ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБОВОЇ ТА ПОСАДОВОЇ ОСОБИ: ПРОБЛЕМА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ

О.С. ЯРА, кандидат юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: olenas.yara@gmail.com

Анотація. У статті досліджується проблема у здійсненні розмежування правового статусу: службової та посадової особи. Категорія правового статусу є важливим компонентом для кожного учасника суспільних відносин, адже від такого статусу буде залежати і його обсяг цивільних прав та обов'язків, що особливо є актуальним для посадової чи службової особи.

З'ясовано, що на сьогоднішній день питання досліджуваних категорій, а саме «правовий статус посадової особи» та «правовий статус службової особи» і досі залишаються актуальними адже одностайної позиції для їхнього розмежування не існує. Визначно, що категорії «посадова особа», «службова особа» посідають провідне місце у сфері державного управління, кримінального права, процесу, інших галузей права та законодавства. Зазначені категорії повинні бути ключовими в підготовці нормативних актів, що стосуються державної служби, регулювання діяльності силових структур, визначення юридичної відповідальності осіб, які обіймають певні посади в системі державного апарату.

Зроблено висновки, де зважаючи на те, що на законодавчому рівні відсутнє єдине визначення понять «посадова особа» і «службова особа», а запропоновані визначення в юридичній науці мають переважно галузевий характер, першочерговим завданням є: по-перше, визначення в Законі «Про основи державної служби», який необхідно прийняти, понять «посадова особа» і «службова особа» та їхніх особливостей. Завданням сьогоднішнього законодавця і є необхідність проведення їхнього розмежування. А тому, при з'ясуванні підстав для віднесення осіб до категорій посадових або службових осіб слід керуватися відповідним законодавством, що регулює певні відносини.

Щодо правового статусу посадової та службової особи, то висновком стало те, що вагомим чинником для розмежування цих категорій нажалі правовий статус не є, адже не провівши чіткого розмежування між основними поняттями «посадова особа» та «службова особа», ми не зможемо повноцінно охарактеризувати відмінності у цьому статусі.

Ключові слова: служба, посада, правовий статус, державна служба, посадова особа, службовець, службова особа

Актуальність.

Після проголошення незалежності України, постало питання про оновлення законодавства в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Одним із напрямів нормотворчості є введення нової термінології, наукове обґрунтування термінів і визначень, наявних у законопроектах, даючи можливість чітко сприймати ідеї законодавця, а у сфері правозастосування – дотримуватися вимог режиму законності, повніше реалізовувати права, свободи й обов'язки громадян.

Одним із стратегічних завдань Української держави є входження до європейського політичного і правового простору, що обумовлює необхідність здійснення системних реформ у всіх сферах суспільних відносин (Svetlichny, 2019: 102).

Категорія правового статусу є важливим компонентом для кожного учасника суспільних відносин, адже від такого статусу буде залежати і його обсяг цивільних прав та обов'язків, що особливо є актуальним для посадової чи службової особи.

Поняття «посадова особа», «службова особа», «представник влади» посідають провідне місце у сфері державного управління, кримінального права, процесу, інших галузей права та законодавства. Зазначені категорії повинні бути ключовими в підготовці нормативних актів, що стосуються державної служби, регулювання діяльності силових структур, визначення юридичної відповідальності осіб, які обіймають певні посади в системі державного апарату.

На сьогоднішній день питання досліджуваних категорій, а саме «правовий статус посадової особи» та «правовий статус службової особи» і

досі залишаються актуальними адже одностайної позиції для їхнього розмежування не існує, що потребує подальшого дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблема розмежування понять посадової та службової особи досліджувалась і продовжує досліджуватись у працях значної кількості науковців, серед яких можливо виділити: В.Б. Авер'янова, Л.П. Самофалов, І.С. Окунєва, Н.В. Янюк, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Г.С. Ткаченко, М.В. Коваль, В.І. Данильчик, Ц.А. Ямпольская, А.М. Костюков, С.Д. Дубенко та інші.

