

3. Про додаткові заходи по забезпеченню безпеки дорожнього руху: Розпорядження Президента від 21. 09. 2002 року; Державна програма забезпечення безпеки дорожнього руху на автодорогах, вулицях, залізничних переїздах: Розпорядження КМ України від 29. 01. 03 р. № 56-р. // Офіційний вісник України — 2003. — № 4.
4. Про дорожній рух: Конвенція ООН від 8 листопада 1968 року; Про дорожні знаки та сигнали: Конвенція ООН від 8 листопада 1968 року.
5. Про дорожній рух: Закон від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної ради України — 1993. — № 31. — Ст. 338; Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10. 10. 2001 р. № 1306 // Офіційний вісник України — 2001. — № 41. — Ст. 1852.
6. Типові рекомендації відносно покращення взаємодії міліції з учасниками дорожнього руху та власниками транспортних засобів: Додаток до Наказу МВС України від 30 червня 1998 року № 482 “Про заходи щодо поліпшення нагляду за дорожнім рухом та відносини міліції з власниками транспортних засобів”. — С. 28.
7. Конституція України. — Одеса: Черноморье, 1996. — С. 6.
8. Работать вдумчиво и упорно // Вестник госавтоинспекции МВД Украины — 2002. — № 8. — С. 8.
9. На очереди активизация законодательства // Вестник госавтоинспекции МВД Украины — 2002. — № 11. — С. 5.

УДК 35.08(477)

Н. Плахотнюк
канд. юрид. наук, доцент кафедри
державного управління і менеджменту
УАДУ при Президентові України

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ ПОНЯТТЯ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1. Необхідність визначення поняття “посадова особа” в українській науці адміністративного права та у адміністративному законодавстві впливає з: а) розмежуванням в Конституції України понять “посадова особа” і “службова особа” (ст. 56); б) відмовою застосування в кримінальному законодавстві терміну “посадова особа” та заміна цього поняття на “службова особа”; в) неоднозначністю тлумачення на практиці цього поняття органами, уповноваженими складати протоколи про корупційні діяння та судами; г) фактичною відсутністю в Законі України “Про державну службу” специфічних ознак посадової особи у порівнянні з іншими державними службовцями.

2. Українське адміністративне право на сьогодні, фактично, використовує два поняття “посадової особи”. Насамперед, це те значення, яке закладалося ще за радянських часів. Відповідно, посадовими особою визнавалися представники органів державної влади; співробітники органів державного управління, збройних сил, правоохоронних органів; особи, що виконували функції адміністрації державних підприємств, установ і організацій та інші особи, які, обіймаючи посаду чи за спеціальним дорученням, здійснювали організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські функції, пов’язані з реалізацією юридично-владних повноважень. Цим поняттям оперують при характеристиці посадових осіб як спеціальних суб’єктів адміністративно-правової відповідальності. Водночас у Кодексі України про адміністративні правопорушення, де передбачено відповідальність посадових осіб як спеціальних суб’єктів адміністративної відповідальності, поняття самої “посадової особи” відсутнє, як це, має місце, наприклад, в Кримінальному кодексі України щодо службових осіб.

3. Із прийняттям Закону України “Про державну службу” 16 грудня 1993 року, виникло дещо інше поняття посадової особи державної служби. Так, “керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій”. Виходячи з цього поняття до категорії посадових осіб слід віднести кожного державного службовця, незалежно від категорії та рангу, оскільки кожен з них здійснює консультативно-дорадчі функції.

4. Як свідчить практика, саме таке тлумачення і здійснюють працівники прокуратури, органів внутрішніх справ, складаючи протоколи на підставі ч. 3 ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 року, тоді як названа частина статті передбачає спеціальні обмеження лише щодо державних службовців, які є посадовими особами.

5. Проблема з визначенням поняття “посадова особа” стала ще більш заплутаною після того, як у Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” кожен службовець органів місцевого самоврядування набув статусу “посадової особи місцевого самоврядування” [1] (при цьому поняття посадової особи за цим Законом є аналогічним поняттю посадової особи відповідно до Закону “Про

державну службу”), а у Кримінальному кодексі поняття посадової було замінено поняттям “службової особи”.

6. У зв’язку з викладеним на сьогодні в адміністративному праві України, виникає проблема визначення та уніфікації понять посадової особи відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України “Про державну службу” та Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, оскільки державні службовці, які обіймають певні посади, можуть бути визначені посадовими особами відповідно до законодавства про державну службу і водночас не бути спеціальним суб’єктом адміністративної відповідальності відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (наприклад, помічники-консультанти народних депутатів).

7. За основу при визначенні поняття посадової особи державної служби не може бути взята одна-єдина ознака (будь-то ознака зайняття посади чи виконання певних функцій). Слід визначити перелік таких ознак, які у сукупності дозволять відмежувати посадову особу державної служби від інших державних службовців.

8. На нашу думку, такими ознаками слід вважати:

а) обіймання службовцем у державному органі або його апараті певних посад. Якщо посада, ще, за визначенням В. І. Даля, — це службове місце чи звання, з його обов’язками, то, відповідно, обіймання не кожної посади є основою надання статусу посадової особи. Посади, які обіймаються посадовими особами, повинні бути представлені в організаційній структурі органу влади на рівні керівництва вищої, середньої та нижчої ланки. Науковці до категорії керівників нижчої ланки зараховують осіб, які здійснюють наступні функції:

– контроль за виконанням виробничих завдань (у нашому випадку функціональних обов’язків спеціалістів);

– постійно отримують інформацію про хід виконання завдань;

– розподіляють завдання серед працівників;

– здійснюють розпорядження виділеними їм ресурсами.

Керівники цієї ланки мають назви посад як правило: зав. відділом у складі управління, сектору, головний спеціаліст. Ці керівники постійно взаємодіють з підлеглими.

