

**Малиновський Валентин Ярославович**, доктор політичних наук,  
професор, професор кафедри політології та державного управління  
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки,  
м. Луцьк, Україна  
e-mail: valentyn.volyn@gmail.com  
ORCID ID: 0000-0003-2017-553X

## ПРИРОДА І ЗМІСТ ПОЛІТИЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*У статті здійснено аналіз політичної служби як одного з видів публічної служби. Розкрито особливості політичних посад у державних органах, зокрема політичний характер цих посад, що суттєво відрізняє їх від інших посад публічної служби, зокрема державної служби. Також визначено поняття «політичний діяч (політик)», специфічні принципи, якими керуються у своїй діяльності політичні діячі. Наголошено на відсутності законодавчого врегулювання цілої низки керівних посад у державних органах, на які дія нового Закону України «Про державну службу» не поширюється.*

**Ключові слова:** політична служба, публічна служба, державна служба, політична посада, політичний діяч (політик).

**Актуальність проблеми.** Ґрунтовне наукове осмислення політичної діяльності в державних органах, а відповідно, політичної служби, є актуальною науковою темою. Особливої актуальності вона набула в контексті реформування державного управління, визначеного Стратегією на 2016–2020 роки.

**Аналіз останніх джерел і публікацій.** Дослідженню державної, політичної, публічної служби приділяється значна увага науковців всього світу, зазначена тема знаходиться в центрі уваги В. Авер'янова, Л. Білої-Ґіунової, Д. Л. Вагнера, Т. Желюк, С. Кіма, С. Ківалова, Н. Колісніченко, Р. А. Кропфа, О. Крупчана, Д. Дж. МакГанна, Т. Мотренка, К. Намкойна, Ч. Б. Ньюванднера, Н. Рунової, К.-Х. Чо та ін. [1–6]. Але потрібно більш детально дослідити політичну службу в Україні.

**Метою статті** є характеристика політичної служби як одного з видів публічної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Політична складова публічної служби є порівняно новим вітчизняним інститутом, хоча дискусія стосовно розмежування політики та адміністрації у сфері публічного управління триває з часів В. Вільсона, котрий у своїй праці «Дослідження адміністрації» (1887) чітко

розмежував політику і управління [7]. Політики окреслюють державні завдання, а управлінці – засоби реалізації цих завдань – такою є класична схема моделі публічного управління. Зазначений розподіл державних посад на політичні та посади державної служби, коли політики визначають урядову політику, а державні службовці готують і виконують ці рішення, доводить свою ефективність уже протягом тривалого історичного періоду. Нейтральна державна служба здатна забезпечити професійність, стабільність, правонаступність державного апарату. Ступінь нейтральності корпусу державної служби на практиці залежить від специфіки держав. Відповідно кожна країна запровадила свою власну модель рівня політичної неупередженості державних службовців. Наприклад, у США цілком нормально сприймається політична лояльність державних службовців, тоді як у Великій Британії перевага надається їхній політичній нейтральності. Десь між ними – Франція та Німеччина, адміністрації яких є напівполітизованими на високих рівнях, але з технократичними державними службами.

В Європі розмежування на законодавчому рівні політичних та адміністративних посад відбулося в середині ХХ ст. Україна пройшла складний шлях до втілення механізму розмежування політики та адміністрації у сферу публічного управління. Уперше ідея розмежування політичних та адміністративних посад із необхідністю запровадження посади «політичного діяча (політика)» в офіційній сфері з'явилася у Концепції адміністративної реформи в Україні від 1998 р.: «Найпершим радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього статусу. Це дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах – політичних діячів (політиків) і державних службовців...

Вважаємо за доцільне запровадити порядок, згідно з яким міністр (так само як Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри) займає свою посаду як політичний діяч (політик). За допомогою поняття “політичний діяч (політик)” в цій Концепції визначається правовий статус окремих керівних посад у сфері виконавчої влади (зокрема, членів уряду), який відмежовується від статусу державного службовця, встановленого Законом України “Про державну службу”... Міністр повинен взяти на себе виконання всіх політичних функцій в міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики та в його реалізації у довіреному міністерству секторі державного управління» [8].

Статус політика пропонувалося надати також головам обласних державних адміністрацій: «Голова обласної державної адміністрації повинен мати статус політичного провідника єдиної державної політики в регіоні. Голова обласної

держадміністрації призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України...

Між посадовими особами обласної державної адміністрації повноваження повинні бути розмежовані таким чином, щоб голова адміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних, оперативних питань та зосереджував увагу на проблемах розроблення і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону (регіональної політики)» [8].

