

I. I. Задоя, старший викладач

Одеська національна морська академія
вул. Дідріхсона, 8, Одеса, 65029, Україна

КЛАСИФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПОСАД

У статті перелічені класифікації державних посад, запропоновані науковцями, зазначено класифікацію цих посад, передбачену Законом України «Про державну службу» та підзаконними актами. Шляхом проведення аналізу зарубіжного досвіду та з метою приведення національного законодавства у відповідність зі світовими стандартами запропоновано провести нову класифікацію посад.

Ключові слова: державна служба, державні посади, класифікації державних посад.

Передбачена Законом України «Про державну службу» класифікація посад державних службовців на категорії не повною мірою відображає реалії сьогодення, оскільки передбачає лише класифікацію адміністративних посад, але, крім адміністративних посад, законодавчо передбачено також існування патронатних і політичних посад. Саме тому, у зв'язку з необхідністю врегулювання правового статусу осіб, які обіймають ці посади, визначення чіткого переліку таких посад та віднесення їх до того чи іншого виду державних посад виникала потреба у законодавчому закріпленні розподілу посад, який би відображав надбання вчених, зарубіжний досвід та розрізнені класифікації державних посад, передбачені нормативними актами.

Проведення класифікації видів державних посад на законодавчому рівні має важливе не тільки теоретичне і практичне, але й, насамперед, методологічне значення для всього інституту державної служби, оскільки з ним пов'язано вирішення низки питань: від утворення високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби — до підготовки професійного, компетентного, ініціативного кадрового потенціалу.

У науковій літературі класифікації видів державних посад приділяли увагу зарубіжні та вітчизняні вчені: Г. В. Атаманчук, Д. М. Баҳрах, Ю. П. Битяк, Б. Н. Габріцідзе, В. Я. Малиновський, А. Ф. Ноздрачов, Г. І. Петров, Ю. М. Старілов та ін.

Метою цього дослідження є визначення оптимальної для практичного застосування класифікації посад через проведення детального аналізу запропонованих науковцями класифікацій та класифікацій, які використовуються зарубіжними країнами, а також видів державних посад, передбачених вітчизняними нормативними актами, але не об'єднаних в єдину класифікацію.

Для проведення класифікації державних посад науковці обирають різноманітні підстави.

Так, російський науковець Д. М. Баҳрах за характером виконуваної роботи поділяє державні посади на: цивільні та мілітаризовані [1, 113]. Прибічниками такого поділу є також науковець радянського періоду Г. І. Петров, який також проводив класифікацію державної служби на: цивільну та воєнну (служба в лавах Збройних Сил) [2, 159].

За наявністю державних повноважень державні посади та державні службовці поділяються на: посадових осіб та працівників обслуговування (технічний персонал). На думку Г. В. Атаманчука, найдоцільніше говорити саме про ці дві складові частини персоналу державної служби. Посадові особи (основний і визначальний склад) обіймають посади в державних органах і реалізують певний обсяг управлін-

ської діяльності щодо здійснення компетенції відповідного державного органу. До складу обслуговування входять працівники, які виконують допоміжні матеріально-технічні та інші функції, дії щодо забезпечення функціонування органів державної влади [3, 261].

Досить цікавий класифікаційний підхід наводить В. Я. Малиновський. Він пропонує за способом заміщення посад та функцій, які закріплені за посадою, розподілити їх на: кар'єрні (адміністративні посади), які заміщаються державними службовцями на основі конкурсного відбору, і позакар'єрні (політичні та патронатні), що заміщаються шляхом виборів, призначення або за контрактом [4, 67]. На наш погляд, у цій класифікації не враховано, що деякі з адміністративних посад заміщаються шляхом призначення, а при заміщенні адміністративних посад інколи конкурс може не проводитися.

Радянський вчений Г. І. Петров запропонував поділ державних службовців, а також службовців громадських органів, на групи, що ґрунтуються на характері виконуваної праці.

