

---

**Ю. П. Битяк**, член-кореспондент АПрН України, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## Співвідношення правового статусу посади та посадової особи

---

Організація управління в повсякденній діяльності здійснюється спеціальним контингентом людей, об'єднаних в апарат управління, головним у побудові й ефективному функціонуванні якого є правильна диференціація (розподіл на частини, установлення субординаційних і координаційних зв'язків) усього комплексу управлінської діяльності. В основу побудови апарату державного управління покладається система утворюючих його посад, співвідношення яких не є чимось застиглим, а може змінюватися залежно від соціальної ролі органу. Організаційна форма органу управління залежить від змісту його діяльності, тому не можна розглядати орган управління тільки як колектив державних службовців або посадових осіб. Не посада підбирається під конкретну особу, а людина за своїми діловими, політичними, адміністративними і моральними якостями — під відповідну посаду. Лише такий шлях відкриває можливості для одночасного удосконалення роботи органів державного управління, раціональної побудови апарату управління, поліпшення управлінської діяльності. При цьому не можна заперечувати, що ефективність реалізації притаманних даній посаді повноважень прямо залежить від того, хто займає цю посаду.

Удосконалення державного управління, з одного боку, пов'язане із його демократизацією на всіх рівнях, спрощенням структури, об'єднанням органів управління однорідними галузями і сферами діяльності, ліквідацією зайвих ланок, проміжних і передатних структур, розширенням самоврядування і залученням громадян до управління, зміцненням контролю, а з іншої — зі створенням апарату управління, здатного уміло вирішувати завдання, що стоять перед суспільством, враховувати місцеві інтереси. В умовах політико-правової, конституційної, адміністративної, економічної реформ потрібно створювати апарат нового типу, що володіє основами науки управління, сучасними інформаційними технологіями, заснований на високому професіоналізмі, демократичний, контрольований народом, здатний вирішувати економічні і соціальні проблеми.

У правовій науці проблеми поліпшення роботи органів державного управління досліджуються в зв'язку з проблемами функцій, структури і форм державного управління, а також службової діяльності посадових осіб, через які реалізується управлінська діяльність. Такий підхід здається виправданим, але він не може бути єдиним, оскільки особлива увага при цьому приділяється діяльності окремих посадових осіб, груп державних службовців, а не всьому апарату й обґрунтуванню посад, що його складають. Місцем у державному органі або їх системі, яку займає певна посада і в якій об'єктивуються її функції, в кінцевому підсумку визначається правовий статус посадової особи. Д. М. Бахрах обґрунтовано зауважує, що коли в адміністративно-правовій літературі аналізуються структура і штати органів управління, дослідники відволікаються від їх людського субстрату, розглядають сукупність соціальних ролей, їх поділ на групи, зв'язки між ними. А отже, апарат управління в цілому можна розглядати насамперед не як велику сукупність службовців, а як систему соціальних позицій, різноманітних органів і ще більш різноманітних посад<sup>1</sup>.

Таким чином, посада — це структурна одиниця органу державного управління, а сукупність посад, субординаційних,

---

<sup>1</sup> Див.: Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Советское государство и право. — 1983. — № 4. — С. 25.

координуючих та інших зв'язків між ними складають структурні одиниці апарату, що є організаційною формою відповідного органу управління або системи органів. Посада визначає, які права та обов'язки може самостійно здійснювати той або інший державний службовець, оскільки вона відображає його повноваження. Тому посада розглядається як найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав і обов'язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських проблем. У ряді випадків до її поняття включається і відповідальність.

Посада є первинним елементом у структурі державного органу, в той час як сукупність посад, взаємозв'язки між ними створюють організаційну структуру органу, оскільки посада перебуває в складі структурного підрозділу відповідного органу. З державної посади, з її зайняттям особа отримує статус службовця, державної посадової особи органу або його апарату, тому від статусу посади залежить статус особи — державного службовця. Зайняття посади пов'язане й з визначенням порядку її заміщення — призначення, конкурс (обрання).

