

ОЛІЙНИК І. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного права
(Донецький державний університет управління)

УДК 35.08

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ «ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ», «ПОСАДОВА ОСОБА», «КЕРІВНИК»

У статті проаналізовано сутність та співвідношення понять «державний службовець», «посадова особа», «керівник» та визначено їх дефініції, складові елементи та особливості.

Ключові слова: державна служба, службовець, посадова особа, керівник.

В статье проанализированы сущность и соотношение понятий «государственный служащий», «должностное лицо», «руководитель» и определены их дефиниции, составляющие элементы и особенности.

Ключевые слова: государственная служба, служащий, должностное лицо, руководитель.

In the article was researched the definition of «civil servant», «officer», «chief of governmental authority in a government body», defined of their elements and features.

Key words: civil service, officer, chief of governmental authority in a government body, director.

Вступ. Розвитку законодавства про державну службу приділяється в даний час особлива увага. Це обумовлено насамперед тими змінами, що відбулися і відбуваються в нашому суспільстві і державі. Після прийняття Конституції, кардинально змінилася структура, функції органів державної влади на всіх рівнях. Змінилася роль і самого державного апарату і державних службовців. Постала необхідність підвищення ефективності функцій державного апарату, забезпечення професіоналізму державних службовців, нормативного закріплення окремого категоріального апарату, а також вивчення нових аспектів і проблем державної служби в цілому.

Питання кадрового забезпечення державної служби є об'єктом постійної уваги вітчизняних управлінців та науковців. Проблеми правового статусу та діяльності державних службовців в органах державної влади аналізуються в роботах вчених: В. Авер'янова, Н. Армаш, О. Бандурки, А. Головач, Н. Драгомирецької, О. Журби, Ю. Ковбасюка, А. Колодій, В. Маліновського, А. Мельник, М. Мельничук, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйко, В. Толкованова та ін. Їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали складовою фундамента становлення та розвитку інституту державної служби в Україні. Водночас вимоги сьогодення та адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлює переосмислення ряду науково-теоретичних положень щодо державної служби та удосконалення законодавства.

Постановка завдання. Метою пропонованої наукової публікації є визначення та аналіз понять «державний службовець», «посадова особа», «керівник», а також зіставлення правового статусу державних службовців та, зокрема, керівників органів державної влади.

Результати дослідження. Державна служба є ключовим елементом державного управління, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток держави. Саме державна служба є важливою сполучною ланкою між державою в особі державних органів та людиною і громадянином при реалізації останніми своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів. Існуюче законодавство про державну службу не забезпечує стабільності та престижності державної служби, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків.

Державна служба забезпечує виконання місії сучасної держави – служби суспільству. Політика, законотворчість, правоохоронна та інші головні компоненти держави – усе це інструменти служби держави суспільству. Державна служба об'єднує їх. Тільки таке системне розуміння державної служби дає можливість зрозуміти всю глибину цього інституту державного управління [1, с. 35].

Розгляд правового статусу державних службовців дає підстави стверджувати, що в українському законодавстві не диференціюється правовий статус державних службовців згідно посади, яку обіймає той, чи інший працівник, хоча в основі розробки системи державної служби лежить метод класифікації посад. Поняття «категорія посади» зазначається, як є одне із найважливіших в сфері державної служби. Ю. П. Битяк розуміє «посаду» як найпростіший елемент як основну клітину управлінської структури. При цьому, системи державної служби використовують висококонструктурований процес для визначення посад організаційної структури [2, с. 58].



Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу», посада – це визначена структурою та штатним розкладом первинна структурна одиниця органу державної влади (організації) та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами (посадові інструкції) коло службових функцій та повноважень [3].

З наданої дефініції можна виокремити декілька складових, а саме: 1) первинна одиниця державного органу та його апарату; 2) повноваження, закріплені за посадою, визначені структурою і штатним розкладом державного органу; 3) коло службових повноважень, закріплених за посадою встановлюється нормативними актами. Іншими словами можна зазначити, що посада – це юридичний опис, який визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами), організаційний статус (місце посади в структурі органу) та правовий статус державного службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки).

Аналізуючи науковий базис державної служби, ми зробили висновок, що не дивлячись на те, що правовому статусу державного службовця приділено достатньо уваги, існують позиції, які не були конкретизовані та роз'яснені законодавцем і потребують більш глибокого вивчення. Одною з таких не вирішених проблем є недостатня регламентованість правового статусу керівників органів державної влади як вищої ланки корпусу державних службовців.

Як відомо, основи правового статусу суб'єкта закріплені у термінології, визначеній законодавством. Загалом термін «службовець» є похідним від терміна «служба» і широко використовується в юридичній літературі. Загальноприйняте вважати, що службовці – це особи, які проходять якийсь певний вид служби (державної, громадської чи комунальної). Причому службовці виконують специфічні функції в межах суспільного поділу нефізичної праці.

