

Політичні діячі та державні

службовці: підстави розмежування та їх вплив на компетенцію центральних органів виконавчої влади



О. Д. Крупчан

кандидат юридичних наук, доцент, академік НАПрН України, директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Статтею розглядаються підстави виділення у центральних органах виконавчої влади політичних діячів та державних службовців, а також значення такого поділу при формуванні їх компетенції.

Ключові слова: орган виконавчої влади, політичний діяч, державний службовець, компетенція.

Статьей рассматриваются основания выделения в центральных органах исполнительной власти политических деятелей и государственных служащих, а также значение такого разделения при формировании их компетенции.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, политический деятель, государственный служащий, компетенция.

Article discusses the basis of allocation of central executive bodies on politicians and civil servants, as well as the value of such a division in the formation of their competence.

Keywords: executive agency, politician, civil servant, competence.

Політика та державне управління основною масою суспільних справ, зазвичай, сприймається як одне ціле. Сутністю політики певних частин населення, партій, що відтворюють їх інтереси, є здобуття державної влади та використання системи державного управління як інструменту для досягнення суспільно важливих цілей. Однак, при більш детальному аналізі цих двох понять, стає помітною велика кількість суперечностей між політиками та державними службовцями, що наводить на думку про доцільність розмежування цих двох сфер. Передумови для цього можна визначити наступним чином:

- державне управління має бути спрямованим на захист інтересів усіх громадян. Воно повинно слугувати кожному і ставитися до всіх громадян однаково. Політика, за своєю суттю, є сферою боротьби суперечливих інтересів та колективних спроб нав'язати певну систему цінностей одній частині суспільства іншим. Політики та політичні організації захищають певні інтереси і тому неспроможні в однаковий спосіб трактувати всі соціальні та економічні проблеми;

- найбільш бажаними рисами державного управління мають бути стабільність, безперервність і неупередженість. Ідеальне державне управління має бути системою, яка ефективно функціонує незалежно від того, як часто змінюються президенти чи міністри. А політика є сферою швидких та постійних коливань, частою зміною напрямків та цілей діяльності;

- однією з основних функцій державного управління є надання послуг населенню на рівних засадах. Основною функцією політиків є розробка нових ідей та цілей і залучення громадян до діяльності, що підтримує досягнення нових умов для забезпечення інтересів цих політиків.

Якщо говорити про державне управління, то воно повинно асоціюватися із стабільністю, а для політики цим критерієм є творчість [1, с. 304]. На підставі викладеного можна зробити висновок, що ці дві сфери – адміністрування та розробка політики – повинні бути розмежовані в структурі кожного державного органу. У цивілізованих країнах ці дві функції виконуються різними структурами та різними людьми. Це є очевидним, тому що адміністративна та політична робота вимагає абсолютно несхожих знань та вмінь. У багатьох країнах, особливо в тих, які знаходяться на початковому етапі побудови демократичної держави, багато проблем виникає саме через поєднання цих видів діяльності. З одного боку, спостерігається сильна тенденція до втручання в адміністративні процедури з політичних причин та залучення політиків безпосередньо до процесу прийняття адміністративних рішень, а з іншого – бюрократи розцінюються як особи, наділені правом розробляти політику та приймати стратегічні рішення. Негативні результати такого проявляються у викривленні адміністративних процедур та відсутності спроможності визначити й досягти стратегічних цілей.

Політичні та адміністративні функції мають бути чітко розмежовані й структурно рознесені. Таке розмежування функцій слід визначати на рівні законів, що регулюватимуть структуру та механізми функціонування уряду («Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації»), а також забезпечувати нормами, що окреслюватимуть правовий статус державних службовців (Закон України «Про державну службу»).

Державний механізм виконує три основні функції – прийняття політичних рішень, реалізацію політики держави і надання державних послуг. Якщо перше

завдання (встановлення політичних пріоритетів, визначення політичних цілей та завдань тощо) – це прерогатива політиків, то друге і третє (професійна діяльність з метою ефективного досягнення цілей та стандартів державної політики і державного управління) мають бути цілком покладені на державних службовців. Ключовим питанням організації будь-якого державного механізму є встановлення відповідних зв'язків між цими трьома функціями, тобто між політиками та державними службовцями. Останні не визначають політику чи пріоритети розвитку держави і суспільства, отже, їх власні уподобання не повинні позначатися на виконанні покладених на них завдань. Але від рівня їх професіоналізму, набутого досвіду, політичної нейтральності, готовності виконувати поставлені завдання, зрештою, залежить успіх реалізації всіх політичних рішень. Саме ці обставини є причиною необхідності розмежування політичних та адміністративних посад у державній службі [2, с. 264-267].

