

УДК 35.87:351.746

М.І. ІНШИН, докт. юрид. наук, ст. наук.
співр., Харківський національний університет
внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ключові слова: статус, державний службовець,
органи внутрішніх справ

Кожен державний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту державної служби, так як всі інші елементи призначені “обслуговувати” функціонування державної служби і службовців (кадрового персоналу). Такі елементи правового інституту державної служби конкретизують, уточнюють статус державних службовців і дозволяють в повній мірі реалізувати його потенціал. Отже, статус – категорія не тільки багатоаспектна, але і багатоелементна. Це правовий інститут, що має складну структуру і викликає певні труднощі при її аналізі.

Статус державних службовців знайшов своє вираження в III розділі Закону України “Про державну службу”. Серед основних елементів статусу державного службовця, Законом виділені загальні обов’язки, права державних службовців, особливості їх дисциплінарної відповідальності. Окремо виділені обмеження, пов’язані з прийняттям на державну службу, а також необхідність декларування доходів особами, які претендують на зайняття посади державного службовця [1]. Для чіткого визначення статусу державного службовця, на нашу думку, доцільно виділити серед елементів його статусу загальні та особливі (основні, неосновні або додаткові) права, обов’язки та обмеження, гарантії, економічне забезпечення та відповідальність. Статус державних службовців залежить від умов, в яких проходить держа-

вна служба. Тому особливості статусу державного службовця можуть визначатися і суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією, що виникає об’єктивно, наприклад введення режиму надзвичайного стану, мобілізація; інші встановлені спеціальними законами адміністративно-правові режими. В цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися; службовці можуть отримувати додаткові права, повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби і юридичної відповідальності. Працівники органів внутрішніх справ являють собою особливий різновид державних службовців. Вони виконують управлінські та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчорозпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того вони вступають у правові відносини, які впливають із змісту їх службових повноважень не лише в середині органу чи підрозділу, але й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими державними та недержавними органами. Виступаючи в означених відносинах від імені держави, вони можуть застосувати заходи, необхідні для виконання законних вимог, зокрема заходи примусового характеру. Отже, працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні проводити в дію механізм державного примусу. Владна природа службових повноважень забезпечує реальну і необхідну можливість для даної категорії державних службовців впливати на поведінку суб’єктів суспільних відносин для досягнення соціально-корисного результату, забезпечує обов’язковість їх підпорядкування законним вимогам і розпорядженням.

Особи рядового і начальницького складу здійснюють свою трудову діяльність безпосередньо через інститут державної служби. Державна служба у даному аспекті являє собою певну форму трудових відносин у суспільстві. Водночас працівники органів внутрі-

шніх справ не просто службовці апарату управління - вони є особами, які займають визначену законодавством соціальну і державно-правову позицію і тому наділяються спеціальними правовим статусом. Службовці органів внутрішніх справ – це насамперед громадяни, які працюють в цих органах, апаратах, підрозділах і службах на певних посадах в основному за призначенням з оплатою за працю із коштів державного бюджету чи за рахунок підприємств, організацій і громадян за надані послуги. Вони діють за дорученнями і від імені держави відповідно до посадових повноважень в цілях практичного здійснення покладених нормативно-правовими актами України обов'язків щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки і боротьби з різного роду правопорушеннями.

У науковій літературі розрізняють загальний, спеціальний та індивідуальний статуси [2, с.485; 3, с.413]. Загальний статус особи визначається Основним Законом держави та конституційними законами. Він є загальним, узагальненим і однаковим для усіх незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану; характеризується стабільністю й визначеністю; передбачає рівність прав та обов'язків громадян, рівність усіх перед законом; є базовим для інших різновидів правового статусу; слугує основою для набуття конкретних суб'єктивних прав і обов'язків та реалізації відповідальності. Спеціальний статус характеризує представника тієї або іншої соціальної групи, який наділений згідно з законами та іншими нормативними актами спеціальними, додатковими правами, обов'язками, обмеженнями та відповідальністю. Цей вид правового статусу обумовлений особливостями стану особи і потребами його функціональної спеціальної активності, наприклад, студент, пенсіонер, посадова особа, державний службовець. Спеціальний статус доповнює або обмежує загальний правовий статус. На відміну від загального статусу, спеціальний статус має мінливий характер. Індивідуальний статус

являє собою сукупність персоніфікованих прав та обов'язків в їх конкретних, природних та набутих здібностях і особливостях (стать, вік, сімейний стан, релігійні переконання). Він також має більш рухомий, ніж загальний правовий статус, характер: змінюється відповідно до тих змін, які відбуваються у житті людини.

