

особой и детальной правовой регламентации претерпевает получение оплаты за труд только в трудовых отношениях, поскольку в гражданско-правовых отношениях стороны являются равными и автономными, а в трудовых работник подчинен работодателю, желающему использовать свою власть для минимизации расходов на заработную плату, что и вызывает потребность постоянного его сдерживания, в том числе с помощью правовых средств.

Ключевые слова: оплата труда, работник, работодатель, государство, заработная плата.

Summary

Vehera V. M. Remuneration: concept and features. – Article.

The article is devoted to issues related to the institution of pay. It is concluded that the right to remuneration arises in every human being in the employment of any form. However, specific and detailed legal regulation suffers receiving pay for work only in labor relations, as in civil law the parties are equal and independent, employee and labor is subordinate to the employer who wishes to use its power to minimize the cost of wages, as is the need its permanent containment, including through legal means.

Key words: wages, employee, employer, state.

УДК 53.08 (477)

Д. П. Ушверідзе

СИСТЕМА КЛАСИФІКАЦІЙ ПОСАД НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Актуальність теми. Економічний, культурний та соціальний розвиток громадян пропорційно залежить від завдань, які виконує державний орган. Тому першочерговим завданням держави є забезпечення якісного функціонування органів державної влади, спрямованого на чітке виконання покладених на нього функцій. Так, проблеми, які виникають на законодавчому рівні, необхідно усунути насамперед. При цьому постає нагальна потреба в реформуванні деяких інституцій для вдосконалення їхньої діяльності. Система посад на державній службі потребує чіткого розмежування й законодавчого закріплення. Посада державного службовця відіграє значну роль у напрямі діяльності особи, яка її займає.

Стан наукового дослідження. Питанням класифікації посад на державній службі України приділяли увагу багато науковців: В.Б. Авер'янов, А.В. Андрушко, О.М. Бандурка, М.М. Білинська, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, С.В. Коліушко, І.Н. Лаврінчук, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, Н.М. Неумивайченко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, О.В. Петришин та інші. Проте в науці трудового права воно не було висвітлено повною мірою. Таким чином, це питання залишається відкритим і потребує розгляду.

Метою статті є розгляд системи класифікації посад на державній службі, а також аналіз понять «посада» та «посадова особа», розмежування видів посад на державній службі України та створення критеріїв для їх зайняття.

Виклад основного матеріалу. Посаду розглядають як найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав та обов'язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських потреб [1, с. 21]. Закон України «Про державну службу» 1993 року в частині 1 статті 2 регламентує це поняття: «Посада – це визначена структурою й штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень», частина 2 цієї статті визначає поняття

посадової особи: «Посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їхнього апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій» [2].

У юридичній науці у свою чергу посадових осіб розглядають як службовців, яких наділено державно-владними повноваженнями, які мають у підлеглих інших державних службовців або розпоряджаються в адміністративному порядку матеріальними й грошовими ресурсами. Важливим є той фактор, що в науці завжди існувало дві тенденції щодо визначення сутності посадової особи: перша – обмежувальна, яка базується на синонімічності понять «посадова особа» й «керівник»; а друга – розширювальна, яка передбачає включення до поняття «посадова особа» всіх державних службовців, які обіймають певну посаду в державному органі [1, с. 45]. У свою чергу законодавство відносить до поняття «посадова особа» лише керівників апарату та їхніх заступників, а також деякі інші категорії державних службовців. Отже, поняття «посадова особа» не постає із слів «посада» й «особа», працівник може займати певну посаду в державному органі, але не бути посадовою особою [1, с. 45].

Таким чином, поділ посад на державній службі розподіляється за різними критеріями. Проте важливим елементом правового регулювання державної служби є класифікація посад, яка повинна сприяти чіткому розподілу функцій між посадовими особами. Останній має велике значення для формування якісно діючого апарату державної влади.

Адміністративна реформа України 1998 року передбачала поетапне створення системи державного управління. Ця система повинна бути підконтрольна народові та будуватися на наукових принципах та принципах ефективності. Тому відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію реформування державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 року № 599/2000 на основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності способами призначення та надання повноважень доцільно законодавчо визначити такі типи посад: політичні, адміністративні, патронатні [3]. Також законом регламентуються поняття цих видів посад: до політичних мають бути віднесені посади Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України та деякі інші посади, статус яких як політичних буде визначено законами України. До адміністративних посад мають належати також інші посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, крім політичних і патронатних посад. Вони в установленому порядку віднесені до відповідних категорій посад державних службовців. Що ж стосується патронатних, то до них відносяться посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів України, керівників органів державної влади [3].

