

УДК 35.08(477)

Л.Р. Біла

## ВИДИ ДЕРЖАВНИХ ПОСАД: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Окрім з'ясування питання щодо науково-теоретичного та нормативного визначення поняття «державна посада» [1], важливе значення має питання щодо з'ясування співвідношення таких понять, як «посада державного службовця», «посада на державній службі», «державна посада», «державно-службова посада», «посада у державному органі», «державна посада державної служби». Слід зазначити, що в Законі «Про державну службу» використовуються поняття «посада» (ст. 2), «посада в державних органах» (ст.ст. 1, 12). В юридичній літературі часто терміни «посада на державній службі» та «державна посада» використовуються як синоніми. Посада державної служби (державна посада) завжди створюється для виконання певних функцій державної адміністрації та вирішення конкретних завдань [2]. З ототожненням названих понять важко погодитися, оскільки посади засновуються у державному органі як їхній структурний елемент шляхом введення в штатний розклад (тобто штатний розклад – це юридична форма закріплення посади, і без цієї форми вона не може бути заснованою). Натомість державна служба – це правовий інститут, але не організаційно-структурне утворення, яке має штатний розклад, а отже, і посаду. Тому використання поняття «посада у державній службі» є нелогічним та неправовим. Найпевніше можна було б (з певною долею умовності) ототожнювати поняття «державна посада» та «посада у державному органі», оскільки ці поняття дають можливість розмежувати посади на: «державні» – у державних органах та «недержавні» – у недержавних організаціях (громадські організації, політичні партії, рухи, громадські формування та ін.). Як уявляється, поняття «посада державного службовця» також є нелогічним, оскільки державна посада не є власністю державного службовця, а державний службовець не є власником державної посади. Використання цього терміна можливе лише за умови, якщо його сутністю є необхідність розмежування осіб, які виконують державну політичну посаду і державну адміністративну посаду, тобто державних політичних діячів і державних службовців. Таким чином, поняття «посада державного службовця» має на увазі не належність посади особі на праві власності, а прикметну ознаку належності посади певному виду державних посад. Вочевидь використання даного поняття в нормативному обігу, зокрема в Законі «Про державну службу» (ст. 25) та в підзаконних нормативних актах, передбачає саме цей аспект. Використання терміна «державно-службова посада» частково є виправданим, оскільки Закон «Про державну службу» не проводить чіткого розмежування між такими службовцями, як «державний службовець» і «державний політичний діяч». Про це свідчить, зокрема, ст. 9 Закону «Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату», перша частина якої передбачає особливості правового статусу Президи-

дента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України та ін. Тобто йдеться не про державних службовців, хоча назва статті стосується саме державних службовців, а про державних політичних діячів, які не належать до категорії державних службовців. Отже, використання поняття «державно-службова посада» можливе тільки на противагу поняттю «державно-політична посада». Термін «державна посада державної служби» використовує Б.Н. Габрічідзе як синонім поняттю «державна посада» [3], з чим погодитися важко, бо за своїм змістом цей термін є певною тавтологією, оскільки державна посада засновується тільки в державних органах і державна служба – це діяльність у державних органах. Таким чином, немає необхідності виокремлювати термін «державна посада державної служби», оскільки не може бути «державної посади недержавної служби». Загалом, чим менше різних трактувань поняття «державна посада» буде використовуватися як в нормативно-правових актах, так і в науковій літературі, тим чіткіше буде визначено правовий статус державної посади.

З правовим статусом державної посади тісно пов'язане питання щодо виокремлення видів державних посад. Слід зазначити, що це питання має важливе не тільки теоретичне та практичне, але, насамперед, методологічне значення для всього публічно-правового інституту державної служби, оскільки з ним пов'язано вирішення цілої низки питань: від створення вискоєфективної, стабільної та авторитетної державної служби – до підготовки професійного, компетентного, ініціативного кадрового потенціалу державного органу. Питання видів державних посад навряд чи можна віднести до питань, обділених увагою вчених-юристів, серед яких слід відмітити Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Б.Н. Габрічідзе, М.І. Іншина, В.Я. Малиновського, А.Ф. Ноздрачова, Ю.М. Старілова [4-11] та ін. Аналіз запропонованих ними видів державних посад тільки підтверджує той факт, що таке складне та різноаспектне соціально-правове явище, як державна служба, та похідні від нього публічно-правові категорії «державні службовці» та «державні посади» не могли не вплинути на різноманітні підстави класифікації останніх, зокрема:

