

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>5</b>
--------------------	----------

<b>Розділ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ</b> .....	<b>8</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

1.1 Стан та напрями розвитку наукової думки щодо адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів .....	<b>8</b>
1.2 Правова основа адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів .....	<b>22</b>
1.3 Поняття та зміст адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів .....	<b>45</b>
1.4 Класифікація державних службовців правоохоронних органів .....	<b>64</b>

<b>Розділ 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВ ТА ГАРАНТІЙ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ</b> .....	<b>80</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

2.1 Поняття та види прав державного службовця правоохоронних органів .....	<b>80</b>
2.2 Поняття та види гарантій державного службовця правоохоронних органів .....	<b>96</b>
2.3 Механізм захисту прав та гарантій державного службовця правоохоронних органів .....	<b>108</b>

<b>Розділ 3 ХАРАКТЕРИСТИКА ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК ЕЛЕМЕНТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ</b> .....	<b>134</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

3.1 Поняття обов'язків державного службовця правоохоронних органів .....	<b>134</b>
3.2 Класифікація обов'язків державних службовців правоохоронного органу .....	<b>144</b>
3.3 Обов'язок державних службовців правоохоронного органу щодо додержання службової дисципліни .....	<b>153</b>

<b>Розділ 4 ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ</b> .....	165
4.1 Дисциплінарна відповідальність державного службовця правоохоронних органів .....	165
4.2 Адміністративна відповідальність державного службовця правоохоронних органів .....	178
4.3 Матеріальна відповідальність державного службовця правоохоронних органів .....	190
4.4 Кримінальна відповідальність державного службовця правоохоронних органів .....	198
<b>Розділ 5 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ</b> .....	210
5.1 Державна політика щодо розвитку публічної служби в правоохоронних органах .....	210
5.2 Система принципів проходження державної служби в правоохоронних органах .....	222
5.3 Аналіз міжнародного досвіду щодо окремих питань проходження державної служби .....	236
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	245
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	253
<b>ДОДАТОК</b> .....	280

## ВСТУП

В умовах динамічного наближення національної правової системи до міжнародних стандартів відбувається трансформація функціонування всієї публічної служби. Побудова дієвої, ефективної системи правоохоронних органів є одним із найважливіших завдань на сучасному політично- та соціально-економічному етапі розвитку нашої країни. Адже саме діяльність правоохоронних органів спрямована на забезпечення законності і правопорядку, захист прав та інтересів громадян, соціальних груп, суспільства і держави, запобігання правопорушенням, їх припинення, застосування державного примусу або заходів громадського впливу до осіб, які порушили закон та правопорядок.

Реорганізаційні процеси, які тривалий час відбуваються всередині державних органів, спрямовані на пошук оптимальної моделі правоохоронного органу, оптимізацію роботи окремих інституцій, їх внутрішнє оновлення. При цьому, як правило, реорганізаційні заходи не дають бажаного результату та навіть мають негативні наслідки у вигляді додаткових бюджетних витрат, пов'язаних із цими процесами, порушення принципу стабільності в проходженні державної служби, скорочення штату, масового вивільнення працівників, зловживання дискреційними повноваженнями та ін. На часту зміну керівництва та персоналу в окремих правоохоронних органах як на негативний фактор дедалі частіше звертає увагу й міжнародна спільнота.

Проходження державної служби в системі правоохоронних органів опосередковує специфіку правового статусу державного службовця. Натепер в Україні на нормативному рівні не сформовано єдиної системи правоохоронних органів. Також не прийнято загального нормативно-правового акта, який би встановлював засади та порядок проходження державної служби в правоохоронних органах. Відповідно, на державного службовця, який проходить службу

в правоохоронному органі, поширюються загальні положення Закону України «Про державну службу», трудового законодавства та одночасно положення спеціального законодавства. Безперечно, вказане потребує переосмислення змісту статусних ознак державного службовця в системі правоохоронних органів.

У контексті наукових досліджень набуває актуальності й проблематика градації державних службовців правоохоронних органів, яка є невід'ємним елементом теоретико-правової характеристики правового статусу державного службовця, а їх розмежування є актуальним і тому, що відображає зміст державної служби в цілому, з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, і насамперед у сфері реформування державної служби.

Основними напрямками державної політики має бути адаптація національного службового законодавства до стандартів Європейського союзу, розв'язання проблеми підвищення довіри населення до державних службовців правоохоронної служби, зміцнення авторитету службовців мілітаризованої служби, покращення правового становища державних службовців, які проходять службу в правоохоронних органах, запровадження належного публічного адміністрування в цій сфері. На сучасному етапі втілення вказаних векторів державної політики у практичну площину є серйозною проблемою, що потребує належного теоретичного вирішення.

