



Межевська Л.В.

здобувач
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 349.22

СУБ'ЄКТИ, ЩО ОХОПЛЮЮТЬСЯ ПОНЯТТЯМ «ОСОБИ, ЯКІ ВИКОНУЮТЬ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ»

Розглянуто питання визначення правової категорії «особи, які виконують функції держави», встановлено особливості правового регулювання їх статусу, визначено критерії їх класифікації.

***Ключові слова:** державні службовці, особи, які виконують функції держави, публічні службовці, мілітаризована служба.*

Постановка проблеми. Реформаційні процеси, спрямовані на реалізацію концепції євроінтеграційного розвитку України, виявили неспроможність посадових осіб сучасної системи органів державної влади та місцевого самоврядування виконувати функції, які на них покладені. В сучасних умовах в Україні існує гостра потреба у пошуку шляхів удосконалення правового регулювання відносин за участю осіб, які виконують функції держави, з метою забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини. Саме за допомогою злагодженої взаємодії усіх складових частин механізму правового регулювання відносин за участю осіб, які виконують функції держави (юридичні норми, правовідносини, конкретні дії щодо реалізації прав, обов'язків та гарантій їх забезпечення), можна досягти найефективнішого виконання службових завдань, які стоять перед певним державним органом, перед конкретним державним службовцем [1, с. 297–301].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вивченню окремих проблем правової регламентації проходження державної служби торкалися провідні вчені в галузі адміністративного права, а також представники теорії права, державного управління – В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. М. Горшенєва, В. К. Гіжевський, С. Д. Дубенко, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Копейчиков, О. В. Кузьменко, В. Я. Малиновський, М. І. Матузов, С. Г. Стеценко, О. І. Остапенко, Н. П. Матюхіна, Н. Р. Нижник, О. Ф. Скакун, І. М. Пахомов, П. М. Рабинович, М. М. Тищенко та ін.

Виклад основного матеріалу. В умовах реформування багатьох сфер суспільних відносин особлива увага приділяється розвитку законодавства з питань регулювання відносин за участі осіб, які виконують функції держави. Це обумовлено насамперед тими змінами, що відбулися і відбуваються в нашому суспільстві і державі. Кардинально змінилася структура, функції органів державної влади на усіх рівнях, роль державного апарату в цілому. В кон-

тексті зазначених змін постає необхідність підвищення ефективності виконання функцій державного апарату, забезпечення професіоналізму осіб, які виконують функції держави, вибору оптимальної моделі розвитку публічної служби. При цьому залишається актуальним питання, що, власне, розуміється під поняттям «особи, які виконують функції держави», що стало предметом даної наукової праці.

Саме функціонування системи суб'єктів, які виконують функції держави, що складають апарат державного управління, покликано реалізувати положення статті 3 Конституції України про те, що людина, її життя, здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю, що є змістом діяльності органів державної влади та управління [2].

Згідно з положеннями Закону України «Про запобігання корупції» [3], до осіб, які виконують функції держави, віднесено таких:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»).

На цих осіб поширюється найбільша кількість обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» [3] та іншими нормативно-правовими актами України. Слід звернути увагу, що статус деяких осіб, віднесених до цієї групи, визначений Конституцією України і спеціальними законами (Президент України, народні депутати, судді). Тому питання правового регулювання їх статусу повинні визначатися з урахуванням відповідних норм Конституції України і спеціальних законів.

Другу групу складають особи, які не належать до осіб, які виконують функції держави, але з метою дотримання вимог законодавства про державну (публічну) службу України, до них прирівняні. На таких осіб поширюється менша кількість обмежень у порівнянні із особами, які виконують функції держави, і застосовуються вони до них лише у випадку виконання ними визначених функцій у публічному секторі. До таких осіб віднесено посадових осіб, які не є державними службовцями, посадових осіб органів місцевого самоврядування, які надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом).

