

УДК 34.9

Н.О. АРМАШ, канд. юрид. наук, доц.,
Класичний приватний університет

ВПРОВАДЖЕННЯ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ В МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Ключові слова: публічна служба, державний політичний діяч, посада, адміністративна реформа

Питанням адміністративно-правового статусу державного політичного діяча, як провідного суб'єкта вироблення і реалізації державної політики в усіх сферах суспільної діяльності в сучасній науковій літературі не було приділено належної уваги. В більшості випадків, питання встановлення і реалізації правового статусу цих суб'єктів розглядалось побіжно у зв'язку з вирішенням правового статусу органу державної влади, тієї ж державної служби тощо. Тим більше, окрім Концепції адміністративної реформи інших спроб на науковому, концептуальному рівні визначити стратегію розподілу адміністративних і політичних посад в системі публічної служби не було.

Викладене зумовлює актуальність статті, її важливе теоретичне і практичне значення щодо подальшого розвитку адміністративного права в умовах сучасного державотворення.

Об'єктом є суспільні відносини, що виникають в сфері реалізації публічно-владних повноважень органами державної влади в межах адміністративно-правових відносин. Предметом є питання впровадження посад державних політичних діячів в межах адміністративної реформи. Новизна статті полягає у пропозиції автора розглядати лише обмежене коло публічних службовців, яким має бути надано статус державних політичних діячів та обґрунтовується недоцільність надання такого статусу Президенту України, народним депутатам та деяким іншим категоріям публічних службовців.

Уперше важливість розмежування політичних та адміністративно-управлінських функцій було визначено в політологічній думці найбільш розвинених країн наприкінці XIX ст. Доктрина дихотомії (роздвоєння) державної влади на політичне керівництво й цивільну службу досить швидко набула широку популярність і визнавалася майже всіма політиками й політологами. Україна почала побудову своєї власної системи публічної служби саме з радянської моделі абсолютної політизації державної служби, але започаткувавши проведення адміністративної реформи було взято курс на виділення незалежних в ієрархічному плані двох систем.

Коли посади державних політичних діячів міцно увійшли в практику державного управління, але не полишили лівової частки не властивих їм адміністративних повноважень (кадрових, дисциплінарних тощо), було зроблено ще один крок назустріч такої жаданої деполітизації державних службовців. Зокрема, був виданий Указ Президента України від 20.09.2007 р. № 900/2007 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» відповідно до якого приписується «утворення незалежного державного органу з питань управління державною службою, спрямування його діяльності передусім на забезпечення здійснення єдиної державної політики у сфері управління державною службою, забезпечення захисту законних прав та інтересів державних службовців; та розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, запровадження в органах державної влади посад керівників апаратів як вищих адміністративних посад у цих органах» [1].

На сьогодні в Україні вже сформувався певний стратегічний фон реформаційних процесів, який складається з різни аспектів, зокрема, таких як:

а) усвідомлення суспільством необхідності модернізації державного управління та приведення його до демократичних вимог сьогодення;

б) поступове впровадження положень Концепції адміністративної реформи в Україні, в якій чітко поставлено завдання розмежування державних посад на політичні та адміністративні відповідно до світових традицій демократичного державного устрою;

в) прийнято ряд нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію положень вказаної Концепції щодо розмежування політичних та адміністративних функцій в державному управлінні;

г) постійно ведеться пошук шляхів оптимального політико-адміністративного реформування публічної влади в Україні.

В даний час основними джерелами встановлення адміністративно-правового статусу державного політичного діяча є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [2] та Кодекс адміністративного судочинства України [3]. Проте, запропонований законодавцем перелік державних політичних діячів не можна визнати вдалим, оскільки до нього увійшли не тільки суто службовці, але й представники судової влади – судді, нехай навіть ті, які займають адміністративні посади – голови судів (але мова йде також і про суддів Конституційного, Верховного, Вищого господарського судів). На наше переконання такий підхід повністю суперечить конституційним положенням про недопустимість політичного втручання та будь-якого впливу на роботу судів усіх рівнів. Тоді як діяльність державних політичних діячів без такої особливості є немислимою.

Серед публічних службовців статус державних політичних діячів безспірно мають Прем'єр Міністр України та члени Кабінету Міністрів України. Проте, відповідними статусу державних політичних діячів характеристиками наділені й інші публічні службовці. Так, адміністративно-правовий статус голови Національного банку України регулюється Законом України «Про Національний Банк України». Враховуючи його повноваження, закріплені в ст.19 цього Закону, можна зробити висновок, що посаді голови Національного

Банку України властиві характеристики статусу державного політичного діяча [4].