Ефективність діяльності державних службовців правоохоронних органів напряму залежить від якісного підбору персоналу, який можливо залучити за умови достатньої матеріальної мотивації, встановлення різноманітних пільг, заохочень, гарантій, забезпечення заходів безпеки та ін. У зв'язку з цим необхідним видається системний підхід до визначення потреб сучасної державної служби в правоохоронних органах та вироблення механізмів їх задоволення.

Суттєвим для визначення актуальності теми дослідження є здійснення порівняльного аналізу правового становища державних службовців правоохоронних органів й інших категорій працівників, адміністративно-правового статусу державних службовців різних правоохоронних органів та врахування міжнародного досвіду регулювання інституту публічної служби.

Оскільки проблеми адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу досліджувались фрагментарно, назріла нагальна потреба у комплексному дослідженні правового регулювання адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу, а також розроблення на цій основі пропозицій і рекомендацій для удосконалення законодавства в досліджуваній сфері та практики його реалізації.

# Розділ 1

## **ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

### **1.1 Стан та напрями розвитку наукової думки щодо адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів**

Важливим аспектом дослідження адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів є визначення глибини доктринального аналізу різноманітних аспектів цього питання у науковій думці. При цьому, вважаємо за необхідне наголосити на широкому спектрі наукового пошуку, який охоплює теоретичні, практичні та правові аспекти проходження державної служби в правоохоронних органах.

З метою проведення дослідження наукових висновків щодо окремих елементів адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу, проаналізуємо основні напрямки розвідок вчених, які на різних етапах займались вивченням проблем, яких пов'язано із визначенням поняття категорій «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «система правоохоронних органів», «юридична відповідальність»; виокремленням особливостей проходження державної служби в окремих правоохоронних органах і т. д.

Розглянемо питання сучасного стану та напрямків розвитку наукової думки щодо адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів через призму наукових результатів викладених вітчизняними та зарубіжними авторами

у монографічній літературі та періодичних наукових публікаціях, проведемо порівняльний аналіз наукових підходів.

Слід зазначити, що вагомого значення при дослідженні проблематики визначення адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів мають загально-теоретичні висновки, що стосуються службового права. До прикладу, цікавими є висновки В.В. Васильківської щодо особливостей правового регулювання статусу державного службовця у контексті ухвалення Законів України «Про державну службу» 2015 р. та адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського союзу [26].

У посібнику «Державна служба України» 2020 р. Л.Р. Білою-Тіуною виокремлено ознаки, яких притаманно державному службовцеві, а саме: громадянство України; здійснення публічної, професійної, політично неупередженої діяльності в державних органах, яку пов'язано з практичним виконанням завдань і функцій держави; заміщення посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті); наділення певним обсягом державно-владних/державних повноважень; здійснення професійної діяльності від імені держави для забезпечення державного інтересу; отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету [16].

У дисертаційному дослідженні О.М. Стеця (2021 р.), яке присвячено сутності державно-службових відносин, зазначено, що поняття «правовий статус державного службовця» є багатограним та різноаспектним явищем. Науковцем обґрунтовано тезу про те, що відмежування правового статусу державного службовця від усіх інших осіб лежить у площині її правосуб'єктності, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою і рівною для всіх. Так, право на отримання статусу державного службовця – елемент правоздатності суб'єктів державно-службового права, однак реалізувати його може тільки особа, яка відповідає визначеним загальним та спеціальним вимогам [268]. Тобто, сучасний етап наукових розвідок пов'язаний із постійними реорганізаційними процесами в системі державних органів (в тому числі й правоохоронних), динамікою змін законодавства про проходження державної служби, що

й зумовило необхідність розроблення значного теоретичного підґрунтя та практичних рекомендацій.

Одночасно, звернення до наукових висновків щодо теми цього дослідження потребує розуміння того, що є два основних напрями розвитку наукової думки щодо окремих питань, пов'язаних із проходженням державної служби в правоохоронних органах: а) перший напрям визначається періодом з грудня 1993 по травень 2016 р.; б) другий – з травня 2016 р. дотепер. Незважаючи на реформування службового законодавства, корисними є висновки, яких зроблено у період з грудня 1993 по травень 2016 р. Наприклад, Ю.П. Битяком з питань, що безпосередньо стосуються статусу державного службовця, розглянуто характеристики посади державного службовця як фактору, що детермінує його статус. Зокрема, виокремлено в системі посад державної служби політичні, адміністративні, патронатні; адміністративні посади класифіковано на цивільні і мілітаризовані [15].

