

ДЕРЖАВНА ПОСАДА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Категорія «посада» є важливим елементом правової конструкції інституту державної служби. Саме вона є сполучною ланкою між державним органом і фізичною особою, яка заміщуючи посадою, у переважній більшості, набуває статусу державного службовця. Зазначене свідчить про те, що категорія «посада» заслуговує на особливу увагу як з боку науковців, так і нормотворців. Проте, як показує практика та досвід нормативно-правового регулювання державної служби, питанням поняття, особливостей, видів, правового статусу посади приділяється недостатньо уваги, що суттєво впливає на її науково-теоретичне, законодавче та організаційне забезпечення зокрема та на ефективність функціонування як державної служби, так і державних службовців загалом.

Звертаючись до наукових напрацювань вітчизняних дослідників [1; 3; 4; 7; 9], слід зазначити, що низка питань щодо визначення поняття, правового статусу та видів посади і державної посади перебуває у стадії постановки та дослідження. Насамперед це стосується визначення правової природи державної посади як об'єкта державного управління. При цьому особливої уваги заслуговують питання щодо виокремлення видів державної посади, змісту її заміщення та створення Реєстру державних посад.

Питання видів державних посад навряд чи можна віднести до питань, обділених увагою вчених-юристів, серед яких слід відмітити Г. В. Атаманчука [1, 261], Д. М. Бахраха [2, 113], Л. Р. Білу [3, 16], Ю. П. Битяка [4, 87], Б. Н. Габрічідзе [5, 114–136], М. І. Іншина [6, 11], В. Я. Малиновського [7, 63–78], А. Ф. Ноздрачова [8, 162–173], Ю. Н. Старілова [9, 113–127] та ін. Аналіз запропонованих ними видів державних посад тільки підтверджує той факт, що таке складне 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 [4; 7; 10]; 2) за характером виконуваної роботи: цивільні і мілітаризовані [2, 113]; 3) за наявністю державних повноважень: посадові особи і працівники обслуговування (технічний персонал) [1; 8]; 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) [7, 67] (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 [5, 147] (слід зазначити, що з такою класифікацією важко погодитися, оскільки представники влади, в переважній більшості, є посадовими особами); 6) за виконуваними функціями:

керівники, спеціалісти, технічні виконавці [5, 147] (заперечення викликає виокремлення технічних виконавців як виду державної посади. Уявляється, що особи, які не наділяються державними функціями і повноваженнями, не здійснюють дій та не приймають управлінських рішень від імені державного органу, а виконують чисто забезпечувальну функцію щодо державного органу, не можуть відноситися до державних службовців); 7) за особливостями завдань, функцій і повноважень: політичні, судові, службові [11, 335].

Така різноманітність видів державних посад свідчить про відсутність загальноприйнятих критеріїв класифікації державних посад. В юридичній науці класифікацію посад визначають як організацію робочих місць в організації у групи на основі посадових обов'язків, повноважень, відповідальності та вимог до кваліфікації [7, 64]. Концепція адміністративної реформи серед основних напрямків реформування інституту державної служби визначила, що класифікацію посад у державних органах можна здійснити за змістом і характером діяльності, способом обіймання посади і надання повноважень на три групи: а) політичні; б) патронатні; в) адміністративні [10]. Запропонована класифікація державних посад, безперечно, вирішує низку питань. Водночас вона не дає відповіді на не менш важливі питання щодо: визначення переліку посад, які відносяться до кожного типу/виду; який з видів державних посад дає особі статус державного службовця; до якого виду посад відносяться посади народних депутатів, суддів; чи є патронатні посади посадами, що дають особі, яка її виконує, статус державного службовця.

