

ДЕРЖАВНІ ПОСАДИ ЯК БАЗОВА СКЛАДОВА ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ

Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат визначення “державна посада”, складові цього поняття, основні дефініції державної посади як базової складової інституту державної служби.

In the article are analyzed the concept-category vehicle of public position, constituents of this concept, basic determinations of public position as by the base constituent of institute of public service.

Визначення поняття “посада” часто зустрічається в юридичній літературі, де її зміст в обов’язковому порядку розкривається через сукупність обов’язків, повноважень, відповідальності. Посада розглядається як організаційно-правова категорія. Таким чином, такий підхід фіксує статусний характер посади, та не повною мірою відображає її соціальну сутність.

Слід зазначити, що державна служба починається з призначення особи на певну посаду. І з цього моменту фахівець отримує статус державного службовця. Тому поняття “державна посада” є ключовим у системі державної служби.

У зв’язку з наведеним, виникла нагальна потреба у здійсненні системного підходу до понятійно-категоріального апарату визначення “державна посада”.

Поняття “посада”, “посада державної служби”, “посада в органах виконавчої влади” частіше розглядається юристами, зокрема І. Коржем [6], А. Матіосом [8], М. Цурканом [15]. Зазначені дослідники аналізують поняття “посада державної служби”, “державна посада” з точки зору нормативно-правового регулювання цього феномену.

Проте серед невирішених раніше частини загальної проблеми – системне усвідомлення основних дефініцій поняття “державна посада” з метою подальшого реформування системи державної служби.

Тому основною метою статті є визначення поняття “державна посада”, з’ясування її суті, обґрунтування основних складових поняття “державна посада”, обґрунтування інноваційної дефініції поняття “державна посада”.

На думку російського вченого А. Турчинова, соціальна сутність посади може бути виражена через її рольове визначення, її діяльнісний зміст. За такого підходу посаду можна визначити як установлену (сконструйовану) соціальну роль, яка виконується людиною в державних, суспільних, приватних організаціях, на підприємствах, установах [14, с. 114]. Таким чином, у понятті “посада” виражено формальну соціальну роль, яка з’явилася внаслідок розподілу управлінської праці в організаційній структурі.

На думку українського вченого О. Оболенського, посада – первинний осередок, вихідна організаційно-структурна одиниця державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає службове місце і становище учасників управлінського процесу. У той же час, поняття “посада” можна розглядати як одну з ознак організаційного та правового становища державного службовця. Оскільки правовими актами компетентних органів визначаються її назва, місце у службовій ієрархії, порядок заміщення; вона включається у штатний розпис, в єдину номенклатуру державних посад [4, с. 273].

Так, визначаючи зміст і правову природу поняття “державна посада”, науковці виокремлюють такі підходи: функціональний, організаційний, статусно-правовий і фінансовий.

Функціональний підхід передбачає розгляд посад як елементів функціональної природи державної служби. Так, Г. Петров вважає, що посада – це встановлений комплекс обов’язків і відповідних їм прав, які визначають місце і роль службовця в державному або громадському органі, підприємстві, установі, організації [11, с. 69]. У той же час, С. Студенікін зазначає, що посада є постійною державною установкою з точно визначеним комплексом прав і обов’язків особи, яка займає цю посаду, для безперервного виконання тієї чи іншої роботи щодо здійснення державних функцій [13, с. 76]. Тобто авторами робиться акцент на зв’язку держави та службовця через виконання ним функцій посади.

Організаційний підхід передбачає розгляд посади – як певну структурну одиницю органу державної влади. Тим самим акцентується увага на тому, що посада не залежить безпосередньої від державного службовця, тобто від конкретної особи, яка обіймає її. Посада також визначає коло завдань, що передаються одному державному службовцю або групі службовців, які перебувають на однотипних посадах в органах державної влади [10, с. 210].