До першої групи він відносить *керівників та заступників керівників* державних органів, підприємств, установ, організацій. Вони керують діяльністю відповідних підприємств, установ, організацій та організовують, спрямовують і координують роботу підлеглого їм апарату; контролюють виконання управлінських рішень, інспектують, здійснюють підбір і розстановку кадрів.

До другої — *спеціалістів*. Спеціалісти — це працівники, які мають спеціальну середню або вищу освіту (або значний практичний досвід) і виконують ту чи іншу роботу, яка вимагає спеціальних знань і вмінь. До цієї групи він відносить інженерів, техніків, агрономів, викладачів.

Третю групу, на його погляд, становлять *робітники*, які обслуговують державні органи, підприємства, установи. До цієї групи Г. І. Петров відносить секретарів та інших працівників, які виконують допоміжну роботу [2, 163].

Запропонована Г. І. Петровим класифікація, ймовірно, ґрунтувалась на Єдиній номенклатурі посад службовців, затверджений постановою Держкомпраці від 9 вересня 1967 року, яка і передбачала поділ посад службовців на: керівників, спеціалістів та технічних працівників [5]. Хоча Г. І. Петров у класифікації до третьої групи відносить робітників, але маються на увазі ті ж технічні працівники.

З такою позицією не можемо погодитися, оскільки вважаємо, що виокремлення технічних виконавців як виду державних посад є некоректним, адже технічні виконавці не наділяються державними повноваженнями та не приймають управлінських рішень від імені державного органу, а лише забезпечують діяльність інших посадових осіб.

За змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень, на думку В. Я. Малиновського, можна виділити такі типи посад: політичні, адміністративні, патронатні [4, 67].

Прихильником поділу посад на політичні, адміністративні, патронатні, а також введення посад керівників апарату Кабінету Міністрів України, міністерств, які б опікувалися поряд з організацією діяльності апарату питаннями проходження служби та ін., є Ю. П. Битяк [6, 104].

Аналіз літератури дає підстави стверджувати, що в науці розроблені різноманітні класифікації державних посад. Розмаїття запропонованих класифікацій тільки підтверджує необхідність врегулювання цього питання на законодавчому рівні.

Ч. 2 ст. 25 Закону України «Про державну службу» в залежності від організаційно-правового рівня органу, який приймає їх на роботу, обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, ролі і місця посади у структурі державного органу виокремлює сім категорій посад державних службовців.

На відміну від Закону України «Про державну службу», в підзаконних актах пропонується зовсім інша класифікація державних посад. Так, Концепція адміні-

стративної 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 [7]. У Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затв. Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 (далі — Стратегія), запропоновано таку ж класифікацію посад з тих же підстав [8].

Для розуміння суті такої класифікації вважаємо за необхідне розкрити суть та навести приклади зазначених типів посад.

Політичні посади. Чинний Закон України «Про державну службу» не передбачає такого виду державних посад, як політичні посади, лише в Стратегії зазначено перелік посад, які повинні бути віднесені до політичних. У зв'язку з цим теоретична розробка цього питання набуває важливого значення.

Політичні посади заміщаються політичними діячами, які забезпечують визначення та реалізацію державної політики. Ці посади отримали назву політичних, бо особи, які займають ці посади, у більшості випадків, є членами політичної партії, яка перемогла на виборах. Саме така ситуація вважається нормою у державотворчій практиці не тільки України, а й багатьох демократичних країнах світу. Такий перебіг подій, на наш погляд правильний і цілком логічний, адже коли партія перед виборами розробляє програму, в якій заявляє про пріоритети діяльності та інше, і коли електорат під час голосування віддає голоси за цю партію, то це означає, що він підтримує її програму і напрямки запропонованої подальшої діяльності. Тому партія, яка отримала найбільшу підтримку серед населення, повинна також мати підтримку державного апарату. Принаїдно зауважимо, що в даному випадку, аби уникнути заподіяння шкоди інтересам держави, при розподілі політичних посад необхідно, перш за все, керуватися принципом компетентності претендента, а не його партійністю. Тобто, претенденти на заміщення політичних посад обов'язково повинні відповідати кваліфікаційним та іншим вимогам, що передбачені для заміщення таких посад.