Вище означені статуси не існують відокремлено один від одного, вони перебувають у постійній взаємодії, вони є неподільними. Загальний правовий статус у всіх громадян - один, спеціальних статусів – багато, індивідуальних – стільки, скільки осіб мешкає в державі. Як наслідок, правовий стан конкретної фізичної особи може розглядатись як сума загального, спеціального та індивідуального статусів. Спеціальні статуси конкретизують загальний правовий статус на рівні окремих соціальних груп. Спеціальні статуси можуть знаходитися як в межах однієї галузі права, наприклад, державно-правовий статус депутата, статус підприємця, трудовий стаж пенсіонера, так і мати комплексний характер (статус посадової особи, неповнолітнього, військовослужбовця, державного службовця, працівника органів внутрішніх справ) [3, с.414].

Спеціальний правовий статус мають і державні службовці, які займають посади в органах внутрішніх справ. "Державний службовець має певний правовий стан (правовий статус). Для нього визначені особливі умови вступу на державну службу, проходження і припинення служби. Державні службовці органів та підрозділів системи МВС України реалізують свої повноваження і функції як усереднені органів внутрішніх справ, так і щодо зовнішніх суб'єктів права (громадян, інших організацій). Ставши державним службовцем, працівник органів внутрішніх справ включається в складний організм, який можна представити у вигляді схеми, що складається з таких елементів: займаної державної посади; входження у встановлений штат державних службовців; особливе місце державного службовця органів внут-

рішніх справ, що визначається конкретними посадовими обов'язками, що встановлюють найменування цього державного службовця – керівник, посадова особа, представник влади і т.д. [4, с.318].

Специфічним є наявність у працівників органів та підрозділів системи МВС України адміністративно-правового статусу, який характеризується тим, що: а) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державного службовця органів внутрішніх справ підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний підрозділ чи службу, і носить офіційний характер; в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; г) здійснення службовцем органів внутрішніх справ своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; д) законні приписи і вимоги працівника органів внутрішніх справ повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані; є) вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру; ж) передбачені обмеження його загально громадських прав з метою ефективності службової діяльності; з) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень [5, с.145].

Правовий статус державного службовця органів внутрішніх справ виникає на основі відповідного законодавства у зв'язку з заміщенням державної посади. Саме певна посада є базою для характеристики правового статусу працівника органів внутрішніх справ. По суті правовий статус державного службовця органів внутрішніх справ – це встановлені і гарантовані державою заходи обов'язкової та можливої його поведінки в сфері державно-службових відносин. З їх зміною трансформується і правовий статус працівника органів внутрішніх справ (напри-

клад, підвищення, пониження, звільнення, відставка, вихід на пенсію). Вбачається, що характер і зміст правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ прямо залежить від нормативно-встановлених цілей, функцій і завдань останніх. Ціллю є майбутній результат, досягнення якого прагне суб'єкт. Ціль прийняття конкретного закону чи підзаконного акту, утворення та функціонування державних органів, інших суб'єктів права повинна бути сформульована в преамбулах або загальних статтях нормативного акту [6, с.333].

Правовий статус працівників органів внутрішніх справ є проявом їх правового статусу як громадян України в галузевому розрізі, який характеризує їх як осіб, що проходять службу в органах та підрозділах системи МВС України. Ця проблема, якщо брати її в повному обсязі, є надзвичайно широкою, багатоаспектною й комплексною. Її можна розробляти в багатьох напрямках і в різних аспектах: загальна характеристика правового статусу, гарантії його здійснення, механізми й способи захисту, співвідношення з обов'язками, шляхи подальшого розвитку статусу, місце й роль у механізмі правового регулювання і співвідношення з соціальним статусом.

У науковій літературі вважається, що основу правового статусу державного службовця, складають п'ять груп норм, що визначають: обов'язки; права; обмеження; гарантії; економічне забезпечення [7, с.54]. О.В. Петришин до елементів правового статусу державних службовців відносить: а) юридичні державно-владні повноваження, б) юридичну відповідальність [8, с.41]. Окремо виділяється правовий статус особи у сфері праці, який включає в себе, за О.О. Кондратьєвим, "...правосуб'єктність, основні (статутні) трудові права та обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків" [9, с.3-4]. Ю.П. Битяк відносить до елементів правового статусу посадової особи трудову правосуб'єктність працівників, їх основні трудові права та обов'язки,

гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків [10, с.43]. У свою чергу, В.М. Манохін включає до статусу службовця завдання за посадою, його основні функції, права й обов'язки, правові форми діяльності службовців, порядок взаємовідносин за посадою [11, с.97-99]. А.М. Костюков виділяє такі фактори, що характеризують правове становище державного службовця: правосуб'єктність, завдання за посадою, основні функції, права й обов'язки, гарантії, правові форми діяльності, порядок взаємовідносин за посадою, відповідальність [12, с.21].

