

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-18>

М. І. Іщенко

доктор економічних наук, професор, професор кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізького національного університету

Є. В. Міщук

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізького національного університету

М. О. Сопілка

магістрант кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізького національного університету

СУЧАСНЕ ОСМИСЛЕННЯ ПОНЯТЬ «ПУБЛІЧНА ОСОБА», «ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ» У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Стаття присвячена уточненню сутності понять «публічна особа» і «державний службовець» у контексті публічного управління та адміністрування. Дослідження передбачає необхідність звернення до характеристики публічної особи як особи суспільного значення та державного службовця як представника державної влади у суспільстві.

У результаті детального аналізу наукового-теоретичних джерел і чинних нормативно-правових актів було виявлено основні проблемні аспекти розуміння сутності цих термінів. Головна увага приділена проблемі дефініції терміну «публічна особа». Зроблено акцент на відсутності його у законодавстві України. Проаналізовано визначення терміну у фаховій літературі з правової та судової практики. Виявлено не узгодженість думок науковців щодо критеріїв та ознак публічної особи. Частина науковців зазначає у своїх наукових працях, що публічна особа тотожна до змісту терміну «державний службовець». Однак, інші вважають публічну особу як відому людину незалежно від причетності її до виконання державних функцій.

Охарактеризовано тлумачення поняття «державного службовця» як виконавця державних функцій і завдань із погляду українського законодавства та наукової літератури. Розглянуто міжнародний досвід як приклад визначення сутності й ролі державного службовця та публічної особи у політичній, культурній та соціальній сфері суспільного життя.

Розкрито зміст правового статусу, прав, обов'язків і відповідальності державного службовця та публічної особи. Проведено співставлення дефініцій термінів для розуміння їх у контексті публічного управління та адміністрування. Вироблено практичні пропозиції щодо критеріальних ознак розмежування понять «публічна особа» і «державний службовець».

Обґрунтовано поділ публічних осіб на такі види як політичні публічні особи, публічні службовці, публічні особи шоу-бізнесу й спорту. Поділ важливий для ефективності функціонування державної, публічної служби України та професійної діяльності зокрема.

Окреслено подальший напрям дослідження з диференціації понять «публічна особа» і «державний службовець» у контексті зарубіжного досвіду.

Ключові слова: фізична особа публічного права, службовець у сфері державної служби, публічний діяч, публічна служба, публічні фігури.

Постановка проблеми. Питання понятійно-категоріального апарату щодо визначення поняття «публічна особа» здебільшого

є предметом дослідження правової та судової практики. У публічному управлінні цей термін уживається нечасто, ще менше він дослідже-

ний у відповідній фаховій літературі. У теорії та практиці публічного управління превалюють поняття «публічний діяч» та «державний службовець». Тому актуальним завданням автори вважають поглиблене дослідження змісту понять «публічна особа» та «державний службовець» у межах публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню розкриття дефініцій «публічна особа», «державний службовець» присвячено чимало праць вітчизняних науковців. Зокрема, В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє [4], О.І. Нагнічук [5], Л. Борисова [7], О.О. Серебряник [8], А.В. Кардаш [10], І.Л. Олійник [11], Н.С. Панова [13], А.П. Таргоній [14], Т.Ю. Витко [15] розкрили сутність застосування терміну «публічна особа», але з погляду правової науки. Такі науковці як Р.О. Стефанчук [3], Т.В. Лісніча [6] зробили спробу з'ясувати та розкрити основні риси публічної особи.

Проте, визнаючи значущість наукових доробок, слід зазначити, що в межах одного дослідження з галузі публічного управління та адміністрування не проводилося співставлення понять «публічна особа» та «державний службовець».

Мета статті: уточнення сутності понять «публічна особа», «державний службовець» у контексті публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу. В українському законодавстві використовуються значна кількість термінів «державний службовець», «службова особа», «посадова особа», «офіційна особа» та інших. Однак термін «публічна особа» відсутній. Одне з перших згадувань подібного терміну до поняття «публічна особа» є в постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи».

У названій постанові зауважено, що особи, які посідають державні посади і (або) мають право розпоряджатися державними коштами; відіграють певну роль у громадському житті (у галузі економіки, політики, спорті, соціальній сфері, культурі чи в будь-якій іншій галузі), тому вважаються публічними фігурами [1]. Відповідно до тієї ж постанови Пленуму Верховного Суду України «публічні особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення їх слів і вчинків, відтак повинні це усвідомлювати». «Вони підлягають ретельному громадському

контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації» [1]. Отже, зазначене можна сприймати як ознаки публічної особи.

Наступне, на що варто звернути увагу, це п. 25 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», де публічні особи – це особи, які є національними, іноземними публічними діячами, діячами, що виконують політичні функції в міжнародних організаціях [2]. Втім поняття «публічні діячі» використовується лише для цілей законодавства щодо відмивання коштів.

