

УДК 35.08

О.І. ТКАЧУК

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОСАДА ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ¹

Розглянуто категорію посади як організаційно-правової форми службової діяльності, розмежовано поняття “посада державної служби” та “державна посада”.

Категорія “посада” є базовою (початковою, вихідною, основоположною) для з’ясування правового статусу посадових осіб. Разом із тим рівень науково-теоретичного осмислення сутності та особливостей категорії “посада” як організаційно-правової форми службової діяльності посадових осіб є недостатнім. Серед сучасних вчених як вітчизняних, так і зарубіжних, які досліджували цю категорію, слід, в першу чергу, назвати В.Б. Авер’янова, Ю.П. Битяка, С.Д. Дубенко, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакова, Н.Р. Нижник, О.В. Петришина, Ю.А. Тихомирова, О.Ю. Оболенського, Є.В. Охотського, В.В. Цветкова, О.І. Щербака та інших. Однак сьогодні в правничій літературі не існує комплексного дослідження сутності категорії “посада”, що як слід є причиною існування прогалин у правовому регулюванні державно-службових відносин.

Метою цієї статті є удосконалення теоретико-правових засад категорії “посада” як організаційно-правової форми службової діяльності. Завданням – розгляд підходів вчених щодо розуміння досліджуваної нами категорії; визначення поняття “посада державної служби”; аналіз службового та особистого аспектів посади як організаційно-правової форми службової діяльності; визначення ознак посади державної служби; розгляд проблемних питань класифікації посад державної служби; надання пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення організаційних та правових засад з досліджуваних питань. Наукова новизна роботи визначається тим, що у ній сформульовано ознаки посади як організаційно-правової форми службової діяльності, запропоновано авторське визначення поняття “посада державної служби”, сформульовано пропозиції щодо внесення конкретних змін і доповнень до нормативно-правових актів із зазначених питань.

Один із тлумачних словників визначає посаду як “службове становище, яке пов’язане з виконанням певних обов’язків у якій-небудь установі, підприємстві, організації” [1, с.473]. Слід зазначити, що ця категорія дістала законодавче визначення. Так, згідно зі ст.2 Закону України “Про державну службу”, посада – це визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [2]. Вважаємо, що законодавче закріплення поняття посади має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки воно отримало характеристику з організаційної і юридичної (правової) точки зору. Однак сьогодні можна констатувати відсутність у теорії і практиці однозначного тлума-

чення поняття “посада” та, у зв’язку з цим, існування проблем нормативно-правового забезпечення державної служби. Це обумовлюється, по-перше, інтенсивними змінами у самому державному (публічному) управлінні, по-друге, не систематизованістю нормативно-правових актів в сфері державної служби, по-третє, нечіткістю визначень основних понять державної служби та посадової особи.

Будучи однією з форм поділу праці, посада виконує роль первинної універсальної форми організації людей в усіх державних, громадських чи приватних структурах [3, с.95]. Посада є найменшим первинним елементом, який визначає зміст службової діяльності. На відміну від професії чи спеціальності вона не залежить від конкретної особи і до її заміщення може існувати самотійно, що дозволяє виділяти вакантні (вільні) і зайняті посади. Посада забезпечує організованість діяльності і упорядкованість відносин, які виникають у процесі виконання завдань служби. Її соціальна сутність виражається через роль особи, яка її займає, тобто посада виступає “юридичним описом соціальної позиції цієї особи” [4, с.6].

В адміністративному праві склалося два основні підходи щодо поняття посади – *організаційний і функціональний*. Організаційний підхід полягає у визначенні посади як первинного структурного елементу державного органу, який утворюється у нормативному порядку. Функціональний підхід до розуміння поняття посади полягає у тому, що вона розглядається як комплекс службових обов’язків і прав та напрямків діяльності службовця, який її займає. Вважаємо, що лише комплексне дослідження обох підходів дає можливість з’ясувати сутність і роль посади у службовій діяльності, так як, з одного боку, посада є первинним, відокремленим елементом організаційної структури, з іншого – сукупністю службових обов’язків і прав.

На нашу думку, в посаді доцільно виділити *службовий та особистий аспекти*. Так, перший дозволяє характеризувати службовця як носія управлінських функцій і визначає коло завдань, здійснення яких виступає для нього обов’язком. Цей аспект посади передбачає також сукупність прав і обов’язків, пільги, заохочення та міру відповідальності особи як учасника службової діяльності. Особистий аспект пов’язаний з професійністю та компетентністю особи, її моральними якостями (етикою поведінки), досвідом та результатами роботи.

Таким чином, посаду необхідно розглядати як: частину органу, підприємства, установи, організації; певну частину компетенції відповідного органу, тобто частину його функцій; правовий стан, тобто вона створюється та ліквідується у розпорядчому порядку правовими актами компетентних органів (посадових осіб); елемент (складову

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Іншин М.І. (ХНУВС).

частину) штатного розкладу; сукупність елементів правового статусу посадової особи (права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність); службове місце працівника.