Аналізуючи ці поняття, стає очевидним, що вони є незрозумілими та потребують доробки. Під час їх розгляду виникають такі питання: щодо політичних посад – які це «деякі інші посади»; стосовно адміністративних – посади яких саме діячів сюди відносяться. Із визначення патронатних посад можна зробити висновок лише про те, що ця категорія посад повною мірою залежить від керівника, чисельність та структура патронатних службовців визначається та затверджується лише керів-

ником, а відставка керівника тягне за собою відставку всього штатного розпису. Таким чином, зауважимо, що регламентовані законодавцем визначення є нечіткими, неповними та недостатньо зрозумілими. Вони не охоплюють повною мірою всю сферу діяльності державної служби.

Юридична наука розглядає наведені вище поняття дещо в іншій площині. На нашу думку, така їх інтерпретація є більш повною та зрозумілою.

Політичні посади повинні передбачати собою два види державної діяльності. Як зазначає С. В. Ківалов, аналізуючи Конституцію України, до такої можна віднести формування державної політики та реалізацію державної політики. У свою чергу перше передбачає визначення народними депутатами курсу внутрішньої та зовнішньої політики, а друге – визначення державної політики у всіх сферах суспільного життя та розв'язання проблем в економічному та соціальному житті суспільства відповідно до сфери управління [1, с. 38]. Також погоджуємося з думкою автора про те, що політичні посади не відносяться до посад державної служби, а службовці, які займають посади, є політичними діячами [1, с. 39].

Така думка вже давно існує серед науковців і не є інновацією, але хочемо зазначити, що для якісного врегулювання політичних посад відповідно до їх виду діяльності варто запровадити розмежування на певні категорії. Тому вченими пропонується розділити політичні посади на два види: політична посада та державний політичний діяч [4, с. 31]. Це розмежування з конкретним окресленням діяльності повинно узгодити функції політичних державних службовців та встановити критерії їхньої діяльності, а також усунути конфлікт інтересів серед політичних діячів.

Розглядаючи практику зарубіжних країн, можна стверджувати, що такий поділ вже давно знайшов своє відбиття в Європі та позитивно позначився на практиці державного регулювання. Наприклад, Закон Латвії «Про державну цивільну службу» від 7 вересня 2000 року в частині 3 статті 3 регламентує, що Прем'єр-міністр, міністр, міністр спеціального призначення, віце-прем'єр-міністр (далі – міністр), державний міністр, парламентський секретар та особи, які надають секретаріальні послуги для цих посадових осіб (асистенти, консультанти, спеціалісти з публічних відносин), не є цивільними службовцями [5]. Виходячи із цієї норми, можна стверджувати, що закон не відносить окреслених вище осіб до штату державних службовців. Така система дає можливість більш якісного регулювання сфери державної діяльності. Проте таке виключення не повинне стосуватись депутатів місцевих рад і місцевих голів, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

До адміністративних належать посади, які засновані у встановленому порядку, передбачені в штатному розписі державного органу, які наділені державновладними повноваженнями відповідно до завдань, функцій та компетенції державного органу, фінансуються за рахунок коштів державного бюджету [1, с. 40]. Ця категорія посад покликана виконувати функції від імені держави, реалізовувати державно-управлінські рішення, а також здійснювати державно-управлінську діяльність відповідно до функцій діяльності.

Важливим фактором є те, що правовий статус осіб, які займають цей вид посад, встановлюється відповідно до Закону України «Про державну службу» 1993 року

та спрямований лише на захист інтересів держави та суспільства. Для державних службовців цієї категорії встановлені певні критерії та обмеження, також законом регламентуються їхні функції. Наступним важливим критерієм є те, що така категорія державних службовців не має права реалізовувати свої політичні інтереси за допомогою посади, яка обіймається. Вся діяльність повинна бути спрямована лише на здійснення функцій держави. На нашу думку, така категорія державних службовців не потребує критичного реформування та розділення, можливе лише часткове внутрішнє реформування, яке повинно бути направлено на вдосконалення діяльності та формування якісного кадрового й професійного складу апарату адміністративних посадових осіб.

Питання судових посад досить гостро стоїть на цьому етапі розвитку не лише адміністративного права, але й трудового. Закон України «Про статус суддів» 1992 року, який нині втратив чинність, не передбачав віднесення такого виду посад до категорії державних службовців. Це питання було вирішене шляхом затвердження Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад працівників апарату судів загальної юрисдикції до відповідних категорій посад державних службовців» від 24 лютого 2003 року, відповідно до якого апарат суду було розділено на 6 категорій. Цим категоріям було надано статус державних службовців відповідно до Закону України «про державну службу» 1993 року.