Згідно зазначеного закону, фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх трьох років визначені публічні функції в іноземних державах або публічні функції в Україні, є іноземними публічними діячами або національними публічними діячами [2]. Наприклад, до національних публічних діячів належать такі: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова та члени Центральної виборчої комісії; народні депутати України; Голова та члени Правління Національного банку України, Голова та судді Конституційного Суду України, Голова та судді Верховного Суду України, Голова та члени Рахункової палати; Начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України, начальники Сухопутних військ, Повітряних Сил, Військово-Морських Сил; Голова Служби безпеки України тощо [2]. До іноземних публічних діячів зараховують глав держав, керівників уряду, міністрів та їх заступників; депутатів парламенту; голів та членів правлінь центральних банків; членів Верховного Суду, надзвичайних та повноважних послів та інших [2].

У фаховій літературі з правової та судової практики є плутанина та невеликий масив дослідження дефініції терміну «публічна особа». Наприклад, науковець Р.О. Стефанчук рекомендував закріплення в цивільному законодавстві спеціального правового статусу «фізична особа публічного права». Він пропонує вказаний термін розуміти як фізичну особу, яка є посадовою чи службовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншим суб'єктом [3, с. 4].

Розмите твердження змісту поняття «публічна особа» вимагає детального дослідження. Тому для визначення статусу публіч-

ної особи доречно опиратися на зміст терміну «публічна служба». Публічна служба – служба, що забезпечує реалізацію діяльності політичних і державних посадових осіб у колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військовій та альтернативній службі, органах місцевого самоврядування [4, с. 141]. Виходячи з визначення терміну «публічна служба», до публічної особи можна віднести фізичних осіб на політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах місцевого самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права, органах судової та державної влади, прокуратурі, а також військовій службі, альтернативній (невійськовій) службі, іншій службовій діяльності у державних органах [4, с. 141]. Відповідно до тлумачного словника «Публічне управління» «публічна особа – особа, яка виконує важливу соціальну функцію, працює у сфері державного управління та місцевого самоврядування, є представником політичної партії чи громадської організації та відома широкій публіці» [4, с. 139].

У практиці Європейського суду з прав людини у випадку, «коли засоби масової інформації опубліковують статтю чи фотографії тієї чи іншої особи, то особа, про яку опубліковано інформацію, втратила своє право на недоторканність приватного життя, оскільки стала публічною особою» [5, с. 72]. Згідно із міжнародною практикою до публічних людей належать політики, спортсмени, співаки, актори, телеведучі, громадські діячі, а також державні службовці [6, с. 109].

Однією з ознак публічної особи, як зазначено у праці Л. Борисової, є її знаходження на публіці. Отже, її приватне життя є відомим загалу, але це не торкається всіх деталей життя [7]. Втім таке загальне тлумачення цього поняття не доцільно застосовувати для окреслення категорії осіб, які підпадають під коло публічних із погляду наукової галузі публічного управління та адміністрування.

Науковець О.О. Серебряник, аналізуючи статтю 3 Закону України «Про запобігання корупції», у якій встановлений перелік фізичних осіб, на яких покладена певна відповідальність перед суспільством, зазначає, що не усі наведені категорії у статті можуть співвідноситися з публічною особою [8, с. 106]. Крім, того у своїй праці вона поділила фізичних осіб на приватних і публічних залежно від виду інформації, яка про них відома. Інформація про публічну особу

здебільшого формується суспільством та має режим повної відкритості [8, с. 179].

Згідно Закону України «Про запобігання корупції» у переліку зазначені:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Президент України, Прем'єр-міністр України, депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування тощо);

2) особи, які для цілей цього закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, кандидати у народні депутати України) [9].

Оскільки не кожний нотаріус, аудитор і вчитель може бути публічною особою, то із вказаного переліку не всі особи будуть належати до публічних, а лише знайомі широкому загалу, до яких існує суспільний інтерес [8, с. 106].

Близьким за значенням є дефініція терміну «публічна особа» з боку публічного управління та адміністрування, що розкрито у термінологічному словнику «Публічне управління». Так, особа, яка є представником політичної партії чи громадської організації, та (або) проводить свою діяльність у сфері державного управління та місцевого самоврядування, виконує вагомі соціальні функції та загальновідома суспільству, належить до публічних осіб [4, с. 138].

У своїй дослідницькій праці «Захист інформації про публічних осіб в Україні» А.В. Кардаш пропонує до публічних осіб зарахувати діячів шоу-бізнесу, відомих спортсменів, економістів, політиків, кандидатів на виборні державні посади та журналістів, які коментують життя суспільства у засобах масової інформації, письменників та інших [10, с. 85].