Метою дослідження виступає з'ясування основних ключових відмінностей між поняттями «правовий статус службової особи» та «правовий статус посадової особи».

Результати.

Держава не може існувати без спеціально створеного апарату державного управління, який, з одного боку, зобов'язаний здійснювати функції, що витікають із сутності й призначення держави як складного системного цілого, а з іншого – повинен обслуговувати суспільство, забезпечувати права та свободи її громадян (Державна служба, 1998: 63).

Таким чином, поняття посадової та службової особи відіграє особливу важливу роль для повноцінного функціонування державного управління в Україні. Механізм держави безпосередньо пов'язаний із категоріями «державний апарат» і «державна служба», існування яких, своєю чергою, неможливе без уточнення змісту понять «посада» та «посадо-

ва особа». Сучасна правова наука досягла такого рівня розвитку, коли ставляться більш високі вимоги до використання термінологічної бази. Це є запорукою не лише доцільного застосування наукових термінів, а й правильного їх розуміння, а також усвідомлення тих явищ чи процесів, які вони позначають.

Для того, щоб цілковито точно відобразити основні відмінності між такими поняттями, важливо згадати про тих, хто першими досліджував їх.

Одними з перших хто приділив увагу поняттям «посадова особа» були І. І. Євтіхіїв та В. А. Власов. Так, вони у перші повоєнні роки запропонували розподілити усіх службовців (у широкому значенні) на працівників, які виконують винятково господарсько-технічну роботу або функції підсобного господарського обслуговування (допоміжний технічний персонал) та (у вузькому значенні) на керівних і оперативних працівників, які виконують функції адміністративно-управлінського характеру, здійснення яких пов'язане з виданням актів управління, спрямованих на настання юридичних наслідків (посадові особи у вузькому значенні цього слова) (Євтіхеев & Власов, 1946: 50).

Ярмиш Н.М. у свою чергу зазначав, що насамперед терміни, що досліджуються нами необхідно розмежовувати виходячи з нормативно-правового регулювання (розглядати закони та підзаконні нормативно-правові акти, що містять згадки про посадових, службових осіб) (Ярмиш, 2015).

Для початку зазначимо, положення Конституції України, а саме ст. 40 у якій вказано, що «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, міс-

цевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів...». Саме таким чином, йдеться про відповідних осіб й у ст. 56 Конституції України: такі особи також згадуються через сполучник «і». А це свідчить про те, що законодавець розглядає поняття «службових» та «посадових» осіб в якості не співпадаючих, різних. Саме цим спростовується наукова думка, нібито дані терміни є синонімами.

У Кримінальному кодексі України 1961 р. використовувався термін «посадова особа», а в КК 2001 р. він замінений на «службову особу». Цікаво, що при цьому визначення службової особи співпадало з тим, яке містив попередній кодекс щодо особи посадової. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., яким внесені зміни до певних законів, зокрема до КК України, дещо розширив визначення службової особи упорівнянні з попередньою редакцією, але у загальних рисах і воно співпадає з тлумаченням посадової особи у КК України 1960 р. Поняття «службова особа» надається у ч. 3 ст. 18 КК України («Суб'єкт злочину») та дублюється у примітці ст. 364 КК України («Зловживання владою та службовим становищем»).

Посадові особи і службові особи збігається, наприклад, керівник та заступник керівника правоохоронних органів, державних інспекцій. Ці особи наділені як лінійною владою щодо підлеглих по службі, так і функціональною, що пов'язана зі здійсненням наглядових функцій з охорони громадського порядку за особами, з якими не перебувають в службовому підпорядкуванні, так званими «третіми особами». Чинне законодавство, за винятком КК України, не містить визначення поняття «службова особа».