Встановлення посади державної служби — це прерогатива, як правило, центральних органів або «вищих» органів державної влади — Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Після встановлення посади здійснюється її заміщення, прийняття на посаду відповідної особи. Між встановленням посади і її зайняттям може пройти значний період часу.

Якщо статус посади визначається з її встановленням та характеризує посадове положення службовця, який її займе, то статус державного службовця виникає лише після зарахування на посаду. Правовий статус державного службовця, таким чином, визначається правовим статусом посади, при цьому встановлюється порядок вступу на державну службу (заміщення посади, правила проходження служби, заохочення службовців, відповідальності за вчинені правопорушення, звільнення з посади); повноваження службовця (права і обов'язки). З приводу сказаного можна зазначити, що правила (порядок) зайняття (заміщення) посади не входять до структури правового статусу державного службовця, оскільки цей порядок є складовою статусу посади, а не державного

службовця. Відмова в зарахуванні на посаду шляхом невидання наказу або оспорювання результатів конкурсу на заміщення посади зацікавленою особою має значення для відповідних органів чи їх посадових осіб лише як скарга громадянина щодо реалізації права на державну службу, може вирішуватися і в судовому порядку, оскільки особа, яка оспорує відмову у зарахуванні на посаду в системі державної служби, може претендувати на її зайняття, але ще не отримала статус державного службовця і не може в якості такого виступати.

Правовий статус державних службовців є спеціальним відносно правового статусу громадянина. Згідно із Законом України про державну службу державним службовцем може бути лише громадянин України. Таким чином, громадянство як політико-правова категорія виступає необхідною умовою для зайняття посади державного службовця в Україні. Оскільки правовий статус громадян розглядається як сукупність їх прав, свобод, обов'язків, відповідальності, то правовий статус державних службовців не може аналізуватися поза змістом і обсягом їх основних прав, свобод, обов'язків і відповідальності. Разом з тим, статус державних службовців, обсяг їх повноважень обумовлені посадою в структурі відповідного державного органу щодо практичного виконання завдань і функцій цього органу, держави в цілому.

Сукупність елементів правового статусу державного службовця передбачає визначення у законодавстві, яким чином він має діяти, які завдання вирішувати та яка відповідальність настає за неналежне виконання чи невиконання покладених обов'язків.

Особливості правового статусу посади обумовлюють зміст вимог до претендента на її зайняття. Вимоги до кандидата на посади в державних органах і їх апараті, як певні стандарти, закріплені у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців<sup>1</sup>. Поряд з кваліфікаційними вимогами до державних службовців (освіта, стаж роботи та ін.) до кандидатів на зайняття посади висувуються вимоги як до особистості (принциповість, вимогливість, ввічливість, тактовність та ін.). Таким чином, моральні якості стають обов'язковими, оскільки

<sup>1</sup> Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 1.

закріплюються як певний державний стандарт у нормативно-правових актах.

Органи (посадові особи), які мають право добирати службовців на посади державної служби, самостійно вирішують питання про відповідність чи невідповідність певної особи вакантній посаді. Безумовно, на посаду мають зараховуватися найбільш досвідчені, професійно підготовлені люди, але вирішення питання про зарахування на державну службу все ж залишається за відповідним органом чи його керівником. Усі громадяни України мають право на державну службу, що, однак, не означає, що будь-який громадянин може бути на державній службі, навіть якщо він повністю відповідає приписам ст. 4 Закону України «Про державну службу». На те і проводиться конкурс, щоб визначити кращого, а керівник здійснює підбір і розстановку кадрів з тим, щоб вони забезпечили необхідні процеси управління, моральний клімат у колективі. Безумовно, громадянам нашої держави надані рівні права доступу до державної служби, але мають ще бути створені однакові можливості для зайняття державною службою.