Суттєвою відмінністю політичних посад від адміністративних є те, що до осіб, які заміщають політичні посади, не висувається вимога політичної нейтральності [4, 68].

Зважаючи на розвиток політичної структурованості суспільства у найближчій перспективі, Україні необхідно виробити власний варіант збалансування політичних інтересів певних партійних структур та нейтральності державної служби.

З огляду на зазначені тенденції розглянемо сутність *політичної посади та які посади відносяться до політичних*.

Особливості статусу політичної посади виявляються у трьох ключових моментах: 1) особливому порядку призначення на посаду; 2) специфічному порядку звільнення з посади; 3) в особливому виді відповідальності за наслідки діяльності, яка має ознаки публічності (тобто перед населенням, главою держави, парламентом, оголошення резолюції недовіри, відставка).

Вперше в Україні політичні посади набули офіційного статусу з прийняттям Указу Президента України від 29 травня 2001 року № 345/2001 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», де ст. 9 було внесено зміни до ст. 1 Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади», якою замінено ч. 2 ст. 1 новими частинами такого змісту: «Посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу» [9]. Подальше закріплення цього положення відбулося з прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України», у ст. 6 яко-

го чітко зазначені ці ж посади і закріплено, що вони належать до політичних посад і на них не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [10].

Отже, зазначені нормативні акти містять перелік, але не містять визначення політичних посад. Якщо звернутися до наукових напрацювань вітчизняних дослідників, то, наприклад, Ю. П. Битяк дає таке визначення політичної посади: «політична посада — це визнана Конституцією та законами України посада в органах державної влади, яка об'ємається внаслідок обрання на неї українським народом або призначення всенародно обраними носіями влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми» [6, 132]. Вважаємо таке визначення досить вдалим, але дозволимо собі не погодитися з тим, що політичні посади можуть об'єматися шляхом обрання на них українським народом. Адже обирається українським народом в Україні лише Президент, але він не об'ємає посаду, а відповідно до ст. 104 Конституції України вступає на пост [11].

Патронатні посади. Перш ніж аналізувати патронатні посади, звернемося до визначення такого інституту, як патронат. За визначенням О. Б. Баріхіна, яке він дає у Великому юридичному енциклопедичному словнику, «патронат» — (походить від піньолатинського *patronatus*, від латинського *patronus* — покровитель) це у Стародавньому Римі особлива форма покровительства, яка фактично встановлювала залежність неповноправних або бідних громадян від багатих. У період розпаду родинного ладу члени збіднілих родів, а також деякі плебеї, віддавалися під патронат, стаючи клієнтами впливових громадян» [12, 430]. Розглядаючи інститут патронату, С. Я. Фурса говорить про те, що клієнт після обрання собі патрона з числа патриціїв брав на себе обов'язок виявляти до патрона знаки поваги й шанування, виплачувати за нього і його дітей викуп у випадках, коли вони потрапляли в полон до ворога, солідарно відповідати своїм майном у покритті боргів чи витрат патрона. Патрон наділявся правом успадковувати все майно клієнта, якщо той був бездітним. У свою чергу, патрон зобов'язувався захищати клієнта у всіх випадках порушення його інтересів та прав [13, 27].

Аналізуючи історичне походження інституту патронату та його зміст, необхідно зауважити, що взаємозалежність патрона і клієнта, яка існувала в стародавні часи, простежується і в наш час при заміщенні патронатних посад та при звільненні з них.

Патронатні посади є допоміжними щодо того чи іншого політичного лідера і виконують дорадчі функції, що полягають у діях по підготовці пропозицій, прогнозів, порад, рекомендацій та інших необхідних матеріалів. До патронатних віднесені посади помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Президента України, Голови Верховної Ради України, членів Уряду України, голів місцевих державних адміністрацій, які самостійно їх добирають. У зв'язку з цим прийняття на патронатну службу здійснюється без проведення конкурсу і лише у разі необхідності при прийнятті на патронатну службу може встановлюватися випробування або проводитися стажування.

Особи, які об'ємають ці посади, є державними службовцями і становлять так звану патронатну службу того чи іншого керівника чи органу державної влади.

