

УДК 35.075

Д.С. ГОМЕНЮК, Управління податкової міліції Департаменту податкової адміністрації у м. Києві

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ

Ключові слова: державні посадові особи

Об'єктивні процеси, які відбуваються в житті українського суспільства, вимагають розробки та удосконалення багатьох положень вітчизняного законодавства. Однією з таких проблем виступають дослідження у сфері визначення правового статусу посадової особи та умов їх праці. На сьогодні чинне законодавство України характеризується низкою не вирішених питань, пов'язаних із встановленням, правовим оформленням і регулюванням трудових правовідносин посадових осіб, що негативно впливає на їх практичну діяльність.

У радянський період державно-службові відносини регулювалися переважно нормами трудового права. При цьому, трудове законодавство не визначило понять «служба», «посада», «посадова особа», не було прийнято спеціального правового акта, який би чітко визначив службово-трудоий статус державних службовців.

Проблемою визначення поняття посадової особи займалися такі видатні вчені, як В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, К.С. Бельский, М.І. Іншин, А.Н. Костюков, В.М. Манохин, Д. Майерс, В.Я. Малиновський, І.Н. Пахомов, Ю.А. Петров, В.П. Слипченко, Ю.Н. Старилов, Ц.А. Ямпольская, А.Т. Усольцев. Разом із тим, ряд базових питань ними досліджено не в повній мірі. Тому метою статті є дослідження поняття державних посадових осіб, її новизною – формулювання ознак поняття «посадової особи».

В умовах сьогодення постає потреба вироблення єдиного визначення поняття «посадова особа». Таку складну і дуже актуальну задачу можна вирішити лише за умови ретельного аналізу теоретичних і практичних

проблем, пов'язаних з визначенням поняття посадової особи. Це означає, що розробка концепції поняття посадової особи, з'ясування змісту всіх його елементів дозволить науково обґрунтувати можливі шляхи удосконалення чинного законодавства та практики його застосування. Питання про поняття посадової особи в чинному законодавстві України та правовій науці варто розглядати у тісному співвідношенні з місцем, яке вони посідають у системі трудових правовідносин. Ця обставина обумовлюється тим, що, насамперед, якщо державна посадова особа є різновидом працівників, то треба установити критерій її виділення шляхом визначення відмінності її від працівників, які, в свою чергу, не є посадовими особами.

У загальноправовій науці виділяють два протилежні підходи у тлумаченні поняття «посадова особа» – широкий і вузький [1, с.13]. У широкому розумінні поняття посадової особи, у більшості випадків пов'язують з виконанням посадовими особами відповідних завдань та наділення їх певними повноваженнями. Як приклад, визначення посадової особи, запропоноване В. Малиновським, який пов'язує термін «посадова особа» саме з наявністю особливих, посадових повноважень – це керівники та заступники керівників органів державної влади та їх апарату, інші державні службовці, наділені державно-владними повноваженнями, на яких законами або іншими нормативно-правовими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, діяльність яких має владно-розпорядчий характер і спрямована на організацію й забезпечення ефективної праці підпорядкованих їм органів, структурних підрозділів, службовців [2, с.64]. В.Г. Афанасьєв зазначає, що посадова особа – це службовець, який займає центральне місце в апараті управління, і у кінцевому результаті від її діяльності залежить вибір оптимального варіанту управлінського рішення, раціональна організація праці адміністративного колективу, орієнтована на досягнення цілей

«управлінської підсистеми» [3, с.175]. В свою чергу, Ц.А. Ямпольська наголошує, що посадовими особами є ті державні службовці, які під час реалізації службової компетенції мають право на здійснення юридично значущих дій, займає, безумовно, особливе місце, і з тими або іншими корекціями визнається, практично, усіма провідними адміністративістами [4, с.134-153].

Але відбувається пошук й інших ознак. Так, І.М. Пахомов визначає посадових осіб як державних службовців – носіїв державно-владних повноважень [5, с.56]. В.М. Манохін відносить до таких володіння повноваженнями розпорядницького характеру [6, с.89]. В той же час, А.М. Костюков наголошує, що посадовою особою слід вважати службовця, який виконує організаційно-розпорядницькі функції з реалізації компетенції державного органу, який вчиняє при їх здійсненні юридично значущі дії, спрямовані на настання правових наслідків для інших суб'єктів права і при цьому несе підвищену відповідальність за незабезпечення виконання встановлених для нього правил [7, с.9].

