

жаних злочинним шляхом, на 2002 рік: Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 15 травня 2002 р. № 676 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1044; Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2004 рік: Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 16 січня 2004 р. № 45 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2. – Т. 1. – Ст. 60.

11. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 р. № 22/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 59.

12. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки: Указ Президента України від 17 вересня 1996 р. № 837 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

13. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

14. Про Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1993 р. № 1034 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

15. Про Програму заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 січня 1995 р. № 7 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

16. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 р. № 2931-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 11. – Ст. 87.

*Надійшла до редакції 10.11.2011*

**О.М. Круглов**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

## **ЮРИДИЧНЕ СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «ПОСАДОВА ОСОБА» І «СЛУЖБОВА ОСОБА» В УКРАЇНІ**

З урахуванням змін, що відбулися в системі національного антикорупційного законодавства, досліджено зміст юридичних термінів «посадова особа» та «службова особа», на підставі чого запропоновано вдосконалити їх нормативні дефініції і зроблено спробу їх комплексного категоріального відмежування для уникнення проблем правозастосування.

**Ключові слова:** посадова особа, службова особа, посада, служба, владні повноваження, влада, державний службовець.

С учетом изменений, которые произошли в системе нацио-

нального антикорупційного законодавства, досліджується содержание юридических терминів «должностное лицо» и «служебное лицо», на основани чого пропонується удосконалити їх нормативні дефініції и робиться спроба їх комплексного и категоріального отмежевання во избежание проблем правоприменення.

**Ключевые слова:** *должностное лицо, служебное лицо, должность, служба, властные полномочия, власть, государственный служащий.*

Regarding the changes that have taken place in the national anti-corruption legislation, the author of the article examines the content of legal terms an "official" and "official face" on the basis of what is proposed to improve their regulatory definitions and attempts to their comprehensive and categorical dissociation to avoid problems of enforcement.

**Keywords:** *officer, office, job title, office, authority, power, public servant.*

**Постановка проблеми.** Набуття чинності новим Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» ставить перед науковцями декілька складних за своїм змістом завдань, у тому числі у сфері доктринального тлумачення окремих положень цього нормативного акта, які допускають неоднозначне розуміння. На сьогоднішній день правова наука досягла такого рівня свого розвитку, коли починають висуватися все більш високі вимоги щодо використання термінологічної бази конкретної галузі правових знань. Цей процес є основою не тільки правильного використання та вживання вузьконаукових термінів, але й, з іншого боку, правильного їх розуміння, а також усвідомлення тих явищ або процесів, які вони характеризують.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Особливого заострення вказана вище проблема набуває в контексті комплексного відмежування таких основоположних категорій суб'єктного складу корупційних правовідносин, як посадова і службова особа, які тільки на перший погляд мають синонімічний характер.

Історія виникнення цього термінологічного протистояння в якості свого першого етапу розвитку визначає набуття чинності Законом України «Про державну службу» у 1993 році. Цей нормативно-правовий акт вперше вводить у національне законодавство термін «посадова особа» (до цього використовувався термін «службова особа»). Відповідні зміни знайшли своє контекстне відображення в інших нормативно-правових актах – як у нових, так і в якості змін до чинних на той момент. Такий стан речей, очевидно, вказував на чітке окреслення тенденції щодо повної заміни терміна «службова особа» терміном «посадова особа». Проте подальший хід розвитку процесу законотворення не дозволив визначити попередній тезис як істинний. Так, прийняття у 1996 р. Конституції України, в якій паралельно закріплюються і використовуються обидва вказані вище терміни (ст. 19,

40 та 56), а також Кримінального кодексу України у 2001 р., в якому у примітці до ст. 364 дається визначення *службової особи* як суб'єкта відповідної групи злочинів; ще більш ускладнило ситуацію щодо заміни одного з них іншим.

Сама по собі ситуація, коли для позначення одного явища використовується декілька синонімічних термінів, є нормальною, але тільки до тієї межі, поки мова не починається про окремі різновиди юридичної відповідальності. Термінологічна невизначеність у цій сфері (особливо кримінальна відповідальність) у демократичному суспільстві є неприпустимою, оскільки може призводити до зловживань чи необ'єктивного, упередженого розгляду справи.

Крім того, на нашу думку, в контексті вирішення вказаних проблем, також заслуговує на увагу питання про визначення посадової особи, яке в існуючому вигляді не може задовольнити з принципових позицій.

