. В. Вітрук, Є. В. Додін, Р. В. Калюжний, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, О. П. Коренєв та ін. Теоретичні аспекти статусу органів державної влади розглядалися у працях В. М. Гаращука, Р. А. Калюжного, Л. В. Коваля, О. В. Кузьменко, О. М. Музичука, В. Л. Наумова, М. П. Орзіха, В. Ф. Опришка, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко,

О. Ф. Фрицького, О. І. Харитонової, В. М. Шаповала, Л. П. Юзькова, М. К. Якимчука та інших учених. Роботи зазначених авторів присвячені проблемам визначення адміністративно-правового статусу як органів виконавчої влади, так і посадових осіб, державних службовців. Однак дотепер відсутній єдиний підхід серед науковців у визначенні елементного складу адміністративно-правового статусу вказаних суб'єктів. Що ж стосується проблеми визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС України, то вона залишилась на цей час поза увагою науковців і потребує докладного висвітлення.

Осмислення сутності адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ ускладнюється тим, що єдиного суб'єкта, який би здійснював захист та забезпечував безпеку життєдіяльності персоналу ОВС, не існує. Визначивши систему суб'єктів забезпечення безпеки персоналу ОВС України, ми побачили, що такими суб'єктами можуть бути як органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), так і окремі державні службовці, об'єднання громадян, міжнародні організації тощо [1]. Отже, суб'єкти забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ за своєю юридичною природою є досить різними. Вони відрізняються між собою і способом утворення, реорганізації та ліквідації, і обсягом компетенції, і місцем у системі органів державної влади, а звідси, і підпорядкованістю та підзвітністю вищестоящим органам, видами та юридичною силою правових актів, які вони видають у процесі своєї діяльності тощо. Проте всі вони наділені певними управлінськими функціями у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України. Тому метою статті є з'ясування структури адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС України, тобто виокремлення його основних складових елементів, що у подальшому дозволить зрозуміти юридичну природу таких суб'єктів, їх внесок у створення дієвого механізму забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС.

Виникнення і розвиток поняття «правовий статус» має давню історію. Перші згадування про юридичний статус зустрічаються ще у працях давньоримських вчених. У перекладі з латини статус (status) означає положення, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі [2, с. 238]. За допомогою цього терміна римські вчені сформулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового становища людини: стан свободи – status libertatus, стан громадянства – status civitatus, сімейний стан – status familiae [3, с. 98]. Сучасне розуміння поняття ста-

тусу було введено в науковий обіг на початку XX сторіччя американськими соціологами та соціальними психологами Р. Лінтоном, Я. Морено, Т. Парсонсом. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства [4, с. 81.]. Однак соціологія була не єдиною наукою, яка почала використовувати цю категорію. Так, наприклад, у філософії статус розглядається як «соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається низкою ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших)» [5, с. 342]. У політології під статусом розуміють «комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у соціальній системі, один з найважливіших параметрів соціальної стратифікації» [6, с. 400]. Для економіки характерним є визначення статусу як сукупності певних ознак, серед яких: визначеність організаційно-правової форми суб'єкта господарювання, що характеризується метою та складом засновників, правовим режимом майна, організацією управління та умовами і обсягом відповідальності; майнова відокремленість; легалізація існування як суб'єкта господарювання; самостійна відповідальність за результати господарювання; самостійність в господарському обороті, яка передбачає свободу вибору видів діяльності, незалежність [7, с. 195].

В юридичній науці поняття «правовий статус» також має різноманітну змістову навантаженість. Дійсно, визначення правового статусу суб'єкта будь-яких правових відносин потребує виокремлення елементного складу статусу. Під елементами правового статусу звичайно розуміють його складові, які у сукупності складають змістовну правову (юридичну) характеристику суб'єкта правовідносин, вказують на його специфіку, відмінність від інших суб'єктів [8, с. 318].

Науковці називають різну кількість елементів правового статусу. У більшості випадків правовий статус вчені-юристи розуміють як складну юридичну категорію, яка складається з юридичних прав, повноважень, обов'язків, юридичної відповідальності, предмета відання та інших складових. Так, наприклад, М. В. Вітрук вважає, що адміністративно-правовий статус становить сукупність прав, обов'язків та законних інтересів [9, с. 147]. П. М. Рабінович основними елементами статусу називає «комплекс прав та юридичних обов'язків особи» [10, с. 74]. В. Б. Авер'янов зауважує, що поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює «комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-

правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними» [11, с. 194].

Окрім суб'єктивних прав та обов'язків, деякі науковці включають до елементів адміністративно-правового статусу юридичну відповідальність [див., наприклад, 12, с. 41]. Є. В. Охотський до вказаних вище елементів правового статусу додає: обмеження, гарантії та економічне забезпечення [13, с. 54].

У свою чергу, Ю. П. Битяк підтримує точку зору щодо необхідності виділення такого елементу, як гарантії [14, с. 43]. Також, згідно з висновками Ю. П. Битяка щодо визначення структурних елементів адміністративно-правового статусу, органи виконавчої влади наділені необхідною оперативною самостійністю, яка виявляється в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних масштабах діяльності [15, с. 64]. Поділяючи таку думку, Д. М. Овсянко, окрім компетенції та територіального масштабу діяльності, до складових елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади додає структуру, законодавчий порядок створення та метод у роботі [16, с. 39].