Необхідно зазначити, що не всі особи, які об'ємають посади патронатної служби, набувають статусу державних службовців. Стратегією передбачено, що у разі необхідності на посади патронатної служби керівник може призначати на умовах контракту осіб, які не набувають статусу державних службовців [8].

Осoblivістю цього виду посад, на відміну від адміністративного, є те, що зміна керівників чи складу державних органів, відповідно до ст. 30 Закону України «Про державну службу», тягне за собою припинення службовцями патронатної служби державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників [14].

Незважаючи на законодавчо закріплений статус працівників патронатної служби як державних службовців, серед вчених існують різні погляди з приводу надання працівникам патронатної служби такого статусу. Зокрема, Ю. П. Битяк вважає, що посади патронатних службовців не повинні відноситись (прирівнюватись) до категорій посад державної служби, а їхні працівники — до державних службовців з присвоєнням рангів. Обґрунтовуючи свою думку, Битяк Ю. П. вважає за доцільне, щоб відносини службовців патронатної служби, які вперше зараховані на службу в державні органи чи їхній апарат, регулювалися трудовим законодавством, щоб вони виконували свої повноваження на основі трудової угоди (контракту) [6, 135–136].

З приводу існування патронатних посад також досить критично висловлюється російський вчений Г. В. Атаманчук. Він вважає, що на перший погляд інститут патронату начебто і необхідний, і що особи, які займають певні посади, повинні біля себе і навколо себе мати довірених і приемних для них осіб. Але чому такими особами не можуть бути професіонали державної служби? Адже при заміщенні державних посад треба виконувати Конституцію і закони, і чим краще підготовлена особа, тим більшу допомогу у виконанні посадових обов'язків вона може надати.

На його переконання законодавством передбачено значне коло державних посад, які є «здобиччю» переможця і розподіляються серед тих, хто йому в цьому сприяв. У цьому випадку створюється закритий тандем керівника і його оточення, що дозволяє вести гру з порушенням законів. У запропонованій конструкції прихована глибина підґрунтя, яка, звичайно, проявиться згодом. Але вже сьогодні можна сказати, що на державну службу вона буде мати тільки негативний вплив [3, 119–120].

З позицією авторів необхідно погодитися і підтримати її, адже привілеї для осіб, котрі мають намір бути прийнятими до патронатної служби, що стосуються порядку прийняття їх на посади, є безпідставними.

Вважаємо, що вирішити таку ситуацію можливо таким чином: віднести посади патронатної служби до посад державної служби і проводити прийняття на ці посади за загальним порядком, передбаченим для всіх державних службовців, або все-таки залишити за «патронами» право самостійно формувати собі склад патронатної служби, але тоді не потрібно працівників патронатної служби відносити до державних службовців, а приймати їх на роботу за контрактом. Крім того, в обґрунтування цієї позиції зазначимо, що працівники патронатної служби в переважній більшості випадків фактично не виконують завдання і функції держави, тому, на наш погляд, їх не можна відносити до державних службовців.

Адміністративні посади. Адміністративні посади — це, власне кажучи, посади державних службовців. До адміністративних посад належать посади керівників, заступників керівників та спеціалістів управлінського апарату та інші посади. Ці посади утворюються у передбаченому нормативно-правовими актами порядку та включаються до штатного розпису державного органу.

Особи, які заміщують адміністративні посади, є державними службовцями, їхня діяльність регламентується Законом України «Про державну службу», вони приймають безпосередню участь у здійсненні завдань та функцій державного управління, займаються управлінською діяльністю.

Крім того, особи, які їх заміщують, наділяються державно-владними повноваженнями відповідно до завдань, функцій і компетенції державного органу, несуть відповідальність відповідно до займаної посади та отримують від держави винагороду за свою працю.

Саме службовці, які займають адміністративні посади, складають основу кадрового корпусу державної служби.