У 2001 р. політичні посади отримали офіційний статус згідно з Указом Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»: 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 належать до політичних і не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу» [9]. Згодом політико-правовий статус політичних посад був урегульований законами України: згідно з п. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [10]. Згідно з п. 5 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [11]. Однак у зазначених законах відсутнє термінологічне визначення ключових понять «політична посада» і «політичний діяч (політик)», що ускладнює усвідомлення їх сутності та систематизацію видів посад публічної служби загалом.

*Політичні посади* – один із видів посад публічної служби, що своїми особливостями і політико-правовими засадами суттєво відрізняється від інших посад публічної служби, зокрема державної служби. Політичний характер зазначеного виду посад не зводиться лише до факту обов'язкової приналежності особи, яка займає цю посаду, до певної політичної партії, хоча саме така ситуація є нормою у державотворчій практиці багатьох демократичних країн світу. Там саме політичні посади заміщуються представниками партії, яка перемогла на виборах. Тобто партії висувають свої кадри на вищі державні посади. І це логічно, адже політика певної партії (чи коаліції партій), яка отримала найбільшу підтримку населення на виборах, стає державною політикою. При цьому практика діяльності вищих посадових осіб вимагає поєднання принципу партійності з принципом професійності в період здійснення правлячою партією державно-владних повноважень. Окрім зазначеного, політичний характер цих посад визначається такими особливостями:

1) *особливим порядком призначення на посаду*, що регламентується Конституцією та законами України. Так, Президент України і народні депутати отримують владу безпосередньо від народу шляхом обрання на визначений Конституцією України строк. Голова Верховної Ради та його заступники обираються з числа народних депутатів України. Члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України. При цьому кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому Прем'єр-міністр вносить відповідні кандидатури на посади міністрів з урахуванням політичних пропозицій всіх членів коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України;

2) *особливим порядком звільнення з посади і припинення повноважень*. Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Проте, крім вищезазначених правил, є ще ряд підстав достроково припинення повноважень зазначених політичних діячів, що характеризують політичний характер цих посад: відставка Кабінету Міністрів або окремого члена Уряду, усунення Президента з поста в порядку імпічменту, дострокове припинення повноважень народного депутата;

3) *особливими видами відповідальності*, що має ознаки публічної, за наслідки діяльності на посаді політичного діяча. Носії державної влади, які формують державну політику у відповідних сферах державного управління та визначають зміст державно-управлінської діяльності, є суб'єктами *політичної відповідальності* – одного з видів публічної відповідальності (перед громадськістю, главою держави, парламентом), що настає за неспроможність державних органів та політиків розробляти та втілювати в життя державну політику. Формами політичної відповідальності є *солідарна (колективна) та індивідуальна*.

*Солідарна відповідальність* – фундаментальний принцип урядової діяльності, спільна і рівна політична відповідальність кожного члена уряду перед парламентом. Члени Кабінету Міністрів забезпечують єдність Уряду та несуть

відповідно до закону солідарну відповідальність за результати діяльності Кабміну як колегіального органу і особисто несуть політичну відповідальність за стан справ у дорученій сфері державного управління. Солідарна відповідальність сприяє функціонуванню Уряду як єдиної команди. Члени Кабінету Міністрів не можуть діяти всупереч позиції Кабінету Міністрів, оприлюднювати без згоди Прем'єр-міністра України будь-яку інформацію про перебіг засідання Кабінету Міністрів та оцінку позицій, які висловлюються членами Кабінету Міністрів на засіданнях [12, с. 7].

Конституцією України встановлено подвійну політичну відповідальність уряду: Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ст. 113). Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України (ст. 87). Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку Уряду. Прийняття Верховною Радою України рішення про відставку Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

*Індивідуальна* політична відповідальність – вид публічної відповідальності за доручену сферу державного управління, наслідком якої може бути звільнення члена Кабінету Міністрів України з посади Верховною Радою України. Водночас кожен член уряду має право з політичних чи особистих мотивів заявити парламенту про свою відставку.

Політичну сутність політичної посади підкреслюють такі політико-правові інститути:

– *контрасигнація* (лат. *contrasignatura* – міністерський підпис, від *contra* – проти і *signo* – підписую) – політико-правовий інститут, що забезпечує гарантії від зловживань з боку глави держави і глави уряду, через процедуру підписання рішень глави держави главою уряду та відповідним міністром, відповідальним за акт та його виконання, у випадках, передбачених Конституцією. Конституція України передбачає контрасигнацію актів Президента України, виданих у межах його окремих повноважень (ст. 106). Прем'єр-міністр та міністри, відповідальні за акт Президента України і його виконання, скріплюють його своїм підписом у випадках, передбачених Конституцією. У випадку незгоди з Президентом України, вони можуть виявити свою політичну позицію і відмовитися ставити свій підпис на цьому акті глави держави. У такій ситуації зазначений акт не набирає чинності;

– *право на відставку за власною ініціативою*, що дає змогу окреслити межі політичної відповідальності лише тими діями, які член уряду вчиняє, чи на які погоджується, перебуваючи на політичній посаді [13, с. 87]. Згідно із ст. 115 Конституції України Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету

Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

На політичні посади не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. До політичних посад в Україні належать посади: 1) Президента України; 2) народних депутатів України, у тому числі Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України; 3) Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів України (першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів); 4) першого заступника міністра, заступників міністра.