І третю групу осіб, які виконують функції держави, складають особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків в юридичних особах, а також фізичних осіб – підприємців. Такими є особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених Законом України «Про запобігання корупції» [3].

Представники російської юридичної науки (А. І. Бобильов, М. Г. Горшков, В. І. Івакін, Ю. М. Стариков та інші) осіб, які виконують функції держави, поділяють на працівників адміністративної та спеціалізованої служб [4, с. 147; 5, с. 158]. Спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність в окремих сферах управлінських відносин. У цьому випадку має місце галузева або функціональна спрямованість державного органу. До спеціалізованої служби належить: податкова, митна, виконавча, контрольно-ревізійна, дипломатична служби, служба в державних інспекціях. Особливість проходження державної служби в цих органах обумовлена специфікою покладених на них завдань, а регламентація відносин служб здійснюється відповідними нормативно-правовими актами. На думку Д. М. Бахраха, адміністративна і спеціалізована служба є підвидами державної служби [6, с. 25].

Такий підхід знайшов підтримку серед інших науковців і дістав подальшого свого розвитку. Зокрема, О. В. Петришин до складу державної немілітаризованої служби також відносить службу в державних установах і адміністраціях державних підприємств [7, с. 37–45].

Мілітаризована служба обумовлена необхідністю виконання державою завдань та функцій з охорони громадського порядку, правопорядку, охорони державної безпеки. До мілітаризованої служби відносять службу у Збройних Силах України, органах внутрішніх справ, службі безпеки, інших військових формуваннях. Для службовців мілітаризованої служби встановлено особливий порядок вступу і проходження служби, спеціальні вимоги до професійної і фізичної підготовки, чим обумовлений їх специфічний правовий статус, який регулюється окремими законами (наприклад, Закони України «Про Національну поліцію» [8], «Про Службу безпеки» [9] та інші).

Така класифікація прийнята й у зарубіжних країнах [10, с. 302–306] і повинна знайти відповідне закріплення у національному законодавстві України.

Встановлено, що обраний вектор реформування системи державної служби в Україні зокрема, і в цілому системи осіб, які виконують функції держави, спрямований на подолання проблеми розмежування повноважень посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування і окремих допоміжних організацій (в тому числі державних підприємств). Зокрема, аналіз положень Закону України «Про державну службу» [11] дозволяє зробити висновок про визначення таких категорій осіб, які виконують функції держави:

1) державні службовці, до яких віднесено посади державної служби у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Конституційного Суду України, Секретаріаті Вищої ради юстиції, Центральній виборчій комісії, Рахунковій палаті, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах, утворених Президентом України; у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, державних колегіальних органах, а також їх територіальних органах; у місцевих державних адміністраціях; в апараті судів та апараті інших державних органів, які не належать до системи органів виконавчої влади; а також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;

2) особи, які обіймають політичні посади – Президент України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів (крім заступників Міністра Кабінету Міністрів України); народні депутати України; депутати Верховної ради Автономної Республіки Крим;

3) працівники судових та правоохоронних органів (судді; працівники прокуратури; Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону);

4) особи, які забезпечують функціонування державного апарату (патронатні особи) (працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування; працівники державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності; радники, помічники, упо-

вноважених та прес-секретаря Президента України; працівники секретаріатів Голови Верховної Ради України та його заступників; працівники патронатних служб Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, інших членів Кабінету Міністрів України, помічники-консультанти народних депутатів України; помічники суддів).

Схожий підхід до диференціації системи суб'єктів, які виконують функції держави, застосовується у Сполучених Штатах Америки, де у системі суб'єктів, які виконують функції держави, виділяються такі категорії: 1) публічні службовці (усі наймані працівники, що працюють у державних установах); 2) урядові службовці – вищі особи органів державної влади, що обіймають політичні посади; 3) цивільні службовці – професійні службовці, що складають 60 % усієї сукупності осіб, які виконують функції держави [12, с. 47].

