

ПОНЯТТЯ «ПОСАДОВА ОСОБА» ТА «ПОСАДА» В СИСТЕМІ МВС

Досліджено суть поняття «посада» і «посадова особа» в системі МВС. Визначено посадові особи різних рангів системи МВС.

Ключові слова: посадова особа, посада, управління, Міністерство внутрішніх справ.

Исследована сущность понятия «должность» и «должностное лицо» в системе МВД. Определены должностные лица разных рангов системы МВД.

Ключевые слова: должностное лицо, должность, управление, Министерство внутренних дел.

It is investigational essence of concept "position" and "public servant" in the system ministry of internal affairs. Certainly public servants of different grades of the system ministry of internal affairs.

Keywords: public servant, position, management, Ministry of internal affairs.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку держави спостерігається тенденція щодо більш чіткого розуміння сутності юридичної відповідальності як ретроспективної, так і позитивної. Остання пов'язана із усвідомленням своєї поведінки у правовій сфері, почуттям обов'язку, взаємозалежності індивідуума і суспільства.

В умовах розбудови української державності проблема відповідальності посадових осіб виконавчих органів постає дуже гостро не лише у зв'язку з підвищенням ролі посадовців щодо виконання своїх обов'язків, а й тому, що прийняття керівником державного органу якогось організаційно-розпорядчого рішення, вибір варіанту поведінки пов'язані з підвищеною особистою відповідальністю за кінцевий результат діяльності.

Міністерство внутрішніх справ України та його структурні підрозділи посідають певне місце у системі органів державного управління і виконавчої влади, що зумовлено їхніми особливими завданнями і функціями, виконання яких передбачає можливість і необхідність конкретної відповідальності посадових осіб. За неналежного виконання посадовими особами своїх обов'язків виникає проблема притягнення їх до певного виду відповідальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративної та дисциплінарної відповідальності все частіше привертають увагу вчених-юристів, серед яких такі відомі українські науковці, як В.Б. Авер'янов, Н.Г. Александров, С.В. Ващенко, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, В.В. Доненко, Ю.В. Іщенко, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, А.П. Ключніченко, В.К. Шкарупа, М.І. Хавронюк та російські – Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Б.М. Лазарев, Л.Л. Попов, В.Г. Чмутов та інші.

Проблемам державного управління та формуванню державної служби в Україні, забезпеченню державних органів висококваліфікованими кадрами постійно приділяється увага як з боку Президента України, так і Верховної Ради України. Ці питання глибоко досліджуються рядом вітчизняних учених, зокрема В.Б. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяком, В.М. Гарашуком, З.С. Гладуном, С.Д. Дубенко, А.А. Коваленком, Є.П. Кубком, В.Л. Наумовим, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенським, В.М. Селівановим, В.С. Стефанюком, В.В. Цветковим та іншими.

Однак комплексних досліджень проблем застосування правової термінології в системі МВС України, проблем понятійного апарату стосовно суб'єктів службової діяльності різних категорій, розроблення і внесення відповідних змін і доповнень до законодавчих та інших нормативних актів України не проводилося.

Мета статті – з'ясувати особливості понять «посада» та «посадова особа» в системі МВС України та визначити їх роль в процесі державного управління на основі аналізу нормативно-правового регулювання, наукових теорій та прикладних засад.

Виклад основного матеріалу. Держава не може існувати без спеціально створеного апарату державного управління, який, з одного боку, повинен виконувати функції, що впливають із самої сутності і призначення держави як складного системного цілого, а з іншого – повинен обслуговувати суспільство, забезпечувати права і свободи його громадян [1, с. 84]. В.Б. Авер'янов зазначає, що ефективна система державного управління має базуватися на структурно-функціональній єдності органів виконавчої влади,

оптимальному поєднанні централізації та децентралізації в управлінській діяльності, стабільності і незалежності адміністративного апарату [10, с. 99].

За роки незалежності в Україні поки що не вдалося побудувати функціонально достатню та структурно несуперечливу систему виконавчої влади, і це виявляється в недосконалості багатьох складових елементів механізму державного управління. Водночас створення сучасної ефективної системи державного управління, яку необхідно запровадити шляхом проведення адміністративної реформи, є важливим чинником формування державності України [15].

