

УДК 342.5

О. Олькіна-Дабіжа,

аспірантка кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ТЕРМІНА «ВИЩІ ПОСАДОВІ ОСОБИ» В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Традиційно дослідженням проблеми визначення правового статусу посадових осіб та співвідношення між поняттями посадова і службова особа займаються вчені, представники адміністративного і кримінального права. Та незважаючи на те, що сама проблема є нібито достатньо зрілою, про що свідчать науково-юридичні напрацювання, вона все-таки залишається актуальною і в галузі конституційного права, оскільки діяльність вищих посадових осіб забезпечує необхідні умови нормальної життєдіяльності суспільства і держави, дає змогу визначити характерні риси і особливості статусу посадових осіб з позиції закономірностей становлення та розвитку державності як специфічної ознаки розвинутого суспільства, функціонування держави як відносно відокремленого інституту управління і здійснення влади в суспільстві. Розв'язання цієї проблеми має важливе значення не тільки в теоретичному сенсі, а передусім для належного функціонування державної влади та органів місцевого самоврядування через виконання вищими посадовими особами своїх повноважень і притягнення їх до юридичної відповідальності у разі порушення Конституції та законів України, прав і свобод людини і громадянина.

Метою даної статті є встановлення співвідношення між поняттями «службова особа» та «посадова особа», визначення кола вищих посадових осіб України.

З прийняттям Конституції України 1996 року певні категорії осіб, що раніше характеризувались юридичною на-

укою як «представники влади», стали іменуватись посадовими особами. Виділення в особливу групу таких службовців, як представники влади, в загальнотеоретичному вимірі втрачає сенс. З юридичної точки зору кожна посадова особа є представником публічної влади, репрезентує її у відносинах з іншими службовцями та громадянами і водночас представник державної влади є таким саме тому, що обіймає посаду в державному органі, тобто є посадовою особою.

Оригінальна спроба вирішення цієї понятійної проблеми була зроблена при конструюванні Закону України «Про боротьбу з корупцією», ст. 2 виходить із загального поняття осіб, уповноважених на виконання функцій держави, поділяючи їх на дві групи: 1) державних службовців і 2) народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і голів районних і обласних рад [1].

Уперше в українському законодавстві легальне визначення посадової особи було наведено в ст. 2 Закону від 16 грудня 1993 року «Про державну службу», відповідно до якого посадовими особами вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їхнього апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладене здійснення організаційно-розпорядчих і консультативних функцій [2].

Це визначення критикується як таке, що необґрунтовано розширює коло по-

садових осіб за рахунок службовців, що виконують консультативні функції, тобто консультантів та радників, оскільки їх здійснення не пов'язане безпосередньо з реалізацією державно-владних повноважень [3].

Посадові особи становлять собою групу державних службовців, відокремлену на підставі особливостей їх статусу, що може бути охарактеризований як публічно-правовий, оскільки він безпосередньо пов'язаний з реалізацією прерогатив державної влади, визначених законодавством державно-владних повноважень. Причому, якщо державна влада є категорією узагальненою і прийнятною насамперед для абстрактних теоретичних конструкцій, то державно-владне повноваження, особливості юридичної природи якого полягає в тому, що воно є своєрідним «владним» правом, спрямованим на виконання покладеного за посадою обов'язку, повинно бути завжди конкретним за змістом і законодавчо обмеженим за обсягом. Юридичний характер державно-владних повноважень передбачає, що вони реалізуються у правовідносинах, учасники котрих виступають як формально рівні суб'єкти певних прав і обов'язків, реалізація яких гарантується засобами юридичної відповідальності.

Отже, слід відзначити такі загальні ознаки посадових осіб, що дозволяють виділити їх із більш загальної категорії державних службовців.