По-перше, це нечіткість визначення поняття, оскільки в ньому йдеться про державних службовців, на яких законом та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі закону говориться, що він визначає статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

По-друге, в понятті говориться про осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями, але ці функції можуть мати не тільки посадові, але й інші особи. Включення поняття посадових осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями, до Закону «Про державну службу», на думку деяких науковців [1, с. 43], пов'язане з назвою цілого роду посад, у центральних органах влади – «консультант», «радник», але вони не завжди виконують організаційно-розпорядчі функції.

По-третє, невідповідність вимог та приписів різних нормативних актів, які безумовно пов'язані між собою, негативно впливатиме на процес встановлення об'єктивної істини, в тому числі у справах про адміністративні правопорушення.

Враховуючи викладене, можна визначити декілька шляхів для вирішення вказаної проблеми. По-перше, повне виключення одного із двох вказаних термінів із чинної системи джерел права. По-друге, паралельне використання обох із них, але з чітким нормативним розмежуванням сфер їх застосування.

На нашу думку, швидка повна заміна одного із термінів іншим у системі чинного законодавства, зважаючи на масштаби роботи, не представляється можливим. Це тривала і кропітка робота, яка буде потребувати використання великої кількості різноманітних ресурсів. Саме тому першим кроком на шляху до вирішення вказаної проблеми повинен стати нормативний акт, що чітко розмежує сферу використання відповідних термінів на період здійснення роботи щодо внесення вказаних вище термінологічних змін.

Зважаючи на це, необхідно звернути увагу на систему поглядів на

проблему співвідношення термінів «службова особа» і «посадова особа».

Беручи до уваги, що буквальний аналіз нормативних дефініцій посадової та службової особи дозволяє зробити висновок про їх, якщо і не повну, то принаймні часткову тотожність, найбільш очевидним кроком на шляху до вирішення цього питання було б галузеве розмежування відповідних категорій. Так, у кримінальному праві для позначення окремого кола осіб, які є суб'єктами відповідної групи злочинів, необхідно використовувати термін «службова особа». У той час як в адміністративному доречно використовувати термін, що міститься в Законі України «Про державну службу», тобто «посадова особа». Проте такий підхід має цілу низку вразливих місць. Так, зокрема, поза межами вказаного вище закону залишаються особи, які виконують ті самі функції (завдання) в юридичних особах інших, ніж державна, форм власності. Фактично це приведе до того, що термін «посадова особа», зважаючи на джерело його закріплення та визначення, може використовуватися лише для позначення державних посадових осіб, тоді як недержавні вже посадовими вважатися не можуть, щодо них необхідно використовувати інші терміни.

Отже, відповідне розмежування необхідно здійснювати на більш глибокому рівні, що, безумовно, буде значно ускладнювати не тільки процес сприйняття, але і розуміння такого відмежування.

У юридичній літературі неодноразово робилися спроби здійснити співвідношення, між посадовими та службовими особами за ознаками характеру влади, якою наділена відповідна особа. Виходячи з послідовного доктринального аналізу відповідних термінів та сутностей, які вони позначають, прихильники цієї точки зору роблять висновок про те, що посадова особа (державна) наділена так званим лінійним характером влади, що виявляється у наявності можливості здійснювати управлінські функції щодо *підлеглих по службі осіб* (ключова ознака). Що ж стосується службових осіб (державних), то вони наділені функціональним характером влади, сутність якого виявляється у наявності правомочності особи застосовувати владний вплив на *інших учасників відносин* у межах виконуваних нею службових функцій. Таке розмежування, зрозуміло, не виключає наявності окремої категорії осіб, які одночасно є посадовими і службовими [1, с. 45].

Вказаний вище підхід, незважаючи на його ґрунтовність та послідовність, втім також має декілька суперечливих позицій. По-перше, поза межами уваги вказаної групи науковців залишаються особи, що виконують відповідні функції в юридичних особах інших форм власності. По-друге, нормативний аналіз, зокрема, Кримінального кодексу України, не дозволяє сприйняти цей підхід на сто відсотків, адже окрема група повноважень службової особи має чітко визначений лінійний характер, що властиво посадовим особам.

На перший погляд може здатися, що немає необхідності використовувати термін «посадова особа» в адміністративному праві для поз-

начення ним відповідної категорії осіб, що виконують владні функції на недержавних підприємствах, зважаючи на специфічний предмет правового регулювання адміністративного права, який переважно лежить у площині виконавчо-розпорядчої діяльності органів *державної* (Курсив наш. – О.К.) виконавчої влади. Проте не слід забувати про деліктну складову предмета цієї галузі. В Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України) міститься ціла низка складів адміністративних правопорушень, суб'єктом яких може виступати посадова особа юридичної особи незалежно від форми власності (ст. ст. 41, 41-1, 42-3 тощо). І наявність ст. 14 КпАП України (відповідальність посадових осіб) цієї проблеми не вирішує, адже вона не містить дефініції посадової особи, а лише фактично перелік підстав адміністративної відповідальності цієї категорії осіб.