Процес здійснення адміністративної реформи в Україні передбачає поетапне створення ефективної і демократичної системи державного управління, удосконалення та розвиток механізму держави на основі наукових принципів. Механізм держави створений на підставі єдиних, конституційно та законодавчо визначених принципів, заснований на розподілі влади системи органів державної влади, наділеної необхідними матеріальними, фінансовими та людськими ресурсами, за допомогою яких здійснюються завдання та функції держави [12].

Механізм держави безпосередньо пов'язаний з категоріями «державний апарат» і «державна служба», існування яких, в свою чергу, неможливе без уточнення змісту понять «посада» та «посадова особа».

На сьогодні права наука висуває все більш високі вимоги до використання термінологічної бази, що є основою не лише правильного використання та вживання суто наукових термінів, але й правильного їх тлумачення та розуміння явищ або процесів, які вони характеризують.

Одним із «проблемних» термінів, що має широке універсальне значення є термін «посадова особа», що є похідним від поняття «посада», бо характерною особливістю організаційної структури державно-правових різновидів соціальних систем є те, що вона являє собою структуру соціальних позицій (посад).

Саме посада, як первинна структурна одиниця організаційної структури, визначає службове місце і становище учасників процесу державного управління. З огляду на важливість і роль посади в інституті державної служби, це питання не втрачає своєї актуальності та активно розробляється на науковому рівні. Існують різні підходи до розробки даної проблеми, але не зважаючи на їхню різноманітність, фахівці практично єдині в своєму баченні поняття посади. Її визначають як одну з ознак організаційного та правового положення державного службовця.

Посада – первинний осередок, вихідна організаційно-структурна одиниця державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає службове місце і становище учасників управлінського процесу. Посада є юридичним описом соціальної позиції особи, що її займає.

Посада – категорія, притаманна службовцю; відповідно, державна посада – державному службовцю. Посада об'єднує в собі всі основні елементи організаційного і правового статусів особи, що її займає. Становище державної посади характеризує: її соціальний статус; організаційний статус; правовий статус [4, с. 115]. Це підтверджується в ч.1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», де зазначено, що посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [2].

На нашу думку, посада повинна розглядатися у нерозривному зв'язку з інститутом служби у державних чи громадських організаціях. Відповідно, ця категорія із усіх осіб, зайнятих суспільно корисною працею, притаманна лише службовцям, і цим відрізняє їх від інших працівників. Її необхідність обумовлена тим, що в процесі своєї праці службовець має справу з людьми і тією чи іншою мірою впливає на них. Тому посада повинна визначати необхідну поведінку службовця щодо інших осіб, обсяг і межі його впливу, прийоми, способи та засоби спілкування з людьми по службі тощо.

У науці існують два основних напрями у розробці питання стосовно визначення поняття посади, закладені Г.І. Петровим і В.М. Манохіним. З одного боку, посада є первинним, неподільним, певною мірою відокремленим компонентом адміністрації підприємства, установи, організації. Її можна розглядати як мінімальну межу диференціації владних функцій і як засіб стабілізації, формалізації діяльності службовця [14]. З іншого – це стабільний комплекс обов'язків і прав, правовий комплекс, зорієнтований на одну особу, яка повинна здійснювати наведені позиції, відтворюючи їх у різних інтерпретаціях і підкреслюючи переваги тих чи інших елементів визначення [7]. Від посади, за твердженням Ю.П. Битяка та В.В. Зуя, залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює [8, с. 42- 44].

Згідно з кримінально-правовим визначенням до посадових осіб належать будь-які громадяни, якщо вони:

- від імені організації уповноважені вчиняти управлінські дії, які мають юридичне значення;
- мають у своєму підпорядкуванні інших осіб;
- наділені повноваженнями контролю над діяльністю юридичних осіб і окремих громадян, підлеглих по службі;
- виконують обов'язки щодо підтримання громадського порядку;
- наділені правом діяти від імені держави.