Досить складною з точки зору теоретичного обґрунтування і практичного вирішення є проблема запровадження у сфері виконавчої влади посад державних службовців, які б заміщували політичні діячі. Адже, ставши суверенною державою, Україна має встановити механізм вироблення та реалізації державної політики, тобто системи поглядів на розвиток суспільства і держави, яка отримала схвалення народу, всіх громадян суспільства [3, с. 45-47].

Процедурою визначення домінуючої системи поглядів у демократичних державах є вибори. В Україні – це вибори Президента і Верховної Ради. Але і Президент України, і Верховна Рада України, будучи виразниками (носіями) політичної програми, підтриманої більшістю виборців, не мають механізмів реаліза-

ції державної політики в повному обсязі (тобто з точністю до окремих деталей). Таку функцію здійснює виконавча влада.

Конституцією передбачено, що до складу Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів, входять лише міністри, а не всі керівники центральних органів виконавчої влади. Це підкреслює винятковий статус міністрів, а також провідне місце міністерств серед підвідомчих уряду центральних органів виконавчої влади.

До надзвичайно важливих інститутів, що підкреслюють політичну сутність посади члена уряду (міністра, зокрема), можна віднести:

- інститут контрасигнації – Прем'єр-міністр України та міністри, відповідальні за акт Президента України і його виконання, скріплюють його своїм підписом у випадках, передбачених Конституцією. На випадок незгоди з Президентом України, вони можуть проявити свою політичну позицію і відмовитися ставити свій підпис на цьому акті Президента України. У такій ситуації указ не набирає чинності;

- право на відставку за власною ініціативою. Це дає змогу окреслити межі політичної відповідальності лише тими діями, які член уряду вчиняє, чи на які погоджується, перебуваючи на політичній посаді.

Отже, виконуючи відповідні функції та повноваження, члени Кабінету Міністрів України мають керуватися критеріями політичної доцільності, проявляти політичну волю, оскільки межі, виражені законами та актами Президента України, надто широкі, щоб знайти відповіді в конкретних життєвих випадках. Як правило, Уряд є синтезатором політичних позицій Президента України і Верховної Ради України, виразником їх узгодженої політичної волі. Саме тому має бути законодавчо закріплено віднесення посад чле-

нів Кабінету Міністрів України до числа державних політичних посад, як це передбачає досвід усіх європейських держав і потреби самого життя в нашій країні. Остаточна визначеність у цьому питанні дуже важлива сьогодні для здійснення політичної і адміністративної реформ в Україні.

Визначення статусу «державного політичного діяча» можна здійснити двома шляхами:

– шляхом затвердження на рівні закону переліку тих державних посад, які носять політичний характер;

– шляхом перерахування ознак, які відрізняють державних політичних діячів від інших носіїв влади і насамперед від інших публічних службовців.

До політичних посад, на нашу думку, слід віднести посади, які передбачають виконання політичних функцій (наприклад, формування і представлення законодавчих ініціатив), коли призначення на такі посади відбувається за політичними критеріями, тобто для реалізації певної політичної програми, що була опосередковано чи прямо схвалена шляхом обрання особи на посаду чи призначення на посаду для реалізації визначеної програми діяльності органу державної влади. Звільнення з такої посади також здійснюється за відповідною схемою і переважно з суто політичних, а не професійних мотивів [4, с. 13].

Як зазначалося вище, у реформованій системі державного управління міністерства повинні стати провідними органами виконавчої влади центрального рівня, відповідальними за розробку та впровадження політики у визначених секторах державного управління.

Цілком підтримуємо положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», за яким міністр та його перший заступник займають свої посади як політичні діячі, тобто як політики (ст. 9). Од-

ним із найважливіших завдань реформи є підвищення ролі міністрів у виробленні та реалізації державної політики.

Тим самим, запроваджується перший і основний крок у цьому питанні – вивільнення міністра від щоденних адміністративних справ та обов'язків оперативного керівництва міністерством, тобто розмежування політичного статусу та відповідальності міністра від службового статусу і відповідальності посадової особи, яка має забезпечити адміністративне, суто внутрішнє, управління центральним органом виконавчої влади. Відповідальність за виконання Конституції та законів України, нормативно-правової бази відповідної сфери управління та управління персоналом покладається на посадову особу, яка обіймає вищу посаду серед адміністративних посад державних службовців і має статус першого заступника міністра, але на відміну від нього призначається на посаду та звільняється з посади незалежно від міністра.

