

УДК 347.15

## ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

## THE NOTION OF PUBLIC PHYSICAL PERSON IN THE UKRAINIAN LEGISLATION

**Лісніча Т.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Стаття присвячена дослідженню змісту поняття публічної фізичної особи в міжнародному законодавстві й вітчизняних нормативно-правових актах. Проведено порівняльний аналіз таких термінів, як «офіційна особа», «посадова особа», «публічний діяч», «службова особа» тощо. Також проаналізовано наявні доктринальні погляди на сутність цього поняття.

**Ключові слова:** фізична особа, публічна діяльність, публічна фізична особа, посадова особа, публічний діяч.

В статье исследуется содержание понятия публичного физического лица в международном законодательстве и отечественных нормативно-правовых актах. Проводится сравнительный анализ таких терминов, как «официальное лицо», «должностное лицо», «публичный деятель», «должностное лицо» и прочие. Также проанализированы существующие доктринальные взгляды на сущность данного понятия.

**Ключевые слова:** физическое лицо, публичная деятельность, публичное физическое лицо, должностное лицо, публичный деятель.

The article investigates the content of the notion of public physical person in the international legislation and domestic laws and regulations. Such terms as "public officer", "official", "public figure", and others are compared. The existing doctrinal views on the essence of this notion are analyzed.

**Key words:** physical person, public physical person, public officer, official, public figure.

**Постановка проблеми.** Поступове визнання індивідуальної свободи й обмеження державної влади вимагало значного часу та великих зусиль людей.

Будь-яка людина, незалежно від її діяльності, статусу, обійманої посади, має право на свою приватну сферу, куди не матиме доступу будь-хто інший, – особисте життя, сім'я, статки, власні переживання й відчуття.

Водночас окремі види діяльності осіб зумовлюють обмеження такої приватності, а також формують певні обмеження, що з неї випливають. Саме тому є важливим визначити межу, що визначатиме ступінь можливого втручання. Діяльність, що зумовлює припустимість і ймовірність втручання у приватне життя фізичної особи, зазвичай має ознаки публічної.

У зв'язку із цим потребують вирішення питання, яка саме особа може вважатися публічною, які її ознаки, чи завжди публічність пов'язана виключно із обійманням державних посад, чи може бути зумовлена іншими обставинами?

**Стан дослідження.** Як уже зазначалося, у деяких статках фізична особа може набувати певних додаткових правових ознак, пов'язаних із її статусом.

Разом із тим обіймання певних посад чи зайняття певною діяльністю іноді може спричинювати виникнення як додаткових прав і обов'язків, так і певних обмежень, іноді неформальних, що зумовлені такою діяльністю.

Варто зазначити, що в сучасних цивілістичних дослідженнях увага статусу фізичної особи, діяльність якої має ознаки публічної, майже не приділялася.

Так, зокрема, питанням, пов'язаним із діяльністю фізичної особи, діяльністю якої має ознаки публічної, приділяв увагу у своїй монографії Р. Стефанчук [9]. Також це питання частково досліджувалося К. Можаровською та О. Нагнічук [1; 2] у процесі роботи над дисертаційними дослідженнями.

Так, наприклад, К. Можаровська зазначає, що ділова репутація публічної особи як особисте немайнове благо є особливим об'єктом правової охорони [2], підкреслюючи тим самим особливість цього об'єкта правової охорони, що впливає зі спеціального статусу особи, якій він належить.

Потрібно відзначити, що проблема публічності діяльності фізичної особи в літературі досліджувалась переважно в контексті захисту її ділової репутації, а також діяльності фізичної особи, публічність діяльності якої впливає із виконання нею певних управлінських функцій від імені держави.

Проте таке розуміння публічності діяльності фізичної особи необґрунтовано звужує коло осіб, діяльність яких є публічною, і, відповідно, унеможлиблює визначення правового статусу, ефективний правовий захист та охорону прав інших осіб, діяльність яких також можна зарахувати до публічної.

**Метою статті** є з'ясування сутності терміна «публічна фізична особа» з урахуванням положень чинного законодавства, досвіду судової практики й теоретичних досліджень цієї проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** Для з'ясування значення терміна «публічна фізична особа» варто звернутися до тлумачного словника, наукової літератури, законодавства й судової практики.