В спеціальній літературі статус посади в ряді випадків розглядається як соціальний, організаційний та правовий<sup>1</sup>. Принципово такий підхід не заперечується, але соціальний та організаційний статуси посади пов'язані з правовим, вони можуть визначатися лише правом — взаємовідносини з вищими та нижчими посадами, посадовими особами, громадянами (соціальний статус), місце посади в структурі органу чи його апарату тощо (організаційний статус).

При характеристиці посади намітилися різні підходи. Серед них найбільш поширеним є адміністративно-правовий, котрий, однак, не дає повного уявлення про посаду як найважливіший елемент організаційної структури органу, що приводить до об'єднання в одному понятті різних за своєю суттю явищ, — орган виконавчої влади (держави), посадова особа, службова особа, державний службовець. Частина дослідників проблеми розглядає посаду в обов'язковому зв'язку з посадовою особою, яка її займає.

<sup>1</sup> Див.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристъ, 1997. – С. 26–27.

Це призводить до переміщення характеристики явища в бік характеристики особи, що займає посаду, тобто зникає відмінність «між соціальною роллю (чи навіть групою ролей) і «Я» людини»<sup>1</sup>. Такий підхід не враховує того факту, що переважна більшість посад — це типові посади, встановлені для багатьох державних органів і організацій іноді з однаковим обсягом повноважень і найменуванням (начальник управління, головний спеціаліст облдержадміністрації, радник і т.д.). Лише невелика частина посад є індивідуальними, створюваними в одиниці, але і вони згодом або стають типовими (керівник комп'ютерного відділу), або скасовуються (Голова Національного комітету України з питань роззброєння. Посада була введена Указом Президента України від 07. 04. 1998 року, а ліквідована 09. 09. 2002 року).

Вважається, що, характеризуючи посаду як соціальне явище, не можна виходити з якогось одного критерію. Насамперед посаду потрібно розглядати як «державно-правову інституцію»<sup>2</sup>. Це обумовлюється тим, що процедура встановлення посади в державному органі пов'язана з певним державно-правовим актом, яким поряд із встановленням посади розробляється її статус. Сутність такої діяльності полягає у визначенні властивих їй державно-службових відносин. Наступний етап процедури встановлення визначеної посади — включення її у встановленому порядку в структуру даного органу. Саме з моменту, коли посада включається в структуру конкретного органу і стає його одиницею, починається процес комплектування кадрів державного апарату, незалежно від способу заміщення затвердженої посади — конкурс, призначення.

Розгляд проблем державної служби пов'язаних, в першу чергу, з удосконаленням структури апарату органів державного управління, в результаті діяльності якого реалізуються функції відповідних органів, а також з проблемою посади і посадової особи — однієї з категорій державних службовців, які відповідальні за практичну,

<sup>1</sup> Проблемы общей теории социалистического государственного управления. – М., 1981. – С. 300–305.

<sup>2</sup> Див.: *Розенбаум Ю. А.* Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы. – М.: Наука, 1982. – С. 53–58.

організаторську спрямованість управлінської діяльності, її зміст, економічну ефективність, стан законності та дисципліни в роботі державного апарату.

Особливе значення має перша проблема, безпосередньо пов'язана з роботою з упорядкування структури управління у всіх ланках. Основним напрямком, що використовується в сучасних умовах для впорядкування управління, є прийняття правових актів, за допомогою яких оптимізується система міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів публічної влади, відбувається об'єднання підгалузей чи одноманітних галузей у великі сфери з єдиним управлінським апаратом. Фактично можна говорити, що впорядкування структури управління проводиться з використанням адміністративно-правових методів. На даному етапі суспільного розвитку застосування адміністративно-правових методів удосконалення управлінських структур є виправданим, хоча і не універсальним і єдиним шляхом, дозволяє апарату утримувати свої позиції, незважаючи часом на інтереси суспільства. Безумовно, перехід до нових систем державного управління, ринкових відносин — це складний процес, що вимагає врахування багатьох аспектів.