Слід розрізняти поняття «працівник» взагалі (будь-яка людина, що заробляє власною працею), «робітник» (працівник, який виконує фізичну працю) та «службовець» (працівник, який виконує нефізичну працю).

Можна погодитися з твердженням, що сутність виконуваних функцій полягає в тому, що службовці забезпечують умови для матеріального і духовного виробництва, але самі при цьому матеріальних цінностей не створюють; володіють особливим предметом праці – інформацією, яка водночас виступає засобом їх впливу на тих, ким управляють (кого обслуговують); впливають на людей, обслуговують їх; як правило, зайняті розумовою працею; працюють за винагороду, одержують заробітну плату; обіймають посади в державних, громадських, приватних або інших організаціях, працюють на професійній основі; працюють в «чужих інтересах», тобто виконують волю тих, «кому вони підпорядковані й хто оплачує їхню роботу» [4, с. 48].

Історичний аналіз свідчить, що ставлення законодавця до поняття «службовець» було різним, що відбивалося на відповідних термінах. Так, у радянський період вважалося, що службовці – це працівники нефізичної і розумової праці, що отримують фіксовану заробітну плату. В того часу радянських кодексах про працю вживалися словосполучення «керівники, робітники і службовці». За радянських часів українське законодавство про працю оперувало такими поняттями як «робітники» і «службовці». Згодом, з метою уніфікації цих понять, український законодавець замінив їх узагальненим посиланням «працівники».

Зараз, ґрунтуючись на трудовому законодавстві, найчастіше працівників поділяють на «керівників» й «інших працівників». В широкому значенні й зараз працівниками вважаються як керівники, так і службовці. Водночас, поняття «служба» має більш вузьке значення і використовується переважно для позначення нефізичної праці. Невипадково для позначення особи, зайнятої виконанням інтелектуальної діяльності, вживається поняття «службовець», на відміну від терміна «робітник», який вживається для позначення особи, що виконує фізичну працю. Крім того, перебування на службі пов'язане з обійманням відповідної посади, тоді як робітники виконують робочу функцію за відповідною робочою професією без зайняття посади (як правило) [5, с. 38].

Вбачається, що застосування до державних службовців поняття «працівники» (що широко використовується у трудовому праві) в значенні терміну для позначення публічного адміністрування слід визнати юридичне некоректним. Крім того, потрібно враховувати, що під час перекладу юридичних термінів з інших мов на українську інколи застосовується формальний підхід і банальне калькування, що призводить до зміщення акцентів щодо первинного змісту.

Попри існуючі перманентні дискусії науковців щодо визначення поняття «державна служба», доводиться констатувати, що до цього часу єдиного підходу до розуміння поняття «державні службовці» в Україні не вироблено.

У сучасній літературі наводяться такі особливості державних службовців: вони обіймають посади в різних організаціях; характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконуючи специфічні завдання – організаційна, маркетингова, дослідницька робота тощо; вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарчі повноваження; можуть вжити заходи державного примусу; службовці реалізують свої функції, як правило, на оплатних засадах, за винагороду.

Огляд наукових думок стосовно визначення поняття «державної служби» дає можливість спостерігати у тлумаченнях цього терміну, значну різницю як у визначеннях та сферах поширення державно-правових відносин, так і в сучасних моделях державної служби.



На жаль, чинний Закон України «Про державну службу» не містить визначення поняття «державні службовці», але пропонує опосередкований підхід до його визначення. Так, частиною першою статті 1 даного Закону визначено державну службу через «професійну діяльність осіб», які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави, за яку вони одержують заробітну плату, а частиною другою тієї самої статті зазначено, що «ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження» [3]. При такому підході законодавця, аби зрозуміти суть дефініції «державні службовці», необхідно з'ясувати інші терміни та поняття, передбачені цим законом, а саме – «професійна діяльність», «посади в державних органах та їх апараті», «практичне виконання завдань і функцій держави», «відповідні службові повноваження» тощо.

Втім, дана прогалина вирішується у новому Законі України «Про державну службу» № 4050-VI. Так, згідно зі ст. 1 «державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу» [7].

Можна сказати, що у законодавчій дефініції наведеної статті призначення державної служби, яке раніше охоплювало лише виконання завдань і функцій держави, від тепер акцентоване на підготовку пропозицій щодо формування державної політики та надання адміністративних послуг. Тож за новим Законом № 4050-VI державна служба має сприйматись не як суто допоміжний інститут держави, який уможливило функціонування її органів, – а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства.

