

Юлія ВОЙНА

ПОЛІТИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Успіх соціально-економічних і політичних перетворень в нашій державі залежить, насамперед, від ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів. Провідна роль у цих процесах належить посадовцям, які очолюють органи виконавчої влади. Одна їх частина є політиками, інша – державними службовцями. Однак, статус міністрів як політично відповідальних осіб залишається досить слабким, поширені політичні призначення на керівні посади, які належать до сфери професійної державної служби, внаслідок цього державна служба зазнає політичних тисків, рівень доброчесності посадових осіб є низьким, адміністративні процедури – непрозорими та забюрократизованими.

У зв'язку з цим, потребує впровадження розмежування адміністративної та політичної складових в посадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення проблем керівництва в державному управлінні, розмежування посад в органах виконавчої влади та функціонування виконавчої влади в Україні загалом зробили В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, О.А. Воронько, Н.Т. Гончарук, Л.Є. Кисіль, О.Д. Лазор, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, М.В. Мельничук, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, В.М. Селіванов, В.В. Токовенко, Н.В. Янюк та інші.

Разом із тим, незважаючи на наукову цінність праць зазначених авторів, окремі аспекти розмежування посад в органах виконавчої влади залишаються невирішеними, або дослідження є недостатньо ґрунтовними та системними. Потребує розгляду та дослідження розмежування адміністративних та політичних посад в органах виконавчої влади з урахуванням змін, які відбулися в законодавстві в 2010-2011 році та здійснюваної адміністративної реформи.

Метою статті є розгляд нормативно-правових актів досліджуваної теми в світлі оновленого законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Всі посади в органах державної влади поділяються на адміністративні, політичні, патронатні [5, с. 113]. Ці типи посад виокремлено і відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію реформування державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. №599/2000 [3].

Водночас, слід відзначити, що в науці існує пропозиція подумати не тільки про дихотомічне розмежування посад на адміністративні й політичні, але й про більш диференційовану організаційну шкалу: адміністративні посади – адміністративно-політичні посади – політичні посади. Обґрунтовується вона тим, що частину верхніх щаблів виконавчої влади можна однозначно відносити до політичного рівня, частину нижніх щаблів – до адміністративного рівня, а частина проміжних щаблів в ієрархічній структурі державної влади об'єктивно поєднує в собі й адміністративні, і політичні функції, утворюючи межу перехідних градацій між політичним керівництвом і державним управлінням. При цьому, рухаючись вгору по ієрархічних щаблях, питома вага політичних функцій зростає, а рухаючись вниз, зростає питома вага адміністративних функцій [7, с. 30]. Вочевидь, це зумовлено тим, що політик самостійно формує свою позицію, завдання, а службовець виконує (впроваджує у життя) згадану політиком позицію, його стратегічне бачення.



ВОЙНА

Юлія Вікторівна,

головний спеціаліст
відділу державної реєстрації речових прав
на нерухоме майно
реєстраційної служби
Головного управління
юстиції у Дніпропетровській області,
м. Дніпропетровськ

Анотація: Досліджено розмежування адміністративних та політичних посад в органах виконавчої влади з урахуванням адміністративної реформи та змін, які відбулися в законодавстві у 2010-2011 році.

Ключові слова: політичні посади, державна служба, адміністративні посади, міністр, керівник апарату, центральні органи виконавчої влади.

УДК 352:65.012.6

Як правило, адміністративні посади займають керівники, які є державними службовцями. Разом з цим, необхідно пам'ятати, що не всі керівники органів виконавчої влади є державними службовцями. Прем'єр-міністр та міністри мають статус політиків. Політична посада, як і посада державної служби, є різновидом державних посад.

З метою правильного розмежування адміністративних та політичних посад в органах виконавчої влади необхідно визначити поняття політичної посади. Єдине визначення поняття державної політичної посади міститься в Проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні

2009 р., який є новою редакцією Концепції адміністративної реформи

1998 р., відповідно до якого державна політична посада – це посада в органах державної влади, яку обіймає особа за результатами виборів до органів державної влади або призначення (обрання) Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України з метою реалізації політичної програми. [9].

Тобто, політична посада має свої особливості, що відрізняють її від посади державної служби. Відповідно до Концепції адміністративної реформи 1998 р. [6], 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.