У вже згаданій вище Примітці до ст. 364 КК України визначено: «Службові особи – це особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями». За своїм змістом ця дефініція повністю відповідає дефініції поняття «посадова особа», яке містила примітка до ст. 164 попередньої редакції КК України. Практично, відбулася лише зміна термінів без зміни змісту самих понять. Підхід, запропонований представниками науки кримінального права, не вирішує проблеми співвідношення цих понять.

Варто зауважити, що зміст цих доволі громіздких визначень свідчить, що службові особи це такі, що виконують функції або представників влади, або організаційно-розпорядчі, або адміністративно-господарчі. В свою чергу, ми маємо пам'ятати, що представник влади – це особа, яка має право давати вказівки особам, що не є її підлеглими; організаційно-розпорядчі функції насамперед впливають з того, що особа має хоча б одного підлеглого; проявами функцій адміністративно-господарських є те, що особа розпоряджується майном, тобто самостійно вирішує питання щодо нього. Відповідно до тих же визначень, особа є службовою не лише коли вона здійснює відповідні функції постійно, а й тоді, коли робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням (для виконання лише певного завдання), але за умови, що певні пов-

новаження покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою. Таким чином, можна зробити висновок, що службовими особами можуть визнаватися відповідні особи у будь-якій сфері.

Також, варто зауважити, що посадова особа завжди наділена організаційно розпорядчими повноваженнями, що надає їй можливість визначати завдання і вибирати відповідні методи діяльності, приймати управлінські рішення, організовувати інших осіб на здійснення компетенції відповідного органу. І. Пахомов наголосив, що наявність організаційно розпорядчих повноважень має прояв у правомочності посадових осіб здійснювати адміністративно-господарські або інші обов'язки, які пов'язані з можливістю проводити дії юридичного значення (Янюк, 2009: 181).

Таким чином, поняття «посадова особа» виходить за межі публічно службових відносин. Посадова особа, на відміну від інших службовців, наділена владними повноваженнями, що дозволяють забезпечувати централізований вплив на організаційну структуру, сприяти її цілісності й узгодженості діяльності службового апарату при виконанні завдань і функцій, визначених відповідно до його компетенції. Якщо поняття «посадова особа» розглядати лише в межах публічної служби, то воно становить окрему групу службовців, тобто тих, хто обіймав керівні посади або нормативно наділені правом вчиняти управлінські дії.

При цьому мова йде лише про правомірні дії посадової особи. Виконуючи службові повноваження, посадова особа одночасно виконує завдання і функції відповідної організаційної структури та здійснює управління

людьми, «впливаючи на їх поведінку з допомогою юридично владних дій» Саме через наявність права вчиняти юридично владні дії посадову особу виділяють серед інших службовців (Плахотнюк, 2003: 205).

Таким чином, в загальному визнавши, що я становлять собою поняття «службова особа» та «посадова особа», можна розглянути їхній правовий статус та в цілому сформулювати основні відмінності.

Для початку варто зазначити, що ж собою являє поняття посадової особи. Так, І.С. Окунев, говорить, що правовий статус – складова частина соціального статусу, що визначає правове становище суб'єкта права щодо інших суб'єктів права, має офіційне визнання з боку держави, формальну визначеність, характеризується системністю, стабільністю та обумовлений існуючою системою суспільних відносин. Юридична конструкція правового статусу суб'єкта права має певну структуру, складається з елементів, які виконують різні функції. Юридична конструкція правового статусу суб'єкта права включає такі елементи: 1) правосуб'єктність; 2) система прав, обов'язків та охоронюваних законом інтересів; 3) система гарантій прав, обов'язків та охоронюваних законом інтересів суб'єктів права; 4) юридична відповідальність (Окунев, 2006: 420).

Отже, правовий статус – теоретична категорія, яка узагальнює в собі ключові характеристики певного суб'єкта, які надають йому реальних здатностей бути активним учасником правових відносин, визначають його положення в певній системі, формує передумови до фіксації особливостей взаємовідносин цього суб'єкта з іншими учасниками правовідносин.