Досліджуючи поняття «керівник» в праці «Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність» наводиться точка зору, що керівники – це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ним певного формально-організованого колективу, які здійснюють внутрішню організаційне управління ним [8, с. 9]. За юридичною енциклопедією поняття «керівник» – це посадова особа, яку наділено адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює внутрішню організаційне управління ним [9, с. 82]. Майже аналогічне визначення наводиться в юридичному словнику цей термін тлумачиться, як «посадову особу, яку наділено повноваженнями щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює внутрішню організаційне управління ним» [10, с. 353]. О. М. Бандурка пропонує розглядати керівника як особу, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиначальником у межах наданих йому повноважень [11, с. 53].

Таким чином, наведене демонструє, що у правовій науці керівниками органів державної влади називають різновид посадових осіб, які наділені функціями управління щодо очолюваного ними певного формально-організованого колективу. Як бачимо, при визначенні цього терміна науковці здебільш спираються на управлінські функції, а не на адміністративно-правовий статус суб'єкта управління, хоча керівники органів влади не тільки мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань діяльності цих органів, а й одноособово проводять політику держави на різних рівнях. Це покладає неабияку відповідальність на осіб, що обіймають такі посади, як з юридичної, так і з моральної точки зору, однак законодавством такі специфічні функції не закріплені, що є на нашу думку, значним недоліком.

Поняття «керівник» на жаль, не закріплено у чинному законі «Про державну службу». Проте, хотілося б звернути увагу на той факт, що в новій редакції Закону України «Про державну службу» є категорія «керівник державної служби в державному органі», яка закріплена пунктом 4 ч. 1 ст. 1, де «керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті» [7]. При цьому ч. 1 ст. 9 цього ж Закону закріплено, що «керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті є керівник апарату, якщо інше не передбачено законом. Керівник апарату відповідальний перед керівником відповідного державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим за функціонування державної служби у цьому органі, якщо інше не передбачено законом». Тобто законодавець спочатку ототожнює «керівника державного органу» з «керівником апарату», а потім закріплює відповідальність керівника апарату перед керівником державного органу. До того ж юридично невиправданим вбачається чи то розмежування, чи то ототожнення у статтях Закону термінів «державний орган» «орган влади Автономної Республіки Крим». Вважаємо, що було б більш правильним одноразово закріпити положення, що дія Закону поширюється на органи влади Автономної Республіки Крим.



Таким чином, гадаємо, що наведена редакція Закону України «Про державну службу» в регулюванні визначення «керівник державної служби в державному органі» допускає колізію, суперечність норми п. 4 ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 9, яка потребує якнайскорішого розв'язання шляхом узгодження цих норм.

Зустрічається, що термін «керівник» ототожнюють з поняттям «посадової особи». Тлумачення терміну «посадова особа» закріплено в статті 2 Закону України «Про державну службу», а саме: «посадова особа» – це керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій» [3]. Тотожне визначення цього поняття знаходимо в енциклопедичному юридичному словнику. [10, с. 662].

Так як посадова особа є професійним виконавцем управлінських функцій, вона має особливий правовий статус, який надає їй змогу активно впливати на виконання завдань відповідної організаційної структури. Поняття «правового статусу» можна сформулювати як певну систему можливостей особи, які визначають її правове становище в державі. П. М. Рабінович, розглядаючи зміст правового статусу, визначає його, як «комплекс прав та юридичних обов'язків особи» [12, с. 48].

Посадова особа наділена всіма правовими засобами для забезпечення ефективного функціонування відповідної організації. О. В. Петришин наголошує, що специфіка діяльності і правового статусу цієї категорії службовців полягає у «здійсненні внутріорганізаційного на основі прямого підпорядкування управління відповідним колективом» [13, с. 37-38].

Крім повноважень, передбачених посадою, ця категорія службовців наділена правом представляти інтереси тієї чи іншої організаційної структури, або організації в цілому, у відносинах з іншими суб'єктами. А відтак вона є спеціальним суб'єктом управлінського процесу, що відображено через її правовий статус. О. П. Петришин, визначаючи особливості адміністративно-правового статусу посадової особи, виходить з положення про те, що «правовий статус даних суб'єктів є спеціальним відносно до правового статусу громадян і не може розглядатися поза зв'язком зі змістом і обсягом основних (конституційних) прав, свобод, обов'язків і відповідальності особи» [13, с. 39].

Такий підхід є правомірним, оскільки адміністративно-правовий статус – це сукупність прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Так, характеризуючи посадову особу як суб'єкта адміністративно-правових відносин, Д. М. Бахрах зазначає, що кожен громадянин виступає як індивідуальний суб'єкт правовідносин, проте коли він набуває статусу службовця, який «виконує певну посаду, сукупність прав і обов'язків, пов'язаних з відповідною соціальною роллю», терміном «громадянин» не охоплюється [14, с. 33]. Гадаємо, що таке тлумачення дає змогу охарактеризувати місце посадової особи в службовій ієрархії. Якщо вертикальний поділ залежить від категорії посади, яку займає службовець, то горизонтальний рівень зумовлений завданнями окремого виду служби.