Міністр, як член Кабінету Міністрів України, повинен перетворитися у посадову особу, яка несе персональну відповідальність за стан справ у певному секторі державного управління і має для цього відповідні повноваження. Саме міністр повинен здійснювати роль координатора діяльності усіх інших органів виконавчої влади для реалізації урядової політики у конкретному секторі. Йому має бути надано право пропонувати, які органи виконавчої влади необхідно створити або ліквідувати для реалізації такої політики. Міністрові також має належати право бути головним розпорядником бюджетних коштів щодо інших центральних органів виконавчої влади. Це гостре питання, але, з огляду на відповідні зміни до Бюджетного Кодексу України. Міністр має зосередити свою увагу головним чином на визначенні стратегічної політики, а не на її реалізації та адмініструванні.

Міністр та його перший заступник повинні взяти на себе виконання всіх політичних функцій в міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики і його реалізації в довіреному міністерству секторі державного управління.

Політичний характер посади не зводиться до факту обов'язкової належності особи, що обіймає дану посаду, віднесену до категорії політичних, до певної політичної партії, хоча, з огляду на розвиток політичної структурованості суспільства – це, тим не менше, можливий варіант. За допомогою поняття «політичний діяч (політик)» визначається правовий статус окремих державних посад у сфері виконавчої влади, який відмежовується від статусу державного службовця, встановленого Законом України «Про державну службу».

Особливості статусу посади політичного діяча виявляються у 3-х напрямках:

по-перше, в особливому порядку призначення на посаду, який регламентується насамперед Конституцією. Так, Президент України і народні депутати отримують владу безпосередньо від народу шляхом обрання на визначений строк, а члени Кабінету Міністрів України призначаються Президентом України. Нескладно помітити, що таке призначення має суто політичний характер. Глава уряду, реалізуючи політичну волю Президента України, вносить відповідно кандидатури на посади перших заступників міністрів та кандидатури членів Кабінету Міністрів України; а члени Кабінету Міністрів України колегіально приймають рішення про подання кандидатур на посади голів державних адміністрацій та їх перших заступників;

по-друге, в особливому порядку звільнення з посади і припинення повноважень. Так, повноваження народних депутатів припиняються з початком ново-

обраної Верховної Ради України, а Президента України – зі вступом на посаду новообраного глави держави. Відповідно, перед новообраною Верховною Радою України складають свої повноваження і члени Кабінету Міністрів України. Проте, крім вищезазначених правил, припинення повноважень даних осіб, є ще ряд підстав, які характеризують політичну відповідальність;

по-третє, в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також в певних формах перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності. Це є найсуттєвішою ознакою державного політичного діяча, як особи, що обіймає відповідну посаду. Особливий вид відповідальності – політичної – носить публічний характер і є найхарактернішою саме для членів уряду.

Інші посадові особи міністерства мають бути державними службовцями, які разом з технічними та обслуговуючими працівниками становлять апарат (персонал) міністерства. Його очолює один із заступників міністра, який є державним службовцем і призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Це дозволить звільнити міністра від обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом і водночас відмежувати політичну відповідальність міністра від відповідальності державного службовця.

Питання відповідальності міністра визначаються положеннями про міністерство. Міністр особисто відповідає за розроблення і впровадження Програми діяльності Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у відповідній сфері. Міністр несе персональну відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за реалізацію покладених

на міністерство завдань і виконання ним своїх функцій.

Міністр має право формувати патронатну службу. Патронатна служба міністра як його особистий апарат має бути спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра, організацією його контактів з громадськістю та засобами масової інформації. Водночас вона повинна виконувати роль сполучної ланки між міністром та колективом службовців апарату міністерства, а також певним міністром та іншими міністрами.

Виходячи з аналізу конституційних норм, до політичних посад доцільно віднести посади: Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. До цієї групи доцільно було б віднести також посади перших заступників голів державних адміністрацій обласного рівня, з огляду на необхідність підтримки керівника відповідного органу, а також його заміщення на випадок тимчасової неможливості виконання своїх повноважень.

Статус осіб державних політичних діячів, на відміну від державних службовців, характеризується тим, що вони несуть політичну відповідальність за свою діяльність, а не дисциплінарну [5, с. 21-24]. Адже вимогою до державних політичних діячів є не виконання певної трудової функції, а досягнення чи збереження певного стану в державі, у дорученому секторі управління. Саме за цими результатами має оцінюватися діяльність чи бездіяльність політиків.