Державна посада характеризується не тільки особливим порядком вступу на неї, але й, насамперед, особливим порядком її реалізації. Тобто мова йде про те, що у наукових працях стосовно державних службовців використовуються два поняття «заміщення посади» і «виконання посади». Особливість державної служби соціального публічно-правового інституту безперечно відобразилася на правовому статусі державної посади, як категорії, яка є похідною щодо державної служби. Термін «заміщення державної служби», який використовується у чинному законодавстві про державну службу та більшості наукових праць, як уявляється, передбачає фактичне (можливо номінальне) зайняття певної посади в державному органі. Термін «заміщення посади» передбачає зайняття посади, тобто особа вступає на державну службу шляхом проходження встановленої процедури, займає вакантну державну посаду і рахується на ній. Якщо ж виходити з положення, що кожна державна «посада має своє призначення, зміст, форму, повноваження та інші елементи, які обумовлюють її значення для державного органу, держави і суспільства» [1, 129], то варто говорити саме про те, що їх необхідно реалізовувати, забезпечувати, тобто мова йде не про номінальне заміщення посади, щоб вона була вакантною, а про «виконання державної посади», тобто про виконання призначення цієї посади, виконання повноважень, які закріплені за цією посадою. Вперше термін виконання державних посад ввів у науковий обіг Г. В. Атаманчук, який вважає, що «виконання державних посад означає, що мова йде про використання повноважень для реалізації суспільних проблем, регулювання поведінки і діяль-

ності людей, обслуговування їхніх інтересів» [1, 113]. Як уявляється, з такою позицією слід погодитися і підтримати її.

Сутність виконання державної посади проявляється в такому:

а) державний службовець, який виконує державну посаду є представником державного органу, реалізує певні повноваження публічного, а не особистісного характеру;

б) виконання державної посади пов'язано, насамперед, з мисленням, тобто із знаннями, досвідом, творчими здібностями, професійністю, оскільки «виконання» завжди передбачає певний вплив державного службовця на інших людей як безпосередньо, так і через акти управління та організаційні дії;

в) виконання державної посади — це процес, який не має меж ні в часі, ні в просторі, оскільки державний службовець є представником держави, державного органу, забезпечує реалізацію їх повноважень, здійснюючи державно-управлінську (адміністративну) діяльність, забезпечуючи, таким чином, реалізацію прав і свобод людини і громадянина. Така діяльність не може здійснюватися час від часу, випадок від випадку, а характеризуються постійністю та стабільністю;

г) виконання державної посади завжди проходить в умовах правового режиму, тобто на підставі та на виконання правових норм, оскільки така діяльність, як правило, тягне за собою настання певних юридичних наслідків, на які, власне, вона і спрямована. Діяльність державного службовця може бути ефективною та професійною тільки за умови чіткої та детальної регламентації правового статусу державної посади;

д) виконання державної посади, поряд з чіткою регламентацією її статусу, передбачає ініціативу, самостійність, самоорганізацію, волю, культуру, ерудицію, творчість та інші прояви державного службовця. Більше того, ці якості розглядаються як обов'язкові для забезпечення ефективності та дієвості державної служби.

Нормативно-правове закріплення державної посади допомагає не тільки визначити обсяг обов'язків і прав службовця, а також дає можливість встановити оптимальну систему посад, які входять до структури державного органу. У колишньому СРСР існувала Єдина номенклатура посад службовців, затверджена у вересні 1967 р. [12]. Це був перший правовий акт, який провів класифікацію посад, хоча у ньому і спостерігалось певне ототожнення з класифікацією службовців. За характером виконуваної праці було встановлено три рівні посад, яким відповідають такі категорії службовців: керівники; спеціалісти; технічний персонал. Недоліком цього акта були відсутність понять «службовець» і «державна посада», а назва документа не відображала характеристики посади як елемента служби.

Вперше на законодавчому рівні визначення поняття «посада» закріплено в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої «посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень» [13]. Хоча ця стаття не містить

поняття службових повноважень, але із ст. 1 Закону випливає, що службовими повноваженнями є сукупність службових обов'язків та відповідних їм службових прав, які надані службовцю з метою виконання завдань і функцій державного органу.