Аналогічно, невід'ємною частиною характеристики адміністративно-правового статусу державного службовця є праці: В.Я. Малиновського, яким визначено правовий статус державних службовців як сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави [126]; А.П. Альохіна і Ю.М. Козлова, якими стверджено, що адміністративно-правовий статус державних службовців передбачає наступне: права та обов'язки встановлюються у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер; законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися усіма, кому їх адресовано; вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру [6]; С.Д. Дубенко, яким встановлено, що державний службовець володіє певним правовим статусом, який є сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою [51]; Б.М. Габрічідзе і О.Г. Чернявського, якими до елементів правового статусу державного службовця, крім іншого, віднесено грошове утримання

державного службовця, пенсійне забезпечення державного службовця [34]. Окремим вектором є праці, яких присвячено адміністративно-правовому статусу державних службовців окремих правоохоронних органів, наприклад, С.В. Васильєва «Правовий статус працівників міліції УСРР у 20-х роках ХХ ст.» [24], М.О. Іллічів «Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України» [93].

Слід зазначити, що проблематика адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу нерозривно пов'язана з тлумаченням системи правоохоронних органів, що станом на теперішній час не є єдиним. Наприклад, В.О. Боняк виокремлено два існуючих підходи до її визначення: як сукупності правоохоронних органів; по-друге, як складного соціально-правового явища, що структурно включає до себе правоохоронні органи та інші її елементи [18, с. 67]. Слушним є висновки О.Г. Братко, яким розкрито поняття правоохоронної системи як більш об'ємне, ніж система правоохоронних органів. Автором зазначено, що до правоохоронної системи належать не тільки спеціальні правоохоронні органи, а й інші органи держави правоохоронного призначення, а також юридичні засоби та методи правової охорони і правові норми [20, с. 48]. У цьому напрямі корисними є висновки, яких зроблено А.М. Бандуркою [12], С.М. Лиховою [123], В.Н. Карташовим [98], Т.А. Плугатар [160], О.Л. Соколенко [262] та рядом інших.

Значна частина наукових досліджень присвячена юридичній відповідальності державних службовців, або ж працівників окремих правоохоронних органів. Враховуючи важливість інституту юридичної відповідальності зупинимось більш детально на характеристиці деяких дисертаційних робіт.

Наприклад, дисертацію О.О. Губанова на тему «Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження (2020 р.)» присвячено комплексному порівняльно-правовому дослідженню юридичної відповідальності публічних службовців. Автор системно досліджено питання публічної служби як явища правової дійсності та її ролі в Україні і країнах Європейського союзу, окреслено види публічної служби в Україні; розкрито службове право

в системі адміністративного права; проаналізовано питання адаптації національного законодавства до законодавства Європейського союзу у сфері публічної служби та інші питання.

Заслужують на увагу висновки, здійснені науковцем на підставі аналізу розвитку наукових думок та національного законодавства про те, що публічна служба є одним із видів суспільно-корисної діяльності людини, яка пов'язана, по-перше, з публічним управлінням, адже реалізується у сфері внутрішньо-організаційних відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, по-друге, з соціально-культурним обслуговуванням людей, адже полягає в служінні інтересам народу України чи інтересам окремої територіальної громади, якщо мова йде про публічну службу на регіональному чи місцевому рівнях.

Запропоновано публічну службу розглядати в трьох взаємопов'язаних аспектах: інституційному, юридичному та функціональному. При цьому, розгляд публічної служби у функціональному аспекті дозволив автору серед загальних ознак, що притаманні сьгодні публічній службі, виділити наступні: а) це публічна діяльність; б) це професійна (в тому числі політична) діяльність; в) це діяльність, яка пов'язана, як правило, із розумовою працею; г) це діяльність, яка здійснюється на платній основі; ґ) це діяльність, яка здійснюється особами, що займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування; ґ) це діяльність, яка спрямована на здійснення суспільно публічних функцій чи надання публічних послуг [41, с. 2–3].

Зазначимо, що теоретичні напрацювання О.О. Губанова слугують фундаментальною основою для подальших досліджень іншими науковцями в сфері адміністративного права.

Важливу проблематику механізму державного захисту суддів та працівників правоохоронних органів висвітлив в своїй дисертації на тему «Адміністративно-правовий механізм державного захисту суддів та працівників правоохоронних органів» (2020 р.) І.В. Петрішак [155]. Автором виокремлено групи суб'єктів, що мають право на забезпечення державного захисту, до яких серед іншого віднесено й працівників правоохоронних органів та їх близьких родичів осіб.