Відкритим залишається питання щодо того, якого виду посад слід відносити посади суддів. Ученими неодноразово наголошувалося, що судові посади повинні бути віднесені до категорії посад державних службовців та мають бути виділені окремим видом у класифікації посад державних службовців. Ми підтримуємо цю точку зору й хочемо зауважити, що під час побудови нового апарату державної служби слід виходити з окреслення функцій державних органів.

Сфера правового регулювання потребує чіткого аналізу та законодавчого закріплення своїх функцій, щоб не допустити накладення функцій державних органів. Обов'язковим фактором є визначення та розмежування функцій між державними органами. Класифікація таких повноважень повинна лягти в основу нової адміністративної реформи для формування професійно діючого апарату державної влади. Крім того, наступним обов'язковим фактором повинно стати відмежування судових органів від впливу посадових осіб та державних органів. Щодо цього повністю погоджуємося зі «Списком рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні» [6]. На нашу думку, зміни, передбачувані в цих рекомендаціях, дадуть змогу судовій владі бути більш самостійною та неупередженою в прийнятті судових рішень. Погоджуємося з думкою, що необхідне реформування система обрання ради юстиції та формування нового складу цього органу, він повинен формуватися незалежно від політичної влади в країні, а до його складу повинні входити насамперед судді та науковці, які могли б більш точно відбирати кандидатів на посади суддів, керуючись їхнім досвідом та моральними якостями. Ради юстиції та вищих навчальних закладів повинні нести повну відповідальність за компетенцію суддів та дати змогу зробити апарат суду більш кваліфікованим у певній галузі правового регулювання.

Наступним критерієм, який є доцільним для реформування, є забезпечення лише церемоніальної ролі Президента України в призначенні та звільненні суддів [6].

На цьому етапі розвитку державності та незалежності, а також враховуючи умови корупції в судовому апараті, вважаємо, що для усунення таких недоліків повинні бути здійснені заходи з підвищення морального статусу судді. Суддя насамперед повинен бути високопрофесійною й високоморальною особою, яка виносить рішення іменем України та керується лише законами України. Також доцільним є регламентація низки норм із підвищення соціальної захищеності суддів та їхніх сімей. Так, особа, яка займає цю посаду, повинна бути належним чином матеріально забезпечена з боку держави не лише на момент зайняття посади судді, а й під час виходу на пенсію.

Наступним чинником, який потребує реформування в Україні, є процедура, яка б могла регулювати збір та отримання інформації від кандидата на посаду судді. Погоджуємося з тим, що потрібно визначити об'єктивні критерії для розвитку кар'єри судді в межах закону. Хочемо зазначити, що важливим фактором залишається належне фінансове забезпечення не лише суддів, а й всього апарату суду.

Патронатні посади – це державні посади, засновані у встановленому порядку, передбачені в штатному розписі державного органу, статус яких передбачає здійснення консультативно-дорадчих функцій від імені та на користь конкретної посадової особи, порядок обіймання яких визначається чинним законодавством і які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету [1, с. 41]. Зазначений вид посадових осіб передбачає їх обрання та звільнення лише конкретним політичним діячем.

Важливим є факт відмінності патронатних посад від посад помічників державних службовців та суддів. Що стосується патронатних посад, то вони чітко визначені в частині 5 статті 15 Закону України «Про державну службу» 1993 року, де вказано, що Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба) [2]. Далі в частині 4 статті 30 цього закону зазначається, що зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби [2].

Ці положення затверджують діяльність патронатних службовців, а також регламентують їх вступ на посаду та звільнення. Така норма також зазначена й у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року, а саме в частині 4 статті 10 вказується, що голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу) [7, ст. 175].

У свою чергу Закон України «Про судоустрій України» від 7 червня 2001 року, що втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, передбачав, що до штату апарату судів сходять помічники суддів, наукові консультанти та судові розпорядники [8, ст. 180]. Норма, яка передбачає кадрову приналежність помічника судді, міститься і в Законі

України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року. Частина 3 статті 151 цього закону регламентує, що помічники суддів прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до апарату відповідного суду, та на них поширюється дія Закону України «Про державну службу» [8, ст. 529]. Хоча цей закон і містить норми, за якими суддя самостійно відбирає собі помічника, а посада помічника судді має деякі ознаки патронатності, ми вважаємо, що такі ознаки зумовлені специфікою діяльності цієї посади. Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що такий вид посад можна відносити до посад державної служби. Підтримуємо думку вчених, що патронатною службою слід було б вважати лише службу при керівникові-політикові [4, с. 33].