Визначаючи особливості правового статусу посадової особи, зауважує О.В. Петришин, потрібно виходити з положення про те, що «правовий статус даних суб'єктів є спеціальним відносно до правового статусу громадян і не може розглядатися поза зв'язком зі змістом і обсягом основних (конституційних) прав, свобод, обов'язків і відповідальності особи». Такий підхід є правомірним, оскільки адміністративно-правовий статус – це сукупність прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності (Петришин, 1990: 32).

Так, поняття «службова особа», яке вживається у КК України, та поняття «державний службовець», яке вживається у Законі України «Про державну службу», за змістом є суміжними поняттями, але на відміну від державного службовця, до службових осіб відносяться також і особи, що здійснюють функції представника влади, а також обіймають посади, пов'язані з виконанням адміністративно-господарських обов'язків. Крім цього правовий статус службової особи зумовлений не тільки постійністю, але й тимчасовістю здійснення відповідних функцій чи виконання обов'язків або наданням спеціальних повноважень, якщо вказані функції чи обов'язки покладені на таку особу правомочним органом (правомочною службовою особою).

Наведене свідчить, що категорія «правовий статус» має різне правове закріплення й характеризує не тільки правове становище фізичної або юридичної особи, але й застосовується для характеристики юридичної сили документа (Світличний & Шпак, 2020: 102).

Головною особливістю правового статусу державних службовців є те, що вони представляють кадровий склад органів виконавчої влади. Через них як працівників відповідних дер-

жавних органів реалізуються завдання та функції виконавчої влади на різних рівнях та у сферах державного й громадського життя. На цю особливість установлення правових статусів державних службовців звертають увагу деякі автори, констатуючи, що права, обов'язки та інші елементи правового статусу державних службовців впливають із повноважень державного органу, установлюються в межах компетенції державного органу влади, а реалізація останньої і складає зміст діяльності особового складу органу.

Висновки і перспективи.

Таким чином, поняття «посадова особа», незважаючи на достатній історичний досвід правового регулювання цього поняття, до цього часу залишається одним з важливих, дискусійних та законодавчо не визначених категорій інституту державної служби. Більше того, з введенням в нормативний обіг поняття «службова особа», це питання набуло особливого значення з огляду на необхідність їхнього розмежування. Зважаючи на те, що на законодавчому рівні відсутнє єдине визначення понять «посадова особа» і «службова особа», а запропоновані визначення в юридичній науці мають переважно галузевий характер, першочерговим завданням є: по-перше, визначення в Законі «Про основи державної служби», який необхідно прийняти, понять «посадова особа» і «службова особа» та їхніх особливостей. Завданням сьогодишнього законодавця і є необхідність проведення їхнього розмежування.

Тому, при з'ясуванні підстав для віднесення осіб до категорій посадових або службових осіб слід керуватися відповідним законодавством, що регулює певні відносини.

Щодо правового статусу посадової та службової особи, то як показало дослідження вагомим чинником для розмежування цих категорій нажаль правовий статус не є, адже не провівши чіткого розмежування між основними поняттями «посадова особа» та «службова особа», ми не зможемо повноцінно охарактеризувати відмінності у цьому статусі.

Список використаних джерел

1. Svetlichny O.P. Judicial reform in Ukraine and its impact on the protection of intellectual property rights. *Law. Human. Environment: scientific and practical journal*, 2019. 10 (1): 102–107.
2. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 273 с.
3. Евтихеев И. И., Власов В. А. Советское административное право. 1946. 431с.
4. Ярмиш Н.М. Про співвідношення юридичних понять «службова особа» та «посадова особа»: Матеріали конференцій кафедри кримінального права і процесу. 2015 р. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/14609> (дата звернення 16.02.2021 р.).
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 16.02.2021 р.).
6. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (дата звернення 16.02.2021 р.).
7. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування. *Право України*. 2009. № 11. С. 180–184.
8. Плахотнюк Н. Г. До питання про визначення в адміністративному праві поняття посадової особи державної служби в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2003. Вип. 19. С. 204–207.