Український дослідник Ю. Битяк аналізує поняття “посада державної служби” з точки зору організаційно-функціонального аспекту. Так, він вважає, що посаду слід розглядати як найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав і обов’язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських проблем [2, с. 87]. Тобто вчений акцентує увагу на місці посади в державному органі та основному призначенні – вирішенню управлінських проблем.

Статусно-правова характеристика посади розкриває її особливу природу: своєрідний зв’язок-передача

функцій і правоможливостей від державного органу особі, яка її виконує. Так, М. Казанцев вважає, що посада – юридично встановлений для однієї особи обсяг функцій і правоможливостей щодо його участі в реалізації компетенції відповідної юридичної особи (органу, установи, підприємства) [5, с. 49]. Цю ж концепцію підтримує Д. Бахрах, який під державною посадою розуміє обсяг і зміст повноважень з реалізації компетенції державного органу, а також юридичний опис соціальної позиції особи [1, с. 5.]. Російський учений М. Тихомиров розглядає державну посаду як посаду у федеральних органах державної влади, органах державної влади суб'єктів РФ, а також в інших державних органах, які створюються відповідно до Конституції РФ, зі встановленим колом обов'язків по виконанню і забезпеченню повноважень даного державного органу, грошовим забезпеченням і відповідальністю за виконання цих обов'язків [17, с. 192]. Таким чином, російський учений наполягає, що державна посада: по-перше, визначає певні обов'язки особи, які впливають із компетенції державного органу (функціональний аспект); по-друге, забезпечується заробітною платою (фінансовий аспект посади); по-третє, створюється відповідно до чинного законодавства (правовий аспект); по-четверте, передбачає відповідальність за виконання посадових обов'язків (статусний аспект).

Фінансовий підхід до поняття “державна посада” полягає в тому, що державну посаду розглядають як вид діяльності, оплату за яку фахівець отримує з коштів державного або місцевих бюджетів. Будь-яка діяльність повинна оплачуватися, в тому числі діяльність на державній службі.

Російський учений Ю. Стратілов вважає, що державна посада є першоелементом, “цеглиною” державної організації (адміністрації), державної служби, і її слід розглядати в статусно-правовому, конкретно-функціональному і бюджетному змісті. У першому випадку посада є начебто передумовою оформлення правового статусу державного службовця, у другому – це конкретизоване завдання державного службовця, тобто спеціальні завдання, функції і повноваження на конкретній посаді, у третьому розуміється абстрактне коло завдань у рамках державної організації, яке повинен виконувати службовець при обов'язковій вказівці на це з боку державного органу, у четвертому – штати державних службовців повинні бути враховані в бюджеті [12, с. 105]. Це комплексний підхід до визначення поняття “державна посада”.

Таким чином, серед ознак понять “посада”, “державна посада”, можна виділити такі: первинна одиниця державного органу та його апарату (підприємства, організації, установи); обсяг повноважень, визначений кваліфікаційними характеристиками; зміст повноважень, закріплених за посадою, що відображається у посадових положеннях та інструкціях [7, с. 70]. Таким чином, посада – одна з ознак організаційного та правового положення державного службовця [10, с. 86].

На підставі аналізу літератури з проблем державної служби слід зазначити, що зміст посади складають трудові функції, які передбачають основні напрямки діяльності, завдання або функції, які визначені для певної соціальної ролі та виступають їх нероздільною формою в організаційній структурі.

Таким чином, посада містить зміст трудових функцій, які вже були визначені, а також формально визначених рольових позицій тим, хто їх буде виконувати. На думку А. Турчинова, в цьому ракурсі посада виступає як об'єктивна форма праці з визначеним функціоналом – функціоналом посади як форми структурного професійного досвіду [14, с. 114]. Останній виступає в якості змісту визначеної соціальної ролі, її моделлю.

Можна констатувати, що у визначення “посада” закладено такі складові: чітко визначено трудові функції та соціальні ролі, а також ступінь потенційної довіри, потенційної відповідальності, влади. Ці складові формально через нормативно-правові акти закріплюються за певною посадою і складають її зміст.