Слід зазначити, що державні службовці, що мають публічно-правовий статус [8, с.346], традиційно у вітчизняній юридичній науці називалися посадовими особами, що слід вважати виправданим, оскільки це орієнтувало дослідника і правозастосувача безпосередньо на особливості статусу цих службовців як таких, що обіймають посаду, діють та виступають в службово-трудовах правовідносинах як посадові особи, так би мовити, не від себе, а від імені посади, державного органу, в кінцевому рахунку – від держави. Разом із тим, під час вживання цієї термінології завжди мала місце плутанина, оскільки не тільки посадова особа в зазначеному розумінні, але й будь-який інший державний службовець обіймає посаду в державному органі або організації, і може бути охарактеризований як особа, що обіймає посаду, і тому в деякому сенсі є посадовою особою [9, с.226].

В свою чергу Ю.А. Петров пропонує від-

нести до посадових осіб усіх службовців, які тією чи іншою мірою здійснюють управління як людьми, так і речами. До посадових осіб, на його думку, можуть бути віднесені не лише керівники і фахівці, але й окремі технічні виконавці (комірники, сторожі тощо) [10, с.36]. Більш-менш близьку класифікацію пропонує М.М. Конін, і поділяє всіх службовців на: 1) керівників; 2) відповідальних фахівців (наприклад, інженер); 3) фахівців-виконавців (технік); 4) технічних працівників (секретар); 5) допоміжний обслуговуючий персонал (прибиральниця). Крім цього поділу, він пропонує використовувати як критерій для класифікації службовців наявність у них розпорядницьких повноважень і поділяє їх на посадових осіб та інших службовців. При цьому, на його думку, до посадових осіб відносяться керівники, відповідальні фахівці і частина фахівців-виконавців [11, с.27]. Однак із таким визначенням ми не можемо погодитись, адже, у такому випадку, майже всіх працівників можна віднести до посадових осіб, що значно розширить їх коло і унеможливить правове регулювання їх службової діяльності.

З позиції широкого розуміння посадових осіб виходить наука кримінального права. Поняття посадової особи в кримінально-правовій науці досліджено глибше, але все-таки не достатньо для становлення правової держави. Зокрема, кримінальні кодекси закріплювали широке розуміння посадової особи і проводили розмежування лише між службовцями та іншими працівниками. Водночас вітчизняна юридична наука, насамперед, кримінально-правова теорія, давно включила у свій понятійний арсенал поняття представника влади, вбачаючи особливості його правового статусу в тому, що такі службовці наділені правом у межах своєї компетенції давати як для громадян, так і для установ вказівки правового характеру, що підлягають виконанню, застосовувати примусові заходи щодо громадян, які безпосередньо не підпорядковані їм по службі.

Отже, посадові особи є окремою категорі-

єю державних службовців, яка наділена державно-владними повноваженнями і правомочна виступати від імені держави. Науковці не дійшли єдиної згоди щодо характеру юридично-владних повноважень посадової особи. У вузькому аспекті посадову особу розглядають як носія державно-владних повноважень, визначених компетенцією і службовою діяльністю [12, с.70], які надають право «приводити в дію апарат державного примусу» [13, с.22]. Згідно такої позиції, основними ознаками посадової особи є наявність державно-владних повноважень і право застосовувати заходи державного примусу. Наявність державно-владних повноважень надає право виступати від імені держави при забезпеченні реалізації та охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Посадові особи наділені владними повноваженнями на підставі нормативно-правових актів, які визначають їх зміст.