1) за змістом і характером діяльності: політичні, адміністративні, патронатні [12];

2) за характером виконуваної роботи: цивільні й мілітаризовані [13];

3) за наявністю державних повноважень: посадові особи і працівники обслуговування (технічний персонал) [14];

4) за способом вступу на посади: службовці, які обіймають посади на основі конкурсного відбору (кар'єрні службовці), і службовці, посади яких заміщуються шляхом виборів, призначення або за контрактом (позакар'єрні службовці) [15]. Дана класифікація є частково умовною, оскільки навіть при проведенні конкурсу відповідне Положення передбачає винятки з даного правила;

5) за наявністю владних повноважень: представники влади і посадові особи [16]. Слід зазначити, що з такою класифікацією важко погодитися, оскільки представники влади, у переважній більшості, є посадовими особами;

б) за виконуваними функціями: керівники, спеціалісти, технічні виконавці [16]. Заперечення викликає виокремлення технічних виконавців як вид державної посади. Уявляється, що особи, які не наділяються державними функціями і повноваженнями, не здійснюють дії та приймають управлінські рішення від імені державного органу, а виконують чисто забезпечувальну функцію щодо державного органу, не можуть належати до державних службовців.

Із зазначеної класифікації найбільше значення для визначення правового статусу державного службовця, як уявляється, має 1 і 2 класифікація. Особливого значення набуває необхідність чіткого нормативного (в першу чергу законодавчого) розмежування таких видів посад, як політична та адміністративна. Якщо врахувати той факт, що чинний Закон «Про державну службу» не дає відповіді на це питання, не передбачає такого виду, як «державна політична посада» або «політична посада», «політичний діяч», то значення цього питання ще більше зростає.

Політичний характер діяльності осіб, які обіймають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, вирішують стратегічні проблеми економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління та ін.

Важливо зазначити, що політичний характер статусу державної політичної посади не зводиться до факту обов'язкової належності осіб, які виконують ці посади, до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоч і цілком можливий). Специфіка статусу такої особи виявляється в: а) особливому порядку призначення (чи обрання) на державні політичні посади, який регламентується насамперед Конституцією України; б) специфічному порядку звільнення з державних політичних посад зазначених осіб і припинення їхніх повноважень; в) особливому виду відповідальності – політичної, яка має відкритий публічний характер (усунення з посади; оголошення резолюції недовіри; відставка; необрання повторно Президента чи народного депутата як опосередковане «притягнення до відповідальності», процедура імпичменту).

Водночас до державних політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

Насамперед необхідно вирішити питання вичерпного переліку посад, які будуть належати до категорії державних політичних посад. Це питання немає свого вирішення у Законі «Про державну службу», хоча ч. 1 ст. 9 Закону і передбачає певні «нариси» його вирішення. Річ у тім, що ч. 1 цієї статті не відповідає її назві – «Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату», оскільки посадові особи, перерахованій у ній, не заміщують посади державних службовців, а частина з них заміщують державні політичні посади. Тобто вони є державними політичними діячами: Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, голови постійних комісій Верховної Ради України та їх заступники, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, а особи, що обіймають ці посади, – це державні політичні діячі.

Безперечно, що такі посадові особи, які також вказані в цьому переліку, як: Голова та члени Конституційного Суду України, Голова та члени Верховного Суду України, Голова та члени Вищого господарського суду України, Голова та члени Вищого адміністративного суду України, хоча й обіймають державні посади, не належать ні до державних політичних діячів, ані до державних службовців. Вперше належність посади міністрів до державних політичних посад було закріплено в Указі Президента України від 11 червня 2001 р. «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» [18]. Це положення знайшло своє подальше закріплення в Указі Президента від 29 червня 2001 р. «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» [18], який визначив, що міністри та їх заступники є політичними діячами і, відповідно, здійснюють політичне керівництво міністерством. Перший крок у цьому напрямі зроблено. Однак якщо врахувати важливість видів державних посад для інституту державної служби, то навряд чи можна це питання вирішувати на рівні підзаконного нормативного акта. Адже йдеться про одну з основ державної служби, а відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України, основи державної служби закріплюються тільки на рівні закону, у даному разі Закону «Про державну службу».