По-перше, посадова особа уповноважена державою виконувати управлінські функції в широкому розумінні. По-друге, посадова особа наділена юридичними державно-владними повноваженнями. По-третє, правовий статус посадової особи регулюється нормами публічного права. По-четверте, посадова особа має право приймати юридично обов'язкові для інших осіб рішення. По-п'яте, посадова особа виступає як безпосередній носій і представник державної влади. По-шосте, посадова особа, як правило, має право видавати певні правові акти. По-сьоме, посадова особа може бути притягнута до підвищеної юридичної відповідальності [4].

На думку Н. Янюка, посадова особа — це службовець, який з метою постійного чи тимчасового управління державним органом чи його підрозділом, а також представництва його інтересів у зовнішніх відносинах, наділений організаційно-владними повноваженнями і правомочний вчиняти службові юридичні дії [5].

Конституція України містить такі терміни, як «посадова» і «службова» особа. У положеннях статті 5 зазначено, що право визначення і зміни конституційного ладу в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами і посадовими особами. Термін «посадові особи» вживається також у статті 19 Конституції України. Проте Конституція України розмежовує поняття «посадова» і «службова» особа, оскільки в її нормах зазначено, що громадяни мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (стаття 40); кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55) [6].

У наукових дослідженнях українських учених-правознавців підходи до визначення посадової і службової особи є неоднозначними. Вчені-адміністративісти орієнтуються на управлінську функцію при визначенні посадової особи та класифікації державних службовців. Більшість з них пов'язує поняття посадової особи з характером посади як первинного елемента державного органу чи органу місцевого самоврядування [7]; інші — з характером наявних повноважень [8]. Звичайно при визначенні загальнотеоретичного поняття посадової особи до уваги беруться, насамперед, державно-владні повноваження, оскільки управлінські відносини неможливі без владного суб'єкта.

Доктрина вчених у галузі кримінального права щодо визначення посадової особи як суб'єкта кримінальної відповідальності зводиться до того, що така особа наділена владними повно-

важеннями, тобто є представником органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки [9].

В. Вознюк вважає, що в конституційному сенсі посадовими вважаються особи, які через свої повноваження реалізують функції органів державної влади і наділені державно-владними повноваженнями, а також особи, які наділені владними повноваженнями і здійснюють функції органів місцевого самоврядування. Що стосується поняття службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то до них можна віднести всіх інших осіб, які забезпечують реалізацію функцій органів державної влади, а також діяльність посадових осіб [10].

Системне бачення вказаних положень та інших норм Конституції України дає підстави для висновку, що за своєю конституційно-правовою суттю терміни «посадова особа» і «службова особа» не ідентичні і кожен з них має свій зміст. Правовий статус посадових і службових осіб у конституційному сенсі різний.

Відповідно до статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Положення частини другої статті 19 Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, стосується тільки посадових осіб цих органів, а стаття 40 Конституції закріплює право всіх звертатися до посадових і службових осіб цих органів як гарантоване право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Однак, мабуть, хибною була б думка, що ці конституційні приписи відносять тільки до посадових осіб, які заміщують посади в органах законо-

давчої влади (народні депутати України, голова Верховної Ради України та його заступники); в органах виконавчої влади (прем'єр-міністр, члени Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади); в органах судової влади (судді Конституційного Суду України та всіх рівнів судів загальної юрисдикції).

До посадових осіб конституційного рівня органів державної влади відносяться державні службовці, категорії посад яких зазначено в Конституції України.

Вперше перелік вищих посадових осіб був зазначений в Указі Президента України «Про порядок забезпечення безпеки вищих посадових осіб України» від 15 січня 1992 року, яким створювалось Управління охорони вищих посадових осіб України, що було зобов'язане забезпечувати безпеку Президента України, голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра України [11].

Даний нормативно-правовий акт отримав подальший розвиток у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року, відповідно до статті 6 якого у місцях постійного і тимчасового перебування забезпечується безпека: голови Верховної Ради України; прем'єр-міністра України; Голови Конституційного Суду України; Голови Верховного Суду України; першого заступника голови Верховної Ради України; першого віце-прем'єр-міністра України; міністра закордонних справ України; Генерального прокурора України [12].