Виходячи з потреб практики та суспільства, необхідно дати чітку класифікацію посад в органах державної влади, а саме розподілити їх на політичні, судові та службові. Це зробить можливим визначення понять «політична посада» й «державний політичний діяч», «службова посада» та «служба в органах державної влади», а також дозволить уникнути існуючої нині термінологічної плутанини у визначеннях понять «службовець» і «посадова особа» [10, с. 88]. Таке розмежування дасть змогу визначитись не лише з наведеними вище поняттями, а й чітко регламентувати на законодавчому рівні функції таких осіб відповідно до виду займаної посади.

Таким чином, до політичних посад пропонуємо відносити всіх осіб, які зайняті на посадах політичних державних службовців, беруть участь у керівництві та спрямуванні державної політики в різних сферах суспільної діяльності. Під поняттям службові посади, на нашу думку, потрібно розуміти склад осіб, які реалізують функції держави, а саме органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що виконують свої функції на користь суспільства та не мають політичної спрямованості.

Отже, службові посади – це не аналог адміністративних посад. Вважаємо, що це поняття повинно розширювати межі адміністративних посад на державній службі та вмещувати в себе всі категорії державних службовців, які не мають права реалізувати свої політичні інтереси через посаду, яку вони обіймають у державних органах. Доречно відносити до судових посад всіх осіб, які зайняті в апараті суду та займаються вирішенням питань правосуддя, тобто не лише посаду голови суду, його заступника та суддів, а й інших посадових осіб, зайнятих в апараті суду, а саме помічників судді, секретарів судового засідання, голови апарату суду та інших осіб, які беруть безпосередню участь у здійсненні правосуддя. У свою чергу працівників, які задовольняють апаратно-технічне забезпечення державного органу, слід виділяти в окрему категорію, не надаючи їм статусу державних службовців. Цю категорію працівників не можна відносити до патронатних службовців, оскільки вони не мають ознак патронатності. Тому реалізація права на працю в такому виді повинна керуватись загальними правилами трудового законодавства. Звісно, питання розмежування посад на державній службі є досить актуальним.

Висновки. Отже, реалізуючи завдання органів державної влади, слід звернути увагу на таке розмежування. Конструктивним вважаємо, що органи державної влади в реалізації своїх функцій повинні бути більш самостійними. У свою чергу це в подальшому дасть змогу уникнути бюрократизації на державному рівні

та спростити виконання функцій державними службовцями. Також варто зазначити, що критерієм для розмежування посад має бути сфера діяльності особи, яка її займає, та приналежність цієї посади до виду державної служби.

Література

1. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : [науково-практичний коментар] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 692 с.
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
3. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України № 599/2000 від 14 квітня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
5. Про державну цивільну службу : Закон Латвії від 07 вересня 2000 року // Латвійський вісник. – 2000. – № 331/333. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=10944>.
6. Список рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні [Електронне джерело]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevroipy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html>.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
8. Про судоустрій України : Закон України від 07 лютого 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27. – Ст. 180.
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липень 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 43. – Ст. 529.
10. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

Анотація

Ушверідзе Д. П. Система класифікації посад на державній службі. – Стаття.

У статті визначено та проаналізовано систему посад на державній службі України. Здійснено порівняльний аналіз та розмежування понять «посада» та «посадова особа». Наведено визначення таких понять, надані рекомендації щодо реформування системи посад на державній службі України.

Ключові слова: державна служба, посада на державній службі, державні службовці, система посад на державній службі, класифікація посад на державній службі.

Аннотация

Ушверідзе Д. П. Система классификации должностей на государственной службе. – Статья.

В статье определено и проанализировано систему должностей на государственной службе Украины. Осуществлен сравнительный анализ и разграничение понятий «должность» и «должностное лицо». Приведены определения таких понятий, даны рекомендации по реформированию системы должностей на государственной службе Украины.

Ключевые слова: государственная служба, должность на государственной службе, государственные служащие, система должностей на государственной службе, классификация должностей на государственной службе.

Summary

Ushveridze D. P. Classification system in the civil service. – Article.

The paper identified and analyzed the system in the civil service of Ukraine. The comparative analysis and differentiation of concepts and official position. Given a definition and recommendations for reforming the civil service of Ukraine.

Key words: public service, public office, civil servants, system in the civil service, job classification in the public service.