Так, Академічний тлумачний словник української мови прикметник «публічний» визначає як «той, що відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний», а також такий, що «призначений для широкого відвідування, користування; громадський» [3].

Отже, можна зазначити, що в мовному розумінні прикметник «публічний» характеризує особу як таку, котра є на виду, відкриту для інших людей.

У резолюції ПАРС 1165 (1998) «Право на приватність» відзначається, що «публічними особами є ті особи, які обі-

*ймають державну посаду та (або) користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті, хай то буде у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері або будь-якій іншій»* [4].

Тож міжнародний досвід до публічних людей зараховує політиків, чиновників, спортсменів, співаків, акторів, телеведучих і навіть журналістів.

Конвенція ООН проти корупції, ухвалена Резолюцією 58/4 Генеральної асамблеї від 31.10.2003 р., дає визначення поняття публічної посадової особи. Відповідно до ст. 2 Конвенції ООН проти корупції, публічною посадовою особою є будь-яка особа, котра призначається або обирається й обіймає будь-яку посаду в законодавчому, виконавчому, адміністративному чи судовому органі держави-учасника на постійній або тимчасовій основі, за плату чи без оплати праці, незалежно від рівня посади цієї особи; будь-яка інша особа, котра виконує яку-небудь публічну функцію, у тому числі для публічного відомства чи публічного підприємства, або надає будь-яку публічну послугу, як це визначено у внутрішньому законодавстві держави-учасника і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання держави-учасника; будь-яка інша особа, котра визначається як публічна посадова особа у внутрішньому законодавстві Держави-учасниці.

Тим не менше, з метою ухвалення певних конкретних заходів, що передбачені гл. 2 Конвенції ООН проти корупції, публічною посадовою особою може бути будь-яка особа, котра виконує будь-яку публічну функцію чи надає яку-небудь публічну послугу, як це визначено в національному законодавстві Держави-учасниці і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї Держави-учасниці.

Отже, останній документ пов'язує публічність особи із виконанням нею певних державних функцій.

Варто зазначити, що у вітчизняному законодавстві також широко вживаним є термін «публічний», але не міститься визначення цього поняття.

Наприклад, дослідження положень чинного Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) дає підстави зробити висновок, що загалом цей термін вживається у двох значеннях: стосовно належності певних відносин чи то до приватної, чи до публічної галузі права, залежно від інтересів, на користь яких вони спрямовані; якщо йдеться про загальноприйняте розуміння терміна «публічний», що міститься у тлумачному словнику.

Так, наприклад, у першому значенні вказаний термін вживається у ст. 2, 81, 82, ч. ч. 1, 2 ст. 228, ст. 329 тощо ЦК України, а у другому – у ч. 5 ст. 146, ч. ч. 5, 6 ст. 152, ч. ч. 1, 2. ст. 307, ч. ч. 1, 2 ст. 308 ЦК України.

Водночас у ЦК України цей термін уживається і для найменування окремих цивілістичних понять, зокрема поняття «публічний договір», визначення якого закріплене безпосередньо у ст. 633 ЦК України.

Також законодавство України не містить і визначення терміна «публічна особа», проте містить визначення деяких інших понять, які є такими, що можуть характеризувати окремі аспекти цього поняття, зокрема такі терміни, як «офіційна особа», «посадова особа», «публічний діяч». Їхній сукупний аналіз допоможе дійти висновку, кого саме потрібно зараховувати до публічних фізичних осіб.

Так, Закон України «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму» оперує поняттям «публічний діяч» і виділяє його види.

Варто зазначити, що вказаний нормативно-правовий акт не містить як такого визначення вказаного поняття, саме його закріплення зводиться до перелічення видів публічних діячів і посад, які є публічними, а класифікація публічних діячів за цим Законом та їхнє визначення загалом відповідає вимогам, що висуваються Групою роз-

роблення фінансових заходів у боротьбі з відмиванням грошей (ФАТФ) [5].

Так, відповідно до п. 29 ст. 1 Закону «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму», **публічними діячами** є національні публічні діячі, іноземні публічні діячі, діячі, що виконують значні функції в міжнародній організації, а також їх пов'язані особи.

Наприклад, до національних публічних діячів законом зараховані 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.

До **іноземних публічних діячів** пропонується зараховувати фізичних осіб, які виконують публічні функції в іноземних державах, зокрема глава держави, керівник уряду, міністри та їх заступники; депутати парламенту; голови та члени правлінь центральних банків; члени Верховного Суду, надзвичайні та повноважні посли й інші.