В Інструкції про порядок пропуску через державний кордон України вищих посадових осіб, офіційних делегацій, затвердженої наказом Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Міністерства закордонних справ України від 22 лютого 2001 року № 19/21/6-410-98, незважаючи на назву зазначеного нормативно-правового акта, використовується термін «офіційні посадові особи», якими є Президент України, голова Верховної Ради України, прем'єр-міністр України, Голова Конституційного Суду України, Голова

Верховного Суду України, Генеральний прокурор України, народні депутати України, члени Кабінету Міністрів України та керівники інших центральних органів виконавчої влади України, їх перші заступники та заступники, секретар Ради національної безпеки і оборони при Президентові України, радники Президента України, глава Адміністрації Президента України, керівник Секретаріату і керуючий справами Верховної Ради України, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських рад, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [13].

Термін «вищі посадові особи держави» зустрічається в ст. 23 Закону України «Про звернення громадян», відповідно до якої вищими посадовими особами держави називаються Президент України, Голова Верховної Ради України, прем'єр-міністр України [14].

В. Ковальчук називає вищими посадовими особами Президента України, прем'єр-міністра України, голову Верховної Ради України [15].

М. Костецький стверджує, що вищими посадовими особами держави є такі, наприклад, як Президент, міністри та їх заступники, представники відомств, депутати Верховної Ради, судді, прокурори [16].

Однак ні науковці, ні законодавці не обґрунтовують власну позицію щодо виділення терміна «вищі посадові особи» та не пояснюють причин віднесення тієї чи іншої посадової особи до категорії вищих посадових осіб.

Слід зазначити, що на сучасному етапі законопроектної роботи здійснюються спроби визначити коло вищих посадових осіб України для більш детальної регламентації їх правового статусу. Наприклад, автор проекту Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» народний депутат України С. Головатий вищими посадовими особами України, на яких

поширюється дія цього Закону, називає таких осіб: Президент України, голова Верховної Ради України та його заступники, прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, голова Служби безпеки України, голова Центральної виборчої комісії України, голова Національного банку України, голова Антимонопольного комітету України, голова Фонду державного майна України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, голова, заступники голови та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України та його заступники, Голова Вищого господарського суду України та його заступники, Генеральний прокурор України та його заступники [17].

У проекті Закону України «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та їх витратами», поданому до Верховної Ради України В. Медведчуком, окрім вищезазначених, вищими посадовими особами України також називаються народні депутати України, голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [18].

Проаналізувавши наведені законопроекти, неважко помітити тенденцію до розширення кола вищих посадових осіб. Такий підхід є не досить обґрунтованим з таких міркувань.

По-перше, слід відмітити, що перелік вищих посадових осіб включає посадових осіб, які згадуються в Конституції України, без врахування їх спеціального статусу, компетенції, сфери діяльності та інших вимог чинного законодавства України.

По-друге, дані законопроекти покликані регулювати певні спеціальні відносини та не мають на меті наведення вичерпного переліку вищих посадових осіб України, а на сучасному етапі конституційного розвитку, у зв'язку з важливістю їх діяльності для забезпечення нормального функціонування публічної влади, необхідність у створенні такого переліку важко заперечувати.

Узагальнюючи погляди законодавців та науковців, можна сказати, що вищи-

ми є посадові особи, які очолюють вищі органи державної влади.

Значну роль в організації та здійсненні публічної влади відіграє глава держави — Президент України. Хоча Президент України формально стоїть поза гілками державної влади, він має суттєвий вплив на весь механізм державного управління.

На думку В. Чіркiна, глава держави — це конституційний орган і водночас вища посадова особа держави, яка представляє державу ззовні і всередині країни, є символом державності народу [19].

Главою держави прийнято називати офіційну особу, яка займає формально юридично вище місце в ієрархії державних інститутів і здійснює верховне представництво країни у внутрішньополітичному житті і у відносинах з іншими державами [20].