Класифікація державних посад знайшла своє часткове вирішення в Законі «Про державну службу». Відповідно до ст.ст. 25 і 26 Закону, державні посади класифікуються на категорії і ранги. Класифікація посад на категорії має своєю підставою: 1) організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; 2) обсяг і характер компетенції на конкретній посаді; 3) роль і місце посади у структурі державного органу. Це дало змогу виокремити сім категорій посад державних службовців.

Частина 2 ст. 25 Закону передбачає можливість віднесення Кабінетом Міністрів України за погодженням з відповідним державним органом існуючих посад, не передбачених названою статтею, до відповідної категорії державних службовців. Слід зазначити, що Уряд провів досить велику роботу з цього питання і прийняв понад 50 постанов та розпоряджень відповідного характеру. Необхідно звернути увагу на колізію ч. 2 ст. 25 Закону із ст. 1 Закону. Річ у тім, що державними службовцями відповідно до Закону є тільки ті громадяни України, які заміщують посади в державних органах і їх апараті. Якщо проаналізувати постанови і розпорядження, прийняті Урядом щодо віднесення тих чи інших посад до категорії посад державних службовців, то можна звернути увагу, що серед них є посади не державного органу, а державної установи [18]. А такі посади за Законом не є державними посадами, а особи, які їх заміщують – державними службовцями. Таким чином, ст. 25 Закону передбачає невичерпний перелік посад, які належать до тієї чи іншої категорії державних службовців, що призводить до розширення переліку державних посад. З точки зору основних напрямів реформування державної служби, відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, така позиція є цілком правильною. Тим більше, що нині йдеться про широке розуміння поняття «державна служба»: служба в

державних органах, установах та організаціях. Однак, з точки зору Закону «Про державну службу», це положення є протиправним.

Натомість перелік рангів державних службовців, передбачений ст. 26 Закону, є вичерпним. Ранг – це спеціальне звання, яке дає право його власникові – державному службовцеві обіймати певну низку відповідних посад. Ранг є певним зв'язком між державним службовцем і державою протягом всієї його професійної діяльності. На відміну від категорій, які чітко визначаються щодо посад у залежності від рівня державного органу (див. ст. 25 Закону), ранги присвоюються державним службовцям державними органами (Президентом України, Кабінетом Міністрів України) або керівниками державних органів (наприклад, головою обласної державної адміністрації) з наданням їм при цьому права на розсуд.

### Література

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – С. 101.
2. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник для юридических вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – С. 121.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 261.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – М.: БЕК, 1993. – С. 113.
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – С. 87.
6. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник для юридических вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – С. 114-136.
7. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – О.: Юрид. літ., 2006. – С. 13.
8. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 63-78.
9. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки гос. служащих. – С.: Статут, 1999. – С. 162-173.
10. Старилев Ю.Н. Служебное право: Учебник. – М.: БЕК, 1996. – С. 113-127.
11. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – С. 98; Концепція адміністративної реформи в Україні: Затв. Указом Президента України від 22.07.1998 р.; Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 67.
12. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – М.: БЕК, 1993. – С. 113.
13. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с. – С. 261; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки гос. служащих. – М.: Статут, 1999. – С. 130.
14. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 67.
15. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник для юрид. вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – С. 147.
16. //http: zakon1.rada.gov.ua.
17. Про віднесення посад начальників обласних центрів по нарахуванню і виплаті пенсій до 5 категорій державних службовців: Розпорядження КМУ від 13 липня 1994 р.; Про віднесення посад спеціалістів Фонду соціального захисту інвалідів до відповідних категорій: Розпорядження КМУ від 8 серпня 1995 р.; Про віднесення посади Голови Фонду сприяння місцевому самоврядуванню до 1 категорії, його першого заступника та заступника до 2 категорії посад державних службовців: Розпорядження КМУ від 20 липня 1996 р.; Про віднесення працівників секретаріату Комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів до відповідних категорій посад державних службовців: Розпорядження КМУ від 28 березня 2001 р. //http: zakon1.rada.gov.ua.