9. Окунев І.С. Юридична конструкція правового статусу суб'єкта права. Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Випуск 17. Київ, 2006. С. 417–423.
10. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ: НМКВО, 1990.
11. Світличний О., Шпак О. Адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Право. Людина. Довкілля. 2020. 11(3). С. 102–108.
5. The Constitution of Ukraine (1996): the Law of Ukraine of June 28, 1996 № 254k/96-BP. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#-Text> (in Ukrainian).
6. Criminal Code of Ukraine (2001): Law of Ukraine of April 5, 2001 № 2341-III. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (in Ukrainian).
7. Yanyuk, N. (2009). «Officials» and «officials» in national legislation: problems of differentiation. Law of Ukraine. 11: 180–184 (in Ukrainian).
8. Plahotniuk, N.G. (2003). On the question of defining in administrative law the concept of a civil service official in Ukraine. Current issues of state and law. Odessa, 19: 204–207 (in Ukrainian).

References

1. Svetlichny, O.P. (2019). Judicial reform in Ukraine and its impact on the protection of intellectual property rights. Law. Human. Environment, 10 (1): 102–107 (in English).
2. Civil service: organizational and legal framework and ways of development (1998). For general ed. V.B. Averyanov. Kyiv: Yurinkom Inter, 273 (in Ukrainian).
3. Evtikheev, I.I. & Vlasov, V.A. (1946). Soviet administrative law, 431 (in Russian).
4. Yarmish, N.M. (2015). On the relationship between the legal concepts of «official» and «official». Proceedings of conferences of the Department of Criminal Law and Procedure. Available at: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/14609> (in Ukrainian).
9. Okunev, I.S. (2006). Legal construction of the legal status of a subject of law. Rule of law: Yearbook of scientific works of the Institute of State and Law. V.M. Koretsky NAS of Ukraine. Issue 17. Kyiv, 417–423 (in Ukrainian).
10. Petrishin, O.V. (1990). Status of the official: nature, structure, specialization. Kiev. NMKVO (in Ukrainian).
11. Svitlychnyi, O. & Shpak, O. (2020). Administrative and legal status of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre. Law. Human. Environment, 11(3): 102–108 (in Ukrainian).

O.S. Yara (2021). LEGAL STATUS OF OFFICIALS AND OFFICIALS: THE PROBLEM OF DEFINITION OF CONCEPTS. Law. Human. Environment, 12(1): 117-124.

<https://doi.org/10.31548/law2021.01.013>.

Summary. The article examines the problem of delimitation of legal status: official and official. The category of legal status is an important component for every participant in public relations, because such a status will depend on the scope of his civil rights and responsibilities, which is especially relevant for an official or official.

It was found that today the issues of the studied categories, namely «legal status of an official» and «legal status of an official» still remain relevant because there is no unanimous position for their delimitation. It is clear that the categories of «official», «official» occupy a leading position in the field of public administration, criminal law, litigation, other areas of law

and legislation. These categories should be key in the preparation of regulations relating to the civil service, regulation of law enforcement agencies, determining the legal responsibility of persons holding certain positions in the civil service.

Conclusions are made where, given that at the legislative level there is no single definition of «official» and «official», and the proposed definitions in legal science are mainly sectoral in nature, the priority is: first, the definition in the Law «On basics of civil service», which must be adopted, the concepts of «official» and «official» and their features. The task of today's legislator is the need to differentiate them. Therefore, when determining the grounds for assigning persons to the categories of officials or officials should be guided by the relevant legislation governing certain relations.

Regarding the legal status of officials and officials, the conclusion was that a significant factor in distinguishing these categories, unfortunately, is not legal status, because without a clear distinction between the basic concepts of «official» and «official», we can not fully describe the differences in this status.

Keywords: service, position, legal status, civil service, official, employee, official