

Петренко П. Д.,

кандидат юридичних наук,

Заслужений юрист України

ПОЛІТИЧНІ І АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА

В статті визначено ознаки політичних і адміністративних посади, встановлено ті з актів законодавства України, що включають положення про відповідне розмежування, проаналізовано повноту врегулювання даного питання.

Ключові слова: політичні посади, адміністративні посади, система органів виконавчої влади, державна служба, державні службовці, політики.

Політичні призначення не рідко негативно позначаються на організації діяльності виконавчої гілки влади в Україні, оскільки такі призначення заважають стабільності, послідовності, виваженості, прозорості як державної політичної діяльності, так і державної служби. Вирішенню цього актуального питання сприятиме остаточне виділення і визначення статусу політичних і адміністративних посад в системі посад органів виконавчої влади України, що означатиме розмежування статусів політиків та державних службовців, чий завдання в реалізації виконавчої влади відрізняються. В умовах активізації євроінтеграційних процесів дане питання набуває ще більшої актуальності, оскільки принцип виділення адміністративних і політичних посад вже є одним з принципів організації діяльності виконавчої гілки влади в країнах-учасницях ЄС. Водночас, в Україні такі функціональні та інституціональні складові як політичні та адміністративні посади не мають достатньої визначеності.

Метою даної статті є аналіз впровадження принципу розмежування політичних і адміністративних посад у структуру системи органів виконавчої влади в Україні. Задля досягнення означеної мети вбачається доцільним визначення ознак політичних і адміністративних посади, встановлення тих з актів законодавства України, що включають положення про відповідне розмежування, аналіз повноти нормативного врегулювання питання розмежування політичних і адміністративних посад.

Необхідно зазначити, що вивченню реформ державного управління та проблем розмежування посад у цій сфері вже були присвячені праці таких вчених як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.В. Война, О.Л. Валевський, О.В. Зайчук, І.Б. Коліушко, Н.Р. Нижник, А.І. Рибак, Н.М. Оніщенко, С.М. Серьогін, О.В. Скрипнюк, Н.М. Пархоменко, І.І. Письменна, Ю.С. Шемшученко та інших. Проте, незважаючи на наукову цінність праць зазначених авторів, проблема розмежування посад у структурі органів виконавчої влади залишається остаточно невирішеною і відповідно потребує подальших досліджень.

Якщо говорити про теорію, то Ю.В. Война визначає, що особливості статусу посади «політичного діяча (політика)» виявляються у трьох ключових моментах: в особливому порядку призначення на посаду; в особливому порядку звільнення з посади; в особливих рисах відповідальності, яка має ознаки публічної відповідальності за наслідки діяльності [1, с. 94]. Більш повно особливості статусу політичної посади описані тим, що: 1) заняття посади відбувається шляхом обирання парламентом (проурядовою коаліцією) або призначення політичним лідером (президентом); 2) звільнення здійснюється через висловлювання недовіри парламентом (проурядовою коаліцією) або на розсуд політичного лідера (президента). При цьому неможливо оскаржити рішення про звільнення в судовому порядку; 3) наявне право самотійно піти у відставку в знак протесту проти політики, що реалізується; 4) відповідальність – політична; 5) обіймаючи посаду, суб'єкт визначає державну політику в певній галузі в інтересах усього суспільства; 6) приймає політичні рішення, націлені на

розв'язання суспільної проблеми; 7) є лояльним до певної політичної сили, яка делегувала особу до уряду; наявність підтримки з боку політичних сил; 8) здатність реалізовувати політичну доктрину [2, с. 16-17]. Звідси, державний політичний діяч – це особа, яка набула даний статус в результаті обрання або призначення всенародно обраними носіями влади за допомогою особливих процедур на певний строк, приймає в межах своїх повноважень нормативні рішення, керується власними політичними пріоритетами і несе політичну відповідальність за свою діяльність [3, с. 149].

Адміністративні посади характеризуються тим, що: 1) на них суб'єкти призначаються на загальних підставах, які регламентуються відповідними нормами; 2) звільнення з посади здійснюється в установленому адміністративному порядку; 3) наявне право через суд оскаржити рішення про звільнення; 4) відповідальність – адміністративна; 5) службовець здійснює державну політику; 6) приймає організаційні та управлінські рішення, спрямовані на вирішення часткових проблем, локалізованих у просторі й часі; 7) є нейтральним до панівної політичної доктрини; 8) необхідним є наявність професійного досвіду, освіти й адміністративних здібностей [2, с. 16-17].