Б. Страшун вважає, що глава держави — це посадова особа або орган, які займають вище місце в ієрархічній системі органів держави [21].

Є. Тихонова визначає главу держави як посадову особу або спеціальний державний орган, що здійснює верховне представництво у внутріполітичному житті країни та у відносинах з іншими державами [22].

Аналіз зазначених точок зору дає змогу констатувати, що глава держави — це вища посадова особа держави, яка займає центральне місце в системі органів державної влади та наділена функціями і повноваженнями, визначеними конституціями та законами.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, яка обирає зі свого складу голову Верховної Ради України, який здійснює організаційні та представницькі функції.

Необхідно відмітити підвищення ролі голови Верховної Ради України після внесення змін до Конституції України. Так, окрім того, що він своєю діяльністю може впливати на зміст і напрямок парламентської діяльності, відтепер у разі ігнорування Президентом України рішення парламенту про подолання

вето глави держави, закон невідкладно оприлюднюється головою Верховної Ради України за його підписом.

Більш того, зазначає Ю. Барабаш, голову парламенту можна визначити як другу посадову особу в державній ієрархії, адже саме на нього покладається виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України у випадку дострокового припинення повноважень глави держави [23].

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України до складу якого входять прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.

Прем'єр-міністр України, як керівник виконавчої гілки влади та в силу обсягу і характеру законодавчо закріплених повноважень, є вищою посадовою особою України.

Таким чином, розглядаючи термін «вищі посадові особи України» в теоретичній площині, необхідно в нього включити таких посадових осіб, як Президент України, голова Верховної Ради України, прем'єр-міністр України.

Ключові слова: службова особа, посадова особа, вища посадова особа.

Особлива увага приділяється з'ясуванню сутності понять «службова особа» та «посадова особа», визначенню кола вищих посадових осіб України.

Special attention is given to defining the concepts of an official and a government official and to outlining the circle of highest government officials of Ukraine.

Література

1. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
2. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

3. Битяк Ю. П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2.
4. Петришин О. Поняття посадової особи державного апарату // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — №2. — С. 40.
5. Янюк Н. В. Нові підходи до визначення понять «посадова особа» і «службова особа» // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. — 2003. Вип. 19. — С. 384.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст. 141.
7. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право. — М., 1995. — Ч. 1. — С. 150.
8. Петров Г. И. К понятию должностного лица // Правоведение. — 1974. — № 6. — С. 36.
9. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 195.
10. Вознюк В. Посадова і службова особа: конституційно-правовий та кримінально-правовий аспекти // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 2. — С. 39.
11. Про порядок забезпечення безпеки вищих посадових осіб України: Указ Президента України від 15 січня 1992 року // Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 17. — Ст. 192.
12. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради. — 1998. — № 35. — Ст. 236.
13. Інструкція про порядок пропуску через державний кордон України вищих посадових осіб, офіційних делегацій: Наказ Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Міністерства закордонних справ України від 22 лютого 2001 року № 19/21/6-410-98 // Офіційний вісник України — 2001. — № 12. — С. 289.
14. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
15. Ковальчук В. Проблема конституційності та легітимності публічної влади в умовах формування правової, демократичної держави: вітчизняний досвід // Право України. — 2008. — №6. — С. 36.
16. Костицький М. Гарантії відповідальності посадових осіб // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 5. — С. 105.
17. Проект Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=12897
18. Проект Закону України «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави» // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=7297&skl=4
19. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрист, 1997. — С. 268.
20. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-кор. РАН, проф. М. В. Баглая — М.: НОРМА, 2003. — С. 76.
21. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 1-2. / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: БЕК, 1995. — С. 564.
22. Тихонова Є. А. Глава держави // Юридична енциклопедія. — К., 1998. — Т. 1. — С. 593.
23. Барабаш Ю. Г. Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн) // Форум права. — 2006. — №2. — С. 23.