Наука державного управління дає підстави стверджувати, що посада є першоосновою організаційної структури та призвана впорядкувати не тільки діяльність людини, а й різноманітність видів соціальних відносин. У той же час, посада несе на собі принцип суб'єктивізму, оскільки будь-яка посада встановлюється, упорядковується, регламентується, конструюється безпосередньо людиною.

У цій роботі слід чітко відокремити, яким чином визначати дефініцію поняття “посада”, тобто якою категорією користуватися: “посада державної служби”, “посада державного службовця”, “посада органу державної влади”, “державна посада”.

Аналіз літератури з проблем визначення категорій “посада” дає широкий зміст визначень: “посада державної служби”, “посада державного службовця”, “посада в органах місцевого самоврядування”, “посада в органах виконавчої влади”, “виконавчі посади” тощо.

На наш погляд, не можна прив'язувати поняття “посада” до поняття “державний службовець”. По-перше, тому, що посада не належить безпосередньо державному службовцю. По-друге, посада може існувати і без людини, наприклад, вакантна посада. По-третє, посада строюється для виконання функцій та обов'язків конкретного органу державної влади і не пов'язана з конкретною людиною. Тому використовувати таку дефініцію, як “посада державного службовця” буде концептуально невірно.

Використовувати дефініцію “посада державної служби”, на нашу думку, також не є коректним. Слід зазначити, що термін “державна посада державної служби” використовує Б. Габричидзе як синонім “державна посада”, з чим ми не погоджуємося [3, с. 121].

Посада існує не в державній службі (мається на увазі, як державному інституті), а в певному органі державної влади та пов'язана, передусім, з нормативно-врегульованими функціями, правами та обов'язками. Посада не належить державній службі, а є сполучним елементом між людиною та державою.

О. Оболенський виокремлює таке поняття, як “посада в органах державної влади”, під яким він розуміє

запроваджену компетентним органом (законами чи іншими законодавчими актами) в установленому порядку первинну структурну одиницю органу з відповідним правовим статусом, який визначає місце і роль працівника державного апарату у вирішенні завдань, що стоять перед цим органом, і висуває до цього працівника певні вимоги.

У той же час дослідник визначає, що “державна посада – це посада в органах державної влади, що утворюється відповідно до Конституції України, з певним колом обов’язків щодо виконання та забезпечення завдань і функцій держави, віднесених до повноважень даного органу, грошове утримання на якій здійснюється за рахунок державного бюджету” [4, с. 274-275]. Тобто він ідентифікує поняття “державна посада” та “посада в органах державної влади”. На його думку, посада завжди пов’язана з конкретним органом державної влади. У той же час постає питання: чи є народні депутати України, Президент України, Прем’єр-міністр України, віце-прем’єр-міністри України, державними службовцями, а до якого органу державної влади вони належать. Тобто логічно ми дійшли висновку, що посади, передусім, пов’язані з функціями, а вже потім з органом державної влади (а іноді не пов’язані з органами державної влади).

Враховуючи викладене, автор пропонує використовувати поняття “державна посада”, яка об’єднує всі категорії державних службовців усіх рівнів. Саме дефініція “державна посада” відображає весь спектр та змістовне навантаження існування посад у державній службі. Це поняття ширше, ніж поняття “посада в органах державної влади”.

Тепер проаналізуємо відмінності визначення поняття “державна посада” від інших видів професійної діяльності. По-перше, під час виконання державної посади формується специфічний тип відносин “особа – державний службовець – держава”. По-друге, під час виконання посади виникає специфічний продукт – управлінське рішення та механізми його реалізації. По-третє, оплата праці за виконання державної посади відбувається за рахунок державного та місцевих бюджетів. По-четверте, за порушення законодавства настає специфічний тип відповідальності, а також застосовується антикорупційне законодавство. По-п’яте, регламентована чітка організаційна структура та ієрархічна система державних посад.