Як бачимо, позиції вчених з приводу досліджуваної проблеми неоднорідні. На основі проведених досліджень, можна зробити висновок, що статус державного службовця виникає на основі відповідного законодавства у зв'язку із заміщенням посади. Вважаємо, що основу статусу державного службовця органів внутрішніх справ складають шість груп державно-службових норм, що визначають обов'язки, права, обмеження, гарантії, економічне забезпечення, відповідальність. Окремими пунктами нами пропонується ввести до складу елементів статусу державного службовця його професійну компетентність та морально-правові вимоги до поведінки працівників органів внутрішніх справ.

Отже, правовий статус працівника органів внутрішніх справ - це визначена у нормативно-правових актах система прав, свобод, обов'язків, обмежень, морально-правових вимог і гарантій професійної діяльності окремої категорії працівників служб та підрозділів системи МВС України, що виконують правоохоронні завдання в сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями, їх соціально-правовий захист і особливості юридичної відповідальності.

Статус державного службовця органів внутрішніх справ характеризується певним змістом. Зміст діяльності державного службовця визначається не особистістю конкретної людини, а його посадою. Приймаючи рішення та здійснюючи його, державний слу-

жбовець виражає не тільки власну волю, оскільки волю колективу, який вона представляє. Крім того, за свою поведінку державний службовець відповідає не лише сам, але й організація, яку він представляє. Тому, статус службовця визначається саме займаною посадою, в якій об'єктивізується його функціональна роль, місце в державному органі та в системі відповідних органів [13, с.10-12].

Щодо визначення статусу державного службовця органів внутрішніх справ окреслились чотири основних позиції:

а) це загальне юридичне положення працівника як громадянина у сфері суспільних відносин (С.С. Алексєєв, В.М. Манохін, О.В. Смірнов) [14, с.146; 15, с.7-11; 16, с.42];

б) це спеціальне (відносно статусу громадянина) його положення як працівника апарату, особи, яка займає певну посаду і перебуває на державній службі (М.Г. Матузов, М.П. Орзіх, В.І. Новосьолов, І.К. Советов) [17, с.176; 18, с.9-10; 19, с.23-27];

в) це поєднання двох вищевказаних аспектів (Л.А. Сергієнко) [20, с.33];

г) це елемент його правосуб'єктності (В.О. Воробйов) [21, с.11-15].

На наш погляд, при дослідженні теоретико-правових аспектів статусу державного службовця органів внутрішніх справ, найбільш вдалою є позиція, що поєднує два перші вищевказані аспекти. Оскільки саме тут визначається спеціальний статус державного службовця органів та підрозділів системи МВС України як працівника, особи, яка займає певну посаду і перебуває на державній службі, і, водночас, не заперечуються елементи статусу громадянина.

Таким чином, правове становище працівника органів внутрішніх справ залежить від того, як регулюється його правова сфера службової діяльності. Проблема полягає в тому, як виконуються управлінські функції. Вона стосується насамперед порядку проходження служби в органах внутрішніх справ. Розвиток законодавства України в цьому напрямку повинен припускати вироблення

конкретних критеріїв на просування по службі, підвищення заробітної плати, удосконалення структури органів внутрішніх справ, укомплектування технікою, модернізацію прийомів службової діяльності тощо. Специфіка виконуваних задач, державних функцій і повноважень, що реалізуються державними службовцями, і обумовлює особливості статусу різних категорій державних службовців органів внутрішніх справ. Особливості статусу різних категорій працівників органів внутрішніх справ в великій мірі визначається покладеними на них обов'язками і характером службових повноважень, специфікою діяльності певних служб та підрозділів.

Правовий статус працівників міліції має складний, багатогранний характер: з одного боку працівник є представником озброєного органу державної виконавчої влади, посадовою особою, а з іншого є особою найманої праці - суб'єктом службово-трудова відносин, які виникають при проходженні державної служби в органах внутрішніх справ. Як працівник системи МВС, він позбавлений права займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо і через посередників, або сприяти в ній іншим особам, приймати подарунки чи послуги в зв'язку зі своєю службовою діяльністю, бути членом політичних організацій і рухів, брати участь у страйках та інше. Існують також специфічні вимоги, притаманні тільки професії працівника органів внутрішніх справ. В той же час ст.15 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС [22] надає право працівнику на роботу за сумісництвом безпосередньо в органах внутрішніх справ, а в окремих випадках, на підприємствах, установах та організаціях інших міністерств і відомств, відповідно до порядку та умов, передбачених законодавством для працівників і службовців. З метою упорядкування надання права на роботу за сумісництвом, доцільно розробити і законодавче закріпити перелік підрозділів органів внутрішніх справ, працівникам яких дозволяється така робота, а також перелік посад, які вони можуть обі-

ймати.