Політична посада обіймається *політичним діячем* – посадовою особою, яка забезпечує формування (вироблення) та реалізацію державної політики у відповідній сфері державного управління, до компетенції якої не входить здійснення адміністративних функцій та управління персоналом. У своїй діяльності політичні діячі керуються специфічними принципами, що суттєво відрізняє їх від державної служби: наявність чіткої політичної позиції; активність та ініціативність; політична моральність (дотримання своєї політичної позиції).

Особа, призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України, у день свого призначення перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України таку присягу: «Усвідомлюючи високу відповідальність члена Кабінету Міністрів України, урочисто присягаю на вірність Українському народові. Зобов'язуюся додержуватися Конституції України та законів України, зміцнювати суверенітет і незалежність України, обстоювати права і свободи людини та громадянина, дбати про добробут Українського народу, сталий демократичний розвиток суспільства» [10].

При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України присягу зачитує Прем'єр-міністр України, її текст підписує кожен член Кабінету Міністрів України. Член Кабінету Міністрів України вступає на посаду з моменту складення ним присяги.

**Висновки.** Таким чином, політична служба в Україні загалом отримала законодавче врегулювання. Однак залишається невирішеним питання врегулювання цілої низки посад, котрі новим Законом України «Про державну службу» виведені з державної служби. У результаті вони залишилися у невизначеному політико-правовому статусі, адже відтепер це не посади державної служби, однак до політичних вони законодавчо не віднесені. Зазначене стосується таких посад: Глава Адміністрації Президента України та його заступники, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступники, Голова та члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова та члени Антимонопольного комітету України, Голова та члени Національного агентства з питань

запобігання корупції, Голова та члени Рахункової палати, Голова та члени Центральної виборчої комісії, голови та члени інших державних колегіальних органів, Секретар Ради національної безпеки і оборони України та його заступники; Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступники, Голова Фонду державного майна України та його заступники, голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники [14]. Такий стан нормативної невизначеності зазначених посад негативно впливає не лише на теоретичні засади публічної служби, а й на практичну діяльність посадових осіб, які займають ці посади. Відповідно **подальші дослідження** у цій сфері мають бути спрямовані на обґрунтування правового статусу зазначених вище посад з метою внесення пропозицій щодо їх законодавчого врегулювання.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
2. Публічна служба: системна парадигма: кол. моногр. / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.
3. Croft R. A., Wagner J. L. American public administration: public service for the twenty-first century. Second edition. New York: Routledge, 2018. ix, 390 p.
4. McGann J. G. The fifth estate : think tanks, public policy, and governance. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2016. ix, 230 p.
5. Newswander C. B. Administrative ethics and executive decisions: channeling and containing administrative discretion. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018. 127 p.
6. Public administration and policy in Korea: its evolution and challenges / edited by Keun Namkoong, Kyung-ho Cho and Sangmook Kim. London; New York, NY: Routledge, 2018. xiii, 313 p.
7. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. 1887. Vol. II, No. 2. P. 197–22.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
9. Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 29.05.2001 № 345/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 985.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

12. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09.11.2011 № 1156). *Урядовий кур'єр*. 2007. 3 серп. С. 7–18.
13. Крупчан О. Д. Політичні діячі та державні службовці: підстави для розмежування та їх вплив на компетенцію центральних органів виконавчої влади. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 8. С. 85–91.
14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

