

УДК 342.9:34.342.26

DOI: 10.36550/2522-9230-2024-17-19-23

Супрун Володимир Миколайович,кандидат юридичних наук, доцент кафедри загально-правових дисциплін
факультету №3 Донецького державного університету внутрішніх справ

suprunvm17@ukr.net

ORCID ID: 0000-0002-5290-3493

Хитровський Дмитро Володимирович,викладач кафедри загально-правових дисциплін факультету №3
Донецького державного університету внутрішніх справ

dmitriihitrovskii@ukr.net

ORCID ID: 0009-0002-5619-6834

ТРАНСФОРМАЦІЯ СТАТУСУ СЛУЖБОВИХ ОСІБ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Трансформація статусу службових осіб в Україні на сучасному етапі – це один із аспектів складного комплексу процесів, які відбуваються у суспільстві світу та України, під впливом суспільно-політичних, правових, технологічних змін.

В умовах воєнного стану та післявоєнній розбудові України, одним із напрямів розвитку та удосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування стане формування дієвих та компетентних органів влади, підготовка висококваліфікованих працівників для них. Удосконалення системи підвищення кваліфікації, підготовки та перепідготовки кадрів є, на нашу думку, одним із пріоритетних для національних закладів вищої освіти. Важливим підґрунтям повоєнного відновлення в нашій державі має стати належне врегулювання правового статусу органів влади та управління, а також їх службових осіб.

Метою при написанні статті є формування розуміння сучасних напрямків розвитку інституту «службової особи» у національній системі права та державного управління. Нажаль, обсяг дослідження не дає змоги охопити всі категорії службових осіб, тому вбачаємо за доцільне більш предметно проаналізувати трансформація статусу службових осіб саме в рамках правоохоронної системи, з акцентом на Національну поліцію. Аналізуючи трансформаційні зміни у правовому статусі службових осіб органів місцевого самоврядування, акцентовано увагу на новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 (набуває чинності у повному обсязі після закінчення режиму воєнного стану в Україні), оскільки його нормами буде визначатися статус службових та посадових осіб органів місцевого самоврядування у повосенний період.

Окремо актуалізовано трансформація змісту поняття «зміну істотних умов державної служби» в умовах повномасштабної війни розв'язаної росією проти нашої держави, та необхідністю врегулювання правового статусу значного кола службових осіб, які були змушені зазнати цих змін.

Ключові слова: службова особа, посадова особа, службовець, правовий статус особи.

Suprun V., Khytrovsky D. TRANSFORMATION OF THE STATUS OF OFFICIALS IN UKRAINE AT THE MODERN STAGE: GENERAL THEORETICAL ASPECT

The transformation of the status of officials in Ukraine at the present stage is one of the aspects of a complex set of processes that occur in the society of the world and Ukraine, under the influence of socio-political, legal, technological changes.

In the conditions of martial law and the post-war development of Ukraine, one of the directions of development and improvement of the system of state administration and local self-government will be the formation of effective and competent authorities, the training of highly qualified employees for them. Improving the system of advanced training, training and retraining of personnel is, in our opinion, one of the priorities for national institutions of higher education. An important basis for the post-war restoration in our country should be the proper regulation of the legal status of authorities and administration, as well as their officials.

The purpose of writing the article is to form an understanding of the modern directions of development of the institute of "official" in the national system of law and public administration. Unfortunately, the scope of the study does not allow us to cover all categories of officials, so we consider it appropriate to analyze the transformation of the status of officials within the law enforcement system in a more substantive way, with an emphasis on the National Police. Analyzing the transformational changes in the legal status of officials of local self-government bodies, we focused on the new version of the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" dated 02.05.2023 (will enter into force in full after the end of martial law in Ukraine), since its norms will determine the status of officials and officials of local self-government bodies in the post-war period.

Separately, the transformation of the content of the concept of "change in essential conditions of civil service" in the conditions of a full-scale war unleashed by Russia against our state, and the need to regulate the legal status of a significant number of officials who were forced to undergo these changes, is updated.

