

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.43.240947>
УДК 342.9

М. А. Баламуш, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: balamush@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6764-2591

Н. В. Добровольська, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: dobrovolskayanina@ukr.net
ORCID ID: 0000-0003-1933-8266

ПРОБЛЕМАТИКА ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СЛУЖБОВЦІВ, ЩО ЗАЙМАЮТЬ ПОЛІТИЧНІ ПОСАДИ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті здійснено аналіз думок, представлених в наукових джерелах, стосовно визначення політичних посад в органах виконавчої влади та адміністративно-правового статусу службовців, які обіймають ці посади. Доведено, що публічна служба осіб, які обіймають політичні посади в органах виконавчої влади, характеризується наступними ознаками: 1) законодавство передбачає конституційно-правову процедуру вступу на таку службу та порядок її проходження; 2) порядок реалізації повноважень осіб, які обіймають політичні посади, регламентується нормами адміністративного права; 3) службовці, що обіймають політичні посади, несуть, як правило, політичну відповідальність; 4) професіоналізм таких службовців проявляється в гармонійному поєднанні їх політичної та адміністративної діяльності.

Ключові слова: публічна служба, політична служба, адміністративні посади, політичні посади, адміністративно-правовий статус службовців.

Постановка проблеми. В адміністративному праві послідовно і наполегливо досліджуються всі аспекти набуття і реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Натомість специфіка реалізації адміністративно-правового статусу службовців, які займають політичні посади в органах виконавчої влади, досліджена в адміністративній науці фрагментарно. Певною мірою це пояснюється тим, що набуття правового статусу такими посадовцями відбувається за нормами конституційного права.

Посадовці, які займають в системі органів виконавчої влади політичні посади, є не тільки учасниками формування і реалізації державної політики у певній сфері, а й мають широке коло організаційно-функціональних повноважень в середині системи органів виконавчої влади. Наприклад, міністр Міністерства охорони здоров'я України забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також здійснює керівництво діяльністю міністерства.

Поєднання політичного та організаційно-функціонального аспектів у реалізації адміністративно-правового статусу службовців, що займають політичні посади, є актуальним і перспективним предметом досліджень сучасного адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання реалізації адміністративно-правового статусу службовців, що займають політичні посади в органах виконавчої влади, були висвітлені в працях таких вчених, як Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, Т. В. Линник, А. В. Матіос, А. М. Медведєв, С. С. Рогульський, А. О. Яфонкін та ін.

Слід зазначити, що проблематика адміністративно-правового статусу службовців, які займають політичні посади в органах виконавчої влади, висвітлюється у наукових джерелах фрагментарно, що не дозволяє комплексно розкрити всю специфіку даного питання на теоретичному, правотворчому і правозастосовному рівнях.

Мета статті. Метою даної публікації є аналіз сучасних тенденцій в науці адміністративного права щодо визначення особливостей правового закріплення і реалізації статусу службовців, які займають політичні посади в органах виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі піднімаються окремі питання правового закріплення поняття «політична посада». Наприклад, Т. В. Линник, яка дослідила особливості реформування інституту державної служби, звертає увагу на те, що в національному законодавстві відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би чітко визначав види публічної служби та фіксував особливості правового статусу політичних посад. У зв'язку з цим, вона пропонує розробити та прийняти Закон України «Про засади державної служби», який би роз'яснив зміст основних понять, що використовуються в сфері службового права України (політична посада, адміністративна посада, посадова особа, службова особа і ін.) [1, с. 169].

Погоджуємось з вченою в тому, що вже давно виникла необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акту, який би визначав зміст публічної служби, її види, встановлював загальні принципи для всіх видів публічної служби і визначав види політичної служби, яка здійснюється не тільки в органах виконавчої влади, а й в інших гілках державної влади. Втім не погоджуємось з назвою нормативно-правового акту, що пропонує Т. В. Линник. По-перше, державна служба є лише одним із видів публічної служби, а тому «засади державної служби» будуть розповсюджуватись тільки на частину відносин публічної служби. По-друге, в Україні в редакції 2016 року діє Закон України «Про державну службу» [2], який, на нашу думку, достатньо повно регламентує процедуру набуття статусу державного службовця, порядок проходження та припинення державної служби. Тому не бачимо сенсу у дублюванні одних і тих положень в Законах України «Про державну службу» та «Про засади державної служби». По-третє, Закон України «Про державну службу» наголошує на тому, що державна служба, як вид публічної служби, здійснюється у відповідності до принципу політичної неупередженості, тобто без «впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [2, ст. 4]. Отже поняттям «державна служба» не можливо охопити специфіку діяльності службовців, які займають політичні посади в органах виконавчої влади.