## REFERENCES

1. Tymoshchuk, V. P., Shkolyk, A. M. eds (2007). *Publiczna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy*. Kyiv: Konus-Yu [in Ukrainian].
2. Serohin, S. M. ed (2017). *Publiczna sluzhba: systemna paradyhma: kol. monohrafiia / K. O. Vashchenko, S. M. Serohin, Ye. I. Borodin, N. A. Lypovska, N. H. Sorokina ta in. Dnipro: DRIDU NADU* [in Ukrainian].
3. Cropf, R. A., Wagner, J. L. (2018). *American public administration: public service for the twenty-first century*. Second edition. New York: Routledge.
4. McGann, J. G. (2016). *The fifth estate: think tanks, public policy, and governance*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
5. Newswander, C. B. (2018). *Administrative ethics and executive decisions: channeling and containing administrative discretion*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
6. Namkoong, K., Cho, K.-H., Kim, S. eds (2018). *Public administration and policy in Korea: its evolution and challenges*. London; New York, NY: Routledge.
7. Wilson, W. (1887). *The Study of Administration. Political Science Quarterly, Vol. II, 2, 197–222*.
8. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 22.07.1998 r. № 810/98. (1999). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, 21, art. 943* [in Ukrainian].
9. Pro chervovi zakhody shchodo podalshoho zdiisnennia administratyvnoi reformy v Ukraini: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 29.05.2001 r. № 345/2001. (2001). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, 22, art. 985* [in Ukrainian].
10. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27.02.2014 r. № 794-VII. (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 13, art. 222* [in Ukrainian].
11. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy vid 17.03.2011 r. № 3166-VI. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 38, art. 385* [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.07.2007 r. № 950 (u redaktsii postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.11.2011 r. № 1156). (2007). *Uriadovyi kurier – Government Courier, August 3, 7–18* [in Ukrainian].
13. Krupchan, O. D. (2013). *Politychni diiachy ta derzhavni sluzhbovtsi: pidstavy dlia rozmezhuвання ta yikh vplyv na kompetentsiiu tsentralnykh orhaniv vykonavchoi*



vldy. *Biuletyn Ministerstwa yustytzii Ukrainy – Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*, 8, 85–91 [in Ukrainian].

14. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. (2016). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 3, art. 149 [in Ukrainian].

**Малиновский Валентин Ярославович**, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры политологии и государственного управления Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки, г. Луцк, Украина

## ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

*В статье осуществлен анализ политической службы как одного из видов публичной службы. Раскрыты особенности политических должностей в государственных органах, в частности, политический характер этих должностей, который существенно отличает их от других должностей публичной службы, в частности, государственной службы. Также определено понятие «политический деятель (политик)», специфические принципы, которыми руководствуются в своей деятельности политические деятели. Отмечено отсутствие законодательного урегулирования целого ряда руководящих должностей в государственных органах, на которые действие нового Закона Украины «О государственной службе» не распространяется.*

**Ключевые слова:** политическая служба, публичная служба, государственная служба, политическая должность, политический деятель (политик).

**Malinovsky Valentin Yaroslavovich**, Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of Department of Political Science and Public Administration, Lesia Ukrainka Eastern European National University, Lutsk, Ukraine

## NATURE AND CONTENT OF POLITICAL SERVICE IN UKRAINE

**Problem setting.** *A thorough scientific understanding of political activity in state bodies, and, accordingly, political service, is an actual scientific topic. It acquired particular significance in the context of the reform of public administration identified by the Strategy for 2016–2020.*

**Recent research and publications analysis.** *Considerable attention of scientists from all over the world is paid to the study of the civil, political, public service, this topic is at the center of attention by V. Averyanov, L. Beloy-Tionova, K.-H. Cho, R. A. Cropf, S. Kim,*

*S. Kivalov, N. Kolisnichenko, O. Krupchan, J. G. McGann, T. Motrenko, K. Namkoong, Ch. B. Newswander, N. Runowa, J. L. Wagner, T. Zeliuk et al. But one needs to study in more detail the political service in Ukraine.*

**Paper objective.** *The purpose of the article is to describe the political service as one of the types of public service.*

**Paper main body.** *The political component of the public service is a relatively new domestic institution, although the debate on the delineation of policy and administration in the field of public administration has been under way since W. Wilson, who in 1887 clearly divided his policy and administration into his essay «The Study of Administration». Ukraine has gone through a difficult path to implement a mechanism for distinguishing between politics and administration in the public sphere. For the first time, the idea of demarcation of political and administrative positions with the need to introduce a political figure (politician) in the official sphere appeared in the Concept of Administrative Reform in Ukraine since 1998. However, only in 2001, political positions were officially recognized in accordance with the Decree of the President of Ukraine «On next steps for further implementation of administrative reform in Ukraine».*

*Political positions are one of the types of public service posts, which, by their peculiarities and politico-legal principles, differ significantly from other public service positions, in particular civil service. The political nature of these positions is determined by: a special procedure for appointment to a post regulated by the constitution and laws; a special procedure for dismissal and termination of authority; special types of responsibility, which has signs of public, mainly political, for the consequences of being a political figure. In their activities, political figures are guided by specific principles: the presence of a clear political position; activity and initiative; political morality (observance of its political position).*

**Conclusions of the research.** *The political service in Ukraine generally received a legislative settlement. The article also emphasizes the lack of legislative regulation of a number of executive positions in state bodies, which are not subject to the new Law of Ukraine «On Civil Service».*

**Keywords:** *political service, public service, civil service, political position, political figure (politician).*