Прийняття у 2001 році нового ККУ ще більше загострило проблему співвідношення понять «службова» та «посадова» особи. Примітка до ст. 364 ККУ дає таке визначення службової особи: «Службовими особами є 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». Це визначення за своїм змістом відповідає поняттю «посадова особа», що, на нашу думку, загострює питання встановлення правової природи цих понять і не спонукає до наукового і нормативного їх розмежування [8, с. 45].

Є. Агеєва підкреслює, що посадову особу повинні характеризувати дві основні ознаки: по-перше, зайняття посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків; по-друге, зв'язок поняття посадової особи з наявністю в неї державно-владних повноважень у різному обсязі – від права приймати управлінське рішення до контролю за їх виконання [9, с. 141]. Фактично такої думки дотримуються І.М. Пахомов і Н.В. Янюк [4, 18], професор М. Коржанський взагалі не розмежує поняття «службова особа» і «посадова особа», вважає їх абсолютно ідентичними [16, с. 543].

Вважаємо, що більш-менш вдалим є визначення посадових осіб, наведене у п. 2.1 інформаційного листа Антимонопольного комітету України від 05 травня 1996 року № 13/03 «Про застосування окремих норм адміністративного законодавства» як «представників органів влади, управління, особи, які виконують організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарчі функції, пов'язані з реалізацією юридично-владних повноважень, а також мають право вчиняти офіційні дії, що породжують, змінюють або припиняють конкретні правовідносини. Керівник є посадовою особою».

Своє авторське бачення поняття «посадова особа» за останні два-три роки також запропонували українські науковці (О.В. Старцев, О.М. Охотнікова) у проведених дисертаційних дослідженнях [17, с. 137; 19, с. 38].

На нашу думку, посадова особа – це службовець, який займає постійно або тимчасово посаду керівника чи заступника керівника державного органу або його апарату, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, чи інша особа, на яку згідно з чинним законодавством покладено здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків або виконання таких обов'язків за спеціальними повноваженнями.

Виходячи з вищезазначеного, можна дати визначення поняття посадової особи системи МВС та зробити класифікацію цієї категорії службовців. Службові особи, посадові особи та представники влади у системі МВС України мають декілька загальних основоположних ознак: 1) вони всі діють від імені держави; 2) до їхньої компетенції входить здійснення владних повноважень, що мають юридичні наслідки; 3) вони фінансуються за рахунок державних коштів.

Представникам влади у системі МВС України характерні такі особливості: право давати обов'язкові до виконання розпорядження особам, не підпорядкованим їм за службою; право застосовувати заходи примусового впливу (адміністративно-попереджувальні заходи, адміністративно-припинювальні заходи, адміністративні стягнення та заходи, передбачені кримінальним законодавством у зв'язку з проведенням розслідування злочинів).

На нашу думку, специфічними ознаками посадових осіб як посадових осіб керівного складу у системі МВС України є: право розпоряджатися матеріально-технічними і фінансовими ресурсами; організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські обов'язки, тобто право прийому на роботу та звільнення з неї, право накладання заохочень і стягнень, контроль за функціонуванням підлеглих підрозділів; персональна відповідальність за дії та бездіяльність підлеглих. Згідно з Законом України «Про загальну структуру і чисельність МВС України» до них доцільно віднести: міністра внутрішніх справ як вищу посадову особу; заступників міністра внутрішніх справ і начальників департаментів МВС України; начальників головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управлінь, відділів МВС України на транспорті; начальників міських, районних управлінь і відділів, лінійних управлінь, відділів (відділень); начальників підрозділів судової міліції; начальників місцевої міліції; начальників з'єднань, військових частин, підрозділів, установ внутрішніх військ і начальників (ректорів) навчальних закладів, науково-дослідних установ, підприємств та установ забезпечення.

