

УДК 342.922

П. О. Комірчий*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕРСОНАЛУ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Постановка питання. Публічна влада в Україні, як і будь-якій іншій державі, здійснюється у межах складного комплексу компетентних дій різного роду, що виражають зміст цієї діяльності та її спрямованість, будучи здійсненими компетентними суб'єктами цієї влади, тобто відповідними органами публічної служби. Поряд із тим, безпосередня діяльність органів публічної служби, як відомо, забезпечується виконанням (у межах покладених завдань, функцій, обумовлених метою діяльності відповідного органу) службово-трудоових обов'язків усіма суб'єктами, що віднесені до службовців і працівників відповідного органу, тобто, персоналу цього органу. З огляду на це, в процесі дослідження адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави не можливо ігнорувати питання адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби у відповідній сфері.

Особливим чином вказане питання актуалізується сьогодні, зважаючи на стратегічні прагнення нашої держави: (1) реформувати органи публічної влади у правоохоронній сфері у відповідності до європейських моделей функціонування цих органів; (2) найбільш оптимальним чином запобігати та протидіяти корупції персоналу в досліджуваній сфері.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Правовому статусу персоналу органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави вже у тій чи іншій мірі приділяли увагу вчені як у галузі права, так і у галузі публічного управління (зокрема, Ю.Ю. Бойко-Бузиль, В.М. Василенко, М.П. Грай, О.А. Гусар, М.В. Калашник, Д.П. Калаянов, В.В. Кобзар, Ю.І. Коваленко, Л.В. Крупнова, О.С. Маєвський, К.Ю. Мельник, Р.М. Опацький, Н.Г. Павленко, О.В. Петришин, Ю.В. Ударцов, Д.В. Швець та інші науковці). При цьому, слід зауважити, що в теорії адміністративного права України до сьогодні вказане питання не розглядалось в межах комплексного підходу, що передбачав би розкриття сутнісного змісту понять «персонал органу публічної служби», а також «адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України».

Отже, метою цієї наукової статті є з'ясування концептуального змісту адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. Досягнення поставленої мети виявляється можливим шляхом вирішення наступних завдань: (1) з'ясувати наукові підходи до розуміння понять «персонал», «персонал органу публічної служби», на основі чого сформулювати визначення поняття «персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України»; (2) окреслити сутнісний зміст адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України, приймаючи до уваги методико-теоретичні підходи вчених до розуміння понять «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус»; (3) узагальнити результати проведеної наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. У межах розкриття питання адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави спершу необхідно проаналізувати актуальне розуміння вченими поняття «персонал». Між тим, з'ясовуючи те, яким саме змістом наповнюється означене поняття у наукових джерелах [див., напр.: 1, с. 89.; 2, с. 127–128; 3, с. 262–263; 4, с. 124; 5, с. 9], можемо помітити, що наукові підходи вчених до розуміння поняття «персонал» не характеризуються достатньою єдністю. Це, на нашу думку, обумовлено тим, що вказане поняття розкривається вченими, які представляють різні галузі науки (юриспруденції, публічного управління, економіки, соціології, психології) та, таким чином, розкривають у визначенні поняття «персонал» важливі для їх наук особливі риси персоналу, часто ігноруючи інші, не менш важливі, характеристики персоналу. При цьому спільним для вчених є те, що вони у тій чи іншій мірі під персоналом розуміють особовий склад підприємства (установи, організації) чи його (тобто, складу) частину (іншими словами: сукупний трудовий ресурс). Приміром, на думку М.А. Мажар, персонал – це «особовий склад установи, організації, підприємства або частини цього складу, виділена за функціональною ознакою, наприклад, управлінський персонал» [6, с. 258]. У свою чергу М.Я. Матвійів вважає, що персоналом є «особовий склад організації, який

включає усіх найнятих працівників, а також працюючих власників і співвласників» й додатково характеризується наступними основними ознаками: (а) наявність його трудових взаємин з працедавцем, які оформлені трудовим договором; (б) володіння відповідними якісними характеристиками (професією, спеціальністю, кваліфікацією, компетентністю тощо), наявність яких визначає діяльність працівника на конкретній посаді або робочому місці; (в) цільова спрямованість діяльності персоналу, тобто створення відповідних умов праці працівникові для досягнення цілей підприємства [7, с. 52].