Свого часу Концепцією адміністративної реформи була сформульована пропозиція надати головам місцевих державних адміністрацій, зокрема обласних, статус політичних провідників (діячів) єдиної державної політики в регіоні. Але, існування на місцевому рівні політичних функцій невиправдано з ряду причин: по-перше, існування Кабінету Міністрів – органу загальної компетенції, який уже визначив основні напрямки діяльності всіх органів виконавчої влади; по-друге, існування міністерств – органів спеціальної компетенції, які розробили певні програми, концепції та методи дії у ввірених їм сферах, тим самим конкретизувавши та пристосовавши до певної галузі програми уряду.

Правовий статус народного депутата також обумовлює особливість порядку та процедури його вступу на посаду, а відтак і особливість умов та підстав виникнення адміністративно-правових відносин. Проте, на наше переконання, робити висновок про їх належність до державних політичних діячів не можна з таких причин:

1. Депутат не є службовцем (будь-яким) у загальному значенні цього слова. Народний депутат не має державно-владних повноважень на вироблення та реалізацію державної політики. Будь-які рішення, звернення, запити зі сторони депутата не носять загального владно-управлінського характеру. Усі вони направлені на вирішення індивідуальної справи (депутатський запит з певного питання тощо).

2. Він, власне, є не державним політичним діячем, а політиком, який представляє інтереси усього українського народу в парламенті. Не можна вважати голосування депутата за ті чи інші закони, виробленням державної політики, оскільки власна політична позиція цієї особи, так само як і відповідальність за таке політичне рішення, на відміну від державних політичних діячів, в даному випадку просто відсутня.

За визначенням ряду вчених і наведеної нами раніше правозастосовної практики, Президент України також потрапив до переліку державних політичних діячів: політичні посади – це «посади, які не належать до посад державних службовців, заміщуються, як правило, представником партії, що перемогла на виборах чи особою, що безпосередньо обрана народом на певний строк, наприклад, посади Президента України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів тощо» [5, с.130]. Про «посаду Президента» говорить у своєму дослідженні і С.Г. Стеценко [6, с.624].

З'ясовуючи правильність наділення Президента статусом державного політичного діяча, виникає необхідність у детальному аналізі генези посту (посади) Президента в національній історії. Вперше інститут Президента був упроваджений у 1990 р. за часів існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Конституцією СРСР було засновано пост Президента СРСР, який за своїм правовим статусом був главою союзної держави. До прийняття чинної Конституції України, попередніми конституційними нормативно-правовими актами – Конституцією 1978 р.) зі змінами та доповненнями) та Конституційним договором між Президентом України та Верховною Радою України, – Президент був «главою держави і главою виконавчої влади», «найвищою посадовою особою» і складав присягу, вступаючи «на посаду».

Конституція 1996 р. змінила конституційний статус Президента як посадової особи на пост Президента, чим відмежувала його від посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування [7].

В Республіці Казахстан на сьогодні ст.40 Конституції закріплює, що «Президент Республіки Казахстан є главою держави, його вищою посадовою особою, який визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави та здійснює представництво Казахстану всередині країни та в міжнародних відносинах». Очевидно, що визначивши статус Президента як посадової особи казах-

ський законодавець увів його до ієрархії посад у державі.

Отже, за конституційними актами, зокрема, колишнього Союзу РСР і незалежної України, існувало два поняття (терміни), які визначили саме конституційний статус Президента – його «пост» і «посада».

Слово «пост» (від фр. *poste*, лат. *positus* – поставлений) розуміється, зокрема, як відповідальна і висока адміністративна посада.

Застосовується цей термін лише до осіб, які є главою держави чи главою держави і виконавчої влади. Відповідно і особа, яка посідає такий пост, має свій конституційний статус та статус правових актів у системі законодавства держави, які ним ухвалюються [7].

За визначенням адміністративістів «правовий статус службовця нерозривно пов'язаний із поняттям посади, яка визначає такі його аспекти: соціальний (горизонтальні та вертикальні відносини); організаційний (місце посади в структурі органу); правовий (коло повноважень, функції, права, обов'язки, відповідальність). Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено установлене нормативними актами коло службових повноважень. Штат – це постійний, встановлений склад співробітників певної юридичної особи, які перебувають в організаційно-правовому зв'язку та забезпечують виконання покладених на них функцій і завдань. Посада є частиною структури органу, виявом його компетенції як сукупності встановлених в офіційній формі прав і обов'язків, тобто, повноважень будь-якого органу або його посадових осіб, які визначають їх можливості приймати обов'язкові для виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [5, с.129–130].