Державні політичні діячі не лише беруть участь у політичних процесах у державі як члени (представники) певних політичних сил, груп, а й є носіями владних повноважень, котрих вони набувають за особливими процедурами на певний термін внаслідок обрання або при-

значення на відповідні політичні посади, мають можливість у межах своїх повноважень приймати нормативні рішення загальнообов'язкового характеру, ґрунтуючись на власних політичних пріоритетах, і несуть політичну відповідальність за свою діяльність. Тобто державні політичні діячі займають визначені Конституцією України посади для безпосередньої реалізації компетенції державних органів.

Крім усього іншого, політична відповідальність – це відповідальність політичного діяча за свою діяльність, а також за діяльність органу, до складу якого він входить або очолює, перед українським народом, а також перед органом, що його призначив, у формі усунення з посади, оголошення резолюції недовіри, відставки [6, с. 25].

У своїй діяльності політичні діячі мають керуватися специфічними принципами, серед яких мають місце наступні: наявність чіткої політичної позиції; активність та ініціативність; політична моральність, тобто дотримання своєї політичної позиції.

У більшості європейських держав, кадрові пропозиції щодо державних політичних посад готують і вносять політичні партії, на відміну від посад державної служби, де цю роль виконує спеціальний державний орган управління державною службою. Ці посади є політичними не тому, що кандидатури готуються політичними партіями, а навпаки – кандидатури готуються політичними партіями, тому що особи, які обіймають певні посади, виконують важливу політичну функцію – вироблення державної політики [7, с. 83-89]. Із зміцненням політичних партій в Україні зростатиме їх роль у суспільстві, в тому числі і в кадровому забезпеченні політичних посад.

У деяких країнах поняття «державний політичний діяч» закріплюється окремим законом. Наприклад, ст. 2 Закону

Литовської Республіки від 04.04.1995 р. «Про чиновників» [8, с. 13] визначає: «Державними політичними діячами (політиками) є працівники, обрані на свою посаду громадянами Литовської Республіки у ході прямих виборів, а також побічним шляхом або призначені державними інституціями законодавчої і виконавчої влади для виконання політичної програми. Державними політичними діячами є Президент Республіки, члени Сейму, Прем'єр-міністр і міністри Литовської Республіки».

Підводячи загальні висновки, слід наголосити, що політичну сутність посади члена уряду (міністра, зокрема) підкреслює, у тому числі, інститут контрастигнції (скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра та міністрів, відповідальних його виконання) та право на відставку за власною ініціативою. Досліджуючи статус «державного політичного діяча», обґрунтовуються два шля-

хи його встановлення: а) затвердження на рівні закону переліку тих державних посад, які носять політичний характер, б) встановлення в законі ознак, які відрізняють державних політичних діячів від інших носіїв влади, насамперед від інших публічних службовців.

Крім того, відзначаємо такі особливості статусу посади політичного діяча: особливий порядок призначення на посаду, який регламентується насамперед Конституцією України; особливий порядок звільнення з посади і припинення повноважень; особливі риси відповідальності, яка має ознаку публічної, переважно політичної, відповідальності за наслідки відповідної діяльності на посаді політичного діяча. На основі досвіду інших країн пропонуємо розробити і прийняти закон про державних політичних діячів в Україні, в якому мають бути врегульовані загальні засади їх правового статусу та особливості їх відповідальності.

Список використаної літератури

1. *Малиновський В. Я.* Державне управління [Текст] : навч. посіб. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
2. *Побережна В.* Розмежування політичних і адміністративних посад як основна вимога модернізації державної кадрової політики [Текст] // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 26. – С. 264-267.
3. *Армаш Н. О.* Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус [Текст]. / Н. О. Армаш. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 248 с.
4. *Логунова М. М.* Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності [Текст] / М. М. Логунова. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 196 с.
5. *Армаш Н.* Особливості відповідальності «державних політичних діячів»: співвідношення політики та закону / Н. Армаш // Юридичний журнал. – 2005. – № 11.
6. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування [Текст]. За заг. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушка. – К. : Вид-во УДАУ. – 1999. – 52 с.
7. *Тертичка В.* Механізм формування і здійснення державної політики // Вісник державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua>
8. *Домаркас В.* Опыт университетов Литвы в подготовке служащих государственного управления // Теория та практика державного управління. – Вип. 3 (22). – С. 13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>