Key words: official, official, employee, legal status of a person.

Постановка проблеми. Історія сучасної, незалежної України – це процес трансформації усього

спектру суспільних відносин, із яких реформування механізму держави виявилось одним із першочергових та найбільш складних завдань, що постали перед нами на зламі тисячоліть. Втім, саме складність цього процесу, виклики, які постають перед українським суспільством вимагають подальших змін у механізмі української держави. Окремим аспектом слід визнати системну деструктивну діяльність росії у питаннях побудови в Україні дійсно правової, демократичної держави. Гібридна війна проти України велася протягом майже усього періоду незалежності, а збройна агресія 2014 й повномасштабна війна 2022 року стали кінцевою фазою політики росії спрямованої на ліквідацію України. Але саме повномасштабна війна та як її наслідок – введення воєнного стану, зумовили нагальну потребу щодо внесення змін до національного законодавства.

Визначення статусу службових осіб, які займають особливо відповідальне становище у суспільстві, є частиною глобального процесу адміністративно-правової реформи в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний вклад у розвиток юридичної науки у сфері інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування здійснили у своїх працях вітчизняні дослідники: В. Галунько, С. Овчарук, Є. Іванов, Л. Миськів, О. Маслов тощо.

Мета статті – аналіз теоретико-правових засад трансформації змісту окремих правових категорій осіб, що пов'язані зі здійсненням публічної влади та управління, а також зміни у правовому статусі посадових і службових осіб в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній час існує чимало поглядів на проблему визначення таких понять як «посадова особа», «службова особа», «службовець». Найвні різні точки зору щодо зазначеного категоріального ряду. Одна – про необхідність розширити коло осіб, які підпадають під статус посадових із застосуванням напрацьованих судової практики. Інша точка зору, полягає у виокремленні певних ознак, особливостей щодо розмежування понять «посадова особа», «службовець» та «службова особа».

Аналіз міжнародного досвіду тлумачення поняття «службової особи» передбачає наявність обов'язково у неї хоча б однієї з таких функцій: адміністративно-розпорядчої чи адміністративно-господарської функції, функції представників влади чи місцевого самоврядування. Ще однією ознакою є публічність, де публічна посадова особа або особа, надає будь-яку публічну послугу, відповідно до внутрішнього законодавства.

До структури адміністративно-правового статусу службових осіб слід відносити такі елементи: 1) права; 2) обов'язки; 3) гарантії реалізації обов'язків та прав; 4) юридичну відповідальність.

Аналізуючи законодавчі дефініції, можна зробити висновок, що зміст поняття «службова особа» є широким, включає в себе багато специфічних рис.

Що ж до визначення поняття «службова особа», що міститься в примітках до статті 364 чинного Кримінального кодексу України, то воно є доволі прийнятним, містить ряд специфічних ознак, вказує на відповідні види обов'язків та зв'язок діяльності службової особи із відповідною юридичною особою. Також варто зазначити, що визначення «службова особа» поширюється на всі норми Кримінального кодексу України, у яких передбачено вчинення злочину службовою особою [1]. Також примітками до статті 423 Кримінального кодексу виокремлено військових службових осіб «військові начальники, а також інші військовослужбовці, які обіймають постійно чи тимчасово посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним дорученням повноважного командування» [1].

Визначення статусу службових осіб, які займають особливо відповідальне становище у суспільстві, є частиною глобального процесу адміністративно-правової реформи в Україні.

Запровадження воєнного стану в Україні зумовило потребу внесення змін до численних джерел національного права та тягне за собою низку юридичних наслідків, серед яких виділяємо трансформацію адміністративно-правового статусу посадових та службових осіб.

Правове регулювання правового статусу службових осіб в Україні можемо розподілити на два блоки:

- 1) Посадові (службові) особи органів державної влади;
- 2) Посадові (службові) особи органів місцевого самоврядування.