Досить цікаві роздуми наводить В.О. Євдокимов: «В юридичній лексиці ототожнення, симонізації термінів (понять) «пост» і «посада» трапляється рідко. Здебільшого у кожне із цих понять вкладається конкретний зміст, правильне розкриття, уявлення якого право-

застосовними органами суттєво впливає на конституційність, законність рішень, що ними приймаються, на їх відповідність будь-яким нормативно-правовим актом. За Конституцією України Президент займає пост, який визначено в ній як пост глави держави. Про цей його конституційний статус глави держави, що персоніфікується в конкретній особі, обраний на пост Президента, йдеться в шести статтях (десяти положеннях) Конституції (статті 5, 104, 105, 108, 111, 112). Тобто, Президент України уособлює в собі інститут глави держави. Верховна Рада уособлює в собі інститут парламентаризму, Кабінет Міністрів – інститут уряду та виконавчої влади, суди – правосуддя, територіальні громади в особі утворюваних ними органів – місцеве самоврядування. Таким чином, Конституцією України досить чітко проведено розмежування між інститутом поста Президента України – главою держави, інститутом парламентаризму – єдиним органом законодавчої влади Верховною Радою України, інститутом виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України та органами виконавчої влади на місцях, органами правосуддя та органами місцевого самоврядування. У всіх цих органах, згідно з Конституцією, є посадові і службові особи, як є і в апараті Президента України. Конституція України встановлює відповідальність Президента, державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб за свої рішення, діяльність і бездіяльність» [7].

Дуже важливим для розуміння сутності інституту президентства є визначення основних рис, що характеризують цей інститут. Б.П. Єлисеєв виділяє такі:

- Президент є виборним главою держави, який може очолювати виконавчу владу або бути арбітром у системі поділу влади;

- в організаційному аспекті Президент нікому не підпорядкований і, взагалі, має високий ступінь незалежності від будь-яких інших державних органів, що не знімає з нього обов'язку діяти на основі й у виконання законів;

- пост Президента має яскраво виражений політичний характер. Йому належить важли-

ва роль у формуванні політики держави, верховного політичного керівництва державними справами [8, с.9–10]

Продовжуючи думку попередніх дослідників, політологи наголошують [8, с.163], що інститут президентства повинен розглядатися насамперед як владний інститут, тобто як сукупність владних повноважень Президента у сфері державного управління, які рівною мірою залежать як від конституційних норм, що регулюють функціонування президентської влади, так і від політичної діяльності Президента, будучи своєрідним «прочитанням» Конституції Президентом.

Отже, і науковці і практики одногосно визнають, що пост Президента України є особливою інституцією в державі і не може вважатись показником статусу Президента ні як посадової особи ні тим більше, як державного службовця. Сутність діяльності будь-якого службовця – це «служіння», виконання владних приписів. Президент же за своєю суттю є арбітром у відносинах між гілками влади, органів державної влади, причому неважливо, чи відносяться ці органи до певної гілки влади чи ні, або ж є взагалі особливим органом державної влади, яким є, наприклад, прокуратура чи Національний Банк України. Президент у ієрархії державної влади стоїть навіть не на верхівці владної піраміди, а над нею, що дозволяє неупереджено і вчасно як адміністративними, так і політичними методами реагувати на негативні прояви в роботі владних структур.

Те, що колись, в середині 90-х років минулого століття, Президента вважали посадовою особою і поширювали на нього дію законодавства про державну службу пояснюється зовсім не інакшим розумінням призначення цієї інституції. Така ситуація була вимушеною, оскільки рівень розвитку законодавства після розпаду Радянського Союзу в колишніх союзних республіках, в тому числі і в Україні знаходився на найнижчому рівні. Державознавці ще тільки мали розібратись у нових для них умовах управління країною та впорядкувати владну вертикаль, вибудовуючи ко-

жен щабель з врахуванням характерних ознак тієї чи іншої посади, посту, рангу тощо.

Відповідно, в таких умовах, аби не залишити поза нормативним регулюванням порівняно новий інститут державної влади – Президента України, розглядали його як різновид державної служби з усіма наслідками - відповідальність, сутність посади тощо. На сьогодні ситуація змінилась і Президент України набув притаманних цій інституції характеристик глави держави. Виконювані ним, відповідно до Конституції України, функції не дають нам підстави відносити його до будь-якого виду публічної служби, в тому числі і розцінювати Президента як державного політичного діяча.