Посадові особи, які відповідно до КУпАП уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (ст. 222), та посадові особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення (ст. 255) складають групу, яку ми визначили як «інші посадові особи системи МВС України». Цим особам властиві, на нашу думку, специфічні ознаки, характерні представникам влади системи МВС України. У даному випадку особа є водночас посадовою особою і представником влади. До таких осіб в системі МВС України можна віднести: начальників лінійних пунктів міліції, дільничних інспекторів, старших дільничних інспекторів, начальників або заступників начальника відділу (відділення) ДАІ, начальників або заступників начальника відділу (відділення) дорожньої міліції, командирів або заступників командира окремого підрозділу дорожньо-патрульної служби, оперативний та інспекторський склад ОВС, слідчих тощо.

Отже, посадовими особами системи МВС України, на нашу думку, є службовці, які займають постійно або тимчасово посаду керівника чи заступника керівника органу внутрішніх справ України, інші особи, на яких законами,

іншими нормативними актами з метою постійного або тимчасового управління організаційною структурою покладено здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків або виконання таких обов'язків за спеціальними повноваженнями, а також співробітники ОВС України, які мають право давати обов'язкові для виконання вказівки не підлеглим їм особам, складати протоколи про адміністративні правопорушення, приймати рішення щодо вирішення справ по них і застосовувати заходи примусового впливу.

Висновки. У результаті дослідження на основі всебічного аналізу нормативно-правового регулювання, наукових теорій та прикладних засад вирішено наукове завдання з'ясування особливостей термінології «посадові особи» та «посада» системи МВС.

Це дозволило:

1. Удосконалити понятійний апарат стосовно різних категорій представників державних органів та їх відповідальності, зокрема, «посадова особа», «посадова особа системи МВС України».

2. Висунути пропозиції щодо доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення або проекту Кодексу України про адміністративні проступки визначенням поняття «посадова особа».

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства: прийнятий 6 липня 2005 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Відомості Верховної Ради України, 2005. – № 35- 37. – С. 446.
2. Про державну службу: Закон України. – Прийнятий 16 грудня 1993 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х т. / [С. С. Алексеев]. – Свердловск: Свердлов. ЮИ., 1972. – М-во высш. и сред. образования РСФСР; Свердлов. ЮИ. – (Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права). – Т. 1 – 1972. – 396 с.
4. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право: Загальна частина / І. М. Пахомов. – Львів: Вид-во Львів. ун-та, 1962. – 294 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. “Юриспруденция” / Д. Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 624 с.
6. Бачило І.Л. Институт ответственности в управлении / И. К. Бачило. // Советское государство и право, 1977. – № 6. – С. 40–48.
7. Бельский К.С. Моральная ответственность руководителя / К. С. Бельский // Вопросы административного и финансового права в современный период. – М., 1990. – С. 25-32.
8. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: Конспект лекцій / Битяк Ю. П., Зуй В. В. – Харків, 1996. – 137 с.
9. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении: Социал.-правовой аспект / Е. А. Агеева. – Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1990. – 141 с.
10. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 273 с.
11. Круглов О.М. Про доцільність використання терміна “службова особа” / О. М. Круглов // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 2001. – № 3. – С.153 – 163.
12. Оленченко Т.Л. Окремі питання поняття посадової особи / Т. Л. Оленченко // Науковий вісник НАВСУ. – К., 2003. – № 3. – С. 41–46.
13. Петришин А.В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация / А. В. Петришин. – К.: УМК ВО, 1990. – 54 с.
14. Петров Г.И. Гражданин и должностное лицо в советском государстве / Г. И. Петров // Вестник Ленинградского государственного университета. – 1971. – Вып.4. – № 23. – С. 126–131.
15. Чмутов В.Г. Административная ответственность служащих / В. Г. Чмутов // Служба в государственных и общественных организациях. – Свердловск, 1988. – С.64-70.
16. Коржанський М.Й. Науковий коментар Кримінального кодексу України / М. Й. Коржанський. – К.: Атіка, Академія, Ельга-Н, 2001. – С. 656.
17. Старцев О.В. Адміністративно-правове регулювання відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Старцев Олександр Валентинович. – Ірпінь, 2004. – 205 с.
18. Янюк Н.В. Співвідношення понять “посадова особа” і “службова особа” в адміністративному праві / Н. В. Янюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 117–120.
19. Охотнікова О.М. Адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Охотнікова Олена Миколаївна. – Ірпінь, 2004. – 196 с.