Першим кроком впровадження в Україні принципу розмежування політичних і адміністративних функцій державного управління в систему засад організації виконавчої влади в Україні можна вважати прийняття Концепції адміністративної реформи 1998 року [4], яка визначила впровадження в Україні «механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами». Серед комплексу заходів реформування центральних органів виконавчої влади було передбачено «підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і відокремлення статусу міністрів від статусу державних службовців». Як бачимо, у Концепції ще у 1998 році було закладено такий напрямок реформування організації органів виконавчої влади України як

впровадження політичних посад та виділення статусу політичних діячів (політиків) з числа державних службовців.

Не можна оминати увагою і той факт, що у Концепції було зроблено спробу виділення особливостей статусу посади політичного діяча (політика). До таких особливостей віднесено призначення на посаду в особливому порядку; в особливому порядку звільнення з посади; публічна відповідальність – перед главою держави, парламентом, а також у певних формах – перед населенням [4].

Указом Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001 № 345/2001 [5] було визначено, що належать до політичних «посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад». Водночас, у п. 15 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України надане поняття публічна служба як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [6]. Хоча в даному визначенні не враховано розмежування політичних і адміністративних посад, все ж таки подальше використання даного положення і аналіз такої практики включають виділення в законодавстві України видів публічної служби: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування [7]. Тим самим проблема фактичного розгляду «державного управління» та «місцевого самоврядування» в українському законодавстві та теорії як двох відокремлених сфер [8, с. 599] починає вирішуватися. Водночас, проблеми обсягу категорій публічна служба, державна служба, розмежування політичної і адміністративної складової в цих інститутах – залишається.

Ю.В. Война констатує, що спроба розмежувати політичні та адміністративні функції була зроблена в Типовому положенні про міністерство в Україні, затвердженому Указом Президента України №1199/2010 від 24.12.2010 р. Зокрема, коли передбачається, що міністр має заступника міністра-керівника апарату, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій міністра, та звільняється з посади Президентом України. На думку Ю.В. Войної, «такий порядок призначення керівника апарату має політичне забарвлення, хоча керівник апарату є державним службовцем» [1, с. 93].

В подальшому, зокрема, в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади від 17.03.2011 № 3166-VI [9], чітко визначено, що посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (ч. 5 ст. 9). Аналізуючи дане положення, ключовими вважаємо позиції: 1) дані посади визначено політичними; 2) логічним висновок з даного положення є виділення в структурі реалізації державної влади суб'єктів, що займають політичні посади, посади державної служби, працюють в органах влади; 3) для правового регулювання статусу посад політичної служби повинно бути прийняте окреме законодавство; 4) цілком логічним є виведення політичних посад поза межі категорії державної служби, що нині закріплена в законодавстві України (вузьке тлумачення, коли поняттям державних службовців охоплено лише службовців органів виконавчої влади та апаратів державних органів).

Однак, метою даного дослідження є не лише аналіз чинного законодавства, але і визначення доцільних для впровадження змін в організації діяльності системи органів виконавчої влади. А тому ми можемо скористатися пропозиціями щодо розширення обсягу категорії «державна служба» і внесення відповідних змін до законодавства у сфері державної служби, включаючи вирішення питання прийняття окремих законів, що ними буде врегульовано службу за окремими її різновидами (публічна служба, державна служба, служба

в органах місцевого самоврядування та інші види), введення поняття політичних діячів як специфічних державних службовців. Щодо обсягу останнього поняття, то до цієї категорії запропоновано віднести посади Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників міністрів. І одразу зауваження, що до державних політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад та місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади [3, с. 148]. Але вони будуть визначені публічними службовцями, і для правового регулювання їх статусу, як було зауважено, доцільно прийняти окреме законодавство.

І в цьому контексті вважаємо за доцільне також зупинитися на тому, що в ч. 2 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади від 17.03.2011 № 3166-VI [9] вже визначено, що перший заступник міністра призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра. Враховуючи, що закон є вищим у ієрархії нормативно-правових актів, ніж указ, тим більше прийнятий пізніше, про конституційність чи неконституційність питання призначення та звільнення першого заступника та заступників міністра Президентом України сперечатися не доцільно. Наведене положення є також ознакою політичної посади, що закріплена в законі: особливий порядок призначення та звільнення. І до вказаного положення на особливу увагу заслуговує ч. 3 ст. 9 вказаного закону, де визначено, що «у разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступники міністра звільняються з посад Кабінетом Міністрів України». Це логічна в контексті характеристики політичної посади норма законодавства України, що ілюструє окрему специфічну рису статусу цього різновиду посад в межах державного апарату.