Не менш важливий внесок у розмежування поняття «публічна особа» від інших було зроблено науковцем Т.В. Ліснічою. Вона стверджує, що особа, яка виконує державні функції, та особа, яка має суспільний інтерес до свого життя внаслідок своєї діяльності, – це різні види публічної особи [6, с. 111].

І.Л. Олійник, досліджуючи поняття «державний службовець», наводить таку точку зору, що державні службовці – це особи «на посадах у різних організаціях державної влади,

характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють» [11, с. 218]. Державна служба є головним елементом державного та публічного управління, сполучною ланкою між державою та людиною при реалізації ними законних інтересів та прав. Проте, саме функціонування державної служби втілюється через державних службовців.

Термінологічний словник «Публічне управління» розкриває дефініцію поняття «державний службовець» як особу, яка в порядку конкурсного відбору призначається на посаду державної служби для здійснення владних повноважень, виконання завдань і функцій держави, одержуючи грошову винагороду з бюджету України [4, с. 38].

Законодавство України про державну службу вживає термін «державний службовець» у такому значенні: «Це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [12].

Слід зауважити, що в науковій літературі неодноразово робилися спроби визначити поняття «державний службовець». Н.С. Панова під час аналізу понять «державна служба» і «державний службовець» виокремила такі основні ознаки державного службовця, які відмежовують його від інших службовців: зайняття посади в державних органах та їх апаратах; професійна діяльність, пов'язана із виконанням завдань і функцій держави, в яких здійснюється його діяльність; наділення певним обсягом владних повноважень; заробітна плата за рахунок державних коштів [13, с. 156].

З метою уточнення дефініції поняття «державний службовець» значна кількість науковців розглядають його з різних аспектів. На думку А.П. Таргоній, «державний службовець – це особа, яка займає положення в державних органах на законних підставах. Характеризує поняття державного службовця його статус, права, обов'язки і відповідальність» [14, с. 14].

Так, у науковій праці В. Малиновського зображено державного службовця як фізичну особу, громадянина України, який має освіту, профе-

сійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір. У доповнення до вислову автора О. Оболенський визначає його як суб'єкта права – громадянина України, який має конституційні права. С. Серьогін же розглядає державного службовця як ланку у відносинах між державою і суспільством. Н. Липовська Н. вважає важливим аспектом державного службовця високу професійну компетентність тощо [15, с. 41].

Ототожнення дефініцій термінів на основі наукових досліджень, нормативно-правових актів та міжнародної практики дає можливість узагальнити інформацію шляхом розмежування відмінних та однакових ознак публічної особи та державного службовця, як це наведено у таблиці 1.

У теорії та практиці публічного управління поняття «державний службовець» і «публічна особа» деякі науковці вважають взаємозалежними. Наприклад, Т.Ю. Витко у своїй статті «Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні» зазначає, що він «у своїй професії є публічною особою» [15, с. 42].

Висновки і пропозиції. На основі проведеного критичного огляду змісту понять «публічна особа», «державний службовець» автори вважають за доцільне їх корегувати, оскільки вони застосовується не як тотожні один одному, а взаємодоповнюючі.

У дослідженні виявлено, що поняття «публічна особа» може набувати різних значень залежно від сфери використання: політичні публічні особи, публічні службовці, публічні особи шоу-бізнесу та спорту. До політичних публічних осіб можна віднести осіб, які займаються політичною діяльністю та виконують публічні функції в Україні.

Що стосується публічних службовців, то до них належать особи, які займаються діяльністю в органах місцевого самоврядування, органах судової та державної влади, прокуратурі, військовій службі, альтернативній (невійськовій) службі, іншій службовій діяльності у державних органах або посідають державні посади і (або) мають право розпоряджатися державними ресурсами.

Шляхом ототожнення дефініцій термінів у таблиці 1 визначено, що головною ознакою терміну є наявність громадського інтересу та вплив особи на суспільне життя. Незважаючи на те, що законодавче визначення терміну «державний службовець» є вдалим, у контек-

Таблиця 1

Ознаки публічної особи та державного службовця

Критерій/Ознака	Публічна особа	Державний службовець
Особа	іноземець або громадянин України	громадянин України
Посада або діяльність	займає посаду у органах державної служби, або у політичних організаціях, або колегіальних органах, або органах судової влади, прокуратури, або займається діяльністю у військовій чи альтернативній службі, або інша службова діяльність у державних органах, або відіграє певну роль у суспільному житті	займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апарату (секретаріаті)
Суспільний інтерес	обов'язково має	немає
Доступ до державних ресурсів	має	має
Заробітна плата	різні джерела	одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету
Функції	публічні функції: законодавчу, виконавчу, судову, правоохоронну, соціальну та інші.	практичне виконання завдань і функцій держави: економічна; політична; правоохоронна; гуманітарна; інформаційна; охорони здоров'я населення; оборонна та ін.
Отримання статусу	шляхом займання посади після трьох років у переліку вказаний Законодавством та/або відома широкому загалу своїми поглядами, діяльністю	шляхом конкурсного відбору та прийнятті присяги
Політична діяльність	має право вести політичну діяльність	не має права займатися політичною діяльністю

Складено автором на основі [1; 2; 3; 4; 6; 7; 14]

сті публічного управління та адміністрування автори пропонують вважати державного службовця публічною особою, однак слід врахувати виконання ним таких умов: вагомі соціальні функції, популярність серед суспільства через власну діяльність.