Заслуговує на увагу та всіляку підтримку викладена в дисертаційній роботі О.С. Продаєвича авторська позиція. Вченим зазначається, що «насамперед необхідно вирішити питання вичерпного переліку посад, які слід віднести до категорії політичних посад»... «Перший крок у цьому напрямку зроблено. Однак, якщо врахувати важливість питання видів державних посад для інституту державної служби, то навряд чи можна це питання вирішувати на рівні підзаконного нормативного акта. Адже мова йде про одну з основ державної служби, а відповідно до п.12 ст.92 Конституції України, основи державної служби закріплюються тільки на рівні закону, у цьому випадку – Закону «Про державну службу». Водночас, до політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади» [10, с.8]. Звичайно, автор проводив своє дослідження до моменту законодавчого визнання державними політичними діячами частини з названих ним публічних службовців, але напрям його думки абсолютно правильний. Єдине, що треба зауважити, перелік посад державних політичних діячів має бути не в Законі України «Про державну службу», а в окремому Законі, який би регулював статус цього виду публічної служби.

Враховуючи значення та широкий спектр різновидів публічної служби, а також те, що кожен з існуючих видів має специфічні ознаки, які вимагають особливого підходу у нормативно-правовому регулюванні, вважаємо за доцільне прийняття єдиного нормативно-правового акту, який би чітко визначив систему публічної служби в Україні. Закон України «Про публічну службу» зняв би усі питання ієрархії публічних службовців в середині окремих систем – державної служби, військової, служби в судових органах, органах місцевого самоврядування, прокуратури тощо. Крім цього, поєднання в одному нормативно-правовому акті підгрунтя діяльності різних публічних службовців унеможливило б існування прогалів і колізій в національному законодавстві цієї сфери, оскільки тим самим законодавець визначився б із принципами їх взаємодії і розподілу між ними повноважень.

Отже, підводячи підсумок, треба констатувати, що перелік посад державних політичних діячів має бути виписаний в Законі, України «Про публічну службу». Зокрема, до категорії державних політичних діячів відповідно до чинного законодавства мають бути зараховані: Прем'єр-Міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Перший заступник та заступник міністра, Голова Національного Банку України. У перспективі, за умови зміни в національному законодавстві України можливе розширення переліку державних політичних діячів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» : від 20.09.2007 р., № 900/2007 // Урядовий кур'єр. – 26.09.2007. – № 176.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // ВВР України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 35 (№№ 35–36, 37). – Ст. 1358.
4. Закон України «Про Національний Банк України» : від 20.05.1999 р., № 679–XIV // ВВР України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
5. Коломоєць Т. О. Адміністративне право. Академічний курс : підручник / Т. О Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
7. Євдокимов В. О. Президент держави: конституційний статус / В. О. Євдокимов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyersunion.org.ua/?p=1210>.
8. Елисеєв Б. П. Нормативно-методическое обеспечение деятельности государственного органа / Б. П. Елисеєв. – М. : Норма-Инфра, 1997. – С. 9–10.
9. Паречина С. Г. Институт президентства: история и современность / С. Г. Паречина ; под общ. ред. Е. В. Матусевича. – Минск : ИСПИ, 2003. – 163 с.
10. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. С. Продаєвич ; Одеськ. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 19 с.

Армаш Н. О. Впровадження посад державних політичних діячів в межах адміністративної реформи / Н. О. Армаш // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 26–31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13anotar.pdf>

Приділено увагу окремим теоретичним та практичним питанням впровадження посад державних політичних діячів в межах адміністративної реформи. Зокрема, окреслено коло публічних службовців, яким має бути надано статус державних політичних діячів та обґрунтовується недоцільність надання такого статусу Президенту, народним депутатам та деяким іншим категоріям публічних службовців.

Армаш Н.А. Внедрение должностей государственных политических деятелей в рамках административной реформы

Уделено внимание отдельным теоретическим и практическим вопросам внедрения должностей государственных политических деятелей в рамках административной реформы. В частности, определен круг публичных служащих, которым должен быть предоставлен статус государственных политических деятелей и обосновывается нецелесообразность предоставления такого статуса Президенту, народным депутатам и некоторым другим категориям публичных служащих.

Armash N.A. On Introduction of the Post of State Politicians in the Administrative Reform

Particular attention to the theoretical and practical aspects of the profession of public political figures within the administrative reform paid. In particular, outlines a range of public servants who should be given the status of state politicians and justified unreasonableness of such status President, MPs and some other categories of public servants.