**Як останній підвид визначаються діячі, котрі виконують значні функції в міжнародній організації**, – посадові особи міжнародних організацій, які обіймають або обіймали протягом останніх трьох років у них керівні посади, а саме: директори, голови правлінь або їх заступники, або виконують будь-які інші керівні функції на найвищому рівні в міжнародних організаціях, у тому числі в міжнародних міждержавних організаціях, члени міжнародних парламентських асамблей, судді й керівні посадові особи міжнародних судів.

Аналіз цього поняття дає підстави вважати, що за змістом воно є близьким до поняття «посадова особа», закріпленого в Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [6].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 вказаного Закону, **посадовими особами** вважаються керівники й заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ [7] також використовує поняття **посадової особи**, уживаючи його стосовно так званих посадових осіб органів місцевого самоврядування. Так, **посадовою особою місцевого самоврядування** є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Близьким до поняття «посадова особа» є вживане у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) [8] поняття «службова особа». Відповідно до ч. ч. 3, 4 ст. 18 КК України, **службовими особами** є особи, котрі постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно або тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повно-

важним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом чи законом.

Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, котрі обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу чи державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді й посадові особи міжнародних судів.

Аналіз інших нормативно-правових актів, які, хоча й не містять визначення вказаних понять, але оперують ними, дає змогу зробити висновок, що вказане поняття («посадова особа», «службова особа») уживається переважно у значенні, поданому в Законі України «Про державну службу». Так, наприклад, указаний термін використовується в ч. ч. 4, 5, 6 ст. 17 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», ч. ч. 11, 12 ст. 7, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про міліцію», ст. 1, ч. ч. 1, 3 ст. 7 тощо Закону України «Про прокуратуру» тощо.

Що стосується осіб, яких також може бути умовно зараховано до публічних, окремі питання висвітлені в Постанові Пленуму Верховного Суду України. Так, у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31.03.1995 р. № 4 (зі змінами) уживається термін «офіційна особа». Потрібно зазначити, що вказаний термін судом уживається паралельно з терміном «посадова особа», наприклад указується, що до офіційних осіб належать, зокрема, зареєстровані кандидати в депутати (ч. 6 п. 11).

Отже, можна зробити висновок, що законодавство України загалом досить однобоко визначає поняття публічності особи, пов'язуючи публічність фізичної особи з обійманням нею певної державної посади та офіційним статусом. Утім це розуміння є надто вузьким для усвідомлення сутності зазначеного явища.

У доктрині цивільного права Р. Стефанчук запропонував закріплення в цивільному законодавстві спеціального правового статусу (правового модусу) «**фізична особа публічного права**», під якою пропонується розуміти фізичну особу, котра є посадовою чи службовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншим суб'єктом при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [9].

Отже, це визначення є таким, що конкретизує позицію законодавця з означеного питання.

В іншому ж, як уже зазначалося, проблеми, пов'язані з публічністю фізичної особи аналізуються переважно у зв'язку з необхідністю захисту її честі, гідності, ділової репутації.

Водночас, як зазначає Л. Опришко, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях, згідно зі ст. ст. 8, 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод, не дає визначень терміна «публічна особа» й не визначає притаманні цим особам ознаки.

Проте, засвідчує його практика, вирішуючи питання про захист права на захист приватного життя, наявності чи відсутності права на свободу висловлювання, він обов'язково розглядає питання про статус особи, визначаючи, чи є вона публічною [10].

Також Л. Опришко зазначає, що аналіз практики Європейського суду надає можливість визначити наявність

кількох взаємопов'язаних рис, що є обов'язковими для набуття статусу «публічна особа». З одного боку, це наявність *впливу особи на минуле, сучасне чи майбутнє широкого кола осіб*; з іншого – *суспільний інтерес до життя, учинків цієї особи* в певний період у зв'язку з її діяльністю.

Отже, очевидним є надто звужений підхід вітчизняного законодавця й вітчизняних науковців до розуміння поняття публічності особи, порівняно із загальноприйнятим європейським.

Однак неможливо заперечувати певні особливості «публічності» особи, що можуть випливати з того факту, що вона обіймає певну державну посаду чи виконує певні державницькі функції, порівняно з іншими фізичними особами, діяльність яких має публічний характер.