На думку О. Оболенського, такі відмінності полягають у такому: по-перше, використання та реальний вплив на управлінську інформацію, по-друге, чітка субординація; по-третє, чітка процедура прийняття рішення та вплив таких рішень на життєдіяльність суспільства, зміни спрямованості галузі економіки, тобто мають глобальні наслідки на сферу, в якій вони приймаються; по-четверте, виконання державної посади, коли об’єм і зміст діяльності в компетенції державного органу впливає на раціональність та ефективність рішень, які приймаються з метою реалізації цієї компетенції [4, с. 274-275].

Дійсно, державна посада – це складне, чітко регламентоване в чинній нормативно-правовій базі утворення (одиниця виміру).

На підставі проведеного аналізу наукової літератури з проблем державної служби автором запропоноване таке визначення поняття “державна посада” – це одиниця виміру кадрового потенціалу державних службовців, їх професійних якостей у певному органі державної влади (або поза органом) у певному часово-просторовому вимірі. Таким чином, автор даної роботи виділяє ще один компонент поняття “державна посада” – це професійність державних службовців, їх кадрових потенціал.

Визначимо основні складові поняття “державна посада”. На думку російського вченого А. Турчинова, посада ґрунтується на таких підставах:

1. Діяльнісна підстава – складає зміст основних завдань, функцій або напрямів діяльності, які передбачені певній посадовій позиції. Це найбільш складна конструйована основа, оскільки об’єднує відносно типові та відносно самостійні завдання, які потрібно виконувати в загальній ієрархії. Складність конструювання полягає в тому, що за своїм обсягом воно повинно відповідати можливостями людини. Ігнорування цієї вимоги призводить до того, що один фахівець “перевантажений”, інший – “недовантажений”.

2. Правова підстава – сукупність повноважень та відповідальності, які передбачені посадою. Ця підстава створює правове поле, нормативне середовище, яке потрібне для виконання тих чи інших завдань і функцій, що складають зміст діяльнісної підстави. Таким чином, у цій підставі акумулюються владні можливості посади. Від того, наскільки вони будуть розподілені за посадовою структурою, можна судити про ступінь децентралізації та централізації організації, ступені довіри та відповідальності персоналу, можливості проявити його творчість і самостійність тощо [14, с. 116].

3. Інформаційно-комунікативна підстава – розкриває посаду в системі інформаційних і комунікативних зв’язків, які існують як організації, так і за її межами. Ця підстава дозволяє виявити багатогранність інформаційних потоків і ступеня їх важливості, а також формальних відносин, офіційно закріплених за конкретною посадою [Там же, с. 117].

Діяльнісна, правова та інформаційно-комунікативна підстави складають функціонал посади та передбачають зміст моделі посади, її професійно-кваліфікаційний портрет.

Матеріальна підстава характеризує увесь спектр матеріальних витрат, пов’язаних з посадою. Ця підстава включає грошові виплати, соціальні пільги та гарантії, пенсійне та медичне забезпечення, затрати на облаштування робочого місця та забезпечення діяльності на конкретній посаді (використання службового транспорту, службове житло тощо). Визначення матеріальної підстави дозволяє зробити розрахунки витрат на утримання державних службовців; планувати бюджет державної служби, проводити аналіз фінансових і матеріальних ресурсів [14, с. 117].

Ураховуючи проведений аналіз та виходячи з вищевказаних визначень поняття “державна посада”, автор статті зазначає, що це поняття є полісистемним та включає такі основні визначення: “виконання державної посади”, “державний службовець”, “правовий статус державного службовця”, “матеріальне заохочення”. Тобто державна посада виконується державним службовцем, якому державою делеговано певні повноваження та за виконання посади цей службовець отримує заробітну плату та інші виплати і нагороди.