Слід підкреслити, що більшість науковців, які чітко відрізняють державних службовців від інших видів публічних службовців (муніципальні службовці, народні депутати, судді і ін.), завжди наголошують на тому, що державні службовці, по-перше, займають виключно адміністративні посади і, по-друге, керуються у своїй діяльності принципом політичної неупередженості. Наприклад, М. О. Германюк, критикуючи положення Закону України «Про державну службу» в редакції 1993 року, зазначає, що:

- нормативно-правовий акт нечітко визначає сферу державної служби, з чим повністю погоджуємось, адже в 90-х роках минулого століття поняттям «державний службовець» намагались охопити весь спектр службовців, які, по-перше, працювали в органах законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, а, по-друге, працювали в інших державних органах, що за своїм статусом не відносились до жодної із гілок влади (наприклад, службовці Адміністрації (Офісу) Президента України, прокуратури і ін.);
- нормативно-правовий акт не розрізняв політичні і адміністративні посади, а тому складалося враження, що іноді державні службовці можуть поєднувати реалізацію полі-

тичних і адміністративних функцій, що, в свою чергу, суперечило одному із принципів державної служби – принципу політичної неупередженості [3, с. 81–82]. І дійсно, принцип політичної неупередженості втрачав своє значення як ключовий і системо-утворюючий принцип державної служби, коли до державних службовців відносили членів Кабінету Міністрів України, які не тільки формують і реалізують державну політику в певній сфері суспільних відносин, а й представляють у вищому органі виконавчої влади певну політичну силу.

Розмірковуючи про службовців, які займають політичні посади, М. О. Германюк зазначає, що посадовці, які займають політичні посади, не відповідають двом ключовим вимогам, що закріплює Закон України «Про державну службу», – професійність і політична нейтральність [3, с. 187]. Політична неупередженість чи політична нейтральність (так її називає М. О. Германюк), завжди була критерієм, який допомагав поділити посади в органах виконавчої влади на два види – адміністративні і політичні. Разом з тим, потребує пояснення термін «професійність», який іноді плутають з поняттям «професіоналізм». Професійність означає, що посада в органах виконавчої влади пов'язана з певною професією. До особи, яка претендує на відповідну посаду, висуваються додаткові вимоги, які стосуються професійних здібностей. Наприклад, ст. 20 Закону України «Про державну службу» до осіб, які претендують на вступ на державну службу, висуває наступні вимоги професійної компетентності: а) загальний стаж роботи не менше семи років; б) вільне володіння державною мовою; в) досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки і ін. Професіоналізм же означає, що особа, яка претендує на посаду, повинна бути достатньо кваліфікованою щоб ефективно виконувати свої обов'язки. Тому «професійність» є ознакою всіх службовців, що займають в системі органів виконавчої влади адміністративні посади, тоді як «професіоналізм», на нашу думку, є загальним критерієм для всіх видів публічних службовців. Наприклад, патронатна служба, яку М. О. Германюк не розглядає як вид державної служби, визначається сьогодні ст. 92 Закону України «Про державну службу». Тобто законодавець не регламентує принципи патронатної служби та правовий статус таких службовців в окремому нормативно-правовому акті, а лише звертає увагу на певні особливості даного виду державної служби в межах однієї статті закону. До посад патронатної служби Закон України «Про державну службу» відносить, наприклад, радників і помічників Президента України, помічників-консультантів народних депутатів України і ін. «Професійність» не є обов'язковою вимогою до осіб, які претендують на посади патронатної служби, тоді як «професіоналізм» повинен бути обов'язковою вимогою до таких осіб. Власне тому Закон України «Про державну службу» передбачає «професіоналізм» як один із основних принципів державної служби (ст. 4 Закону). Некваліфіковані радники і помічники Президента України чи помічники-консультанти народних депутатів України суспільству і державі не потрібні. Натомість основна причина появи в Україні патронатної служби – забезпечення роботою колишніх керівників державних органів. Тому на практиці професіоналізм не є ключовим критерієм при призначенні особи на посаду патронатної служби. Його сьогодні замінює інший критерій – «повага до минулих заслуг особи перед державою».