Пряме виділення політичних посад в системі посад апарату держави відмічаємо у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII [10]. Зокрема, в ч. 3 ст. 6 вказаного Закону чітко

визначено, що «посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу». Доводиться констатувати, що знову ж таки, як і в попередньо проаналізованому акті, відсутнє визначення та ознаки політичних посад. Як справедливо вказує Ю.В. Война, «норми чинного законодавства... не дають відповіді на запитання, за якими правилами функціонують у суспільстві особи, що займають «політичні» посади у державних органах, і чим «політична» діяльність таких осіб відрізняється від діяльності інших осіб, які є державними службовцями» [1, с. 95].

Водночас, аналіз вищезгаданих норм дає можливість визначити ознаки поняття «політична посада» в чинному законодавстві України: 1) політична посада в структурі посад державного апарату займає окреме місце поряд з посадами державної служби; 2) суб'єкти, що обіймають політичні посади, як і держані службовці, окремі від працівників державних органів суб'єкти; 3) статус політичної посади повинен встановлюватися спеціальним законодавством.

Окремо слід відзначити, що прийнятий у 2015 році новий Закон України «Про державну службу» № 889-VIII [11], на жаль, не вирішив проблему прямого закріплення понять політична та адміністративна посада, як і прямого закріплення відповідного принципу, однак про відповідне розмежування опосередковано йдеться ряді норм закону. Наприклад, при визначенні поняття державної служби як професійної та політично неупередженої (ч. 1 ст. 1), віднесення до числа принципів державної служби політичної неупередженості, професіоналізму, стабільності (ст. 4), виділенні осіб, що на них не розповсюджує дію закон (ст. 3) тощо.

Підсумовуючи вищевикладене, можна відзначити, що в Україні концепція розмежування політичних і адміністративних посад вже почала реалізовуватися на практиці, адже сьогодні даний принцип вже закріплено у законодавстві в якості однієї з основних адміністративно-правових засад регулювання організації діяльності органів влади. Однак, при цьому про досконалість правового регулювання принципу розмежування політичних і адміністративних

посад в структуру системи органів виконавчої влади в Україні на разі не йдеться: визначення понять не надане, ознаки чітко і повно не виділені, відповідно дана проблема потребує свого подальшого вирішення.

Література:

1. Война Ю. Політичні та адміністративні посади в органах виконавчої влади / Ю.Война // Публічне управління: теорія та практика. – № 1 (13). – 2013. – С. 93-97.

2. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський, А. М. Гаврилук та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010.- 300 с.

3. Адміністративне право України: Підручник / [Авер'янов В.Б., Додін Є.В., Пахомов І.М., Біла Л.Р. та ін.]; За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.

4. Президент України; Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

5. Президент України; Указ «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001 № 345/2001 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>

6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

7. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналітична довідка

Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09>

8. Рибак А.І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / А.І. Рибак // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць / Головний редактор В.М. Вашкевич. – К.: ВІР УАН, 2011. – Випуск 47. – С. 594-602.

9. Верховна Рада України; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади від 17.03.2011 №3166-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

10. Верховна Рада України; Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

11. Верховна Рада України; Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

**Петренко П. Д., Политические и административные посты в структуре органов исполнительной власти в Украине: анализ законодательства –
Статья**

В статье определены признаки политических и административных должностей, установлены те из актов законодательства Украины, что включают положения о соответствующем разграничении, проанализирована полнота урегулирования данного вопроса.

Ключевые слова: политические должности, административные должности, система органов исполнительной власти, государственная служба, государственные служащие, политики.

Petrenko P. D., political and administrative positions in the structure of executive power in Ukraine: analysis of legislation - Article

In the article are defined the characteristics of political and administrative positions, those acts of Ukrainian legislation that include provisions on an appropriate delimitation are set, the fullness of this settlement issue is analyzed.

Keywords: political positions, administrative positions, the system of executive power, civil service, civil servants, politicians.