Аналізуючи зарубіжний досвід регулювання питань посади, доречно зазначити, що названі вище ознаки відображені в ст. 1 Федерального закону Росії «Про основи державної служби». Згідно з цим Законом державна посада — це посада тільки у федеральних органах державної влади, органах державної влади суб'єктів Федерації, а також в інших державних органах, які утворені у відповідності з Конституцією, з установленим колом обов'язків по виконанню і забезпеченню повноважень даного державного органу, грошовим забезпеченням і відповідальністю за виконання цих обов'язків [14].

Відповідно до Сек. 5102 Титулу 5 — Державні органи і службовці Зводу законів США «посада означає роботу, яка складається з обов'язків і відповідальності, призначених службовцю» [цит. по: 15, 229].

Водночас в ряді зарубіжних країн (Франція, ФРН, Італія, Швейцарія, Японія), законодавство про державну (публічну) службу, вводячи в нормативний обіг термін «посада» або «державна посада», не визначає його поняття та змісту [16].

Підводячи підсумок, слід зазначити, що державна посада — це встановлений державою статусно-правовий елемент державного органу, який визначає місце, роль, повноваження особи, яка її виконує, та етико-правові вимоги щодо неї. Серед різноманітності понять («державна посада», «посада на/в державній службі», «державно-службова посада», «посада в державному органі»), які використовуються як у чинному законодавстві, так і в наукових працях, найбільш прийнятним і таким, що відповідає сутності державної служби як соціального публічно-правового інституту, є поняття «державна посада» за умови її розмежування на два такі види: «державна політична посада» — державний політичний діяч; «державна адміністративна посада» — державний службовець.

Дослідження питання класифікації державних посад неможливе без уявлення значення і сутності Реєстру державних посад, особливо з огляду на те, що в Україні він відсутній. Реєстр державних посад являє собою уніфікований ієрархічний перелік державних посад, які розподілені по групах у залежності від одного або декількох критеріїв. Реєстр є нормативним актом, який затверджується у встановленому порядку Президентом України і передбачає вичерпний перелік державних посад. Таким чином державна посада набуває статусу не з моменту її включення у штатний розклад державного органу, а з моменту її внесення до Реєстру. Аналогічно вирішується питання щодо припинення її статусу — з моменту її виключення з Реєстру, а не скорочення у штатному розкладі. Важливо зазначити, що виключення державної посади з Реєстру означає не просто її вилучення із переліку, а юридичне припинення державної посади. У випадку, коли посада не передбачена у Реєстрі, вона не може бути включена у штатному розкладі державного органу. Спочатку необхідно внести відповідні зміни до Реєстру, тільки потім вирішувати питання про штатний розклад.

Значення Реєстру полягає не тільки в уніфікації назв державних посад, але й в уніфікації назв структурних підрозділів державних органів, в яких і передбачаються відповідні посади, а також в необхідності уніфікації кваліфікаційних вимог, до осіб, які претендують на державні посади. Названі кваліфікаційні вимоги є невід'ємною частиною Переліку спеціалізацій державних посад, яка являє собою правову, професійну і освітню характеристику відповідних державних посад. Реєстр державних посад і Перелік спеціалізацій посад є взаємообумовлюючими, взаємозв'язаними і взаємозалежними нормативними актами, які в сукупності й становлять єдиний перелік державних посад як ієрархічно структуризованої системи з відповідною кваліфікаційною характеристикою.

У Франції, Польщі та Німеччині, які є близькими до України за формою державного управління та належністю до «правової сім'ї», державні посади поділяються на чотири категорії: категорія «А» — посади керівників органів та їх заступники; категорія «Б» — посади керівників структурних підрозділів; категорія «В» — посади фахівців (спеціалістів); категорія «Г» — посади допоміжного персоналу.

При цьому, як правило, категорія «Г» — це службовці, які в силу свого правового статусу не відносяться до категорії державних службовців. Таким чином, тільки категорії «А», «Б» і «В» — це категорії державних посад, які можна віднести до посад державних службовців.