Стосовно ж персоналу органів публічної служби слід зауважити, що наукові напрацювання з цього питання базуються на загальних досягненнях вчених у вирішенні питання визначення статусу персоналу, а також на досягненнях теорії адміністративно-правового статусу публічних службовців (зокрема, це В.В. Васильківська, Я.С. Золотарьова, Ю.В. Ковальчук, О.В. Литвин та інші вчені), сутнісного змісту службово-трудова (державно-службових) правовідносин (наприклад, І.П. Греков, М.І. Іншин, І.В. Огієнко, В.Ю. Поплавський, І.П. Сімонова, Т.П. Яценко та інші вчені) та статусу працівників органів публічної служби (приміром, Ю.Ю. Бойко-Бузиль, Ю.І. Коваленко, О.С. Маєвський, Д.В. Швець та інші вчені), що, безумовно, є теоретико-методологічно виправданим. При цьому дослідження сутнісного змісту персоналу органів публічної служби вченими, як правило, здійснюється саме в контексті конкретного органу публічної служби, з огляду на що вчені не розглядають персонал органів публічної служби загалом як такий.

Зокрема, Д.С. Денисюк зазначає, що персонал поліції – це «найбільш консервативна та численна частина службовців, яка володіє, на відміну від інших категорій державних муніципальних службовців, широкими владними повноваженнями, що мають найчастіше дискреційний характер, а також правом здійснювати примусові заходи» [8, с. 37] (фактично, це повторення позицій українського науковця Д.П. Каляянова [9, с. 379–384]). У свою чергу Є.Ю. Бараш, досліджуючи статус персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, доходить думки, що у широкому сенсі «персонал» охоплює всіх осіб, які «виконують певні обов'язки у відповідних органах, підприємствах, установах і організаціях ДКВС та будь-яких їх структурних підрозділах». При цьому поняттям «персонал» об'єднується не лише атестованих, але й цивільних осіб, адже головним у віднесенні тієї чи іншої особи до «персоналу» цього органу є не посада, яку обіймає особа у відповідній ієрархії, а те, що ця особа «реально виконує певну трудову функцію в даній системі управління» [10, с. 77].

Отже, можемо дійти думки, що персоналом органу публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави є постійний чи тимчасово працюючий особовий склад відповідного органу публічної служби, особи, віднесені до якого, володіючи відповідним рівнем правосуб'єктності, а також, перебуваючи у державно-службових (чи лише трудових) відносинах, виконують службово-трудова (чи лише трудову) функцію в структурі цього органу публічної служби на основі чинного законодавства та контрактів (договорів). Тобто, у загальному сенсі персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України – це публічні службовці та працівники з особливим правовим статусом.

При цьому, що стосується визначення поняття «правовий статус», то з цього приводу слід зауважити, що на сьогоднішній день у науковій літературі існують неоднозначні визначення цієї правової категорії. На цю ж обставину також звертає увагу український вчений О.В. Синегубов, зауважуючи з цього приводу, що в теоретичних розробках вчених і дослідників «поширеним є те, відповідно до якого правовий статус – це комплексна категорія, яка складається з сукупності різних елементів, об'єднаних тим, що вони характеризують становище людини в суспільстві» [11, с. 902]. У свою чергу українська правниця Н.В. Ортинська, критично аналізуючи наявні наукові позиції щодо тлумачення поняття «правовий статус», доходить думки про можливість згрупування відповідних методико-теоретичних підходів, в межах яких вчені та дослідники: (1) узагальнюють правовий статус з роллю та значенням людини в державі та суспільстві; (2) інтерпретують правовий статус в якості визначеної системи законодавчо закріплених прав та обов'язків [12, с. 21, 22].