Проаналізуємо та уточнимо основні складові поняття “державна посада”. Аналіз складових поняття “державна посада” почнемо з дослідження дефініції “державний службовець”. Державна служба реалізується саме через державного службовця. Він виступає як суб’єкт і об’єкт у рамках державної політики. Людський фактор реалізує всі функції держави, здійснює формування та реалізацію процесів у політиці.

Державні службовці відповідно до Закону України “Про державну службу” займають певні посади відповідно до функціональних обов’язків. Кожна посада – це елементарна одиниця державного управління. Визначення “державний службовець” завжди пов’язано з поняттям “державна посада” і цим відрізняється від інших видів професійної діяльності. Однак складовими поняття державної служби є також особистість фахівця, його мотивація, переконання, життєві орієнтири. Державна посада – це лише абстрактне поняття, яке знаходить свої реальні прояви в сукупності з певною особистістю державного службовця. Поза службовцем і державним органом влади державна посада не має свого змістовного наповнення та функціональних проявів.

Наступним компонентом поняття “державна посада” є “виконання державної посади”. Аналіз літератури з проблем державної служби дає підстави стверджувати, що виконання державної посади не можна виміряти часом перебування на роботі, кількістю відпрацьованих нормативно-правових документів, прийнятих рішень. Від державного службовця вимагаються великі інтелектуальні, психічні, емоційні, фізичні зусилля. Кожна посада має своє призначення, зміст, форми та методи реалізації, певні ресурси та інші елементи, які обумовлюють її значення для держави, суспільства, громадянина. Вона завжди пов’язана з обов’язком перед народом, Батьківщиною під час реалізації функцій держави. Обов’язковою умовою під час виконання державної посади повинен бути пріоритет державного над приватним. Тому головним принципом виконання державної посади є застосування ідеології загальнонаціональних інтересів держави, цілісність, суверенітет країни, її прогресивний розвиток.

Слід врахувати, що виконання державної посади – процес, що не має меж. Не можна займати посаду зараз, а через годину вже забути проблеми, що вирішуються. Особливо це стосується вищого керівництва. Навіть удома аналізуються вже прийняті рішення, моделюється ситуація, яка склалася. Все одно йде активна інтелектуальна діяльність, оскільки виконання обов’язків переплетено з компетенцією фахівця, його працеспроможністю, інтелектом, професійністю.

У той же час виконання державної посади відбувається в певному правовому полі, в межах чинних нормативно-правових актів України. Тобто виконання державної посади пов’язане з відповідальністю за можливі юридичні наслідки (про що вже говорилося вище).

Слід зауважити, що виконання державної посади пов’язане з ініціативою, самостійністю, волею, культурою, ерудицією, творчістю та іншими проявами життєдіяльності людини.

Наведений вище аналіз дає підстави стверджувати, що виконання державної посади є складне багатогранне поняття, яке, з одного боку, суттєво впливає на розвиток держави, життєдіяльність суспільства, з іншого – формує публічний імідж державного органу, де вона створена. Виконання посади передбачає постійну службу своїй державі, її громадянам.

Продуктом виконання державної посади є така система організаційних та правових відносин, яка дозволяє громадянам країни здійснювати свою продуктивну діяльність, жити в безпеці та добробуті, розвивати свою особистість. Тому державні службовці повинні в суспільстві формувати патріотичний, освічений, високоморальний прошарок.

Наступною складовою поняття “державна посада” є категорія правового статусу державного службовця. Правовий статус державного службовця – це система правових норм, які регулюють права і обов’язки, особливості та обмеження, заохочення і відповідальність, пов’язані з перебуванням на державній службі та виконанням професійних обов’язків [16, с. 219]. Діяльність державного службовця регулюються Конституцією України, Кодексом законів про працю, Законами України “Про державну службу”, “Про боротьбу з корупцією”, а також низкою нормативно-правових актів України.

Відповідно до Закону України “Про державну службу”, правовий статус державного службовця включає такі елементи: основні обов’язки державних службовців; основні права державних службовців; обмеження та заборони, пов’язані з прийняттям та проходженням державної служби; відповідальність державних службовців; проходження та припинення державної служби.