Міжнародна практика зарубіжних країн щодо критеріїв класифікації посад державної служби виходить з рівня освіти та місця посади у структурі державного ор-

гану. Адже від місця посади у структурі державного органу, у свою чергу, залежить обсяг і характер компетенції на конкретній посаді. За цими критеріями в Індії закон поділяє чиновників на три класи (рівні, групи), у Франції та Німеччині — на чотири: А, В, С, D, яким відповідають певні чини (ранги). У Франції на клас А покладена функція прийняття управлінських рішень і вказівок. Посадові особи цього вищого класу зобов'язані забезпечити приведення адміністративної діяльності у відповідність до загальної політики уряду, готовувати урядові законопроекти і рішення, розробляти інструкції, необхідні для їхнього здійснення. На службовців класу В покладено завдання реалізації зазначених управлінських рішень. Вони виконують поточну роботу, а також деякі спеціальні обов'язки, які вимагають адміністративних знань та досвіду. Клас С включає фахівців, а клас D — це допоміжний персонал [15, 19], який складається з технічних працівників, які є простими виконавцями. Французькі адміністратори відмічають, що між двома останніми класами досить важко знайти суттєву різницю [16, 156].

Вважаємо, що Україні необхідно запозичити такий зарубіжний досвід і з урахуванням національних особливостей, умов політичного та соціально-економічного розвитку адаптувати таку класифікацію до національного законодавства. Введення нової класифікації дасть можливість визначити і закріпити професійні вимоги, права та обов'язки, відповідальність до представників відповідного класу (групи), а також сприятиме встановленню ієрархічних рівнів між ними, буде стимулом підвищенню ефективності діяльності осіб, просуванню по службі та захистить службовців від політичних і персональних впливів при вступі на державну службу та під час її проходження.

Література

1. Бахрах Д. Н. *Административное право: Учебник для вузов.* — М.: Изд-во БЕК, 1993. — 301 с.
2. Петров Г. И. *Основы советского социального управления.* — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. — 291 с.
3. Атаманчук Г. В. *Теория государственного управления: Курс лекций.* — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
4. Малиновський В. Я. *Державна служба: теорія і практика. Навчальний посібник.* — К.: Amika, 2003. — 160 с.
5. Єдина номенклатура посад службовців, затверджена постановою Держкомпраці від 9 вересня 1967 року // Бюлєтень Державного комітету Ради Міністрів СРСР з питань праці і зарплати. — 1967. — № 11.
6. Битяк Ю. П. *Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія.* — Х.: Право, 2005—304 с.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні, затв. Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Офіційний вісник України від 11 червня 1999 року, № 21, стор. 32, код акта 7616/1999.
8. Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затв. Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 // Офіційний вісник України від 05 травня 2000 року, № 16, стор. 63, стаття 665, код акта 15721/2000.
9. Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345/2001 // Офіційний вісник України від 15 червня 2001 року, № 22, стор. 30, стаття 985, код акта 19010/2001.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 9. — Ст. 58.
11. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
12. Барихін А. Б. *Большой юридический энциклопедический словарь.* — М.: Книжний мир, 2004. — 720 с.

13. Адвокатура України: Навчальний посібник: У 2 кн. / за ред. доктора юридичних наук, професора С. Я. Фурси. — К.: Видавець Фурса С. Я.: КНТ, 2007. — Кн. 1. — 940 с.
14. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
15. Колісніченко Н. М. Державна служба в Європейському Союзі. Європейзація та розвиток державної служби в Україні. Civil Service in the EU. Europeanisation and Capacity building of the Ukrainian Civil Service. Навч. Посібник / За загальною ред. М. Бойчуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. — Мілєніум, 2009. — 248 с.
16. Василенко А. И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. — 200 с.

І. І. Задоя, старший преподаватель

Одесская национальная морская академия
ул. Дирихсона, 8, Одесса, 65029, Украина

КЛАССИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ

РЕЗЮМЕ

Предусмотренная Законом Украины «О государственной службе» классификация должностей государственных служащих на категории не в полной мере отображает реалии сегодняшнего дня. На основании анализа действующего законодательства, разработок отечественных ученых в этой сфере, а также используя зарубежный опыт, предложено провести новую классификацию должностей.

Ключевые слова: государственная служба, государственные должности, классификации государственных должностей.