До ознак посади державної служби ми відносимо те, що:

- 1) посада є основною та первинною ланкою державного органу чи його структурного підрозділу;
- 2) кожна посада створюється у розпорядчому порядку, закріплюється нормативно-правовим актом і є однією з основних категорій державної служби, державно-службових відносин;
- 3) посада є частиною компетенції відповідного органу;
- 4) посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правове положення;
- 5) від посади залежить обсяг, форми та методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює;
- 6) посада забезпечує оформлення організаційно-правового положення службовців, за її допомогою закріплюються їх службові функції, ступінь участі у виконавчій діяльності, взаємозв'язок з роботою інших службовців і всього органу в цілому.

За допомогою посади визначається: по-перше, соціальний статус посадової особи (тобто це порівняння певної посади з вищими, нижчими і рівними посадами як одного і того ж органу, так і інших органів, які належать до одного або різних відомств); по-друге, організаційний статус посадової особи (тобто місце посади в структурі того чи іншого органу); по-третє, правовий статус посадової особи (права, обов'язки, обмеження, гарантії та відповідальність).

Таким чином, вважаємо доцільним *посаду державної служби* визначити як встановлену у нормативному порядку первинну структурну одиницю державного органу (організації, установи чи підприємства), яка передбачає певне коло службових повноважень (прав і обов'язків), здійснення яких в переважній більшості випадків відбувається за рахунок коштів Державного бюджету, а у випадку неналежного їх виконання (невиконання) настає службова відповідальність.

Кожна посада створюється у розпорядчому порядку, тобто відповідні органи (посадові особи) визначають: її назву; місце в службовій ієрархії; вимоги до осіб, які можуть займати ту чи іншу посаду; коло службових повноважень за цією посадою; порядок призначення на цю посаду та звільнення з неї; посадові оклади. Посада включається у штатний розклад, в єдину номенклатуру посад службовців. В науковій літературі штат визначається як "структурний елемент державної служби, який передбачає включення державних службовців, які наділені певними рангами та отримали право обіймати відповідні посади, до того чи іншого державного органу" [5, с.128-129]. На нашу думку, під штатом (штатним розкладом) необхідно розуміти офіційний документ, який визначає найменування органу чи підрозділу, відображає його структуру, посадовий і кількісний склад, спеціальні звання (категорії персоналу) за посадами, посадові оклади і джерела утримання посад. Затверджений в установленому порядку штат стає єдиним нормативним документом, що дає право на комплектування посад певних органів і підрозділів відповідними категоріями працівників.

На основі типових штатів розробляються і затверджуються штатні розклади. Після затвердження штатний розклад набирає юридичну силу. Відповідно до штатного

розпису та схеми посадових окладів формуються та видаються копії на оплату праці службовців. Типові штати враховують: 1) кількість державних службовців відносно інших працівників; 2) співвідношення різних категорій державних службовців; 3) кількість державних службовців та інших працюючих до обсягу управлінської або іншої діяльності; 4) кількісне співвідношення робітників і службовців на підприємствах, в організаціях та установах до обсягу виробництва або іншої діяльності, а також при певному обсязі роботи [6, с.86].

З метою чіткої структуризації державної служби необхідно провести *класифікацію посад* державної служби, яка має не тільки теоретичне, але і практичне значення. Проведення класифікації посад державних службовців сприятиме стабільності державної служби, а відтак і підвищенню професіоналізму державних службовців. З іншого боку, відсутність єдиної класифікації посад у вітчизняному законодавстві створює труднощі при переході службовця з посади в органи виконавчої влади загальної компетенції на посади в органи спеціальної компетенції, або на посади у державні установи чи підприємства.

У ст.25 Закону України "Про державну службу" зазначено, що основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу [2]. У цьому ж Законі передбачено сім категорій посад та п'ятнадцять рангів службовців. Кожний із 7 категорій відповідає 3 ранги. Отже, державному службовцю присвоюється один із трьох рангів, що відповідає категорії, під яку підпадає та чи інша посада. Ранг службовцю присвоюється відповідно до очолюваної посади, яку він займає, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець має успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

Таким чином, критеріями класифікації посад державних службовців, відповідно до Закону України "Про державну службу", є: організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; обсяг і характер повноважень на конкретній посаді; роль і місце посади в структурі державного органу. Так, організаційно-правовий рівень органу визначається його правовим статусом (повноваженнями) щодо призначення державних службовців на посади в органи державної влади та їх апарат. Обсяг і характер повноважень на конкретній посаді визначаються особливостями завдань і функцій держави, покладених на державного службовця колом його посадових завдань та обов'язків і наданих йому відповідних повноважень посадової особи.