При цьому звернемо увагу на те, що українськими юристами-трудовами В.С. Венедиктовим і М.І. Іншином під поняттям «правовий статус» пропонується розуміти «насамперед, правове положення особи щодо інших учасників суспільних відносин». Поряд із тим, науковці зауважують, що «правовий статус по відношенню до фактичних можливостей і обов'язків особи, обумовлених суспільством у цілому, не може розглядатись у якості наслідку», оскільки, «правовий статус знаходиться у взаємодії з фактичним суспільним положенням людей» [13, с.12]. У свою чергу Т.О. Санжарук вважає, що означеним терміном окреслюється «юридичне закріплення становища людини і громадянина в сучасному суспільстві», що має визначальне значення для правового регулювання поведінки особи: правовий статус «служить умовою визначених взаємин між ними, обумовлює зміст поведінки особи в різних ситуаціях». При цьому «правовий статус характеризується набором прав, свобод, обов'язків, що існують у даній державі» [14, с. 123]. Тобто, слід погодитись

з О.В. Синегубовим у тому, що вчені у загальному контексті відносно єдині в думці про те, чим є правовий статус. Розбіжності ж в розумінні відповідного феномену спостерігаються саме в межах питання конкретизації цього феномену через описання переліку його структурних елементів й окреслення їх характеристики.

Поряд із тим, на думку вчених-адміністративістів, адміністративно-правовий статус як різновид правового статусу у загальному контексті складається зі: (1) сукупності прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, які визначаються у нормативно-правових актах [17, с. 90]; (2) правосуб'єктності, прав, обов'язків та юридичної відповідальності суб'єкта права [18, с. 10–11]; (3) прав, обов'язків, правозастосування, а також особливостей юридичної відповідальності суб'єкта права [19, с. 9]; (4) функцій, завдань і компетенції [20, с. 82–94]. Окреслена розбіжність в розумінні українськими вченими і дослідниками складових елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів права, на нашу думку, пов'язана щонайперше з тим, що: (1) в теорії адміністративного права до сих пір відсутнім є узагальнений підхід до розуміння структури поняття «адміністративно-правового статусу»; (2) вчені, визначаючи відповідні структурні елементи статусу, орієнтуються на адміністративно-правові статусу певних (досить часто спеціальних) суб'єктів права. Окрім того, необхідно звернути увагу на те, що в окремих наукових розробках вчені пропонували певні узагальнюючі підходи до розуміння структури досліджуваного правового статусу суб'єктів адміністративного права. Зокрема, на думку Д.В. Лазаренко до елементів адміністративно-правового статусу відносить: (1) адміністративну відповідальність, дисциплінарну відповідальність посадових осіб публічної адміністрації; (2) завдання адміністративно-правового регулювання; (3) обсяг і характер правосуб'єктності публічної адміністрації; (4) правосуб'єктність публічної адміністрації; (5) публічні суб'єктивні права; (6) функції адміністративно-правового регулювання; (7) цілі адміністративно-правового регулювання; (8) юридичні обов'язки публічної адміністрації; (9) юридичну відповідальність [21, с. 79].

Закономірним чином означена проблема позначається й на дослідженні адміністративно-правового статусу органів публічної служби. Наприклад, В.А. Панчук, досліджуючи адміністративно-правовий статус помічника судді, зауважує, що до елементів цього правового статусу слід віднести: (1) порядок і підстави набуття адміністративної правосуб'єктності помічника судді; (2) функції та завдання помічника судді; (3) адміністративні права та обов'язки; (4) адміністративно-правові підстави взаємодії помічника судді з правоохоронними органами; (5) адміністративно-правову від-

повідальність у сфері професійної діяльності помічника судді [22, с. 33]. Д.Л. Лемеш, аналізуючи положення Закону України «Про Національну поліцію», доходить думки, що структуру правового статусу працівника поліції України складають такі його елементи: (1) порядок зайняття посади працівника поліції, кваліфікаційні вимоги до кандидата на відповідну посаду; (2) принципи та гарантії проходження служби на посаді працівника поліції; (3) повноваження, функції та юридична відповідальність працівника поліції; (4) підстави звільнення з посади працівника поліції [23, с. 57].