Висновки. Отже, така диференціація осіб, які виконують функції держави, обумовлена спрямованістю завдань, на них покладених. Відповідно допускається поділити функції держави, спрямовані на організацію управління суспільством. Можна говорити, формування трьох категорій функцій, спрямованих на позитивне регулювання суспільних правовідносин (цивільна державна служба), на правоохоронне забезпечення прав і свобод людини (мілітаризована служба, а також судові органи державної влади), а також на представництво інтересів держави та організацію управління суспільством (особи, які обіймають політичні посади і виконують функції, пов'язані з організацією управління суспільством, представництвом держави у міжнародних зносинах, тощо).

Бібліографічні посилання

1. *Іншин М.І.* Механізм правового регулювання державної служби / М. І. Іншин // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 297–231.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. // ВВР України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. *Бобылев А. И.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А. И. Бобылев, Н. Г. Горшкова, В. И. Ивакин. – М., 2003.
5. *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник / Ю. Н. Старилов. – М., 1996.
6. *Бахрах Д. Н.* Милитаризованная служба России / Д. Н. Бахрах // Российский юридический журнал. – 2005. – № 1. – С. 20–27.
7. *Петришин О.* Поняття посадової особи державного апарату / О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – №2 (21). – С. 37–45.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // ВВР України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
9. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К., 2007.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. // Голос України. – 2015. – № 250.
12. *Рассохин А. В.* Анализ моделей государственной службы в зарубежных странах / А. В. Рассохин // Российский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 43–48.

Межевская Л. В. Субъекты, охватываемые понятием «лица, выполняющие функции государства». Рассмотрены вопросы определения правовой категории «лица, выполняющие функции государства», установлены особенности правового регулирования их

статуса, определены критерии их классификации.

Ключевые слова: *государственные служащие, лица, выполняющие функции государства, публичные служащие, милитаризованная служба.*

Mezhevska L. V. Subjects covered by the concept of "persons performing functions of the state". The article deals with the determination of the legal category of "persons who perform state functions", set the peculiarities of legal regulation of their status, the criteria for their classification are defined.

It was determined that the militarized state due to the need to perform the tasks and functions of maintaining public order, the rule of law, protection of national security. By the militarized service include service in the Armed Forces of Ukraine, Internal Affairs, Security Service and other military formations. For employees militarized service establishes a special procedure for entry and retention, special requirements for professional and physical preparation, what it is due to their specific legal status.

It was determined that the selected vector to reform the system of public service in Ukraine in particular, and the whole system of persons who perform the functions of the state, aimed at overcoming the problem of the division of powers of officials of state bodies, local authorities and individual support organizations (including government).

The criteria of differentiation of persons performing functions of the state, due to the orientation of tasks as signed to. According allowed to divide the functions of the state, aimed at the management of society organization. Accordingly, we can say, the formation of the three categories of functions aimed at the positive regulation of public relations (civil public service) for law enforcement ensuring of human rights and freedoms (militarized service, and judicial bodies of state power), as well as to represent the interests of the state, and management organization society (persons holding political office and perform the functions related to the management of the organization of society, the state representative in international relations, etc.).

Keywords: *civil servants, person performing functions of the state, public officials, militarized service.*

Надійшла до редакції 23.03.2016

Юрець О. І.

здобувач

*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого»)*

УДК 347.9 : 177.74

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Розглянуто питання стосовно становлення та розвитку законодавства щодо державної експертизи земельпорядної документації з метою здійснення контролю якості виготовленої документації із землеустрою розробниками проектної документації та правильності розпорядження землею відповідними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. озкрито питання щодо суттєвого скорочення переліку об'єктів обов'язкової експертизи та зосереджено увагу на необхідності перегляду законодавства шляхом внесення доповнень до видів документації із землеустрою, які підлягають обов'язковій державній експертизі.

Ключові слова: *державна експертиза земельпорядної документації, документація із землеустрою, обов'язкова державна експертиза, розробники та замовники документації із землеустрою.*