Висновки. Здійснений нами догматико-юридичний аналіз положень законодавства та літературних джерел показав, що державним службовцям притаманні деякі особливості, а саме: вони обіймають посади в різних організаціях; характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконуючи специфічні завдання – організаційна, маркетингова, дослідницька робота тощо; вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарчі повноваження; можуть вжити заходи державного примусу; службовці реалізують свої функції, як правило, на оплатних засадах, за винагороду.

Ефективність управлінського процесу, настрої працівників у колективі, стосунки між співробітниками залежать від багатьох факторів: безпосередніх умов роботи, професійних якостей працівників, що займаються роботою з персоналом, але найбільше робота будь-якого органу залежить від керівника. Визначено, що «керівник-посадова особа» – це державний службовець, який обіймає визначену нормативними актами посаду, виконує посадові інструкції, насамперед функцію контролю, має у своєму підпорядкуванні службовців, наділений державно-владними повноваженнями, несе за їх невиконання або неналежне виконання юридичну відповідальність. При цьому поняття «керівник» у системі державної служби постає вужчим за поняття «державний службовець», оскільки кожен керівник органу влади (за винятком політичних посад) є державним службовцем, але не кожний державний службовець є керівником.

Список використаних джерел:

1. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні / М. І. Іншин. – Х. : Вид-во НУВС, 2004. – 337 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 3(22). – С. 58-65.
3. Про державну службу : Закон України № 3723-ХІІ від 16.12.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Кабанець А. Г. Державна служба / А. Г. Кабанець. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2004. – 176 с.
5. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України / М. І. Іншин. – Одеса : Одеська нац. юрид. акад., 2005. – 44 с.



6. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / за заг. ред. Р. Н. Нижник. – К. : Ін Юре. – 2003. – 240 с.
7. Про державну службу : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
8. Кисіль Л. Є. Керівник підприємства : компетенція та адміністративна відповідальність / Л. Є. Кисіль. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. – 81 с.
9. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2001. – Т. 3. – 792 с.
10. Великий енциклопедичний юридичний словник / За заг. ред. акад. НАНУ Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
11. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України : теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Харків, 1995. – С. 156.
12. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави: 5-те вид., зі зм. – Навч. посіб. / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2005. – 176 с.
13. Петришин О. П. Поняття посадової особи державного апарату / О. П. Петришин // Вісник Академії правових наук. – 2006. – № 2(21). – С. 37-45.
14. Бахрах Д. І. Індивідуальні суб'єкти адміністративного права / Д. І. Бахрах // Держава та право. – 2004. – № 3. – С. 32-34.

ОЛЮХА В. Г.,
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач
кафедри цивільно-правових дисциплін
(Криворізький факультет Національного
університету «Одеська юридична академія»)

УДК 346.1

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА В РОСІЇ ТА БІЛОРУСІ

Стаття присвячена дослідженню державного регулювання будівельної галузі у Російській Федерації та Республіці Білорусь. Зроблено висновок про те, що за умови послідовної реалізації державних цільових програм здійснюється вплив, що оптимізує розвиток капітального будівництва. Розглянуто систему державних органів управління будівельною галуззю.

Ключові слова: капітальне будівництво, державні програми, органи державного управління.

Статья посвящена исследованию государственного регулирования строительной отрасли в Российской Федерации и Республики Беларусь. Сделан вывод о том, что при условии последовательной реализации государственных целевых программ осуществляется воздействие, оптимизирующее развитие капитального строительства. Рассмотрена система государственных органов управления строительной отраслью.

Ключевые слова: капитальное строительство, государственные целевые программы, органы государственного управления.

The article investigates the state regulation of the construction industry in the Russian Federation and Belarus. Concluded that, subject to the consistent implementation of state programs usually carried out optimizing impact on the development of capital construction. Consider the system of state authorities of the construction industry.

Key words: capital construction, state target programs, state authorities.

Постановка проблеми. Капітальне будівництво є однією із підгалузей які складають базу народного господарства у будь-якій країні світу, незалежно від стану її економічного розвитку, соціальної спрямованості, політичного устрою та місця на міжнародній арені. Обумовлено це тим, що результати закінчених будівельних робіт задовольняють як інтереси суспільства в цілому, так і базові потреби кожної конкретної людини, зокрема в комфортному життєвому середовищі, доступному житлі. Держава повинна створити не тільки сприятливий політичний та економічний клімат для стабільного розвитку будівельного комплексу, а й має забезпечити якість та доступність будівельної продукції для кожної конкретної особи. Капітальне будівництво потребує виваженої державної політики щодо даної сфери народного господарства. З одного