У законодавстві зарубіжних держав для позначення схожого статусу державного службовця використовуються різні терміни, наприклад «публічний службовець», «державний публічний службовець», «службовець цивільної служби», «державний адміністративний службовець», «функціонер», «чиновник» [4, с. 38]. Зроблене уточнення понять «публічна особа», «державний службовець» дозволить більш об'єктивно підійти до розмежування їх функцій при здійсненні професійної діяльності.

Напрямом подальших досліджень є аналіз зарубіжного досвіду диференціації посадових осіб.

Список використаної літератури:

1. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи / Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09 (дата звернення: 20.12.2019).
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 24.11.2018 р. № 1702-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18> (дата звернення: 20.12.2019).
3. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві : автореф. дис. докт. юрид. наук: спец. 12.00.03 – Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2007. 41 с.
4. Куйбіда В.С., Білинська М.М., Петроє О.М. та ін. Термінологічний словник «Публічне управління» за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
5. Нагнічук О.І. Співвідношення права на свободу вираження щодо публічних осіб і права на повагу до приватного та сімейного життя публічних осіб у практиці Європейського суду з прав людини. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2015. Т. 168. С. 72–77.
6. Лісніча Т.В. Поняття публічної фізичної особи в законодавстві України. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 2. С. 108–111.
7. Борисова Л. Публічні люди: де закінчується «суспільний інтерес» і починається приватність? Інформ.-аналіт. газ. «Контраст». Січень 31, 2011. URL: <http://www.kontrast.org.ua/news/1294.html> (дата звернення: 20.12.2019).

8. Серебряник О.О. Інформація про особу як об'єкт цивільних справ: Дис. канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2016. 209 с.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 18.10.2019 № 140-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.12.2019).
10. Кардаш А.В. Захист інформації про публічних осіб в Україні. Публічне право. 2017. № 4. С. 84–90.
11. Олійник І.Л. Теоретико-правовий огляд понятійно-категоріального апарату «державний службовець», «посадова особа», «керівник». Право і суспільство. 2013. № 6.2. С. 217–221.
12. Про державну службу : Закон України від 25.09.2019 № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.12.2019).
13. Панова Н.С. Державний службовець і публічний службовець: понятійно-правова характеристика. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 5. С. 155–159.
14. Таргоній А.П. Державний службовець: поняття, статус, компетенція. Київ : КПІ. 2016. С. 16.
15. Витко Т.Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6, № 3. С. 39–47.

Ishchenko M. I., Mishchuk Ye. V., Sopilka M. O. Modern interpretation of the concepts of “public person”, “public servant” in the context of public administration and administration

The article is devoted to clarifying the essence of the concepts of “public person” and “public servant” in the context of public administration and administration. The study suggests the need to refer to the characteristics of a public person as a person of public importance, and a public servant as a representative of state power in society. As a result of a thorough analysis of scientific and theoretical sources and existing legal acts, the main problematic aspects of understanding the essence of these terms are identified.

The main attention is paid to the definition of the term “public person”. Emphasis is placed on its absence in the legislation of Ukraine. The definitions of the concept in the professional literature on legal and judicial practice are analyzed. Inconsistency of opinions of scientists was discovered regarding the criteria and signs of a public person. Some scientists note in their scientific works, a public person relates the meaning of the concept of public servant. However, others consider the public person as a famous person, regardless of her involvement in the performance of public functions. The interpretation of a civil servant as an executor of functions and tasks from the point of view of Ukrainian legislation and scientific literature is characterized.

The international experience is considered as an example of determining the essence and role of a public servant and public person in the political, cultural and social sphere of public life. The content of the legal status, rights, obligations and responsibilities of a public servant and public person is disclosed. The definitions of terms are compared to understand them in the context of public administration and administration.

Practical proposals were made on the criteria for distinguishing between the concepts of “public person” and “public servant”. It is justified to divide public persons into such types as political public persons, public servants, public figures of show business and sports. Diligence is important for the effective functioning of the state, public service of Ukraine and professional activities in particular. The further direction of the study on the differentiation of the concepts of “public person” and “public servant” in the context of foreign experience is determined.

Key words: individual of public law, civil servant, public figure, public service, public figures.