Також слід звернути увагу на те, що багатьма українськими вченими та дослідниками (зокрема, це В.М. Василенко, О.А. Гусар, М.В. Калашник, В.В. Кобзар, В.В. Маковій, Р.М. Опацький, Н.Г. Павленко та інші вчені) звертається увага й на концептуальний зміст адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби. Наприклад, український вчений О.П. Угровецький вважає, що адміністративно-правовий статус персоналу органів, служб та підрозділів Державної служби охорони при МВС України під час надання охоронних послуг – це «комплексна, інтеграційна категорія, яка відображає взаємовідносини держави, органів системи Міністерства внутрішніх справ (в особі ДСО при МВС України) і осіб рядового та начальницького складу в процесі підготовки останніх до ефективного виконання завдань в сфері надання охоронних послуг, захисту й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин» [15].

Отже, в теорії визначення адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби характеризується проблемами, що не були в достатній мірі вирішеними вченими у дослідженні сутнісного змісту самого адміністративно-правового статусу. При цьому основною такою проблемою є перелік елементів, які структурують цей статус. Загалом, слід наголосити на тому, що елементний склад правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин залежить, насамперед, від того, якою є ця особа – фізичною чи юридичною. Наприклад, якщо відповідним суб'єктом є фізична особа, то елементами її правового статусу, як зазначає Р.В. Олійник, будуть права, обов'язки та відповідальність. У випадку ж, коли відповідним суб'єктом постає юридична особа-державний орган (зокрема прокуратура), то до відповідних елементів пропонується відносити: мету її утворення та діяльності; завдання, функції; форми і методи діяльності; принципи та гарантії діяльності; компетенція, права, обов'язки та відповідальність; особливості організаційно-структурної будови системи державного органу та взаємовідносин [16, с. 36]. У той же час, розглядаючи адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері

необхідно мати на увазі, що мова йде саме про колективний суб'єкт адміністративного права – сукупність неоднорідних за своїм правовим статусом фізичних осіб, які здійснюють службову (трудову) функцію у відповідних органах та їх структурних підрозділах, сукупно приводячи до «життя» сам орган публічної служби та державу загалом.

Висновки. Зважаючи на викладене, доходимо думки, що під адміністративно-правовим статусом персоналу органу публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави слід розуміти системну сукупність взаємозалежних нормативно-визначених адміністративно-правових властивостей кадрового складу відповідного органу публічної служби.

При цьому найбільш повно адміністративно-правовий статус цього персоналу в теорії може бути розглянутий шляхом окреслення його наступної структури: (1) обсяг правосуб'єктності кандидата на посаду, яка дозволяє виникнути адміністративно-правовому статусу та зберігати його після призначення на посаду; (2) порядок зайняття посади (працевлаштування); (3) права та обов'язки персоналу (цим елем. елементом охоплено: права та обов'язки людини і громадянина; трудові права та обов'язки; загальні права та обов'язки державних службовців; загальні права та обов'язки державних службовців відповідного органу; безпосередні права та обов'язки державного службовця відповідного органу); (4) обмеження персоналу; (5) принципи та гарантії для персоналу, що закріплені у законодавстві; (6) юридична відповідальність персоналу (особливості її настання, перебігу та припинення).