Проаналізуємо зміни у правовому статусі посадових (службових) осіб органів державної влади. Нажаль, обсяг дослідження не дає змоги охопити всі категорії службових осіб, тому вбачаємо за доцільне більш предметно проаналізувати трансформацію статусу службових осіб саме в рамках правоохоронної системи, з акцентом на Національну поліцію.

Акцентуємо увагу на тому, що правоохоронці не можуть перетинати дозволеного в засобах своєї діяльності задія забезпечення безпеки населення. Навіть в умовах воєнного стану, дотримання законності є неминучою умовою їх діяльності. До функцій які виконують правоохоронні органи під час воєнного стану належить: забезпечення безпеки особового складу, зброї, техніки, а також військових частин; посилена охорона громадського порядку, затримання, перевірка та опитування підозрілих осіб, контроль руху військового транспорту, допомога бойовим підрозділам у ліквідації повітряних десантів ворога.

Так, у лютому 2024 року у наказі Міністерства юстиції України та МВС України від 20.02.2024 № 471/5/106 у новій редакції сформульовано поняття «уповноважена службова особа», до яких відносять поліцейських, військовослужбовців Держприкордонслужби й осіб рядового та начальницького складу

Державної кримінально-виконавчої служби України, які безпосередньо виконують службові обов'язки відповідно до завдань за призначенням, визначених законодавством України [2].

Змін в умовах воєнного стану зазнав і Закон України «Про Національну поліцію». Зокрема було додано частину другу статті 97, нормами якої було надано право поліцейському скласти в письмовій довільній формі особисте розпорядження на випадок своєї загибелі (смерті) про виплату одноразової грошової допомоги особі (особам) за її вибором, а право засвідчення справжності підпису на особистому розпорядженні надано керівнику органу (закладу, установи) поліції або нотаріусу. Поліцейський має право у будь-який час скасувати особисте розпорядження або скласти нове. Оригінал особистого розпорядження зберігається в особовій справі поліцейського, який його склав. А пункти 3 і 5 частини першої статті 97 Закону було викладено у новій редакції та передбачають [3]: - визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, чи в період дії воєнного стану під час безпосередньої участі в заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку із збройною агресією проти України, протягом шести місяців після його звільнення з поліції внаслідок причин, зазначених вище.

Поліція також отримала можливість здійснювати перевірку документів та фіксувати дані, що містяться в документах, якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка самовільно залишила місце для утримання військовополонених (п. 1 ч. 1 ст. 32 ЗУ «Про Національну поліцію»). Поліція має право зупиняти транспортні засоби, якщо наявна інформація, яка свідчить про те, що водій або пасажир транспортного засобу є особою, яка самовільно залишила місце для утримання військовополонених.

За новою редакцією Закону «Про Національну поліцію» ст. 40 поліція зможе використовувати у своїй діяльності такі технічні засоби, як безпілотні літальні апарати, та спеціальні технічні засоби протидії їх застосуванню; спеціалізоване програмне забезпечення для здійснення аналітичної обробки фото- і відеоінформації, у тому числі для встановлення осіб і номерних знаків транспортних засобів.

Також з початком повномасштабної війни внесено зміни до норм, які врегульовують громадський контроль за діяльністю Нацполіції. У 2022 році Закон України «Про Національну поліцію» доповнено статтею 90-1, якою обмежено майже всі форми громадського контролю: «Під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений статтями 86-88 та 90 цього Закону, не здійснюється». Одночасно змін зазнав Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [4].

Окрім звернення громадян існують і інші форми опосередкованого громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема: 1) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів; 2) участь представників громадськості у відборі кадрів до правоохоронних органів та проходження атестації кадрів; 3) участь представників громадськості при приведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність правоохоронців; 4) організації опитування громадської думки про діяльність правоохоронних органів; 5) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності правоохоронних органів; 6) виступи в ЗМІ, дописи та коментарі в соціальних мережах в яких інформується громадськість про результати роботи правоохоронних, обговорюються проблеми в їх діяльності, надаються пропозиції про покращення діяльності в тому числі формі направлення пропозицій.