Уже зараз державний апарат не може, як колись, командувати трудовими колективами. Слід й надалі розширювати можливості громадян щодо обрання на посади керівників, формування апарату в цілому, аж до встановлення числа управлінських ланок і кількості осіб, зайнятих у них. На жаль, в останні роки в системі виконавчої влади, правоохоронної діяльності спостерігалися зовсім протилежні тенденції, які призвели не до скорочення посад у державному апараті, а до значного росту його апарату (особливо в податковій, митній, міліцейській сферах та ін.).

Друга проблема — посади і посадові особи — повинна розглядатися відповідно до практичних потреб державної служби в сучасних умовах. Правовий статус посадової особи визначається займаною посадою, в якій об'єктивно відображається як її місце в конкретному державному органі, так і в системі державних органів. У спеціальній літературі пропонуються різні підходи до визначення посади і посадової особи, поділу державних службовців на категорії. В основу покладаються характер і обсяг повноважень,

сфера діяльності, або управління, спосіб формування апарату, форми державної діяльності та інші. Офіційні професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців даються в Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

В основу Довідника покладено посадову ознаку, оскільки вимоги до кваліфікації посад державних службовців визначаються їх посадовими обов'язками, які, в свою чергу, обумовлюють назву посади. Довідник забезпечує єдність у визначенні посадових обов'язків державних службовців та кваліфікаційних вимог до певних категорій посад.

Незважаючи на рекомендаційний характер Довідника, він все ж може розглядатися як обов'язковий для виконання документ, оскільки розроблений на виконання Закону України про державну службу. У вступі до Довідника говориться, що конкретні права та обов'язки державних службовців визначаються на основі Довідника і затверджуються у посадових положеннях та інструкціях керівниками відповідних державних органів у межах закону та компетенції. Це сприяє правильному розподілу повноважень між державними службовцями.

Правовий статус державних службовців, таким чином, відображає сутність і зміст державно-службових відносин. В свою чергу, характер цих відносин зумовлює соціально-правове становище їх учасників від моменту виникнення правовідносин, наділення та реалізації прав і обов'язків, гарантій службової діяльності, службової кар'єри, відповідальності до припинення державної служби. Через названі категорії розвивається правовий статус державних службовців. Зміна державно-службових відносин веде до зміни правового статусу державних службовців.

Статус державних службовців визначається (на даний час) Законом України «Про державну службу», іншими законодавчими актами, конкретизується в нормативно-правових актах різного рівня, статутах та положеннях про окремі органи, у професійно-кваліфікаційних характеристиках, положеннях і інструкціях, що розробляються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад і затверджуються керівниками відповідних органів.

Правовий статус державних службовців поєднує елементи інституту державної служби від вступу на державну службу до її завершення. Він являє собою сукупність правил проходження державної служби — прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності.

Кожний державний службовець має визначений правовий статус, особливості якого пов'язані з завданнями, функціями і повноваженнями відповідного органу, а зміст статусу службовця залежить від обсягу тих повноважень, які він отримує від відповідного державного органу для виконання поставлених перед цим органом завдань і функцій. Слід звернути увагу на те, що службовці державних органів реалізують свої повноваження не лише в системі відповідного органу — внутрішньоорганізаційні — між керівниками та підлеглими, а й за межами органу — зовнішньоорганізаційні, які мають владний, організаційно-розпорядчий характер відносно інших державних органів, їх структурних підрозділів, посадових осіб, а в певних, встановлених законами випадках і до громадян при наданні їм управлінських послуг. У зв'язку з особливостями правового статусу різних категорій державних службовців для них можуть встановлюватись особливі правила проходження державної служби. Для цивільних державних службовців одні, для мілітаризованих інші, окремі для дипломатичної служби, співробітників митних органів і т. п. Це і особливий порядок зарахування на державну службу, заміщення посад, правила проходження державної служби, спеціальні права та обов'язки, обмеження, порядок проходження атестації, притягнення до відповідальності.