Функціями керівників середньої ланки є:

– виконання повноважень керівника вищої ланки, якщо цій посаді передані відповідні повноваження;

– прийняття рішень щодо роботи свого підрозділу;

– визначення проблем, що виникають, та винесення їх на обговорення;

– організація розробки пропозицій щодо покращення роботи;

– підготовка інформації для вищестоящих керівників і для підлеглих;

– доведення рішення вищестоящих керівників до підлеглих, їх реалізація.

Керівники цього рівня переміщуються частіше, а їх посади часто скорочуються, видозмінюються. Більша частина їх робочого часу проходить у переговорах з іншими керівниками.

Керівники вищої ланки (їх функції):

– прийняття найважливіших рішень;

– виконання значного обсягу роботи в високому темпі;

– постійно знаходяться у полоні своїх проблем і на роботі, і вдома.

Це малочисельний прошарок керівників у порівнянні з іншими ланками. В організації керівників вищої ланки лише декілька осіб [2]:

б) таким чином, на цих посадах службовці повинні реалізувати певні функції. Із переліку функцій, що реалізуються керівниками всіх трьох рівнів, можна визначити як узагальнюючі: організаційно-розпорядчу, контрольно-наглядову та адміністративно-господарську;

в) наявність в організаційній структурі органу державного управління посад, ієрархічно (лінійно) чи функціонально підпорядкованих посадовим особам. Ті державні службовці, які не обіймають посади, у підпорядкуванні яких відсутні інші посади, не можуть мати статус посадових осіб;

г) формальне визначення серед посад державних службовців тих, обіймання яких дозволить визначити службовця як посадову особу. Саме тому у Реєстрі державних службовців доцільно розділити на посадових осіб та службових осіб державної служби.

Визначення в адміністративному законодавстві посадової особи державної служби як особи, що обіймає посади керівників різного рівня в державних органах та їх апараті, наділених владними повноваженнями по реалізації організаційно-розпорядчої, контрольно-наглядової та адміністративно-господарської функцій, дозволить розмежувати посади керівників з посадами виконавців.

Таке поняття посадової особи державної служби може бути використане і для уніфікації поняття посадової особи в КПАП та Законі України “Про державну службу”. Однак, на жаль, після цього адміністративне законодавство вступить у протиріччя з кримінальним та муніципальним. У той же час навіть останнє не свідчить про те, що адміністративне законодавство повинно продублювати норму Кримінального кодексу України, надавши всім державним службовцям статус службової особи, оскільки це стане всупереч і Конституції України, і суті поняття “посадова особа”.

Формальне визначення поняття посадової особи значно полегшить проблеми, пов’язані з визначенням адміністративно-правового статусу посадової особи. Оскільки його складові, за всієї різноманітності підходів до їх визначення, можуть бути зведені до функцій, прав і обов’язків, найменування посади та відповідальності [3], відповідно набуде більшої досконалості реалізація на практиці цих складових. Мова, насамперед, іде про гарантованість державним службовців, які не є посадовими особами від застосування до них адміністративної відповідальності, суб’єктами якої повинні виступати лише посадові особи.

Література

1. Урядовий кур’єр. — 2001. — 4 липня. — № 116.
2. Шкатулла В. И. Настольная книга менеджера по кадрам. — 2-е изд., переработанное и дополненное. — М.: Изд-во НОРМА, 2002. — 560 с. — С. 369–370.
3. Поздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. — М.: Статут, 1999. — 592 с. — С. 195.

УДК 351.72

Н. Я. Якимчук

канд. юрид. наук, доцент кафедри

міжнародного права і порівняльного правознавства

Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

У фінансово-правовій науці давно точиться суперечка про можливість застосування та зміст поняття “управління державними фінансами”. Термінологічно дане поняття складається з елементів: “управління” та “державні фінанси”. Основоположним елементом, який в першу чергу розкриває зміст такої категорії, є поняття “державні фінанси”.

Загалом фінанси як економічна категорія виступають системою відносин щодо розподілу грошових коштів, які виникають в процесі формування і використання фондів грошових коштів у суб’єктів, що беруть участь у створенні сукупного суспільного продукту [1].

Державні фінанси — це економічні відносини, пов’язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою виконання функцій і завдань держави. Безпосередньо у сферу державного управління входять лише державні (публічні) фінанси. Це відносини по формуванню лише тієї частини фінансових ресурсів, яка мобілізується державою в державні і місцеві бюджети, спеціальні цільові державні фонди і державні підприємства [2].

Тобто державні фінанси — це коло відносин, що виникають в безпосередньому процесі мобілізації, розподілу і витрачання фінансових ресурсів — грошових коштів держави. Вони і складають безпосередньо об’єкт фінансової діяльності держави.

До складу цього об’єкта входять відносини з проводу: 1) надходження податків і неподаткових платежів держави; 2) надходження державі сум коштів за державними позиками; 3) формування грошових фондів державних підприємств, міністерств та відомств; 4) розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів через державні грошові фонди; 5) витрачання коштів з державних грошових фондів у формах фінансування, кредитування, дотацій, субвенцій тощо, а також ряд інших відносин; 6) організації власне державних фінансів, встановленню правових засад вказаних правовідносин та їх здійсненню.

Отже, об’єкти фінансової діяльності держави за якісними ознаками поділяють на дві групи відносин: перша група об’єднує відносини власне фінансові, в рамках яких відбувається рух грошових коштів від різних суб’єктів до держави, між різними державними фондами грошових коштів та від держави знову ж таки до різних суб’єктів, учасників фінансових відносин. Друга група цих відносин — це відносини щодо управління фінансами. В їх рамках рух грошових коштів не відбувається [3].