Суб'єкти, що наділені безпосередніми повноваженнями щодо здійснення громадського контролю за правоохоронними органами та їх повноваження можна віднести Громадські ради при правоохоронних органах, профспілкові громадські організації правоохоронних органів, тому доречно розглянути форми та способи громадського контролю у цій сфері. Створення та робота Громадської ради при правоохоронних органах є важливим проявом демократизації правоохоронних структур України, готовності їх до сприйняття принципів захисту прав людини та розуміння того, що саме правоохоронні органи є гарантом та захисником прав людини [5, с.390].

В умовах воєнного стану актуальним постає питання щодо належного закріплення та дотримання норм про зміну істотних умов державної служби. Відповідно до ч. 3 ст. 43 Закону України «Про державну службу» зміною істотних умов державної служби вважається зміна [6]:

- 1) належності посади державної служби до певної категорії посад;
- 2) основних посадових обов'язків;
- 3) умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення;
- 4) режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу;
- 5) місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту).

Про зміну істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніше як за 30 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, крім випадків

підвищення заробітної плати. Якщо протягом 30 календарних днів з дня ознайомлення державного службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли заяви, зазначені в абзаці другому цієї частини, державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби. У разі незгоди державного службовця – він подає керівнику державної служби заяву про звільнення на підставі пункту 6 частини першої статті 83 Закону «Про державну службу» або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніше як за 30 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби.

Таким чином, зміна істотних умов державної служби в порядку статті 43 Закону України «Про державну службу», може мати місце у випадку, якщо такі зміни стосуються посади, яку обіймає державний службовець, і після настання цих змін та надання ним відповідної згоди він буде обіймати фактично ту ж посаду, проте із відповідними змінами

Другою групою службових осіб можемо виокремити в системі органів місцевого самоврядування. Відповідно до пункту 11 частини 1 статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» службовець місцевого самоврядування – громадянин України, який займає посаду в органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує встановлені для цієї посади обов'язки, пов'язані з виконанням завдань і функцій місцевого самоврядування щодо: а) підготовки проектів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, організації виконання таких актів та контролю за їх виконанням; б) надання адміністративних послуг; в) управління комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст; г) управління персоналом в органах місцевого самоврядування; г) здійснення інших завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених законом [7].

Щоправда цей Закон, відповідно до норми закладеної у розділі XII «Прикінцеві та перехідні положення», набирає чинності не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX [7].

Згідно зі статтею 6 зазначеного закону, посади в органах місцевого самоврядування є: 1) посади службовців місцевого самоврядування, на які особи призначаються за результатами конкурсу або за іншою процедурою, передбаченою цим Законом, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування; 2) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах або обираються відповідною радою з числа її депутатів, або затверджуються відповідною радою, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування; 3) посади працівників патронатної служби, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк його повноважень відповідно до законодавства про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом, для організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення здійснення повноважень відповідним головою; 4) посади працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, визначені відповідною радою на підставі критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України. Особи призначаються на такі посади і звільняються з таких посад відповідно до законодавства про працю. Умови оплати праці таких працівників визначаються Кабінетом Міністрів України. В той же час, відповідно до статті посади службовців місцевого самоврядування поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, змісту та обсягу повноважень, ступеня відповідальності, необхідного рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування [7].

Висновки. Таким чином, констатуємо, що інститут службових (посадових) осіб в Україні продовжує розвиватися під впливом глобалізації суспільних відносин, національних суспільних процесів, трансформації системи права та законодавства на основі гармонізації з правом Європейського Союзу, в умовах воєнного стану.

Єдине законодавче визначення поняття «службова особа» містить наразі тільки Кримінальний кодекс у примітках 1,2 до ст. 364. На основі норм кримінального права виокремлено загальні та спеціальні ознаки службової особи: 1) характеризує повноваження особи – коло дій, пов'язане з її функціональними обов'язками через вчинення яких особа визнається службовою (функціональні); 2) відображає приналежність особи внаслідок займаної посади чи наділення відповідними функціями тимчасово чи за спеціальним повноваженням до певного органу, підприємства, установи, організації (посадові).