Література

1. Александрова Н.А., Васильцова Л.И. Инвестиции в персонал в условиях кризиса как стратегический фактор конкурентоспособности. *Аграрный вестник Урала*. 2016. № 5. С. 88–94.
2. Васильчак С.В., Мационяк І.Р. Кадрова безпека підприємства – основа економічного розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2009. Т. 19, № 12. С. 122–128.
3. Гайсина Л.М., Дорожкин Ю.Н. Управление персоналом в российских компаниях нефтегазового комплекса: социологический аспект. *Вестник Башкирского университета*. 2009. Т. 14, № 1. С. 261–264.
4. Зиновьева Н.М. Квалифицированный персонал как результат интеграции науки, образования и бизнеса. *Территория науки*. 2015. № 6. С. 123–125.
5. Яковлева Е.В. Персонал как объект управления в условиях инновационной экономики. *Креативная экономика*. 2010. № 6. С. 7–13.
6. Мажар М.А. Вплив трудових ресурсів на конкурентоспроможність підприємства. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. Серія: Економіка, управління та адміністрування. 2010. № 2(52). С. 258–261.
7. Матвій М.Я. Персонал в комплексі маркетингу на ринку праці. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 3(28). С. 50–56.
8. Денисюк Д.С. Стан і перспективи реформування органів внутрішніх справ України: досвід поліції зарубіжних держав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Т. 2, Вип. 29, Ч. 2. С. 36–39.
9. Калайнов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 455 с.
10. Бараш Є.Ю. Персонал Державної кримінально-виконавчої служби: поняття та структура. *Право і безпека*. 2010. № 4(36). С. 75–80.
11. Синегубов О.В. Правовий статус дитини, як учасника особистих немайнових відносин. *Форум права*. 2013. № 1. С. 900–907.
12. Ортинська Н.В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 524 с.
13. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: науково-практичний посібник, Харків: НУВС, 2003. 221 с.
14. Санжарук Т.О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. № 25. С. 122–128.
15. Угровецький О.П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків 2004. URL: <https://mydisser.com/files/35439723.doc> (дата звернення: 14.10.2018).
16. Олійник Р.В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 35–40.
17. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Вид-во «Атіка», 2007. 624 с.
18. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.
19. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 19 с.
20. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Вид-во «Юрид. літ.», 2003. 896 с.
21. Лазаренко Д.В. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює регулювання використання природних ресурсів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 73. С. 77–80.
22. Панчук В.А. Адміністративно-правовий статус помічника судді в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 231 с.
23. Лемеш Д.Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 201 с.

Анотація

Комірчий П. О. Адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. – Стаття.

В статті визначається сутнісний зміст адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України, приймаючи до уваги методико-теоретичні підходи вчених до розуміння понять «персонал», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Особлива увага автора приділяється з'ясуванню адміністративно-правового

сутнісного змісту поняття «персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України» на основі аналізу наукових підходів вчених до розуміння понять «персонал», «персонал органу публічної служби». У висновках до статті узагальнюються результати проведеної наукової розвідки та визначаються основні шляхи оптимізації теорії адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, орган публічної служби, персонал, правовий статус, правоохоронний орган.

Аннотация

Комирчий П. А. Административно-правовой статус персонала органа публичной службы в правоохранительной сфере Украины. – Статья.

В статье определяется сущностное содержание административно-правового статуса персонала органа публичной службы в правоохранительной сфере Украины, принимая во внимание методико-теоретические подходы учёных к пониманию терминов «персонал», «правовой статус» и «административно-правовой статус». Особое внимание автора уделяется выяснению административно-правового сущностного содержания понятия «персонал органа публичной службы в правоохранительной сфере Украины» на основе анализа научных подходов учёных к пониманию терминов «персонал», «персонал органа публичной службы». В выводах к статье обобщаются результаты

проведённого научного исследования и определяют основные пути оптимизации теории административно-правового статуса персонала органа публичной службы в исследуемой сфере.

Ключевые слова: административно-правовой статус, орган публичной службы, персонал, правовой статус, правоохранительный орган.

Summary

Komirchyi P. O. Administrative and legal status of the personnel of public service body at law enforcement area of Ukraine. – Article.

The article outlines the essential content of administrative and legal status of the personnel of public service body at law enforcement area of Ukraine, considering methodic and theoretical approaches of scientists to understanding the concepts of “personnel”, “legal status”, “administrative and legal status”. The author’s particular attention is paid to defining the administrative and legal essential content of the “personnel of public service body at law enforcement area of Ukraine” concept based on the analysis of scientific approaches to understanding the concepts of “personnel” and “personnel of the public service body”. To conclude the article, the results of the scientific exploration are summarized and the core ways of optimizing the theory of administrative and legal status of personnel at public service body in the investigated sphere are determined.

Key words: administrative and legal status, law enforcement agency, legal status, personnel, public service.