Вивчення зарубіжного досвіду класифікації державних посад, зокрема Російської Федерації, та врахування особливостей вітчизняного публічно-правового інституту державної служби дає можливість стверджувати про необхідність і можливість суттєвого реформування правового регулювання як державної посади взагалі, так і типів і видів державних посад зокрема. Прийнятним та доцільним є запровадження класифікації державних посад на категорії «А» (політичні), «Б» (адміністративні), «В» (судові), «Г» (патронатні), «Д» (працівники державних органів). Серед названих категорій тільки категорія «Б» — це посади, які надають особі, що її виконує, статус державного службовця. Щодо категорії «Г» слід зазначити, що особи, які виконують дану посаду, можуть мати статус державного службовця тільки за умови, що на цю посаду вони перейшли з державної служби.

Література

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1993.
3. Біла Л. Р. Державна посада: проблеми визначення та правового регулювання // Часопис адміністративістики. — 2007. — № 1. — С. 14–19.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2005.
5. Габричидзе Б. Н. Службное право : учеб. для юрид. вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. — М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К», 2003. — 620 с.
6. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. І. Іншин. — О. : Юрид. л-ра, 2006.

7. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — К. : Атака, 2003.
8. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. для подготовки гос. служащих / А. Ф. Ноздрачев. — М. : Статут, 1999.
9. Стариков Ю. Н. Службное право : учебник / Ю. Н. Стариков. — М. : БЕК, 1996.
10. Концепція адміністративної реформи в Україні : затв. Указом президента України від 22 лип. 1998 р. — К., 1998.
11. Коліушко І. Б. Основні напрямки реформування державної служби на сучасному етапі // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Ін-Юре, 2002.
12. Єдина номенклатура посад службовців // Бюлетень Державного комітету Ради Міністрів СРСР з питань праці і зарплати. — 1967. — №11.
13. Про державну службу : Закону України від 16 груд. 1993 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.
14. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Сборник законодательных актов Российской Федерации. — 1995. — № 31. — Ст. 2990.
15. Государственная служба в странах основных правовых систем мира : нормативные акты / под ред. А. А. Демина. — М. : Книгодел, 2005.
16. Закон № 83-634 от 13 июля 1983 г., содержащий права и обязанности публичных служащих / пер. с фр. Д. И. Васильева // Государственная служба в странах основных правовых систем мира : нормативные акты / под ред. А. А. Демина. — М., 2005. — С. 260–264 ; Закон № 84-16 от 11 января 1984 г., содержащий уставные положения, касающиеся государственной публичной службы / пер. с фр. Д. И. Васильева // Там же. — С. 264–271 ; Федеральный закон о статусе государственных служащих от 30 июня 1927 г. / пер. с фр. Д. И. Васильева // Там же. — С. 364–368.

Анотація

Балух Д. В. Державна посада як об'єкт державного управління. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення сутності, правової природи і характеристики державної посади як об'єкта державного управління. Особлива увага приділена питанню класифікації державних посад, співвідношенню понять «заміщення посади» і «виконання посади».

Ключові слова: державна служба, державна посада, заміщення державної посади, виконання державної посади, види державних посад.

Аннотация

Балух Д. В. Государственная должность как объект государственного управления. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы и характеристики государственной должности как объекта государственного управления. Особенное внимание уделено вопросу сущности классификации государственных должностей, соотношению понятий «замещение должности» и «исполнение должности».

Ключевые слова: государственная служба, государственная должность, замещение государственной должности, исполнение государственной должности, виды государственных должностей.

Summary

Balukh D. V. State Post As an Object of the State Governance. — Article.

The article is devoted to the questions of definition of the essence, legal nature and characteristic of the state post as the state governance object. Special attention is devoted to the question classification of state posts, and correlation of terms «filling of the post» and «execution of the post».

Keywords: state service, state post, filling of the state post, execution of the state post, types of state posts.