З огляду на недосконалу правову базу правового статусу посадової особи органів внутрішніх справ, варто було б розробити Закон України "Про державну службу в органах внутрішніх справ", де б дістали своє відображення такі положення: поняття державної служби в органах внутрішніх справ і її межі; визначення завдань, принципів державної служби в органах внутрішніх справ; визначення державної посади в органах внутрішніх справ, її класифікація і реєстр, класифікаційні вимоги до неї; визначення поняття посадової особи, керівника і представника влади органів внутрішніх справ; визначення загальних прав та обов'язків державних службовців органів внутрішніх справ; питання поширення випадків застосування судового захисту державних службовців у разі їх незгоди з висновками атестації, притягнення до дисциплінарної відповідальності, недотримання їх гарантій правового і соціального захисту тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про державну службу" // ВВР України. -1993. -№ 52. -Ст.490.
2. Теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В. Лазарева. -М.: Право и закон, 2001. -576 с.
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. -Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. -704 с.
4. Стариков Ю.Н. Служебное право: Учебник. -М.: Изд-во БЕК, 1996. -698 с.
5. Алексин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. -М.: ТЕИС, 1995. -582 с.
6. Общая теория государства и права /Отв. ред. М.Н. Марченко. -М.: Изд-во "Зерцало", 2002. -526 с.
7. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций /Под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. -Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. -640 с.
8. Петришин О.В. Статус службової осо-

би: природа, структура, спеціалізація. -К.: УНКВО, 1990. -76 с.

9. Кондратьев А.А. Гарантии охраны трудовых прав рабочих и служащих: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. -М., 1985. -25 с.

10. Битяк Ю.П. Державна служба та розвиток її демократичних основ. – Харків: Укр. юрид. академія, 1990. –74 с.

11. Манохин В.М. Советская государственная служба. -М.: Юрид. лит., 1966. -196 с.

12. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Известия Вузов: Правоведение. -1987. -№ 2. -С.21-25.

13. Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 05.05.04 /Моск. гос. пед. ин-т. -Л., 1998. -19 с.

14. Алексеев С.С. Структура советского права. -М.: Юрид. лит-ра, 1975. –146 с.

15. Манохин В. Советские служащие // Советское государство и право. -1979. -№ 3. –С.7-11.

16. Смирнов О. О правовом статусе лич-

ности рабочих и служащих // Советское государство и право. -1974. -№ 3. -С.42-48.

17. Матузов Н.И. Правовая система и личность. -Саратов: Изд-во Саратовск. ун-та, 1987. –242 с.

18. Орзих М.Ф. Правовой статус должности руководителя в аппарате управления // Руководитель в аппарате государственного управления. -К.: Наук. думка, 1989. –240 с.

19. Новосолов В.И. Государственное управление по советскому праву // Советское государство и право. -1979. -№ 10. -С.23-27.

20. Сергиенко Л.А. О правовом статусе служащих органов государственного управления // Проблемы управления и гражданского права. -1970. -№ 7. -С.33- 37.

21. Воробьев В.А. Проблемы классификации государственных служащих // Правоведение. –1987. -№ 11. –С.11-15.

22. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх прав України» // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – Київ, 1993. –583 с.

Иншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ // Форум права. -2006. -№ 1. –С.45-50 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06imiov.pdf>

Щодо статусу державного службовця органів внутрішніх справ розглянуті особливості виникнення, його зміст, загальні та особливі права, обов'язки та обмеження, гарантії, економічне забезпечення та відповідальність.

Иншин Н.И. Понятие и элементы статуса государственного служащего органов внутренних дел

В отношении статуса государственного служащего органов внутренних дел рассмотрены особенности возникновения, его содержание, общин и особенные права, обязанности и ограничения, гарантии, экономическое обеспечение и ответственность.

Inshin N.I. Concept and of the civil servant's of law-enforcement organs status

Concerning status of the civil servant of law-enforcement organs features of occurrence, its maintenance, communities and especial rights, duties and restrictions, guarantees, economic maintenance and the responsibility are considered.