Беручи до уваги багатоманітність елементів адміністративно-правового статусу, Д. М. Бахрах [17, с. 27] в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади виокремлює три головних блоки: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) компетенційний (компетенцію). Дослідник зазначає, що першим елементом адміністративно-правового статусу є цілі, завдання та функції, закріплені юридично. Другий елемент – це організаційно-структурний компонент правового статусу, який охоплює нормативне регулювання порядку створення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, їх підзвітності, встановлення та змін їх організаційних структур, права на організаційне самовизначення, процедур діяльності та права на офіційні символи. Компетенція – частина правового статусу колективних суб'єктів, яка складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання. Її перший елемент включає права та обов'язки, пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий елемент компетенції – підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження. А. А. Стародубцев, виходячи із запропонованого вище підходу та уточнюючи його, розглядає правовий статус за такими блоками: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функції та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [18, с. 86].

Як бачимо, думки вчених щодо визначення елементів правового статусу різняться, і це, також, залежить від того, розглядається статус фізичної чи юридичної особи, одноосібного чи колегіального суб'єкта.

Підсумовуючи позиції вчених, ми дійшли висновку, що єдиного підходу до визначення основних елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин, а відповідно суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ немає. Загалом нараховується від 2 до 13 елементів, які виділяють при визначенні адміністративно-правового статусу. Більшість авторів до основних елементів адміністративно-правового статусу відносять права, обов'язки та відповідальність.

Однак ми вважаємо визначення великої кількості елементів зайвою і такою, що ускладнює розуміння деяких понять, наприклад таких, як повноваження, завдання, функції, гарантії і т. ін. З нашої точки зору, до основних елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України можна віднести лише кілька характерних елементів (категорій), а саме: права та обов'язки певної функціональної направленості (повноваження), предмети відання, відповідальність. Що ж стосується додаткових елементів, можна говорити про завдання, функції, особливості організаційно-структурної будови та взаємовідносин. Вказані елементи перебувають у взаємозв'язку та доповнюють один одного (саме тому їх слід досліджувати комплексно).

Теорія держави та права виробила усталену юридичну категорію, яка має назву «компетенція» (від латинського «competentia», що в одному зі значень перекладається як «погодженість частин, розмірність, симетрія», «віддання, здатність, належність по праву») – це сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [19, с. 210]. Звернемось, також, до визначення поняття «компетенція», яке надає Ю. М. Старілов: «Компетенція – це коло відання органу, межі його дії щодо здійснення функцій та вирішення завдань, це коло питань, передбачених нормативно-правовими актами, які правоздатний вирішувати орган; до компетенції включаються повноваження органу, його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав та виконання обов'язків. Повноваження – це права та можливості діяти в різних ситуаціях, функції та завдання, спрямовані на виконання компетенції органів» [20, с. 136]. Отже, «компетенція» вбирає в себе більшість з вищезазначених елементів правового статусу, тому, вважаємо, що аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення

безпеки життєдіяльності персоналу ОВС України може бути проведено через призму поняття «компетенція» як основного елемента статусу і дозволить, на наш погляд, більш чітко уявити особливості, відмінності деяких суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС України. Подальші дослідження та аналіз компетенції суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС України матимуть важливе значення для удосконалення як усієї системи суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС, так і для загальної структури кожного з них.

Підсумовуючи вищевикладене, під адміністративно-правовим статусом суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу ОВС України ми пропонуємо розуміти визначений у нормативно-правових актах комплекс прав і обов'язків певної групи суб'єктів (органів законодавчої, виконавчої, судової влади, громадських організацій, міжнародних органів тощо), які за допомогою покладених на них функцій та завдань здатні забезпечити захист і безпеку персоналу ОВС від потенційних та реальних загроз, ризиків і небезпек.

Список літератури: 1. Михайлова Ю. О. Система суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ / Ю. О. Михайлова // Право і Безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 132–137. 2. Большой юридический словарь / [авт.-сост.: В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др.]; под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских и др. – М.: Инфра-М, 1998. – 547 с. 3. Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности / Н. А. Шайкенов. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1990. – 200 с. 4. Лукашевич Н. П. Введение в социологию: учеб.-метод. пособие / Н. П. Лукашевич, Н. В. Туленков. – К.: МАУП, 1996. – 124 с. 5. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – К.: Гол. ред. УРЕ, 1973. – 600 с. 6. Політичний енциклопедичний словник: навч. посіб. / [упоряд. В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін]; за ред. Ю. М. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна. – К.: Генеза, 1997. – 642 с. 7. Ісаков М. Г. Правовий статус підприємства як суб'єкта господарювання: дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 / М. Г. Ісаков. – Донецьк, 2006. – 227 с. 8. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316–321. – Режим доступу до журн.: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momies.pdf>. 9. Витрук М. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / М. В. Витрук. – М.: Наука, 1979. – 229 с. 10. Рабінович П. М. Основы общей теории права и государства: навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 3-є вид., зм. і доп. – К.: Атіка, 1995. – 186 с. 11. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с. 12. Петришин О. В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація / О. В. Петришин. – К.: УНКВО, 1990. – 76 с. 13. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / [под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова]. – Ростов-н/Д.: Феникс, 1998. – 640 с. 14. Битяк Ю. П. Державна служба та розвиток її демократичних основ / Ю. П. Битяк. – Х.: Укр. юрид.

академія, 1990. – 74 с. **15.** Административное право Украины : учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Х. : Право, 2003. – 576 с. **16.** Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие [для юрид. фак. и ин-тов] / Д. М. Овсянко. – М. : Юристъ, 1995. – 303 с. **17.** Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с. **18.** Стародубцев А. А. Організаційно правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стародубцев Андрій Андрійович. – Х., 1999. – 185 с. **19.** Популярна юридична енциклопедія. – К. : Юрінком Інтер. – 2002. – 528с. **20.** Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Старилов. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.

Надійшла до редколегії 07.09.2011

Определены основные и дополнительные элементы административно-правового статуса субъектов обеспечения безопасности жизнедеятельности персонала органов внутренних дел Украины.

The basic and additional elements of administratively-legal status of the subjects of life safety of personnel of internal affairs of Ukraine are defined.