Одним з основних елементів поняття “державна посада” є винагорода фахівця за виконання державної посади. Питання оплати праці державного службовця є складним: результат діяльності службовця – це вирішення певних проблем на загальнодержавному або місцевому рівні, виконання окремих завдань керівництва, результат яких можна побачити лише згодом. Тому постає природне питання визначення критеріїв виплати заробітної плати як механізму заохочення службовця за досягнутий результат.

Сучасна система оплати праці державних службовців є недосконалою. Вона цілком залежить від

терміну перебування на державній службі (при цьому не враховується якість виконання завдань, а тільки відрізок часу), рангу, категорії, посадового окладу. Таким чином, досить опосередкований фахівець може отримувати оплату праці, яка його цілком задовольняє, не намагаючись покращити показники своєї діяльності, удосконалити власний кадровий потенціал або використовувати інноваційні методи роботи. На даний час не існує системи оплати праці за результатами роботи фахівця. Навіть не існує розроблених показників, за яким можна було б оцінювати працю державного службовця. А саме це і призводить до того, що на державну службу не йдуть молоді перспективні спеціалісти з відповідною освітою.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

У статті здійснено системний аналіз понятійно-категоріального апарату визначення “державна посада” та розглянуто основні елементи цієї дефініції.

Поняття “державна посада” є полісистемним та включає такі ознаки: організаційну, правову, статусну, фінансову. Державна посада тісно пов’язана з особистістю і не може реалізуватися без людини. У той же час, при прийнятті на державну службу фахівець обіймає певну посаду. Тобто існує тісний зв’язок між державою, особою, посадою та державним службовцем.

Основними складовими дефініції “державна посада” є “державний службовець”, “правовий статус державного службовця”, “виконання державної посади”, “матеріальне заохочення”. Це пояснюється тим, що державна посада виконується державним службовцем, який має певний обсяг повноважень, та отримує за виконання посади матеріальне заохочення.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку є обґрунтування та запровадження інноваційної класифікації державних посад.

Література:

1. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург, 1985. – 215 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Ю. П. Битяк. – Х., 2005. – 304 с.
3. Габричидзе Б. Н. Служебное право : [учебник для юрид. вузов] / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М. : Издат.-торг. корпорация “Дашков и Ко”, 2003. – 619 с.
4. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / укл. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Казанцев Н. М. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы / Н. М. Казанцев. – М., 1996. – 350 с.
6. Корж І. Класифікація посад секретаріату комітету парламенту України: порівняльно-правовий аналіз / І. Корж // Вісн. держ. служби України. – 2006. – № 1. – С. 21–26.
7. Лазор О. Д. Державна служба в Україні : [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.
8. Матіос А. В. Генезис адміністративно-правового статусу посадової особи / А. Матіос // Право України. – 2006. – № 1. – С. 33–37.
9. Ноздрачев А. Ф. Этические требования на государственной службе : [учеб. для подготовки гос. служащих] / А. Ф. Ноздрачев // Государственная служба. – М., 1999. – С. 288–295.
10. Оболенський О. Ю. Державна служба: [навч. посіб.] / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
11. Петров Г. И. Основы советского социалистического управления / Г. И. Петров. – Л., 1974. – 321 с.
12. Стариков Ю. М. Служебное право / Ю. М. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
13. Студеникин С. С. Советская государственная служба / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М. ; Л., 1949. – 412 с.
14. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. – М. : Флинта, 1998. – 271 с.
15. Цуркан М. Державна посада як елемент проходження державної служби / М. Цуркан // Вісник академії правових наук України. – 2008. – № 4. – С. 161–166.
16. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
17. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров (общ. ред.). – изд. 5-е, доп. и перераб. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2007. – 972 с.

Надійшла до редколегії 15.01.2010 р.