Те ж саме співвідношення професійності і професіоналізму використовується до політичної служби в органах виконавчої влади. Згідно ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» члени Кабінету Міністрів України є службовцями, що займають політичні посади [4, ст. 6]. Тому ні в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», ні в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» немає жодних вимог до професійності особи, яка претендує на політичну посаду. Натомість в діяльності таких осіб повинен простежуватись професіоналізм, інакше, який сенс будувати складну систему службовців за професійною ознакою, коли така система очолюється дилетантами з невеликим нашарування партійної ідеології?

Нашим попереднім висновком частково суперечить Л. Р. Біла-Тіунова, яка вважає, що особи, які займаються публічною службою, покликані «професійно» здійснювати

політичну діяльність [5, с. 58]. По-перше, народний депутат чи міністр це не професія, а тому до особи, яка претендує на ці посади не висуваються професійні вимоги. По-друге, переконані в тому, що вчена ототожнює поняття «професійність» і «професіоналізм», а тому використовуючи один термін, наповнює його змістом іншого. По-третє, «політична діяльність» притаманна членам політичних партій завжди, як за межами органів публічної влади, коли вони знаходяться в процесі боротьби за владу, так і всередині органів публічної влади, коли вони обіймають політичні посади в таких органах. Тому факт зайняття такими особами політичних посад в органах виконавчої влади не означає, що вони продовжують здійснювати виключно політичну діяльність. Політичні службовці повинні бути кваліфікованими у тій сфері, яка охоплюється їх повноваженнями. Наприклад, якщо мова йде про міністра Міністерства освіти та науки України, то бажано, щоб це була особа, яка є не просто обізнаною, а кваліфікованою в освітньому процесі та науковій діяльності. Чудово коли така особа має у своєму житті послідовний кар'єрний ріст – вчитель школи (ЗВО), директор школи (ректор ЗВО), працівник департаменту освіти і науки при органах місцевого самоврядування чи державної місцевої адміністрації, тощо. Тому корегуючи висловлювання Л. Р. Білої-Тіунової хочемо наголосити: «Особи, які займають публічні посади в органах публічної влади, зобов'язані професіонально здійснювати свої посадові повноваження, гармонійно поєднуючи адміністративну, представницьку і політичну діяльність».

Також Л. Р. Біла-Тіунова виділяє наступні ознаки політичної служби.

По-перше, вона характеризується особливостями вступу на службу та її проходження [5, с. 58]. Наприклад, особливості призначення членів Кабінету Міністрів України та проходження ними політичної служби регламентуються конституційними нормами, які містяться в Розділі VI Конституції України і Розділі II Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

По-друге, політична служба характеризується тим, що службовці за грубі помилки своїх службових обов'язків, як правило, несуть політичну відповідальність, яка не є видом юридичної відповідальності. Наприклад, державні службовці за порушення службової дисципліни притягаються до дисциплінарної відповідальності, посадовці ж, які обіймають політичні посади, такого виду відповідальності не несуть.

По-третє, політичні службовці отримують заробітну плату з коштів державного бюджету [5, с. 58]. Щоправда, ця ознака притаманна майже всім публічним службовцям, за виключенням службовців органів місцевого самоврядування, які отримують заробітну плату з місцевого бюджету.

Отже, на підставі проведеного дослідження можна запропонувати ознаки публічної служби, яка здійснюється особами, що обіймають політичні посади в органах виконавчої влади: 1) передбачає конституційно-правовий порядок вступу до політичної служби та її проходження (конституційно-правовий статус службовців, що посідають політичні посади); 2) повноваження, які закріплюються за політичними посадами в органах виконавчої влади, потребують наявності відповідних адміністративно-правових форм і механізмів їх реалізації (адміністративно-правовий статус службовців, що посідають політичні посади); 3) у службовців, що обіймають політичні посади відсутня дисциплінарна відповідальність, а тому до структури їх адміністративно-правового статусу не входить юридична відповідальність; 4) професіоналізм діяльності політичних службовців в системі органів виконавчої влади проявляється в гармонійному поєднанні їх політичної та адміністративної діяльності.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступний висновок. Адміністративно-правовий статус службовців, які обіймають політичні посади в органах виконавчої влади, охоплює собою виключно службові права і обов'язки, які вони реалізують під час перебування на посаді. Питання ж їх призначення на посаду, звільнення з посади та юридичної відповідальності не охоплюються їх адміністративно-правовим статусом.

Список використаної літератури

1. Линник Т.В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 207 с.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Германюк М.О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2012. 238 с.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.
5. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2012. 449 с.