На сьогодні, спроба розмежувати політичні та адміністративні функції зроблена в Типовому положенні про міністерство в Україні, затвердженому Указом Президента України №1199/2010 від 24.12.2010 р. [4]. Ним 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 нашу думку, такий порядок призначення керівника апарату має політичне забарвлення, хоча керівник апарату є державним службовцем. З приводу подібної норми ще в проекті Закону «Про центральні органи виконавчої влади» № 8055 від 02.02.2011 р. [10] (який з деякими поправками згодом став законом) Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зазначає, що пропозиції про покладення на Главу держави повноваження призначати на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняти з посад першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення), заступника міністра – керівника апарату мають ознаки неконституційності. При розгляді цього питання Головне управління виходить з того, що повноваження Президента України визначаються виключно у Конституції України і їх обсяг не може розширюватись шляхом прийняття звичайних законів. Такий характер компетенції Глави держави відображений у пункті 31 частини 1 статті 106 Конституції України, за змістом якого Президент України здійснює також інші (крім повноважень, визначених частиною першою цієї статті) повноваження, визначені Конституцією України.

Конституційним Судом України щодо обсягу повноважень глави держави в Україні сформульована чітка позиція, суть якої полягає у тому, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливорює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Глава держави не наділений Конституцією України повноваженнями призначати заступників керівників центральних органів виконавчої влади. Зауважимо, що керівниками центральних органів виконавчої влади є міністри (до складу Кабінету Міністрів входять за посадою), посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, центральні органи виконавчої влади. Заступники не належать до керівників центральних органів виконавчої влади [8].

Типовим положенням про міністерство в Україні визначено, що обов'язки заступника міністра – керівника апарату визначаються міністром. Керівник апарату здійс-

ное керівництво діяльністю апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад державних службовців та працівників апарату міністерства (крім тих, які призначаються на посади та звільняються з посад міністром). Разом з цим, у міністра залишилося досить широке коло повноважень щодо керівництва міністерством.

Повноваження заступника міністра – керівника апарату врегульовані в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» 17.03.2011 р. [2]. Стаття 10 визначає, що заступник міністра – керівник апарату є державним службовцем. Кандидатами на посаду заступника міністра – керівника апарату можуть бути громадяни України, які мають вищу освіту, досвід роботи у відповідній сфері або на державній службі не менш як 10 років, у тому числі не менш як 5 років на керівних посадах, і відповідають іншим вимогам, передбаченим законодавством про державну службу. Основними завданнями заступника міністра – керівника апарату визначено забезпечення діяльності апарату міністерства, стабільності і наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням повноважень міністерства.

Заступник міністра – керівник апарату відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) організовує роботу апарату міністерства;
- 2) забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань міністерства та подає їх на розгляд міністрові;
- 3) організовує та контролює виконання апаратом міністерства Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерства та доручень міністра, його першого заступника та заступника (у разі введення), звітує про їх виконання;
- 4) готує та подає на затвердження міністрові плани роботи міністерства, звітує про їх виконання;
- 5) забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у апараті міністерства;
- 6) в межах своїх повноважень запитує та одержує в установленому порядку від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій в Україні та за її межами безоплатно інформацію, документи і матеріали, а від органів державної статистики – статистичну інформацію, необхідну для виконання покладених на міністерство завдань;
- 7) за погодженням із Міністерством фінансів України затверджує штатний розпис та кошторис міністерства;
- 8) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату міністерства (крім тих, яких призначає на посади та звільняє з посад міністр), присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 9) приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату міністерства (крім тих, яких призначає на посади та звільняє з посад міністр), приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 10) забезпечує формування в установленому порядку кадрового резерву міністерства, організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників міністерства, а також осіб, включених до кадрового резерву;
- 11) представляє міністерство як юридичну особу в цивільно-правових відносинах;
- 12) у межах повноважень дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками міністерства доручення;
- 13) з питань, що належать до його повноважень, підписує накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання;
- 14) вносить пропозиції міністрові щодо представлення державних службовців та працівників апарату міністерства до відзначення державними нагородами України;

15) у разі звільнення міністра здійснює його повноваження до призначення на цю посаду іншої особи, крім тих, які визначені пунктами 2, 5, 6 (за винятком звільнення), 7 – 10, 11 (за винятком звільнення), 20, 28 (у частині виконання повноважень міністра, які за Конституцією та законами України виконуються ним особисто) частини першої статті 8 та статтею 18 цього Закону.

Слід зазначити, що у частині 5 статті 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплено правило про те, що «посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу». Аналогічне за змістом правило про «політичні посади» встановлено також чинним Законом України «Про Кабінет Міністрів України» для членів Кабінету Міністрів України.