Підсумовуючи ці ознаки, О.В. Петришин пропонує таку дефініцію поняття посадової особи: посадова особа – це громадянин, який виконує службову функцію по управлінню на професійній основі, наділений хоча б мінімумом державно-владних повноважень і здатністю приводити в дію апарат примусу, спеціальним юридичним статусом і офіційними атрибутами посади [13, с.29]. У цьому визначенні спостерігається зв'язок між службовими повноваженнями і посадою. Керівна посада завжди наділяє державного службовця державно-владними повноваженнями. Проте, здійснення таких повноважень можливе і без заміщення керівної посади, а на підставі спеціального нормативно-правового акта, наприклад, у випадку тимчасового виконання повноважень керівника одним із службовців відповідної організаційної структури чи її підрозділу. При цьому, заміщення керівної посади може не відбуватися, але службовець набуває статусу посадової особи. Отже, посадова особа – це службовець, діяльність якого з метою реалізації управлінських функцій, має владно-розпорядчий характер та спрямована на організацію й забез-

печення якості праці службовців та інших учасників службових відносин [14, с.195]. Відповідно до ст.1 Закону України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [15] та ст.2 Закону України від 07.06.2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» [16], посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Перш ніж сформулювати власне визначення посадової особи, необхідно зупинитися на тій обставині, що виділена нами з маси державних службовців група посадових осіб не є однорідною. Насамперед, це пов'язано з тим, що владні чи розпорядницькі повноваження посадових осіб можуть бути спрямовані як в середину органа, у якому вона служить, так і поза ним.

Таким чином, на підставі аналізу праць різних авторів спробуємо сформулювати ознаки поняття «посадової особи», так як вона розуміється у сучасній правовій науці:

1) посадові особи – це службовці, які перебувають на публічній чи громадській службі; тобто це професійна діяльність службовця по забезпеченню виконання повноважень державних органів;

2) особи, які обіймають посади на підставі загальних та спеціальних нормативних актів;

3) наділені спеціальними владними (розпорядницькими) повноваженнями, що виражаються у володінні правом вчиняти дії, безпосередньо спрямовані на настання юридичних наслідків; посадова особа, крім цього розпоряджається матеріальними, фінансовими, трудовими, природними ресурсами;

4) наділені правом по займаній посаді виконувати організаційно-розпорядницькі функції щодо реалізації компетенції державного чи громадського органу; У здійсненні цих функцій вона є провідником державної політики в галузі економічної діяльності, соціально-культурного й адміністративно-

політичного будівництва;

5) характеризуються наявністю підвищеної відповідальності (соціальної та правової) за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Усольцев А. Т. Должностное лицо в советском государственном управлении / А. Т. Усольцев // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 13-19.

2. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 157 с.

3. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев – М., 1977. – 302 с.

4. Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате / Ц. А. Ямпольская // Вопросы административного права. – М.-Л., 1949. – С. 134-153.

5. Пахомов И. Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности / И. Н. Пахомов. – Львов, 1965. – 71 с.

6. Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций / В. М. Анохин. – Вып. 1. – Саратов, 1968. – 249 с.

7. Костюков А. Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект) : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.

Н. Костюков. – Л., 1988. – 20 с.

8. Стариков Ю. Н. Служебное право: учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.

9. Слипченко В. П. Должностное лицо: проблемы теории и практики / В. П. Слипченко. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 295 с.

10. Петров Ю. А. К понятию должностного лица / Ю. А. Петров // Правоведение. – 1974. – № 6.

11. Служба в государственных и общественных организациях : межвуз. сб. науч. тр. / Свердловск. юрид. ин-т им. Р. А. Руденко ; [редкол.: Д. Н. Бахрах (отв. ред.) и др.] – Свердловск : СЮИ, 1988. – 134 с.

12. Пахомов И. М. Административно-правовые вопросы государственной службы в СРСР / И. М. Пахомов. – К. : Вид-во Київськ. ун-ту, 1971. – 128 с.

13. Петришин А. В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация / А. В. Петришин. – К. : УМК ВО, 1990. – 74 с.

14. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. докт. юрид. наук проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (зі змінами).

16. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

Гоменюк Д. С. Поняття державних посадових осіб / Д. С. Гоменюк // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 113–116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gdcdpo.pdf>

Досліджене таке базове питання, як поняття державних посадових осіб, за результатами чого сформульовані основні ознаки поняття «посадова особа».

Гоменюк Д.С. Понятие государственных должностных лиц

Исследован такой базовый вопрос, как понятие государственных должностных лиц, по результатам чого сформулированы основные признаки понятия «должностное лицо».

Gomenjuk D.S. Concept of the State Officials

Such base question, as concept of the state officials by results of what the basic attributes of concept «official» are formulated is investigated.