Правовий статус державного службовця виникає з моменту зарахування на посаду. Прийняття на державну службу на посади третьої–сьомої категорій, передбачених ст. 25 Закону про державну службу, здійснюється на конкурсній основі. В цьому випадку моментом виникнення правового статусу є затвердження результатів конкурсу і видання акта (наказу) про зарахування на державну посаду та прийняття державним службовцем присяги. Якщо законодавством встановлена інша процедура (порядок) зарахування на посаду, то в таких випадках моментом виникнення статусу державного службовця є видання наказу про призначення

на посаду, оскільки з цього часу для державного службовця настає можливість виконання службових обов'язків. За будь-яких обставин чи умов зайняття посади статус державного службовця надається особі після фактичного зарахування її на посаду відповідним актом.

В юридичній літературі одностайно вважається, що правовий статус, в першу чергу, включає сукупність прав і обов'язків на посаді та відповідальність. Безумовно, обсяг прав і обов'язків, правовий режим відповідальності залежить від посади та місця (органу), в якому особа проходить державну службу. Статус державного службовця апарату Кабінету Міністрів України буде іншим, ніж службовця обласної державної адміністрації, апарату Верховної Ради України ніж військовослужбовця. На статус можуть впливати також різні обставини. Зокрема, у державних службовців він може змінитися в умовах запровадження спеціальних режимів<sup>1</sup>. Статус державного службовця залежить від категорії посади, яку він обіймає, присвоєного йому рангу, виду виконуваної роботи, рівня (ланки) державної служби тощо. Керівник державного органу матиме ширший за обсягом прав та обов'язків статус порівняно із спеціалістом, представник адміністративної влади (особа, що може застосувати заходи адміністративного примусу) порівняно із службовцем апарату облдержадміністрації і т. п.

Статус державного службовця втрачається з моменту припинення державно-службових правовідносин, припинення державної служби. За певних обставин статус державного службовця може не виникнути. Так, якщо особа пройшла конкурсний відбір і вперше зараховується на державну службу, але відмовилась від прийняття присяги, то вона не може бути призначена на посаду за результатами конкурсу, оскільки відмова у прийнятті присяги державного службовця служить підставою для припинення державної служби.

У вітчизняній юридичній літературі питання про статус посади, посадової особи, види державних службовців продовжує залишатися дискусійним, незважаючи на те, що досліджується більше

<sup>1</sup> Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.; Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348; та ін.

50 років. Однак здається, що особливе значення має дослідження проблеми посади, якою визначається спрямованість праці кожного службовця, його завдання, компетенція, форми і методи роботи. Будучи структурною ланкою апарату управління даного органу, посада забезпечує оформлення організаційно-правового стану службовців, за її допомогою закріплюються їх службові функції, ступінь участі у виконавчо-розпорядчій діяльності, взаємозв'язок з діяльністю інших службовців і всього органу в цілому, заходи заохочення і відповідальність.

---

*О. Б. Червякова*, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого

---

### **Адміністративно-правовий статус громадянина в інформаційних відносинах**

---

Конституція України 1996 року закріпила принцип верховенства права та положення про те, що права і свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України). Одним із найважливіших конституційних прав особи є право на інформацію, що підтверджує намір України відповідати вимогам міжнародних принципів та стандартів з прав і свобод людини. Так, відповідно до ч. 2 ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Таке право громадян кореспондується із обов'язком державних органів та посадових осіб надати їм відповідну інформацію, перш за все, ту, що визначена у ч. 4 ст. 29, частинах 2 та 3 ст. 32, ст. 40, ч. 2 ст. 50, ст. 57 та інших Конституції України. Реалізація зазначених прав може бути обмежена виключно законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.