Водночас, як слушно вказує Головне науково-експертне управління Верховної Ради України, ні діючий Закон України «Про Кабінет Міністрів України», ні поданий проєкт не розкривають поняття «політичні посади», а також не містять правил щодо особливостей проходження служби на «політичних» посадах. Норми чинного законодавства, як і норми проєкту, 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.

Зазначене управління вважає необґрунтованою позицію, за якою на осіб, що займають «політичні» посади, не поширюється законодавство про державу службу та трудове законодавство.

По-перше, виходячи зі змісту частини 1 статті 9 Закону України «Про державну службу» члени Кабінету Міністрів України (у тому числі відповідні міністри) є державними службовцями, правовий статус яких регулюється Конституцією та спеціальними законами. Зазначені винятки згідно з цією нормою не поширюються на заступників міністрів. Більш того, у статті 25 вказаного Закону прямо зазначено, що перші заступники міністра та заступники міністра є державними службовцями, а їх посади відносяться відповідно до першої та другої посад державних службовців, однак змін до вказаних положень законодавства у проєкті не пропонується.

По-друге, повне виведення вказаних осіб за межі регулювання службово-трудова відносин створює штучну категорію працівників (службовців), правовий статус яких має ознаки як привілеїв порівняно з іншими категоріями службовців (звільнення від загальнослужбових обмежень, передбачених, наприклад, для державних службовців, звільнення від вимог щодо етики державних службовців тощо), так і дискримінації (відсутність норм щодо режиму робочого часу, відпочинку, охорони праці, гарантій і компенсацій, пов'язаних з трудовою діяльністю (наприклад, відрядження, заборона звільнення в період тимчасової непрацездатності і т.д.) тощо). Таким чином, є підстави вважати вказані норми такими, що призводять до порушень вимог статей 24 та 43 Конституції України.

Варто також звернути увагу, що закріплений у законі правовий статус першого заступника міністра та заступника міністра може створити суттєві труднощі при реалізації ними своїх прав у подальшій трудовій діяльності (наприклад, можуть виникати питання щодо підстав внесення до трудових книжок записів про цю діяльність, зарахування її до стажу роботи), оформленні пенсій тощо. Головне управління вважає, що ці особи, які обіймають посади в органах державної влади, насправді є державними службовцями, які лише мають дещо відмінний від інших державних службовців особливий правовий статус. Тому в законі може йти мова про особливості їх правового статусу як державних службовців, але не про те, що вони знаходяться взагалі поза приписами законодавства України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Резюмуючи викладене, зазначимо, що керівники органів виконавчої влади займають державні посади – ад-

міністративні та політичні, з чим пов'язуються особливості їх діяльності. Адміністративні посади займають керівники центральних органів виконавчої влади (крім міністрів), голови місцевих державних адміністрацій та начальники територіальних органів виконавчої влади. Вони мають статус державних службовців. Посади членів Уряду є політичними. Проблема незавершеності розмежування адміністративних і політичних функцій і посад у міністерствах продовжує існувати.

На теперішній час в законодавстві відсутнє визначення «політичної посади», хоча свого часу таке визначення пропонувалося в проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, але так і не було перенесено в законодавче поле. З вищевикладеного випливає потреба закріплення на законодавчому рівні визначення «політичної посади», та внесення змін до законодавства щодо врегулювання статусу політиків.

Література:

1. Конституція України, прийнята 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – №72/1 (Спеціальний випуск). – Стор. 15.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-V від 17.03.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – №66.
3. Про Стратегію реформування державної служби в Україні: Указ Президента України №599/2000 від 14.04.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – №16. – Стор. 63. – Ст. 665.
4. Типове положення про міністерство в Україні, затверджене Указом Президента України №1199/2010 від 24.12.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Стор. 16. – Ст. 3545.
5. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах// М.: БЕК. – 1993.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні // Український правовий часопис. Випуск 4. Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали. – К. – 1999. – С. 8-34.
7. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В.В. Токовенко // Видавництво УАДУ. – 2001. – С. 256.
8. Висновок Головного науково-експертного управління від 14.02.2011 р. на проект Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (№ 8055 від 02.02.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39543
9. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.center.gov.ua/normoproektualna-diyalnist/normoproektualna-diyalnist.html
10. Про центральні органи виконавчої влади: Проект Закону України №8055 від 02.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39543