У світовій практиці інститут державної служби розвивається у двох напрямках. Перший з них умовно називають кар'єрним, другий - посадовим. Так, за кар'єрною системою чиновник вступає на державну службу на весь період своєї професійної діяльності. В процесі служби він послідовно отримує посадове підвищення, тобто "робить" кар'єру, просувається службовими "сходами". За посадовою схемою він укладає контракт щодо виконання певних

функцій на відповідній посаді в державному апараті протягом певного часу. В цьому разі просування по службі немає. Кар'єрна державна служба характерна для континентальної системи права, посадова - для англосаксонської [7, с.146].

У міжнародній практиці в основу класифікації державних службовців покладено два критерії: перший - це визначення рангу посади, згідно з яким посади класифікуються відповідно до посадових обов'язків, що визначають ранг особи, яка обійме цю посаду, а також її матеріальне забезпечення; другий - визначення рангу особи, який полягає у визначенні кваліфікації, навичок, вміння та здібностей особи, на основі чого їй присуджується відповідний ранг, який не залежить від посади, котру займає службовець.

Вважаємо, що розробка системи державної служби повинна базуватись саме на класифікації посад, яка є важливим інструментом функціонування інституту державної служби. На підставі класифікації посад здійснюється: 1) визначення професійних та інших вимог до державних службовців (морально-етичних, фізичних, відсутність судимості тощо); 2) визначення прав, обов'язків та відповідальності службовців; 3) порядок призначення на посаду та звільнення з неї; 4) встановлення посадових окладів; 5) встановлення ієрархічних рівнів між різними категоріями службовців; 6) стимулювання ефективної діяльності службовців через можливість службового просування та матеріального забезпечення; 6) упорядкування структури державної служби.

Ми поділяємо думку тих вчених, які зазначають, що поділ посад на категорії має бути обґрунтований якісними відмінностями цих посад, а не рівнем органу, оскільки він необхідний, насамперед, для єдиного правового регулювання однотипних посад, а не для визначення рейтингу престижності тієї чи іншої посади [8, с.306]. Вважаємо, що такий поділ удосконалює правове регулювання державно-службових відносин, починаючи від порядку відбору і призначення на ці посади, і закінчуючи спеціальними вимогами щодо порядку проходження державної служби.

Перспективним також буде збільшення існуючої кількості категорій посад (від 7 до 15) та рангів державних службовців (від 15 до 40), що надасть змогу: по-перше, більш чітко визначати кваліфікацію службовця; по-друге, диференційовано підходити до оплати праці службовців; по-третє, підвищити мотивацію службовця до професійного росту.

Нормативним документом, який визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків та прав державного службовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи є професійно-кваліфікаційна характеристика посади. На нашу думку, кожна кваліфікаційна характеристика повинна складатися з таких розділів: 1) "Завдання"; 2)

"Права"; 3) "Обов'язки (відповідальність)"; 4) "Кваліфікаційні вимоги".

Доцільним в межах цієї статті є проведення розмежування понять "посада державної служби" та "державна посада". Необхідно зазначити, що чинне законодавство України про державну службу не передбачає ці терміни. Вважаємо, що поняття державної посади є ширшим за змістом від поняття "посада державної служби", так як охоплює державні посади, що займають особи, які не є державними службовцями, наприклад, Президент, Голова Верховної Ради, Прем'єр-Міністр, члени Кабінету Міністрів України тощо.

Наприкінці зазначимо, що вдосконалення правових засад функціонування державної служби потребує більш чіткого законодавчого визначення класифікації посад державних службовців, насамперед, виходячи з обсягу їх повноважень, впливу на прийняття кінцевого рішення, складності роботи, відповідальності тощо. Необхідно встановити критерії та більш досконалий порядок віднесення посад державних службовців до відповідних категорій, співвідношення між категоріями посад та рангами державних службовців загальної та спеціалізованої державної служби, що має сприяти побудові кар'єри державного службовця і гарантувати необхідну мотивацію для підвищення ефективності його діяльності, розширення можливостей рівного доступу громадян до різних видів державної служби, вільному переходу їх з однієї служби до іншої.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тлумачний словник української мови. /Укл.: Ковальова Т.В., Коврига Л.П. -Харків: Синтекс, 2005. -672 с.
2. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. // ВВР України. -1993. -№ 52. -Ст.490.
3. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. /Под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатьева. -Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. -640 с.
4. Бахрах Д.Н. Общие вопросы службы в государственных и общественных организациях // Служба в государственных и общественных организациях. -Свердловск: Изд-во Свердловск. юрид. ин-та, 1988. -С.4-15.
5. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: Монографія. -Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. -337 с.
6. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. -Х.: Право, 2005. -304 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. -К.: Юрінком Інтер, 2003. -544 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. -К.: Факт, 2003. -384 с.

Надійшла до редколегії 17.04.2006

ТКАЧУК А.І. ДОЛЖНОСТЬ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассмотрена категория должности как организационно-правовой формы служебной деятельности, разграничено понятие "должность государственной службы" и "государственная должность".

TKACHUK A.I. A POST AS THE ORGANIZATIONAL-LEGAL FORM OF SERVICE ACTIVITY

The category of a post as organizational-legal form of service activity is considered, the concept "a post of public service" and "the state post" is differentiated.