А отже, з логічної точки зору така ситуація, коли в якості основного джерела адміністративного права щодо дефініції посадової особи використовується Закон України «Про державну службу», без можливості його застосування до наділених владою осіб у приватних та колективних підприємствах, але з можливістю притягнення їх до адміністративної відповідальності як посадових, є вразливою.

Тривала доктринальна суперечка щодо співвідношення категорій «службова» та «посадова особа» не зупиняє процесу правотворення, а невизначеність позиції законодавця призводить до того, що останній або використовує їх паралельно (ст. 1174 Цивільного кодексу України – відшкодування шкоди завданої посадовою або службовою особою органу державної влади ...), або взагалі ухиляється від їх використання замінюючи іншими («співробітники», «працівники»).

Зважаючи на викладене, необхідно звернути увагу на ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», де законодавець для уникнення проблем з кваліфікацією або зловживаннями використовує метод детального опису функцій (завдань) тієї чи іншої категорії осіб, без спеціальних позначень, або використовує ці терміни паралельно. Така ситуація вказує на негативну тенденцію, що склалася в чинному законодавстві України. Не маючи можливості використовувати чітку термінологічну базу, законодавець вимушений займатися зайвою деталізацією і постійним формуванням понятійного апарату, який може не узгоджуватися, а іноді навіть суперечити одне одному, не тільки у межах системи права в цілому, але і окремої галузі зокрема.

Безумовно, найбільш дієвим шляхом до вирішення вказаної проблеми, як вже зазначалося вище, є процес уніфікації, який в даній ситуації повинен проявитися у повному виключенні одного зі вказаних вище термінів із юридичного обігу, особливо в контексті того, що на даний момент вони використовуються фактично в якості синонімічних.

І в цьому аспекті заслуговує на увагу інша проблема: який із них найбільш вдало відображає суть явища, яке він позначає?

Розглянемо принципові відмінності між цими двома термінами. Згідно з новим тлумачним словником української мови «посада» – це

службове становище, пов'язане з виконанням певних обов'язків у будь-якій установі, на підприємстві та інше. Як бачимо, прикметником до центрального іменника цього визначення (становище) є «службове», який є визначальним, первісним щодо терміну «посада» [2, с. 603].

На думку ж І. Зейкана [3, с. 119-120], найбільш доцільно було б використовувати термін «посадова особа», що зумовлюється тим, що службовцями є всі працівники державних установ, тобто всі ті, які перебувають у службових (трудових) відносинах з названими установами, але не всі вони – посадові особи (секретарі, друкарки, кур'єри, охоронці тощо). Але слід зазначити, що службовець будь-якого підприємства, установи чи організації, незалежно від форми власності, і своєї ролі, яку він виконує на підприємстві, обіймає певну посаду, передбачену штатним розкладом конкретного підприємства. Отже, виникає парадокс кожен робітник обіймає певну посаду, але не кожен є посадовою особою, з точки зору логіки такий стан речей не є правильним.

Крім того, окрім посадових осіб державних підприємств існують посадові особи інших форм власності, а отже, закономірно виникає необхідність у використанні нового терміна, який більш змістовно характеризував би суб'єкта «посадових» («службових») правопорушень.

Згідно з тим же тлумачним словником «служити» означає працювати, займаючись розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-, чого-небудь [4, с. 267-268].

**Висновок.** Отже, розуміння служби (державної та громадської) в такому ракурсі, з урахуванням вищевказаних переваг, безперечно, дозволяє зробити висновок про необхідність термінологічної уніфікації у вказаній вище сфері у напрямку використання нового (старого) терміна «службова особа», який за своїм змістовним навантаженням та символічністю найбільш вдало відображає сутність юридичного явища, яке він позначає.

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Битяк Ю.П., Зуй В.В.* Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків, 1996.
2. *Новий тлумачний словник української мови: У 4-х томах / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко.* – К., 1998. – Т. 3.
3. *Зейкан І.О.* Поняття посадової особи в кримінальному законодавстві: порівняльний аналіз // *Право України.* – 2002. – № 3. – С. 119-120.
4. *Новий тлумачний словник української мови: У 4-х томах / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко.* – К., 1998. – Т. 4.

*Надійшла до редакції 24.11.2011*