References

1. Lynnyk T. V. (2011). Reformuvannya instytutu derzhavnoyi sluzhby v Ukraini: administratyvno-pravovyy aspekt: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses, finansove pravo, informatsiyne pravo. Natsional'nyy universytet derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrainy. Irpin', 207 s. [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady*. 2016. № 4. St. 43. [in Ukrainian].
3. Hermanyuk M. O. (2012). Pryntsyipy derzhavnoyi sluzhby: pytannya administratyvno-pravovoyi doktryny ta pravozastosuvannya: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo. Zaporiz'kyi natsional'nyy universytet, Zaporizhzhya, 238 s. [in Ukrainian].
4. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27.02.2014. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady*. 2014. № 13. St. 222. [in Ukrainian].
5. Bila-Tiunova L. R. (2012). Sluzhbova kar"yera derzhavnoho sluzhbovtysya: teoriya i pravove rehulyuvannya: dys. ... dok-ra yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo. Natsional'nyy universytet «Odes'ka yurydychna akademiya», Odesa, 449 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 11.09.2021 р.

М. А. Баламуш, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина
e-mail: balamush@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6764-2591

Н. В. Добровольская, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина
e-mail: dobrovolskayanina@ukr.net
ORCID ID: 0000-0003-1933-8266

ПРОБЛЕМАТИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СЛУЖАЩИХ, ЗАНИМАЮЩИХ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДОЛЖНОСТИ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Резюме

В статье осуществлён анализ мнений, представленных в научных источниках, относительно политических должностей в органах исполнительной власти и административно-правового статуса служащих, занимающих эти должности. Доказано, что публичная служба лиц, занимающих политические должности в органах исполнительной власти, характеризуется следующими признаками: 1) законодательство предусматривает конституционно-правовую процедуру вступления на такую службу и порядок её прохождения; 2) порядок реализации полномочий лиц, занимающих политические должности, регламентируется нормами административного права; 3) слу-

жашие, занимающие политические должности, несут, как правило, политическую ответственность; 4) профессионализм таких служащих проявляется в гармоничном сочетании их политической и административной деятельности.

Ключевые слова: публичная служба, политическая служба, административные должности, политические должности, административно-правовой статус служащих.

M. A. Balamush, Candidate of Juridical Sciences
Odessa I. I. Mechnikov National University
Department of Administrative and Commercial Law
Francuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine
e-mail: balamush@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6764-2591

N. V. Dobrovolskaya, Candidate of Juridical Sciences
Odessa I. I. Mechnikov National University
Department of Administrative and Commercial Law
Francuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine
e-mail: dobrovolskayanina@ukr.net
ORCID ID: 0000-0003-1933-8266

THE PROBLEMS OF DETERMINING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF EMPLOYEES OCCUPYING POLITICAL POSITIONS IN THE EXECUTIVE AUTHORITIES

Summary

The article analyzes the opinions presented in scientific sources regarding the definition of political positions in the executive branch and the administrative and legal status of employees holding these positions. Instead, the specifics of the implementation of the administrative-legal status of employees holding political positions in the executive branch are studied in administrative science piece by piece. Particular attention is paid to the fact that administrative law consistently and persistently considers all aspects of the acquisition and implementation of the administrative and legal status of civil servants and employees of local self-government bodies. A terminological distinction is made between the terms «professionalism» and «qualifications». Professionalism means that a position in the executive branch is associated with a specific profession. For a candidate applying for the relevant position, additional requirements are imposed regarding his professional abilities. On the other hand, professionalism means that the person applying for the position must be qualified enough to carry out their duties effectively. Thus, “professionalism” is characteristic of all employees holding administrative positions in the system of executive bodies, and “professionalism”, in our opinion, is a common criterion for all categories of civil servants. It is proposed to highlight the following features of the civil service performed by persons holding political positions in executive bodies: 1) provides for the constitutional and legal procedure for entering and passing political service (constitutional and legal status of employees holding political positions); 2) the powers assigned to political positions in executive bodies require the availability of appropriate administrative and legal forms and mechanisms for their implementation (administrative and legal status of employees holding political positions); 3) employees holding political positions are not subject to disciplinary responsibility, and therefore the structure of their administrative and legal status does not provide for legal responsibility; 4) the professionalism of political figures in the system of executive authorities is manifested in a harmonious combination of their political and administrative activities.

Keywords: public service, political service, administrative positions, political positions, administrative and legal status of employees.