Спеціальний, особливий правовий статус фізичної особи публічного права підкреслює також і Р. Стефанчук, зазначаючи, що в разі порушення особистих немайнових прав фізичної особи, коли порушуються права, об'єктами яких є вищі соціальні цінності – життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека, або ж у разі, якщо моральна шкода завдана **фізичною особою публічного права**, стає можливою **презумпція моральної шкоди** [9]. Такий підхід, на нашу думку, указує на те, що із набуттям статусу публічної фізична особа не лише набуває додаткових прав, обов'язків і обтяжень, що випливають із такого статусу, а й підвищується ступінь її відповідальності за свої дії та вчинки.

Виконання особою певних функцій держави таки покладає на неї додаткову відповідальність за свою поведінку й учинки, тобто такій особі будуть притаманні певні

ознаки публічності вже тільки внаслідок того, що вона є представником держави, а не через можливості її впливу на суспільну думку, її формування тощо. Так, наприклад, у разі виконання особою певних функцій держави можна говорити про певні обмеження, що стосуються підтримання авторитету держави, а до особи, котра обіймає таку посаду, можуть висуватися підвищені вимоги щодо підтримання морального вигляду – не викладати фотографії в оголеному вигляді, у стані алкогольного сп'яніння тощо. У цьому сенсі відомою є історія зі звільненням Ірини Левандовської, федерального судді із м. Улан-Уде, яка втратила роботу через фото, на яких вона притискала до себе та цілувала пляшку горілки, викладені в соціальній мережі. Комісією із суддівської етики при раді суддів Бурятії до ради суддів республіки було надано висновок про «наявність у діях судді Ірини Левандовської порушень норм судової етики під час розміщення в соціальній мережі «Вконтакті» особистих фотографій, на яких було продемонстровано вживання спиртних напоїв» [11; 12].

**Висновки.** Отже, виходячи із викладеного, можна стверджувати, що поняття «фізична особа публічного права» та «публічна особа» збігаються за змістом лише частково, при цьому «фізична особа публічного права» є публічною особою внаслідок виконання державних функцій, тоді як публічна особа в широкому розумінні стає такою через наявність інших ознак: *вплив особи на минуле, сучасне чи майбутнє широкого кола осіб, суспільний інтерес до життя, учинків цієї особи* в певний період у зв'язку із її діяльністю, відігриванням певної ролі в суспільному житті.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Нагнічук О.І. Свобода вираження поглядів щодо державних службовців у рішеннях Європейського суду з прав людини / О.І. Нагнічук // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». 2014. Вип. 64. С. 345–351. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dip\\_2014\\_64\\_51.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dip_2014_64_51.pdf).
2. Можаровська К. Захист ділової репутації публічних осіб / К. Можаровська // Юридичний вісник. – 2013. № 3. – С. 140–144.
3. Академічний тлумачний словник української мови : в 11 т. – Т. 8. 1977. С. 383. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/publichnyj>.
4. Резолюція 1165 (1998) Право на приватність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws\\_international/52/](http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/52/).
5. Руководство ФАТФ. Публичные должностные лица. Рекомендации 12 и 22. Июнь 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.eurasiangroup.org/files/FATF\\_docs/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf](http://www.eurasiangroup.org/files/FATF_docs/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf).
6. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12?nreg=3723-12&find=1&text=%EF%EE%F1%E0%E4&x=0&y=0#w11>.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14?nreg=2493-14&find=1&text=%EF%EE%F1%E0%E4%EE%E2&x=0&y=0#w11>.
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?nreg=2341-14&find=1&text=%F1%EB%F3%E6%E1%EE%E2&x=0&y=0#w11>.
9. 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» / Р.О. Стефанчук ; Національна академія наук України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2007. – 41 с.
10. Опришко Л. «Ограниченные» публичные люди / Л. Опришко // Юридическая практика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.ua/article.php?id=10005217>.
11. СМІ: Судье из Улан-Удэ грозит увольнение за фото в соцсети // Взгляд. Деловая газета. – 9 февраля 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vz.ru/news/2011/2/9/467559.html>.
12. Уволенная из-за фото в соцсети судья подаст в суд на блогеров // Взгляд. Деловая газета. 8 марта 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vz.ru/news/2011/3/8/474074.html>.