Ці ознаки також визначаються в окремих нормативно-правових актах, зокрема у Законі України «Про державну службу» та Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», які виступають допоміжним аспектом для визначення спеціального суб'єкта.

Існує нагальна потреба більш глибокого дослідження таких спеціальних суб'єктів злочину, як «службова особа» та «особа, що здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг». Таке дослідження допоможе створити правильне їх розуміння та застосування, вплинути на межі кримінально-правової заборони, вирішити питання щодо розмежування категорій службових осіб та виокремлення суттєвих ознак, визначити повноваження службових осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
2. Про затвердження Порядку дій уповноважених службових осіб органів Національної поліції України, Державної прикордонної служби України та Державної кримінально-виконавчої служби України під час виявлення засуджених осіб, які не відбули в установленому законом порядку призначене вироком суду України покарання внаслідок збройної агресії проти України. Наказ Міністерства юстиції України; МВС України від 20.02.2024 № 471/5/106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0256-24/ed20240220#n22>.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав військовослужбовців та поліцейських на соціальний захист: Закон України від 21.03.2024 № 3621-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3621-20#n107>.
4. Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану. Закон України від 15.03.2022 № 2123-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#n162>.
5. Шевчук В.С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Юридичний науковий електронний журнал*. №9. 2022. С 388-391.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#n9>.

REFERENCES:

1. Kryminalnyi kodeks Ukrainy. (2001, April 5). [Criminal Code of Ukraine]. *Zakon Ukrainy № 2341-III*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Poriadku dii upovnovazhenykh sluzhbovykh osib orhaniv Natsionalnoi politsii Ukrainy, Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy ta Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy pid chas vyivlennia zasudzhennykh osib, yaki ne vidbuly v ustanovlenomu zakonom poriadku pryznachene vyrokom sudu Ukrainy pokarannia vnaslidok zbroinoi ahresii proty Ukrainy. (2024, February 20). [On approval of the Procedure for authorized officials of the National Police of Ukraine, the State Border Service of Ukraine and the State Penitentiary Service of Ukraine when identifying convicted persons who have not served the sentence imposed by a court of Ukraine in accordance with the procedure established by law as a result of armed aggression against Ukraine]. *Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy; MVS Ukrainy № 471/5/106*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0256-24/ed20240220#n22> [in Ukrainian].
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennia prav viiskovosluzhbovtziv ta politseiskykh na sotsialnyi zakhyst. (2024, March 21). [On amendments to certain laws of Ukraine regarding ensuring the rights of military personnel and police officers to social protection]. *Zakon Ukrainy № 3621-IX*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3621-20#n107> [in Ukrainian].
4. Pro vnesennia zmin do zakoniv Ukrainy «Pro Natsionalnu politsiiu» ta «Pro Dystsyplinarnyi statut Natsionalnoi politsii Ukrainy» z metoiu optymizatsii diialnosti politsii, u tomu chysli pid chas dii voiennoho stanu. (2022, March 15). [On amendments to the laws of Ukraine "On the National Police" and "On the Disciplinary Statute of the National Police of Ukraine" in order to optimize police activities, including during martial law]. *Zakon Ukrainy №2123-IX*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#n162> [in Ukrainian].
5. Shevchuk, V.S. (2022). Administratyvno-pravovyi status subiektiv hromadskoho kontroliu za diialnistiu pravoohoronnykh orhaniv. [Administrative and legal status of subjects of public control over the activities of law enforcement agencies]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. №9. 388-391. [in Ukrainian].
6. Pro derzhavnu sluzhbu. (2015, December 10). [On civil service]. *Zakon Ukrainy №889-VIII*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
7. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia. (2023, May 2). [On service in local government bodies]. *Zakon Ukrainy №3077-IX*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#n9> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 30.10.2024